
DIÁLOGOS:

DESARROLLO SOSTENIBLE A TRAVÉS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TERRITORIO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

Mayor Diego Fernando Cano Cuevas
Jairo Andrés Hernández Cubides
Editores



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

DIÁLOGOS: DESARROLLO SOSTENIBLE A TRAVÉS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TERRITORIO EN EL MARCO DE CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO



Catalogación en la publicación Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Diálogos: desarrollo sostenible a través de los Derechos Humanos y el territorio en el marco de conflicto armado colombiano / Editores Mayor Diego Fernando Cano Cuevas y Jairo Andrés Hernández Cubides – Bogotá: Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, 2020.

Editorial: Editorial Planeta Colombiana S.A.

1 volumen: 224 Páginas, ilustraciones; 15x23cm. ISBN 10: 958-42-9290-0 ISBN 13: 978-958-42-9290-2

1. Brechas en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en el departamento del Cauca durante el periodo 2017-2018 2. la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia: una perspectiva desde el análisis económico del derecho (AED) 3.

La mediación, un método efectivo para la prevención de conflictos ambientales en la problemática minera colombiana 4. Estándares internacionales de DD. HH. en el proceso de restitución de tierras en Colombia: restitución para la paz 5. Claroscuros de la implementación de un enfoque de género en Colombia a la luz del desarrollo sostenible

THEMA: JPVH

DEWEY: 323

Título: Diálogos: desarrollo sostenible a través de los Derechos Humanos y el territorio en el marco de conflicto armado colombiano

Primera edición, 2020

Autores

Teniente Coronel Luis Felipe Acosta Valencia

Mayor Diego Fernando Cano Cuevas

Mauricio Antonio Torres Guarnizo

Capitán Daniel Felipe Páez Ramírez

Sheyla Margarita Viloria Vélez

Paula Comellas Angulo

David Iván Fernández Barreto

Camilo Alberto Calderón Bocanegra

Editores

Mayor Diego Fernando Cano Cuevas

Jairo Andrés Hernández Cubides

Coordinadora editorial

Vanessa Motta

Diseño y diagramación

Haidy García Rojas

ISBN 10: 958-42-9290-0

ISBN 13: 978-958-42-9290-2

© 2020 Editorial Planeta Colombiana S. A.

Calle 73 N.º 7-60, Bogotá D.C., Colombia

LIBRO RESULTADO DE INVESTIGACIÓN

© 2020 Escuela Superior de Guerra

“General Rafael Reyes Prieto”

Maestría en Derechos Humanos y DICA

ESDEG-SIIA-MAEDH

Proceso de arbitraje:

1er. concepto

16 de abril de 2020

2do. concepto

17 de abril de 2020

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia.*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, de ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia ni por cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posiciones y las aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Superior de Guerra (ESDEG), ni de las Fuerzas Militares (FF. MM.) ni del Estado colombiano.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
PREFACIO	11
Capítulo I	15
BRECHAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS) EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA DURANTE EL PERIODO 2017-2018	
Capítulo II	51
LA POLÍTICA PÚBLICA DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO EN COLOMBIA: UNA PERSPECTIVA DESDE EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO (AED)	
Capítulo III	95
LA MEDIACIÓN, UN MÉTODO EFECTIVO PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES EN LA PROBLEMÁTICA MINERA COLOMBIANA	
Capítulo IV	125
ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DD. HH. EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA: RESTITUCIÓN PARA LA PAZ	
Capítulo V	171
CLAROSCUROS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ENFOQUE DE GÉNERO EN COLOMBIA A LA LUZ DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	
AUTORES	197
REFERENCIAS	201

PRESENTACIÓN

Este libro, resultado de la investigación denominada *Diálogos: desarrollo sostenible a través de los Derechos Humanos y el territorio dentro del marco de conflicto armado colombiano*, desarrolla diferentes temáticas que analizan y reflexionan acerca de temas como los modelos y las políticas de atención de sustitución de cultivos ilícitos y restitución de tierras en Colombia, la mediación y su lugar en la prevención de conflictos ambientales, y la implementación de políticas con enfoque de género a la luz del desarrollo sostenible.

La presente obra expone productos resultado de investigación 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, DIH y DICA, del grupo de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Colciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG).

PREFACIO

En el siglo XX, después de que la guerra empujó a la humanidad a cometer actos tan atroces como los que la historia aún recuerda en los anaqueles del estudio académico, después de una tregua, no solo internacional, sino también transnacional, el *mundo* logró la cimentación de mecanismos jurídicos internacionales que, según se estableció, tenían como propósito mitigar la violación de libertades y necesidades básicas de los seres humanos; esto es, la instauración, como políticas universales, de La Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Los DD. HH. han permitido consolidar lineamientos básicos que rigen a la humanidad y su progreso; también permiten mediar directamente en la relación intersubjetiva entre estos, pero especialmente en la que se teje naturalmente entre los seres que dominan y los que, por una u otra razón, se asumen como sujetos sumisos. Por su parte, el DIH ha centrado sus esfuerzos en establecer canales de comunicación entre la realidad mundial y aquel pasado bélico que, según se planteó, no debía repetirse.

Estos mecanismos, sumados a otros, como los acuerdos de Ginebra, firmados en 1949, proyectaron una comunidad internacional que articulaba intereses nacionales atravesados por la mediación y la negociación

para orientar el camino humano a un sendero alejado de la violencia. Así, los inconvenientes bélicos cesaron en gran medida; sin embargo, en América se gestaron movimientos armados que sumieron en la violencia a varios países, uno de ellos Colombia, que pese a muchos intentos de paz, y a pesar del más reciente acuerdo con las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), iniciados en 2012 y firmados en 2016, bajo el mandato de Juan Manuel Santos, en la Habana, Cuba, sigue sufriendo de primera mano los estragos de una guerra que no parece acabar, y que de una u otra manera afecta a todos los habitantes del territorio nacional, su economía y su desarrollo. Una economía y una política variables que dan paso a dinámicas sociales coercitivas y violentas que soslayan los objetivos de los mencionados acuerdos internacionales y provocan, además, un panorama confuso y preocupante en las distintas esferas económicas, sociales, políticas y culturales de Colombia.

En vista de lo anterior, este libro pretende explorar temas específicos que el conflicto y la violencia han hecho imperantes, como los cultivos ilícitos en el territorio nacional y el plan de acción gubernamental: el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); también, la mitigación del fenómeno de producción y comercialización de sustancias como la cocaína y las incidencias sociales y políticas de tal flagelo, que parece perpetuar dentro del territorio las relaciones asimétricas de poder, la pobreza, la marginalización y la violencia.

Si bien el panorama descrito centra su atención en mitigar las actividades violentas o que generan en su proceso dinámicas directas de violencia, también está sustentado en cómo tales actividades instauran una actitud general dentro del territorio nacional que, analizados desde enfoques específicos de observación e investigación, dan cuenta de problemáticas aledañas a tal conflicto, pero, de igual forma se alimentan de la violencia y se autoimpulsan a partir de ella. Es objeto de estudio en este libro, por ejemplo, el marco de la ilegalidad de la industria minera colombiana, visto como aquello que empuja a los empresarios a ejercer una labor al margen de las normas legales y desde cómo las aristas de establecer sus actividades en el mencionado espectro ilegal, abre un esce-

nario propicio para acciones que trasgreden lo estipulado en la defensa y la promoción de los DD. HH.

Es menester, igualmente, evaluar y reflexionar acerca de los proyectos a gran escala que están en ejecución y buscan solventar, o al menos tender un alivio, a quienes han sido víctimas directas del conflicto colombiano. El proceso de restitución de tierras implementado por el Gobierno colombiano, por ejemplo, es la herramienta mediante la cual se busca que quienes han sido forzados a dejar sus tierras puedan volver a ellas, y convertirse así en una labor reformadora contra las violaciones de los DD. HH. a las que ha sido expuesto el pueblo colombiano; más específicamente, el campesinado que habita las zonas rurales del país.

Colombia, un país que ha sido blanco de diferentes conflictos, los cuales han soslayado la intención internacional proyectada en los DD. HH. y el DIH, y que, a pesar de todo, está trabajando en construir un mejor territorio, se decanta por la construcción de escenarios de reconciliación; sin embargo, eso no ha hecho que la nación se vea exenta de otras tantas dinámicas que se basan en la violencia y fracturan los pensamientos de paz e igualdad. Las dinámicas que se incluyen hoy por hoy bajo el enfoque de género o, mejor dicho, las problemáticas violentas que se aúnan en dicho conjunto, no son heredadas del conflicto colombiano, sino de una mentalidad y unos mecanismos de poder mundiales predominantes en la historia pasada; por tanto, darles una mirada a cómo dichos lineamientos de aprendizaje y acción colectivos frenan también la economía de un país es crucial. Para ello, es importante revisar los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) impulsados por las Naciones Unidas, pues dentro de ellos, además de proyectos en relación con la preservación de la vida natural, la producción y el consumo responsables o de los objetivos mundiales de educación accesible y de calidad, también se encuentran elementos que se basan en el cumplimiento de los DD. HH., tales como el fin de la pobreza y la igualdad de género, junto con lineamientos de la paz y la justicia como componentes clave de un mundo que quiere avanzar, en territorios que necesitan hacerlo, como el colombiano.

Según lo planteado, este libro debe ser entendido como un conjunto de importantes reflexiones, fruto de investigaciones cruciales y asertivas que aglutinan, y no atomizan, problemáticas comunes en relación con la violencia. Y como una obra que puntualiza posibles caminos que aporten a minimizar las formas de violencia en el territorio mediante mecanismos de resolución de conflictos como la mediación, la negociación y el diálogo, pues, como lo mencionan Navia y Hernández (2019), Colombia debe revisar la noción de reconciliación que plantea implementar en escenarios postacuerdo para darle sentido a tal labor reconciliadora. Para ello, es importante una revisión con intención holística que permita acceder a los aspectos, las causas y las maneras que han dado paso a las fracturas sociales. Además, se torna urgente otorgarle a la noción de reconciliación un sentido contextual, a partir de la concepción propia del conflicto: la reconciliación es la herramienta de una nación para avanzar en el camino de superación de la violencia.

La investigación, la sistematización y la socialización de experiencias de esta obra dan cuenta de las particularidades de los contextos colombianos y hacen visibles escenarios que antes no lo eran; además, permiten al investigador construir, en conjunto, un horizonte colectivo de reconciliación, el cual se constituye en un eslabón primordial para el avance en la resolución de los conflictos; por lo tanto, un producto investigativo de tal naturaleza se hace imprescindible en un camino activo que se traza a través de la historia, de la violencia y de las heredades asumidas *de Jure*.

MAYOR GENERAL HELDER FERNAN GIRALDO BONILLA
DIRECTOR ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

BRECHAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS) EN EL DEPARTAMENTO DE CAUCA DURANTE EL PERIODO 2017-2018

Teniente Coronel Luis Felipe Acosta Valencia
Mayor Diego Fernando Cano Cuevas

Capítulo de libro resultado de investigación, es producto 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, DIH y DICA, del grupo de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Colciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, y adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG).

Resumen

En el presente capítulo se presenta el análisis hecho al PNIS en el departamento de Cauca entre 2017 y 2018. Dicho estudio responde al interrogante: *¿Cuáles son las brechas en la implementación del PNIS en el departamento DE Cauca durante el periodo 2017-2018?*, a través del cumplimiento del siguiente objetivo: Identificar las brechas en la implementación del PNIS en el departamento de Cauca durante el periodo 2017-2018.

A partir de lo anterior, el capítulo inicia con la observación del concepto del PNIS y sus objetivos. Continúa con la revisión de las cifras, las estadísticas y las opiniones sobre la presencia de cultivos ilícitos en el país y en el departamento de Cauca; lo anterior, apoyado en la participación que el PNIS tuvo en esos resultados. A ello le sigue un estudio de las cifras y la situación del PNIS, sus errores y los cambios que se hicieron al programa con la llegada del gobierno del presidente Iván Duque. El trabajo finaliza haciendo una investigación acerca de las brechas que se presentan en la implementación del PNIS en Colombia y en Cauca, la cual deja como conclusión la necesidad de reestructurar el mencionado programa, con el fin de obtener el logro de las metas propuestas y la proyección social de la comunidad recolectora y cultivadora de coca en el departamento de Cauca.

Palabras clave

PNIS, acuerdo de paz, cultivos ilícitos, sustitución de cultivos ilícitos, brechas

Introducción

En Colombia, la lucha armada se ha constituido en uno de los factores que obstaculizan el desarrollo del país, porque, además de forjar prácticas violentas y terrorismo en la sociedad, es una de las promotoras de los cultivos ilícitos y del narcotráfico en el país. Estas dos problemáticas surgen como la representación de la evolución de las estrategias y los medios de financiamiento de los grupos armados organizados (GAO) y otras estructuras delincuenciales que, aprovechando la ausencia estatal en algunas partes del país, han transformado los entornos naturales en espacios propicios para la producción de cocaína, marihuana y, en algunos casos, amapola, para lo cual explotan la intimidación que logran mediante el terrorismo y la situación económica de la población rural, para convertir a los campesinos en productores agrícolas de hierbas utilizadas en la producción de estupefacientes.

Lo anterior es confirmado por Armando Borrero Mansilla, sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y autor del artículo “El conflicto armado interno, los cultivos ilícitos y la gobernabilidad local” (2004), y quien afirma que “La evolución del conflicto armado colombiano en los últimos veinte años ha significado una transformación de las condiciones demográficas y de las condiciones de vida en el campo” (2004). La aseveración de Borrero demuestra que es posible encontrar en los cultivos ilícitos una de las consecuencias del conflicto interno y de la fuerza que los GAO han adquirido en diferentes zonas del país.

Los cultivos ilícitos son reconocidos como un flagelo que afecta a la economía y al desarrollo social del país desde la década de 1980; por lo

tanto, su alcance ha contribuido a que se consoliden en los contextos nacional, regional e internacional las plantaciones ilegales (Caracol Radio, 2018). Este problema gana un nivel de trascendencia alto dentro de los programas del Gobierno nacional y en la negociación de La Habana, lo que se evidencia en la inclusión del tema en el punto 4.1.2. del acuerdo de paz con las FARC: ahí se explica la importancia de “Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir” (Mesa de Negociación de la Habana, 2016); esto, entendido como una medida para terminar de manera definitiva con el conflicto armado interno y para mostrar como una urgencia la eliminación de las plantaciones ilícitas a través de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, prevención del consumo y salud pública, y solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Como ya se mencionó, la sustitución de cultivos ilícitos en el territorio colombiano no es un tema nuevo, ya que está vigente desde la década de 1980, cuando los carteles de Medellín y del Norte del Valle eran los que controlaban el negocio. A partir de este periodo se han formulado diversas estrategias, que van desde la aspersión con glifosato hasta la erradicación manual; todas, buscando acabar con este flagelo. Lo anterior es un antecedente para que después de la firma del acuerdo de paz en 2016, y en atención a lo estipulado en el numeral 4 del mencionado documento, se inicie un ciclo de formulación e implementación de políticas públicas enfocadas en la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, que, a su vez, debe estar acompañada de otras estrategias, como los programas de desarrollo del territorio para impulsar el desarrollo alternativo, la mejora de la infraestructura en el sector y el desarrollo sostenible en las áreas rurales afectadas; esta última iniciativa, como parte del punto 1 del acuerdo final, y que se relaciona con los cultivos ilícitos en cuanto a la intención de mejorar la infraestructura y la calidad de vida rural para contribuir con la transformación del sector rural en el país (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018).

Es así como atendiendo lo dispuesto en el acuerdo con las FARC, en los puntos 1 y 4, el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos

inicialmente elimina el uso del glifosato mediante la Resolución Número 0006 de 2015, la cual regula la erradicación de cultivos ilícitos y el uso del glifosato y suspende las labores de aspersión para la fumigación de estos campos (Consejo Nacional de Estupefacientes, 2015).

Además de lo anterior, la administración de Juan Manuel Santos también crea, mediante el Decreto Ley 896 de 2017, el PNIS (2017), el cual, establece los parámetros para la sustitución de cultivos ilícitos en las zonas del país que han sido reconocidas como “puntos calientes”¹ y que entraron dentro de lo establecido en el acuerdo final con el entonces grupo guerrillero FARC.

Como ya se mencionó, la sustitución de cultivos ilícitos en el territorio colombiano no es un tema nuevo, ya que está vigente desde la década de 1980, cuando los carteles de Medellín y del Norte del Valle eran los que controlaban el negocio. A partir de dicho periodo se han formulado diversas estrategias, que van desde la aspersión con glifosato hasta la erradicación manual; todos ellos, buscando acabar con este flagelo (Riaño, 2018).

De la misma forma, el ejemplo incluido en el párrafo anterior pone de manifiesto que hay problemáticas que ponen en entredicho la eficacia del PNIS y hacen necesario el fortalecimiento de las estrategias propuestas por el Gobierno nacional y el análisis de la situación actual de los cultivos ilícitos en Cauca, con el fin de exponer sugerencias que permitan replantear los parámetros propuestos por el PNIS para conseguir la eliminación de cultivos ilícitos en Cauca. A partir de lo anterior, se propone como pregunta de investigación para este trabajo: ¿Cuáles son las brechas en la implementación del PNIS en el departamento de Cauca durante el periodo 2017-2018?

La importancia y la necesidad de estudiar este fenómeno y su injerencia en el departamento de Cauca parten del momento de la firma del acuerdo de paz con las FARC en 2016, así como del establecimiento de

1 Término utilizado en la erradicación de cultivos ilícitos y en la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Con una perspectiva técnica, estas son herramientas que ayudan a identificar dentro de un mapa las zonas que muestran mayor densidad de una actividad determinada (SIGALT, 2014); en este caso, expone la mayor densidad de los cultivos ilícitos en el país.

los parámetros que rigen la dinámica de los cultivos ilícitos, y que tras la entrada en vigencia del acuerdo final, dieron inicio a un proceso de transición en el que se preparaba a las instituciones gubernamentales, a la población colombiana y a la sociedad mundial para adaptarse a un posible escenario de posconflicto, en el que, se supone, los sembrados ilegales iban a disminuir de manera notable ante la desvinculación del narcotráfico de las actividades realizadas por las FARC; no obstante, la evidente continuación y el posterior posicionamiento de otros GAO, como el ELN, el Clan del Golfo y los grupos residuales de las FARC, pusieron en evidencia que lo pactado en La Habana iba a postergar la eliminación de los cultivos ilícitos en el país.

Entonces, a partir de lo anterior se reconoce que tras la implementación de los acuerdos de La Habana se presenta un fenómeno contrario a lo que se esperaba, pues de acuerdo con el informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos emitido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en 2017 se produjo un notable incremento de los cultivos, que llegó a las 171.000 hectáreas sembradas, cifra histórica para las Naciones Unidas en este tipo de mediciones (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018). Para 2018, Francisco Espinosa, viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, proyectó que dicha cifra aumentaría, afirmación que no ha podido ser confirmada, pero que puede ser desmentida en el próximo informe de la ONU, pues hasta agosto de 2018, 26 hectáreas sustituyeron los cultivos ilegales (RCN Radio, 2018).

Pese a lo anterior, la necesidad y la pertinencia de la presente investigación se manifiestan a través de las cifras del departamento de Cauca, el cual es identificado por la UNODC como una de las regiones donde se concentró el 64 % del incremento de hectáreas sembradas durante 2017 (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018, p. 9). De acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), el fenómeno descrito es el resultado lógico de la influencia de grupos disidentes de las FARC en la zona y la principal razón por la que Cauca necesita la

intervención prioritaria de la erradicación forzada de cultivos de coca (Redacciones Paz y Justicia, 2018).

Infortunadamente, la situación no cambia en 2018, ya que el departamento de Cauca sigue siendo uno de los núcleos de la concentración de los cultivos de coca en el país, pues en los municipios de El Tambo y Argelia existe una densidad promedio entre 4,1 y > 10 hectáreas de coca sembradas por km², lo cual demuestra que, si bien en el total de los cultivos del país la cifra se redujo a 169.019 hectáreas sembradas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019), la situación de Cauca confirma la persistencia de este flagelo en la zona y la necesidad de verificar las posibles brechas que presentan alternativas como el PNIS en la lucha contra los cultivos ilícitos.

Por otro lado, en lo que respecta a las estrategias y las medidas implementadas por el Gobierno nacional, según la Fundación Ideas para la Paz (FIP), hasta 2017 el PNIS muestra avances parciales frente a las metas propuestas; según esa organización, “El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) enfrenta importantes rezagos que comprometen la sostenibilidad del proceso de sustitución” (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Además, en Cauca el PNIS muestra un avance paulatino, ya que entre 2017 y principios de 2018 comenzó el pago a las familias que se vincularon al programa, y se esperaba que para el segundo semestre de 2018, se pagaría a la totalidad de las familias vinculadas en el departamento; esto concuerda con la información proporcionada en el *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)* (2017), elaborado por la Defensoría del Pueblo, ente según el cual en 2017 se suscribieron tres acuerdos colectivos, correspondientes a los municipios de El Tambo, Rosas y Timbío (Defensoría del Pueblo, 2017). Pero en la revisión de las estadísticas se encuentra que frente a las cifras de 2016 (5300 hectáreas cultivadas), para 2017 solo el 0,7% de los cultivos han sido sustituidos (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 21).

Lo anterior muestra la importancia de investigar sobre las posibles brechas en la implementación del PNIS en Cauca, y lleva a confirmar

que es necesario buscar las causas de una supuesta ineficiencia a la hora de implementar la Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el departamento del Cauca; por eso, se desarrolla un artículo académico enfocado en el logro de un objetivo general: identificar las brechas en la implementación del PNIS en el departamento de Cauca durante el periodo 2017-2018; también, en el logro de cuatro objetivos específicos, centrados en: 1) establecer en qué consiste el PNIS y su papel en la disminución de los cultivos ilícitos en el país; 2) mostrar la situación de los cultivos ilícitos en el departamento de Cauca durante el periodo 2017-2018; 3) analizar el papel del PNIS en los cultivos ilícitos en Cauca durante el periodo 2017-2018, y 4) explicar los cambios en la implementación del PNIS propuestos por el nuevo gobierno.

De la misma forma, se determina el estudio del fenómeno de los cultivos ilícitos en el país a partir de cuatro títulos: 1) el PNIS y su rol dentro del acuerdo de paz y en la disminución de los cultivos ilícitos; 2) la situación de los cultivos ilícitos en Colombia y en Cauca tras la implementación del PNIS (periodo 2017-2018); 3) la identificación de las brechas existentes en el PNIS, y 4) los cambios incluidos en el programa con el cambio de gobierno en 2018.

Métodos

La metodología por implementar en el desarrollo de la investigación enfocada a la revisión de la efectividad en la implementación del PNIS en el departamento de Cauca muestra un enfoque cualitativo, el cual se caracteriza porque “Utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (Hernández Sampieri et al., 2014). Con la perspectiva del tema abordado, la aplicación de un enfoque cualitativo contribuye para utilizar la revisión y la recolección documental como evidencias para dar respuesta a la pregunta problema a través de la descripción del fenómeno de los cultivos ilícitos y la manera como se pretende minimizarlos a través de estrategias gubernamentales como el PNIS.

Además de lo anterior, el proceso de investigación del proyecto contempla la vinculación de un método deductivo que tiene como punto de partida el estudio de la situación de los cultivos ilícitos en el país y concluye en el análisis de la situación de cultivos ilícitos y el PNIS en Cauca; esto, con el propósito de solucionar una pregunta problema que espera encontrar las brechas en la implementación del PNIS en este departamento del sur del país, los desatinos resultantes de la revisión de la literatura, los estudios realizados y las fuentes primarias, que incluyen artículos, monografías, ensayos, reportes e informes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros textos, que proporcionan datos relacionados con el incremento de los cultivos ilícitos en Cauca.

Finalmente, dentro del diseño teórico se tendrá en cuenta la tesis de Juan Carlos Garzón Vergara y Manuela Suárez Rueda, investigadores de la FIP, que proponen un postulado con base en la idea de comprobar el fracaso de la sustitución de los cultivos ilícitos en el país (Garzón Vergara & Suárez Rueda, 2018).

El PNIS: su rol dentro del acuerdo de paz con las FARC y en la disminución de cultivos ilícitos en el país

A primera vista, el acuerdo para la terminación del conflicto armado en Colombia establecía que podría establecer los parámetros que rigen el comportamiento del grupo guerrillero y el compromiso del Estado colombiano con la construcción de la paz. La época postacuerdos podría reubicar la memoria del pueblo colombiano en un sitio distante del sentimiento de la violencia, aunque no alejado o excluido de ella, pues, como menciona Allier (2015), la memoria no solo de Colombia, sino también de Latinoamérica, se ha desarrollado a partir de hechos violentos; desde la época colonial, las memorias de resistencia y de embates violentos sobre la humanidad de los americanos se convirtieron en experiencias incorporadas de manera tan recurrente que se hicieron parte de la memoria colectiva. El caso de Colombia es particular, pues tal parece que dicho proceso violento lleva ya siglos de continuidad,

y que la violencia se ha seguido desplegando a la par con los procesos de memoria que la recuerdan. En todo caso, el hito de los acuerdos de paz y del PNIS son narrativas que se aúnan a las ya constreñidas narrativas de la violencia del pueblo colombiano, y de las cuales se esperaría que puedan cambiar en algo el ritmo galopante de un pueblo que parece no abandonar las memorias de la violencia en sus prácticas ciudadanas ni político-sociales. Por otro lado, dentro del presente documento se integraron temas que indirectamente avivaron el conflicto armado en el país, porque se convertían en uno de los medios de financiación de las FARC o en un nuevo monopolio para este GAO.

Dentro de los negocios alternos de las FARC se encuentran la extorsión, el secuestro y la minería ilegal; sin embargo, uno de los más rentables para este grupo es el narcotráfico, y por ende, los cultivos ilícitos, razón que llevó a los integrantes de la mesa de negociación de La Habana a incluir dentro del documento final del acuerdo de paz alternativas que minimicen el efecto de los sembrados ilegales no solo en medio de los enfrentamientos armados, sino también, en la economía y el desarrollo rural del país; una de estas opciones es el PNIS.

¿Qué es el PNIS, y cuáles son sus objetivos, de acuerdo con lo establecido en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?

Si bien es cierto que los cultivos ilícitos están relacionados con el desarrollo del campo y del agro en el país, el PNIS hace parte del cuarto punto del acuerdo final: “Solución al problema de drogas ilícitas” (Mesa de Negociación de La Habana, 2016); por ende, es uno de los componentes en la definición de los parámetros y las políticas en la lucha contra el narcotráfico que se determinaron en La Habana, y que, al mismo tiempo, contribuyen al desarrollo rural en un posible escenario de posconflicto que se esperaba luego de la firma del pacto, con el fin de solucionar la problemática relacionada con el crecimiento constante

de los cultivos ilícitos y de la primera fase de la cadena del narcotráfico en el país.

De esta manera, el PNIS se interpreta con una definición técnica y exacta, con la cual es posible reconocerlo como un programa gubernamental focalizado en las comunidades del país que, además de residir en los territorios afectados por los cultivos ilícitos, poseen la capacidad para transformarlos y contribuir en la solución del problema del narcotráfico por medio de las alternativas que la Presidencia de la República les ofrece con la integración territorial e inclusión social (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s. f.); en otras palabras, el PNIS es una de las propuestas que la administración nacional sugiere a los campesinos cultivadores de coca, marihuana o amapola, y que, de acuerdo con el punto 4.1. del acuerdo de paz (2016), hace parte de los planes para el desarrollo rural en Colombia, con el fin de que los cultivadores tengan acceso a diferentes beneficios y planes con los que pueden mejorar la calidad de vida de sus familias, así como coadyuvar en la reducción de los cultivos ilícitos y en la lucha contra el sistema del narcotráfico en el país y en el mundo.

Por lo anterior, el PNIS es creado mediante el Decreto Ley número 896 de 2017, y en él se le otorga una definición más exacta que las presentadas antes, la cual dice que el PNIS es uno de los “planes integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo” (Presidencia de la República de Colombia, 2017), creado con el fin de dar solución al problema de las plantaciones ilegales al inicio del sistema del narcotráfico en el país.

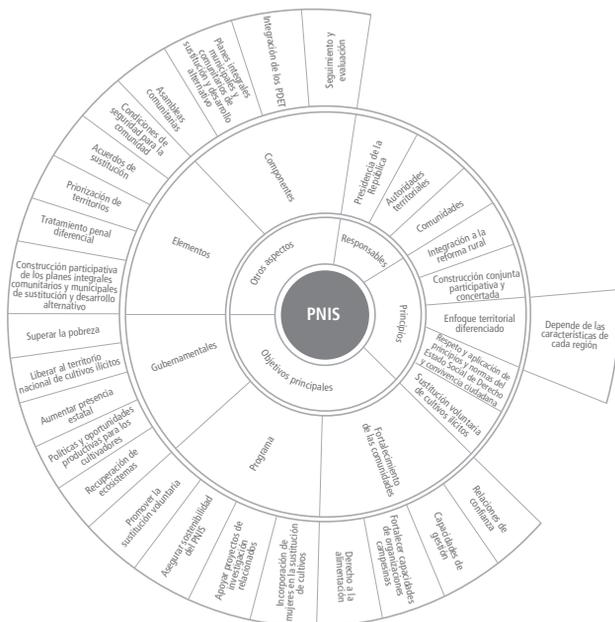
Del mismo modo, los integrantes de la mesa de negociación de La Habana incluyen en el punto 4.1.2 del acuerdo final con las FARC (p. 3) los objetivos de este programa:

1. Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios.
2. Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.

3. Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras.
4. Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible.
5. Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas.
6. Incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria.
7. Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades.
8. Contribuir al logro de los objetivos del Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.
9. Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.
10. Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.
11. Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades.
12. Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado.
13. Impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito, para abordar el fenómeno desde su perspectiva diferencial. (pp. 3-4)

De acuerdo con la administración del expresidente Santos, los negociadores de La Habana y lo descrito en el acuerdo final de La Habana, el PNIS se resume como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Descripción del PNIS



Fuente: elaboración propia, con base en información obtenida de Presidencia de la República de Colombia (2017).

Percepciones sobre el PNIS desde su implementación

Desde el momento de la implementación del PNIS en 2017, el seguimiento hecho a este programa y a su efectividad ha sido objeto de críticas y balances positivos y negativos, que corresponden a los análisis hechos por diferentes autores; por ejemplo, Garzón et al. (2019)², de la FIP, consideran que este programa, inicialmente visto como una alternativa para la solución al problema de los cultivos ilícitos, en la actualidad pone en evidencia trabas que no fueron contempladas al momento de su planeación, y que se materializan en las siguientes situaciones:

- Brechas entre la hoja de ruta y la realidad, en lo relacionado con el apoyo a las familias que se unieron al programa.

2 Director e investigadores de la Fundación Ideas para la Paz. Autores del análisis Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos (Garzón et al., 2019).

- Sostenibilidad del programa en riesgo.
- No hay conexión con la reforma rural propuesta también en el acuerdo de paz.
- Desarticulación con otras agencias del Estado.
- Falta de seguridad y de gobernabilidad en los entornos de las familias que se unieron voluntariamente al programa.

De acuerdo con Garzón et al. (2019, párr. 8-10), a las situaciones anteriores se suman los problemas de financiación del PNIS, que no dispone de los recursos suficientes para cumplir lo pactado con las nuevas familias que se encuentran en proceso de vinculación al programa; también, la insuficiencia en las capacidades operativas, que imposibilitan el desarrollo de los componentes del programa y se suman a los retrasos en los componentes de este, lo que demora la asistencia técnica en la implementación del programa.

A lo anterior se suma: la desvinculación del PNIS de aproximadamente 13.000 familias, por problemas de registro e incumplimiento en la sustitución de los cultivos; la no vinculación de los recolectores a actividades comunitarias; el riesgo de resiembra ante la inconformidad de la población, y las amenazas recibidas por las comunidades que se adhieren al programa (Garzón et al., 2019, párr. 11-15).

Por otro lado, con el cambio de presidente, en 2018, la continuidad del PNIS era incierta; sin embargo, el gobierno de Iván Duque confirmó que dicho programa se mantenía vigente, pero era consciente de la situación del PNIS, que en agosto de 2018 se encontraba “desarticulado y desfinanciado” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019), pues, según Emilio Archila, consejero presidencial para la estabilización y la consolidación, el PNIS se encuentra en un estado difícil, que obligó a su reestructuración para cumplir el compromiso asumido con las 130.000 familias que se vincularon al programa y fortalecer una herramienta que hasta mayo de 2019 fue de ayuda para que 1968 hectáreas de tierra sean el escenario de la sustitución de culti-

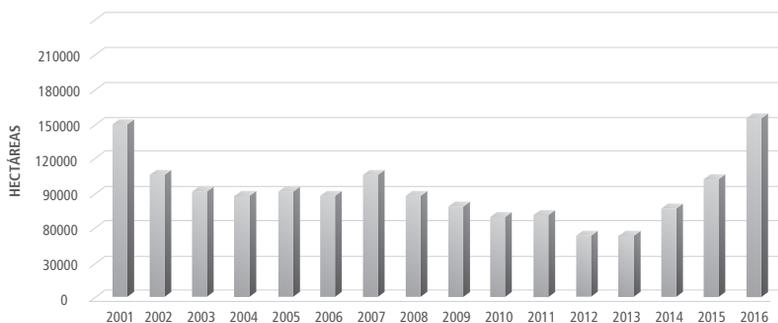
vos ilícitos en Cauca (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019, párr. 8,9).

Después de leer los puntos de vista emitidos por diferentes autores, y en los que se plantea someramente la efectividad del PNIS, es posible decir *a priori* que el PNIS es una alternativa a los problemas de cultivos ilícitos en el país; sin embargo, es importante reforzar sus componentes para lograr mejores resultados y hacer de la disminución de los cultivos ilícitos una consecuencia segura de este programa; sin embargo, su real efectividad solo puede ser comprobada desde su implementación, en 2017, y con base en las cifras que ha presentado hasta 2018.

La situación de los cultivos ilícitos en Colombia y en Cauca después de la implementación del PNIS (2017 y 2018)

En la historia de Colombia, los cultivos ilícitos han sido partícipes de diferentes políticas públicas y estrategias gubernamentales formuladas dentro del marco de la lucha contra el narcotráfico, que se inicia en la confrontación del Estado con los carteles de Medellín y de Cali y sigue con la prolongación de este flagelo a manos de grupos terroristas como las FARC, que se encargaron de aumentar las hectáreas sembradas y la población vinculada a este negocio ilegal. Tal afirmación es confirmada por cifras expuestas en los informes de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos emitidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017); específicamente, en el informe correspondiente a 2016, cuando se reporta uno de los mayores crecimientos: de 96.000 hectáreas en 2015 a 146.000 en 2016, como se muestra en la figura 2 (UNODC, 2017).

Figura 2. Historial de las variaciones en los cultivos ilícitos en Colombia desde 2001 hasta 2016



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017).

La figura 2 muestra la situación de los cultivos ilícitos antes del PNIS; evidencia, además, un panorama desalentador: a pesar de que en 2012 y 2013 hay una disminución de los cultivos, desde 2014 se produjo un crecimiento constante de las hectáreas plantadas, lo que muestra una variación que va desde las 80.000 hectáreas hasta las 146.000, y pone en evidencia la difícil situación en la lucha contra los cultivos ilícitos, al igual que la necesidad de establecer medidas como el PNIS, para contribuir con esta lucha y facilitar el trabajo de las autoridades competentes y el de los proyectos implementados para mejorar la calidad de vida de quienes habitan el campo y han sido afectados directa o indirectamente por este tipo de siembras.

Cultivos ilícitos en Colombia y en Cauca durante 2017

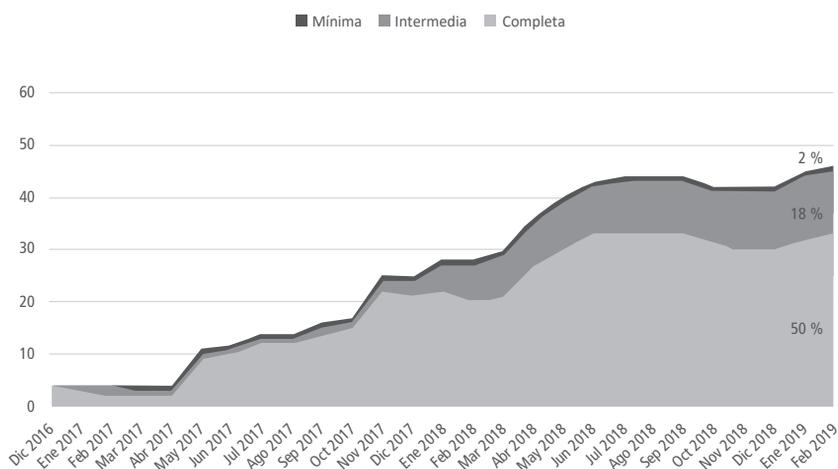
Como ya se mencionó, el principal objetivo del PNIS fue la disminución de los cultivos ilícitos en el país y del fenómeno del continuo crecimiento que estos presentaban en diferentes puntos del país. La implementación del PNIS mostraba una proyección que esperaba llegar a un escenario deseado en Colombia y en Cauca, donde las hectáreas sembradas fueran menos que el año anterior y donde las hectáreas erradicadas fueran más que durante el año previo.

Por su parte, el punto 4 del acuerdo final de paz “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” (2016), que contiene las propuestas para la erradicación de cultivos ilícitos y otras estrategias como el PNIS, muestra, según el informe elaborado por el Instituto Kroc (2019), los siguientes resultados al medirse la implementación de lo pactado frente a las problemáticas relacionadas con las drogas ilícitas en el país entre los negociadores del gobierno y de las FARC:

- El PNIS, identificado como el programa de sustitución de cultivos ilícitos, evidencia resultados favorables con el aumento de familias que se unieron a los acuerdos individuales para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y la disminución del riesgo de resiembra.
- Aumentan los retos del PNIS para cumplir las condiciones y las obligaciones pactadas con las familias donde no existe presencia del Estado.
- Es importante implementar una estructura que se integre al PNIS y promueva la prevención del consumo de sustancias ilícitas para atacar todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y desmotivar la producción de cocaína con la reducción de la demanda.
- Se hace ineludible la búsqueda de estrategias de cooperación internacional que atiendan los requerimientos en cuestiones como el narcotráfico y otros fenómenos que producen violencia y la consolidación de la presencia de organizaciones armadas que tienen como medio de financiación este tipo de actividades ilegales, y las cuales obstaculizan la implementación y la efectividad del PNIS en todo el territorio nacional.

Así mismo, con su informe el Instituto Kroc (2019) determina que la solución lograda durante 2017 y 2018 frente a los problemas de las drogas ilícitas es mínima, pues a pesar de que el porcentaje de implementación ha crecido paulatinamente, son pocas las iniciativas y las metas que se han logrado, como se muestra en la figura 3.

Figura 3. Porcentaje de implementación de las estrategias y las soluciones al problema de las drogas luego de la firma del acuerdo de paz



Fuente: Instituto Kroc (2019).

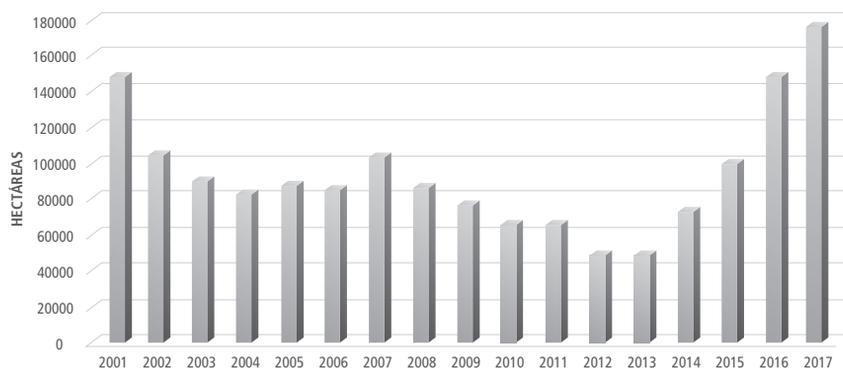
La figura 3 puede mostrar un escenario poco favorable para el PNIS, ya que el incumplimiento de las metas propuestas para este punto puede representar mayores retos para el PNIS, el cual, de acuerdo con el Instituto Kroc, sí mostró resultados positivos con la adhesión de más familias a los acuerdos voluntarios de sustitución de cultivos ilícitos.

Cultivos ilícitos en Colombia durante 2017

El informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos del PNIS correspondiente a 2017 muestra cifras que revelan una situación difícil para los cultivos ilícitos, pues los programas, las estrategias y las medidas asumidas por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos no estaban siendo efectivas, ya que, a lo largo de dicho año las hectáreas cultivadas —y, por ende, los territorios con presencia de cultivos de coca— llegaron a 167.400, según lo cual aumentaron en el 33% (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018).

En la figura 4 es posible observar la continuidad del fenómeno de crecimiento de los cultivos de coca en el país; en esta herramienta se demuestra lo que *a priori* se definiría como la ineficacia del PNIS y la de otras herramientas que fueron implementadas con la entrada en vigencia del acuerdo final con las FARC.

Figura 4. Crecimiento de los cultivos ilícitos desde 2001 hasta 2017



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos (2018).

A primera vista, y a partir de las cifras del informe de monitoreo de la UNODC, podría concluirse de manera anticipada que el PNIS no estaba logrando sus objetivos; además, sin embargo, en el informe de la Defensoría del Pueblo sobre el PNIS (2017) se afirma que el PNIS y cualquier estrategia que pudiera implementarse a partir del acuerdo final de paz no sería suficiente ante una sociedad mundial que incrementa la demanda de drogas ilícitas y necesita estrategias que se encuentren alineadas con las políticas internacionales y la agenda política internacional.

La anterior afirmación puede resultar desconcertante respecto a lo que el Gobierno nacional planteó como una posible solución al problema de las drogas en el país; no obstante, si bien la Defensoría del Pueblo considera que el programa es una alternativa momentánea, también verifica el cumplimiento de las metas propuestas para el PNIS en el primer

año (2017), revisión en la cual se halló que hasta noviembre de 2017 se unieron, aproximadamente, 54.180 familias al programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, lo que representa la sustitución de 40.000 hectáreas de coca (pp. 47-48), como se muestra en la tabla 1, y pone en evidencia el incumplimiento de las metas propuestas para el primer año y, con ello, la innegable existencia de brechas en el PNIS.

Tabla 1. Hectáreas erradicadas y familias adscritas en el primer año al PNIS

AVANCE DEL PNIS - noviembre de 2017			
	Número de familias	Cantidad de hectáreas de coca	Grado de vinculación al PNIS
	29.600 familias	17.358 Has	Vinculación individual al PNIS
	24.580 familias	22.642 Has	Inclusión individual al PNIS Primer pago de asistencia alimentaria (o en proceso de entrega)
TOTAL	54.180 familias	40.000 Has	

Fuente: Defensoría del Pueblo (2017).

Los resultados presentados previamente por la UNODC y por la Defensoría del Pueblo son complementados por los que exhibe la FIP (2018), entidad que revisa las cifras del primer año del PNIS y encuentra que en abril de 2017 el programa no logra los objetivos propuestos ni muestra indicios de alcanzar la meta de 50.000 hectáreas, lo cual, con la perspectiva de la fundación, muestra la amenaza a la sostenibilidad del proceso de sustitución de cultivos ilícitos y, con ello, a la sostenibilidad del PNIS, que encuentra en la desconfianza de los cultivadores hacia el Estado y en el cumplimiento de los beneficios prometidos los principales obstáculos para llegar a la meta propuesta.

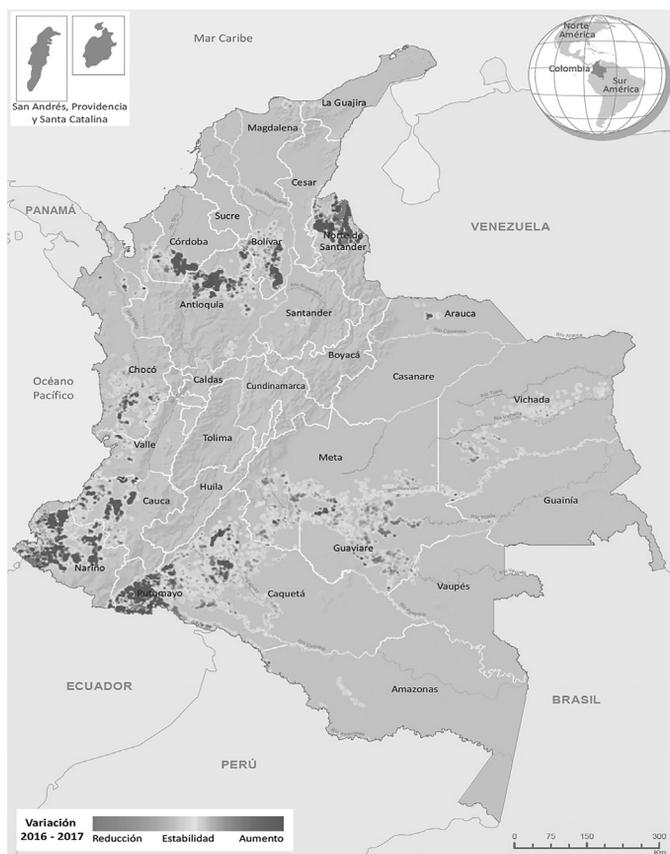
Cada uno de los resultados mostrados en este título hacen evidente la ineficacia del PNIS en la lucha contra el narcotráfico y contra los cultivos ilícitos; a primera vista, ello muestra que 2017 no fue un buen ciclo para dicho programa ni para la solución de las problemáticas relacionadas con las drogas en el país; evidencia, además, la necesidad de reestructurar el programa con base en los resultados y en los hallazgos hechos durante la verificación de las metas y los obstáculos.

Cultivos ilícitos en Cauca durante 2017

Por otro lado, pensar y generalizar los resultados que se hallaron en la gestión del PNIS durante 2017 a lo largo del territorio nacional podría conducir a una conclusión apresurada: cabría pensar que, en Cauca, una de las regiones más afectadas por los cultivos ilícitos, no hubo ningún avance desde la entrada en vigencia del acuerdo final y la implementación del programa de sustitución de cultivos ilícitos.

Infelizmente, la anterior conclusión, al parecer apresurada, resulta ser cierta cuando se revisa el informe del monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos de 2018, donde, a través de un mapa de puntos calientes, como se muestra en la figura 5, se evidencia que en Cauca la variación entre 2016 y 2017 llegó a un punto de estabilidad y aumento de los cultivos; de hecho, más de aumento que de estabilidad, pues en 2016 fueron 12.595 las hectáreas de coca identificadas, mientras que en 2017 la cifra aumentó a 15.960, lo cual pone de manifiesto una variación del 27% (pp. 30-31).

Figura 5. Mapa de puntos calientes que muestra las zonas con mayor presencia de cultivos ilícitos en el país



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas; informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos (2018).

Este mapa muestra un panorama desalentador, por cuanto con la firma del acuerdo de paz con las FARC se esperaba que la sustitución de cultivos ilícitos tuviera un proceso más rápido y eficaz, y que, con la motivación a los campesinos por medio de los subsidios y las asesorías técnicas para ejercer la transición de la ilegalidad a la legalidad, los procedimientos se simplificaran y la calidad de vida de los campesinos mejorase; pero, para sorpresa de todos, la sustitución de cultivos ilícitos no trajo los resultados esperados, lo cual revela el primer indicio de la

necesidad de reestructurar este programa gubernamental ante las falencias presentadas.

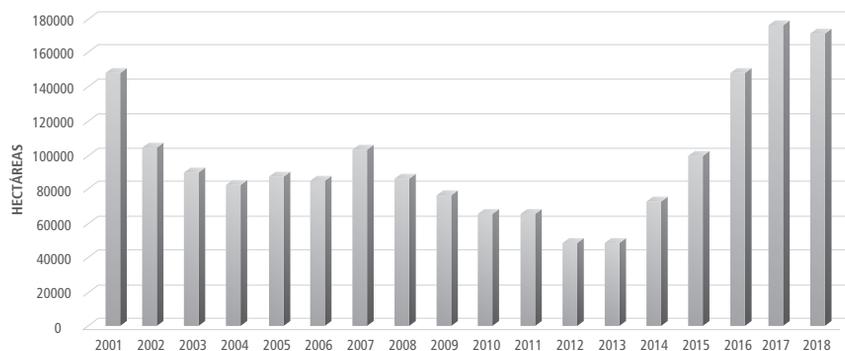
Ahora bien, la perspectiva de la Defensoría del Pueblo muestra otros resultados del PNIS en el departamento de Cauca, donde se suscribieron 3 acuerdos colectivos en los municipios de El Tambo, Rosas y Timbío, situación por la que la erradicación manual o forzosa de siembras ilegales continuó y logró erradicar 1.600 hectáreas en 2017 (Defensoría del Pueblo, 2017), lo que, en concepto de la Defensoría del Pueblo expuso aún más las debilidades del PNIS como principal estrategia para la sustitución de cultivos ilícitos y una mayor efectividad de la erradicación manual en todas las regiones del país, incluyendo el departamento de Cauca.

Las dos fuentes citadas para revisar los resultados logrados por el PNIS en Cauca muestran que una constante en el comportamiento del programa en todo el país fue el incremento de los cultivos ilícitos, y que los hechos demuestran la necesidad de reestructurar los parámetros de dicha estrategia para la disminución de los cultivos ilícitos en esa zona del país; también demuestra, una vez más, la existencia de brechas que ponen en jaque la efectividad del programa y el cumplimiento de los objetivos que se le asignaron a este en el punto 4.1.2 del acuerdo final.

Cultivos ilícitos en Colombia y en Cauca durante 2018

La revisión de las posibles brechas en el PNIS continúa en 2018, con la verificación del cumplimiento de las metas propuestas en la sustitución de los cultivos ilícitos en Colombia. En el año en mención se muestra que, luego de 4 años de mantener una tendencia al crecimiento de las hectáreas de coca sembradas, se presenta una reducción del 1,2%; es decir, los territorios sembrados pasan de 171.000 en 2017 a 169.000 en 2018, como se muestra en la figura 6 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

Figura 6. Crecimiento de los cultivos ilícitos desde 2001 hasta 2018



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019).

Si bien es cierto que no hay una reducción significativa, en 2018 la disminución del 1,2% en la siembra de sustancias ilegales en Colombia evidencia que con el cambio de gobierno y el redireccionamiento de estrategias como el PNIS, este tipo de programas se transforman en una herramienta que, además de lograr la congelación de los territorios con cultivos de coca, sienta las bases que fijan los límites de estos sembrados; en otras palabras, la congelación de los territorios con cultivos de coca no es sino la materialización de uno de los objetivos del PNIS y del Gobierno nacional: evitar que otra parte del territorio nacional sea utilizada como espacio para la siembra de coca u otro tipo de sembrados destinados a drogas ilícitas, como los de marihuana o los de amapola.

Entre tanto, la FIP (2019) toma como punto de referencia a la UNODC para advertir que en 2018 y hasta el último día del primer mes de 2019, de las 51.824 hectáreas vinculadas al PNIS, un total de 29.393 de las hectáreas, que representan el 56% de estas, son parte de la erradicación voluntaria lograda con la firma de compromisos colectivos en algunas de las regiones contagiadas por los cultivos ilícitos; así mismo, de dicho porcentaje solo 9,6 hectáreas corren el riesgo de ser escenario de resiembra (p. 24).

Con la perspectiva de la FIP (2019), los logros del PNIS son percibidos en otros resultados:

- El 76% de las 130.000 familias adscritas al PNIS han firmado acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos ilícitos.
- Las familias vinculadas al programa muestran que en el país solo el 0,6% de la totalidad adscrita muestra riesgo de resiembra en sus territorios.

No obstante, también se encuentran puntos negativos, con los que es posible identificar problemas de fondo que a la postre pueden poner en riesgo la continuidad del programa, e incluso, la sustitución de cultivos ilícitos, pues una de las grandes problemáticas del PNIS es la falta de liquidez para cubrir los gastos que dicha estrategia genera: pago de subsidios a los campesinos y pago de la asistencia técnica prestada a los campesinos, entre otros. De igual forma, el avance logrado en la disminución de cultivos ilícitos no puede ser interpretado como una victoria total, pues, de la misma forma como sucedió en 2017, las cifras y las tendencias que describen la efectividad a lo largo del país pueden ser diferentes de lo observado en departamentos como Cauca, región del país que, con la presencia marcada del conflicto armado, también ha sido partícipe de la cadena de valor del narcotráfico, lo cual indica que la presencia de cultivos ilícitos hace parte de la lucha constante del gobierno y las instituciones que lo representan en esta zona del país.

Cultivos ilícitos en Cauca durante 2018

Así como sucedió en 2017, los avances en materia de cultivos ilícitos no son lo mismo que el aumento de las familias y los territorios adscritos a la sustitución de cultivos ilícitos. Nuevamente, Cauca es el escenario donde los sembrados de coca se incrementaron en el 7%, cifra que concuerda con la conclusión de la UNODC, según la cual el 64% de la coca en esta zona del país se encuentra cerca de varias poblaciones marcadas por la violencia, entre ellas, la población de Argelia, Cauca (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

Así mismo, Cauca es uno de los 22 departamentos del país con presencia continua de cultivos ilícitos, y hace parte de los 5 departamentos

con variación negativa durante 2018; es decir, con un aumento notable de las zonas sembradas con cultivos ilícitos, pues pasa de 15.960 hectáreas en 2017 a 17.117 hectáreas en 2018, lo cual muestra una variación del 7% (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019, p. 32) que a simple vista es poca cosa, pero en materia de drogas puede significar el aumento del monopolio del narcotráfico en la zona. Por lo anterior, Cauca hace parte de los ya mencionados *puntos calientes*, que marcan la densidad de los cultivos en el territorio nacional, como se muestra en la figura 7, y que lo incluyen dentro de las zonas que representan un reto para el PNIS y el Gobierno nacional.

Figura 7. Mapa de la densidad de cultivos ilícitos en Colombia durante 2018



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019).

Es notable que frente al mapa de puntos calientes de 2017 el panorama haya mejorado; sin embargo, eso no significa que haya un panorama favorable, por cuanto los cultivos siguen vigentes, junto con la violencia y la presencia de GAO, grupos residuales de las FARC, el ELN y otras estructuras delincuenciales que continúan operando en la región; sobre lo anterior la UNODC afirma:

En 2018, el 70% de los desmantelamientos de infraestructuras de producción primaria; el 74 % de las infraestructuras de producción de clorhidrato de cocaína afectadas, y el 56% de las incautaciones de base de cocaína reportadas en el país, se concentraron en cuatro departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca. (2019, p. 68)

Por otra parte, según las cifras que hablan del PNIS, en 2018 hubo 99.097 familias que se vincularon al programa en el departamento del Cauca; dichas familias provienen de los municipios de Jambaló y Rosas, donde las familias ya han recibido el primer pago por ser parte de la estrategia de sustitución de cultivos ilícitos, caso contrario al municipio del Tambo que aumenta la amenaza de la presencia de cultivos de coca (p. 109).

Desde un punto de vista personal, las cifras de Cauca que arrojan los estudios hechos por la UNODC pueden mostrar un avance en el papel del PNIS dentro del cumplimiento del acuerdo de paz, la reforma rural y la reestructuración para consolidar la paz en el territorio caucano, uno de los más afectados por el conflicto armado; no obstante, es difícil afirmar que el PNIS ha servido en un departamento que a lo largo de los últimos cuatro años muestra una densidad alta en la concentración de cultivos de coca, y donde, aparentemente, son altas las posibilidades de resurja el conflicto armado.

Por su parte, la FIP expone la situación de 2018 del PNIS y de los recolectores, que también hacen parte de dicho programa; de acuerdo con el informe de la entidad, los recolectores adscritos al programa no están vinculados al plan de atención, lo cual pone de manifiesto otro problema que marca las brechas del PNIS. Lo anterior se une a la situación de seguridad de quienes se relacionan con los procesos de inscripción a los procesos en Cauca o los lideran: por ejemplo, en el municipio Policarpa

las Autodefensas Gaitanistas se han encargado de reunirse con líderes de las Juntas de Acción Comunal para amenazarlos y advertirlos de lo que puede pasar si siguen promoviendo la sustitución de cultivos ilícitos y el PNIS.

Hasta ahora, la UNODC y la Fundación Ideas para la Paz exponen un escenario no muy diferente del que se presenta en 2019; si bien es cierto que en las estadísticas generales las cifras muestran un resultado positivo, en la focalización hecha en Cauca los datos no evidencian algún tipo de avance; es complicado emitir una conclusión apresurada con la que se sentencie la ineficacia del PNIS; sin embargo, sí existe la posibilidad de reconocer que hay varias fallas en la formulación y la implementación de este programa, que, al parecer, necesita ser fortalecido para alcanzar las metas propuestas por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y los negociadores de La Habana.

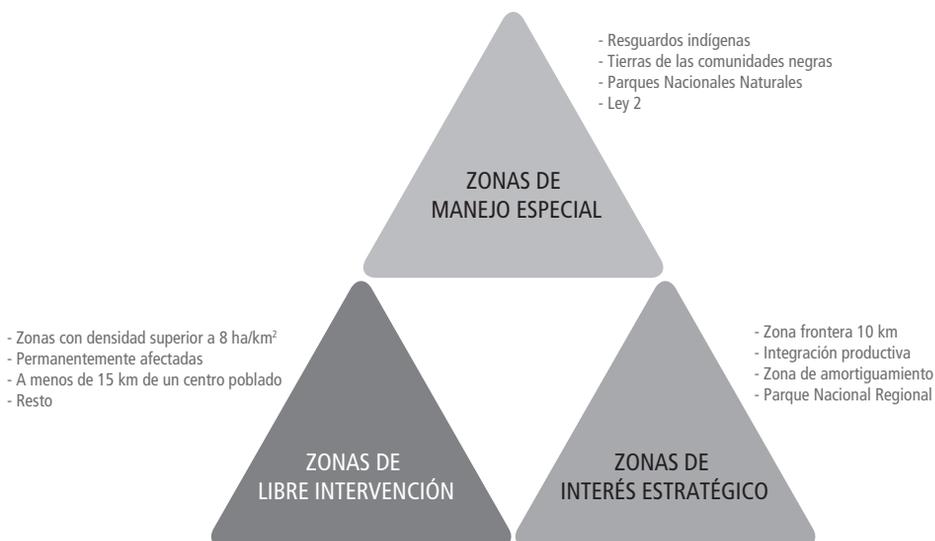
Cambios hechos al PNIS durante el gobierno Duque

El cambio de gobierno cobija una parte del periodo del PNIS estudiado en el presente documento; por eso, es importante mencionar que 2018 finaliza en medio de un entorno de transición en el que, a pesar de la continuidad del programa, fue necesario crear una herramienta adicional que complementara las acciones del PNIS y lo reestructurara, con miras al cumplimiento de metas que pudieran ayudar a reducir el impacto de los cultivos ilícitos en el país y en Cauca.

En agosto de 2018 termina la incertidumbre y se confirma la continuación del PNIS por medio de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas 2018-2022; no obstante, dicho programa tendría un cambio, que se materializa a través de la Política Integral Ruta Futuro, que tiene como pilares: 1) reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto; 2) reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos; 3) desarticular y afectar las estructuras criminales, y 4) afectar las economías y las rentas criminales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019, p. 24).

Así mismo, esta política clasifica los territorios con presencia de cultivos ilícitos teniendo en cuenta la densidad de los cultivos, la afectación que hacen a la población civil y las oportunidades de mejora, como se muestra en la figura 8.

Figura 8. Clasificación de territorios con cultivos ilícitos según la Política Ruta Futuro



Fuente: elaboración propia, con base en información obtenida de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019).

Aparentemente, las mencionadas modificaciones están mostrando resultados favorables, por cuanto el incremento de cultivos ilícitos se detuvo y existe una reducción del 1,2% en las cifras, que pasaron de 171.000 hectáreas sembradas por km² a 169.000 hectáreas sembradas por km² (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019), teniendo en cuenta que dentro de la reducción de los cultivos ilícitos se contempla la sustitución de cultivos de coca; por lo tanto, es posible deducir *a priori* que el PNIS y la reestructuración han funcionado.

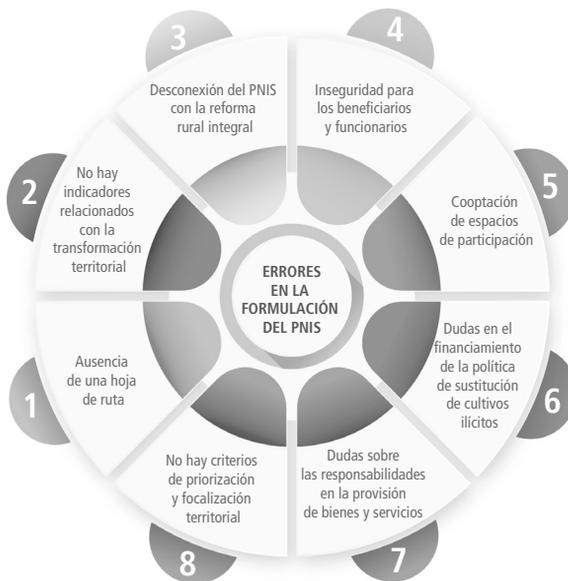
Brechas existentes en el PNIS y cambios efectuados en el programa a partir de 2018

Brechas identificadas en el PNIS

El término “brecha” tiene varias definiciones; algunas de ellas se relacionan con la salud; otras, con las estructuras de los edificios, y otras, con la gestión pública de un país. No obstante, y teniendo en cuenta el objeto de estudio del presente trabajo, este es un vocablo que, por lo común, se utiliza para explicar los vacíos que se encuentran en alguna política pública o las posibles falencias en su formulación y su posterior implementación.

Teniendo claro este concepto, es posible proseguir con la identificación de los errores que produjeron las brechas identificadas a lo largo de este artículo. De acuerdo con la FIP (2019), dentro de la lista de errores se encuentran las que se muestran en la figura 9.

Figura 9. Errores en la formulación y la implementación del PNIS



Fuente: elaboración propia, con base en información de Fundación Ideas para la Paz (2019).

De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz, los mencionados errores marcaron el punto de partida para establecer metas que no se podían cumplir frente a la sustitución y la erradicación de cultivos ilícitos, y para la identificación problemáticas en el primer año de implementación del PNIS; a eso se suma el hecho de que el PNIS entra en vigencia en medio de un ambiente difícil y que no contaba con las condiciones necesarias para su ejecución de la manera más apropiada y orientada a las metas ya descritas (la sustitución de 50.000 hectáreas).

A partir del análisis hecho por la FIP (2019), se identifican las primeras brechas; estas son:

- **Brecha de financiación:** El PNIS no cuenta con el capital necesario para pagar los costos correspondientes a las familias que están adscritas a los acuerdos colectivos, ni a las que se inscriban desde 2019.
- **Brechas operativas:** La ejecución del programa ha estado limitada por la carencia de personal y la falta de articulación con las entidades territoriales que pueden incrementar el personal y, con ello, las capacidades necesarias para el desarrollo de los componentes del programa. Dentro de las brechas operativas se incluyen también las fallas en materia de asistencia técnica, la cual, a su vez, se ha visto retrasada por cuestiones de pagos y selección de organizaciones que apoyan la labor de los nuevos proyectos; con ello, también se demoran la formulación y el inicio de los proyectos productivos, hecho que produce desconfianza en el programa e incertidumbre para las familias que dejan los cultivos ilícitos, y ante tal situación no encuentran otra forma de ingreso.
- **Brecha de tiempo:** Los componentes no están siendo desarrollados en el tiempo esperado o planeado; la cobertura del PNIS resulta insuficiente ante a la inscripción de recolectores y campesinos cultivadores inscritos; por ende, la asistencia técnica ha sido poca frente a la necesaria, y los pagos y la seguridad alimentaria han sufrido retrasos que imposibilitan el cumplimiento de los tiempos del PNIS, como se muestra en la figura 10.

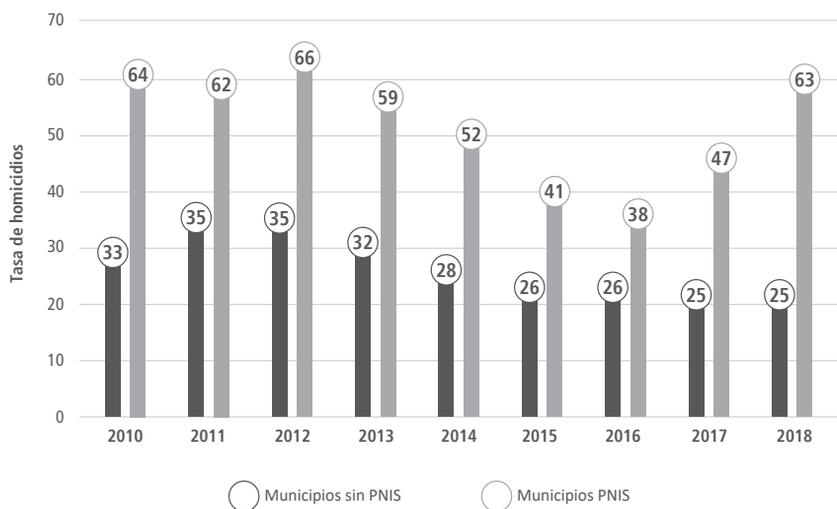
Figura 10. Representación gráfica de la brecha de tiempo identificada por la FIP en la ejecución del PNIS



Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2019).

- **Brechas en los sistemas de información:** La carencia de herramientas para obtener información de las familias que se vinculan al programa desencadena sanciones a las familias, que a la postre son sancionadas por no cumplir con los requisitos, y entonces los lotes son partidos para seguir con los cultivos de coca, con la sustitución de las siembras, etc.
- **Brechas sociales:** Dentro de la implementación del PNIS existen grupos de recolectores apartados de las actividades de interés comunitario que incluyen la asistencia alimentaria y el empleo temporal, situación que genera dificultades, por cuanto no se está cumpliendo con las promesas hechas y los recolectores deben migrar a zonas donde hay cultivos ilícitos, como en El Tambo.
- **Brechas de seguridad:** En este tipo de fallas se contempla la ausencia de estrategias de seguridad para promotores, adscritos y funcionarios del PNIS en zonas de Colombia y de Cauca donde operan el ELN y grupos residuales de las FARC, que siguen delinquiendo y con la muerte de líderes sociales y de civiles crean una situación que evidencia el peligro para quienes se adhieren al PNIS, como se muestra en la figura 11; además, fomentan que el riesgo de resiembra se mantenga.

Figura 11. Estadísticas de homicidios en municipios sin PNIS y en municipios donde funciona el PNIS



Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2019).

Por otro lado, las mencionadas brechas sociales son confirmadas por la FIP y por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en la publicación *¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)* (2018), en la cual demuestran que a las situaciones descritas se suman la caracterización demográfica de los territorios con cultivos ilícitos, donde se deja de lado la situación de pobreza de cultivadores y recolectores, a lo cual se suman las brechas de género, lo que, a su vez, en algunos casos puede representar un obstáculo para vincular a mujeres dentro del programa (pp. 7-9).

Otros autores también reconocieron la existencia de brechas en los primeros años de ejecución del PNIS; un ejemplo es Johana Silva (2018), quien, desde un punto de vista, contrario al del gobierno, expresa que una de las brechas del PNIS es la ausencia de la intervención integral del Estado, por cuanto es necesario atender con prontitud las necesidades de cultivadores y recolectores que no se lucraron de dicha actividad, y por

eso hacen parte de la población pobre de regiones de Colombia como Cauca (p. 56).

Una última muestra de las brechas del PNIS en Colombia y en Cauca la presentan Isabel Pereira y Luis Felipe Cruz (2017), cuya obra complementa la ya identificada brecha de seguridad, a la cual reconocen como brecha de “seguridad, defensa, justicia, salud y desarrollo” (p. 14), y que se concentra en la ausencia de instituciones, actores y autoridades coordinados, que trabajen de manera conjunta para cerrar las demás brechas del PNIS en Colombia y en Cauca y, además, contribuyan a la disminución de los cultivos ilícitos desde la erradicación y la sustitución de siembras ilegales.

Conclusiones

La revisión del PNIS, su definición, su finalidad y sus objetivos permiten observar que en el país hay distintas herramientas que han sido implementadas en la búsqueda de soluciones efectivas que contribuyan a la disminución de cultivos ilícitos; el PNIS, que entra en vigencia con el Decreto Ley 896 de 2017, plantea una propuesta interesante, en la que se les ofrece a campesinos y cultivadores una vida diferente; sin embargo, hay brechas sociales, económicas y financieras que demuestran la falla en la planeación del programa analizado y la posibilidad de fallar en alcanzar las metas propuestas; sobre todo, cuando se trata del periodo de postacuerdo con las FARC.

Por otro lado, la revisión y el análisis de las cifras presentadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la FIP, concernientes a los cultivos ilícitos y la sustitución de estos en el territorio nacional y en Cauca, permiten encontrar la difícil situación de la política antidrogas en Colombia y la ineludible necesidad de reestructurar estrategias como el PNIS para alinearlas con políticas rurales e internacionales; esto, con el fin de encontrar soportes y apoyo que sirvan en momentos de crisis y aseguren hasta cierto punto la efectividad de los programas de sustitución de cultivos ilícitos en el país.

A lo largo de este trabajo se relacionaron la definición, los objetivos y la finalidad del PNIS; así mismo, se presentaron las cifras de sustitución y cultivos ilícitos con los que fue posible encontrar las fallas de la implementación del programa y, al mismo tiempo, revisar cuál fue el papel que el PNIS jugó desde su implementación, el cual, con base en los datos estadísticos, fue superfluo, ya que desde el momento de la formulación de las estrategias y los componentes no se hizo una planeación prospectiva que ayudara con la prevención de escenarios que se presentan en la actualidad, y dentro de los que se encuentran la migración de recolectores que no han recibido los beneficios del PNIS o los campesinos cultivadores que, ante la presión de los GAO que aun delinquen en estas zonas, siguen con la siembra ilegal, y en algunos casos combinan sus parcelas para recibir los dos beneficios: el pago del subsidio del gobierno y el pago por la producción de coca.

Finalmente, las brechas encontradas hasta mediados de 2018 se relacionan con aspectos básicos de la sociedad colombiana: economía, problemáticas sociales y seguridad; todos estos aspectos juegan un papel importante dentro de la construcción de paz y la minimización del impacto de los cultivos ilícitos y el narcotráfico en zonas como Cauca, departamento que ha sufrido los efectos del conflicto armado y se mantiene bajo el yugo del narcotráfico esperando que la revisión del PNIS, de sus efectos y de sus resultados lleve a la implementación de estrategias capaces de lograr que la reducción de los cultivos ilícitos a través de la sustitución también se dé en esta zona del país.

LA POLÍTICA PÚBLICA DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO EN COLOMBIA: UNA PERSPEC- TIVA DESDE EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO (AED)

*Mauricio Antonio Torres Guarnizo
Capitán Daniel Felipe Páez Ramírez*

Capítulo de libro producto 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, DIH y DICA, del grupo de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Colciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, adscrito y financiado por la ESDEG.

Resumen

Para 2012, los colombianos se percataron de que las políticas implementadas hasta allí no aseguraban la erradicación de los cultivos ilícitos; por tanto, dentro del marco de los acuerdos de paz en La Habana se estructuran nuevos mecanismos que permiten asegurar el logro de tal objetivo al tiempo que ofrecen garantías a los DD. HH. del campesinado colombiano dentro del marco de la reforma rural integral (RRI), donde se encuentra el PNIS; sin embargo, se evidencia un incremento considerable en los cultivos de uso ilícito entre 2012 y 2016. Es probable, pues, que las familias campesinas que se encuentran fuera del marco de los programas gubernamentales encuentren en la ilegalidad los garantes sociales y económicos que las seducen para seguir actuando por fuera de la ley.

En vista de lo planteado, este texto se propone responder si con la perspectiva del análisis económico del derecho es o no eficiente la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito frente al incremento en la siembra de cultivos ilícitos en Colombia. Con tal fin, la metodología de investigación se fundamenta en un análisis y un tratamiento de datos de tipo cuantitativo de enfoque deductivo, debido a que a través de las cifras arrojadas por seguimientos a los procesos de PNIS por parte de organizaciones como La Fundación de Paz y Reconciliación o la FIP, ente otras, se puede obtener una mirada objetiva y pragmática acerca de la asertividad del mencionado proceso y sus resultados.

Palabras clave

Cultivos ilícitos, sustitución de cultivos ilícitos, RRI, PNIS

Introducción

En 2012, el Gobierno colombiano tuvo la certeza de que las políticas públicas contra los cultivos ilícitos no fueron eficaces dentro del marco de la erradicación tanto por aspersión como manual, pues no existía garantía de desarrollo social por parte del Estado para que los cultivadores de hoja de coca entraran a la legalidad laboral y no siguieran en la marginalidad ilegal. En razón de lo anterior, la administración aprovechó la oportunidad para estructurar esa política pública contra los cultivos ilícitos en el escenario de la mesa de conversación con las FARC-EP, como lo afirmó Benítez (2014), garante de Cuba en los diálogos sobre la solución al problema de las drogas ilícitas. Así mismo, aseguró, en su momento, que el Gobierno debe expedir y poner en marcha un programa de sustitución de cultivos de uso ilícito y programas de prevención del consumo y salud pública, con el fin de darle solución al fenómeno de producción, comercialización de narcóticos, así como garantías de sus DD. HH. al campesino colombiano.

Botero et al. (2015) afirman que una economía desestabilizada tiende a perpetuar las condiciones de marginamiento y pobreza que le dieron origen. Una situación crítica y dramática que, por ejemplo, vive la población campesina del departamento de Guaviare, una población vulnerable porque está “atrapada” en la pobreza, lo cual le vuelve imposible conquistar una estabilidad socioeconómica bajo el actual modelo de desarrollo agrario promovido por el gobierno. Consecuente con lo anterior, Botero et al. (2015) establecen que la población, en su gran mayoría, se encuentra en las zonas de media y baja intervención definidas, donde

desarrollan sus actividades productivas que corresponden, básicamente, con los sistemas de producción agropecuario familiar y ganadero familiar, de poca o nula rentabilidad, la cual es suplida por los altos ingresos que genera el cultivo de uso ilícito de coca y su procesamiento primario en pasta de coca para el sostenimiento de sus necesidades básicas como seres humanos.

También es importante someter a análisis o, al menos, poner sobre la mesa de la evaluación crítica, el fenómeno de la *desecuritización* que se desencadena sobre la población colombiana a partir de la sustitución exitosa de cultivos de uso ilícito; un análisis, como menciona Montero (2017), a partir de los procesos de securitización mundial sobre la producción y el consumo de drogas —y sobre el pueblo colombiano, como uno de los mayores productores y exportadores de sustancias ilícitas a escala mundial desde finales del siglo pasado—, desde cuando el entonces presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, ya aseguraba que el consumo de drogas es el enemigo número uno del pueblo estadounidense, en 1971 (*securitización*), y a partir de todas las consecuencias políticas y sociales en las que se tradujo esto para los colombianos, tales como limitantes comerciales, estigmas y xenofobia, entre muchos más. Sin embargo, desde la implementación de los planes gubernamentales para la erradicación del fenómeno de los cultivos de uso ilícito, paulatinamente y en un avance prolongado en el tiempo, los colombianos han ido avanzando en el fenómeno de *desecuritización*, tanto del conflicto armado a partir del inicio y la firma de los acuerdos de paz en La Habana, como también de ser el enemigo número uno de las políticas antidrogas implementadas en el mundo.

En consecuencia con lo anterior, se estructuró el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el cual se contemplaron seis puntos, entre los que se encuentran dos con una relación muy evidente: por una parte, el punto 1, denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”; por otra, el punto cuatro 4, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”.

En el primer punto, el Gobierno nacional se comprometió a generar políticas públicas frente a la RRI, en materia de acceso y formalización de la propiedad, adecuación de tierras, vivienda, asistencia técnica, estímulos a la economía solidaria y cooperativa, subsidios, generación de ingresos y crédito, mercadeo y comercialización, y programas de compras estatales, así como la provisión de bienes y servicios públicos. Entre los planes y los programas acordados dentro del marco de la RRI se encuentra el PNIS, el cual se desarrolla en el subpunto 4.1., como uno de los “programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos”.

Este programa consiste en estimular la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados de forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas, y contando con el apoyo de sus líderes.

Por su parte, dentro del desarrollo del punto 4 del mencionado acuerdo se especificó que dicha sustitución debe ser de manera voluntaria, con el compromiso de cada una de las comunidades que se acojan a esta política pública. Posteriormente, a través del Decreto Ley 896, del 29 de mayo de 2017, se estableció que los beneficiarios del PNIS serían las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a la sustitución, a la no resiembra, y a no volver a estar involucradas en labores asociadas a dichos cultivos.

Los textos del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera fueron públicos desde 2014; es decir, la intención del beneficio del subsidio prácticamente generó una expectativa real para los campesinos cuya subsistencia dependía de cultivos ilegales, como también, para los de los cultivos legales.

A pesar de lo anterior, y partiendo de que uno de los objetivos del PNIS es promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito,

la UNODC afirma que desde 2012 se evidencia un incremento en los cultivos de coca en Colombia. La cifra más alta se evidenció al pasar de 96.000 hectáreas en 2015 a 146.000 hectáreas en 2016; es decir el 52% de incremento. Con ello podría afirmarse que las familias campesinas han encontrado nuevos estímulos o incentivos para que se incrementara la siembra de cultivos ilícitos, pues familias que antes no se dedicaban a ese tipo de cultivos pasaron a cultivarlos, y las que ya lo hacían incrementaron su participación.

Entonces, podría decirse que es muy probable que la política pública PNIS incentive a que las familias campesinas que no son beneficiarias del mencionado programa se involucren en la siembra de tales cultivos, con el fin de obtener provecho del subsidio integral, de carácter no reembolsable, que otorga el Estado colombiano. En otras palabras, este incentivo económico (perverso) generó un incremento en la siembra de cultivos ilícitos.

La situación descrita podría ser examinada con diferentes perspectivas; sin embargo, en el momento en que los acuerdos se traducen en normas de derecho que implican comportamientos en el mundo de las relaciones económicas, cobra relevancia una corriente teórica conocida como análisis económico del derecho (AED), la cual se fundamenta en tres presupuestos: 1) los seres humanos toman decisiones apelando a su racionalidad; 2) siempre lo hacen buscando la eficiencia, y 3) la normatividad funciona como un sistema de incentivos para que se tomen determinadas decisiones, tal como funcionan los precios en el sistema de mercado.

Con la lógica del AED, el incentivo propuesto en el PNIS en la normatividad conlleva que los comportamientos de los destinatarios de la norma tomen decisiones contrarias a lo que persigue el programa en términos generales; en otras palabras, lo que ha pasado a partir de la instauración de este incentivo no ha sido la sustitución voluntaria, sino, por el contrario, el incremento de los cultivos ilícitos, con miras a obtener el incentivo. Lo anterior pone en entredicho tanto la eficacia de la norma como la eficiencia del incentivo.

De lo descrito surge la siguiente pregunta: *Con la perspectiva del AED, ¿es eficiente la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito frente al incremento en la siembra de cultivos ilícitos en Colombia?*

El objetivo del presente escrito será analizar la eficiencia de la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito con la perspectiva del AED, frente al incremento en la siembra de cultivos ilícitos por obtener provecho del subsidio integral, de carácter no reembolsable, que otorga el Estado colombiano.

Para el cumplimiento del objetivo planteado, se busca: 1) caracterizar el contexto socioeconómico actual de las familias campesinas, a través de un caso especial, como lo es el departamento de Guaviare, en cuanto a la demanda y la calidad de oportunidades para el desarrollo de proyectos productivos en el campo con el ánimo de sustentar cómo la endeble presencia institucional del Estado colombiano genera pobreza, abandono, marginalidad; 2) identificar la política pública actual en la materia, para analizar su implementación, su ejecución y su impacto, tomando como base el acuerdo de paz, y 3) establecer, desde la óptica del AED, si dicha política pública es eficiente respecto a los beneficios y las oportunidades que ha generado en esta zona del país.

El presente análisis corresponde a una investigación aplicada, desarrollada desde el enfoque cualitativo, propio de las ciencias sociales, y el cual utilizará los presupuestos y las herramientas propios desarrollados por la escuela del AED, con el fin de analizar de manera profunda la política pública PNIS en un determinado grupo poblacional, cuya muestra se puede transpolar a la generalidad de la población hacia la que va dirigida la mencionada política.

El contexto socioeconómico de las familias campesinas en Colombia. Situación fáctica en el departamento de Guaviare

Inicialmente, se hará una descripción del contexto socioeconómico de las familias campesinas colombianas, a quienes especialmente van

dirigidas las políticas públicas de sustitución de cultivos. Por tal razón, se analizará la realidad del departamento del Guaviare, por cuanto es una entidad territorial donde se presenta un número significativo de cultivos ilícitos, y que por su ubicación geográfica ha sido, en términos estratégicos, un espacio importante para los grupos al margen de la ley que se han dedicado a las actividades de narcotráfico.

Un contexto socioeconómico concierne a la inclinación de la economía en el análisis de la sociedad para estudiar las interacciones comportamentales de los individuos y los grupos a través de las contingencias que se presentan en la humanidad; debe, además, basarse en un amplio espectro de indicadores de desarrollo socioeconómico (Soares, 2003). Los factores que se pueden determinar en el proceso de estudio son evaluados y ponderados, a fin de establecer las líneas de acción para la toma de decisiones, teniendo en cuenta distintas disciplinas científicas, como la psicología, la sociología, la antropología, la economía, la filología y la historia (Rodrigo, 1994).

El departamento de Guaviare está ubicado en la región de la Amazonía. Limita con cuatro departamentos: Meta, Vichada, Vaupés y Caquetá, y tiene una extensión territorial de 53.460 km². Su división política comprende 4 municipios: la capital es San José del Guaviare y los otros 3 municipios son Calamar, Retorno y Miraflores. Su denominación como departamento de Colombia fue el 4 de julio de 1991, tras la expedición de la Constitución Política de 1991; antes de ello tenía la denominación de comisaría, segregada, a su vez, de la comisaría del Vaupés, como lo estableció la Ley 55 del 23 de diciembre de 1977 (Gobernación del Guaviare, 2017).

Este departamento ha estado a merced del conflicto armado interno desde su creación hasta la fecha. La gran extensión de su territorio lo hace muy atractivo para los GAO, los cuales tienen su fuente de ingresos para la guerra en diferentes actividades delictivas como el narcotráfico, el secuestro y la extorsión. Restrepo et al. (2009) plantean que la económica es la principal razón para aumentar la capacidad no solo de poder militar, sino de recursos productivos de dichos grupos, pues en el conflicto el negocio de las armas es lo bastante lucrativo que la parti-

cipación de los GAO sea más dinámica en las actividades delictivas ya mencionadas.

Por lo planteado, cobra relevancia hacer un análisis cronológico, a partir de 2012, sobre las políticas de gobierno que se han expedido para el departamento y los municipios que este comprende, a fin de establecer el contexto socioeconómico de las familias campesinas de Guaviare frente a la garantía de los DD. HH.

La transformación de este departamento en sus aspectos sociales, económicos, culturales y agrarios ha sido muy deficiente. Como parece apenas lógico, San José del Guaviare, como capital, ha liderado el proceso de desarrollo e innovación del departamento. Según la Alcaldía de San José del Guaviare (2012), para que se alcanzara el desarrollo del sector rural del municipio serían fundamentales las alianzas estratégicas con empresas privadas, organizaciones de segundo nivel y entidades territoriales, como una forma de fortalecer y proyectar a largo plazo los procesos de producción, transformación y comercialización de los productos del campo; sin embargo, ello no fue posible, pues esta iniciativa pretendía que por medio de la asociatividad, el cooperativismo, la generación de microempresas agropecuarias y demás formas organizativas, basadas en principios de autogestión, se garantizaran la apropiación y la consolidación de las organizaciones del campo guaviarense, sin dejar de lado la implementación de una política pública de desarrollo agropecuario, incluyendo un análisis de actores, mercados, oferta de alimento y canasta alimentaria, la cual nunca fue efectiva para los campesinos guaviarenses.

Por otro lado, la Alcaldía de San José del Guaviare (2012) contempló el capital humano para el servicio de jornales para la productividad, buscando promover el manejo empresarial de las fincas, las tiendas comunitarias, los centros de acopio, los fondos rotatorios, los mercados campesinos, la asistencia técnica en la siembra, la cosecha, la poscosecha y el manejo de los frutos para el transporte, y la colocación en el mercado de destino, lo que en el papel fue perfecto; pero ni las condiciones de seguridad ni el rendimiento económico propio del cultivo de coca permitieron que, en la práctica, eso funcionara.

Para ratificar lo anterior, Colciencias, la Gobernación del Guaviare y otras entidades (2013) sostuvieron que, desde hace 30 años, el desarrollo de cultivos comerciales de coca para la producción de sulfato y clorhidrato de cocaína generó un contexto de ilicitud que marcó la historia económica, social, ambiental y política del departamento, sin desconocerse que la base económica se respalda en la actualidad con actividades de carácter agropecuario, mercantil y de servicios, las cuales no generan los mismos ingresos que las actividades ilícitas, pues las vías de acceso entre los municipios hacia la capital son demasiado precarias, por lo que el transporte de alimentos es demasiado costoso. En consecuencia con lo anterior, Esteve (2009) afirma que la mayor parte de los productores campesinos laboran en condiciones de precariedad y corriendo riesgos de toda índole, sumando ello a las condiciones climáticas de cada departamento, las incertidumbres de mercado, los movimientos de las economías locales y el acceso a las vías rurales.

Ahora bien, en el documento técnico de análisis del territorio del plan de ordenamiento territorial de San José del Guaviare, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (2012) refiere que la presencia de los cultivos ilícitos, principalmente la coca, inicialmente impactó de manera significativa a muchas familias que fueron llegando al departamento buscando consolidar economías campesinas articuladas a las dinámicas económicas del país. Desde el inicio, todas las familias participaban en la producción de la coca; la mujer, se encargaba de elaborar la alimentación para su propia familia y los hombres eran vinculados al cultivo y el procesamiento de la pasta de coca. Posteriormente, con la incursión de la economía de la coca en la zona, se revirtieron las oportunidades, pues con la llegada de este tipo de actividad ilícita, el campesino que se encontraba más retirado de las redes de transporte y más distante de los centros poblados empezó a obtener altas tasas de rentabilidad por la venta de la pasta base de coca, a diferencia de los productores más cercanos a los pueblos, que se dedicaban a la producción legal de cultivos y demás actividades agrícolas para su subsistencia. Como resultado de ello, estos últimos eran cada día más pobres, situación que los obligó a vender su propiedad y desplazarse al área rural, para emprender diferentes proyectos.

Posteriormente, la actividad ilícita permitió a las familias satisfacer sus necesidades básicas, pero surgieron los problemas colectivos por la insuficiencia de vías de comunicación, de créditos, de asistencias médicas, de servicios públicos y de servicios educativos, problemas que fueron inevitables cuando la economía ilícita entró en crisis por la política pública contra los cultivos ilícitos.

Botero et al. (2015) señalan que la economía del campo es incierta en los departamentos de Caquetá y Guaviare, así como en el sur del Meta, debido a que allí las circunstancias de marginamiento y pobreza son extremas; sumado a ello, la población local es vulnerable y termina atrapada en situaciones de narcotráfico, secuestro y extorsión; por ello, es imposible conquistar una estabilidad socioeconómica bajo el actual modelo de desarrollo agrario.

Guaviare es el tercer departamento con el mayor registro de desplazamiento forzado del país. Su capital se destaca por la alta intensidad del fenómeno, a la vez que registra la condición de mayor región receptora de población desplazada. Botero et al. (2015) refieren que el conflicto armado interno puede ser una de las causales reflejadas en la inoperancia de las instituciones en las diferentes dimensiones de su accionar social, económico, ambiental, de justicia, de control territorial y de soberanía nacional. Persiste tal situación porque no se ha podido solucionar recurriendo a medios institucionales, dada la gran debilidad institucional estatal; las instituciones que podrían actuar no lo hacen o, simplemente, no existen, lo que lleva a una situación de insuficiencia institucional aún más grave para la posible solución a los sectores afectados.

En este sentido, la Gobernación del Guaviare (2014) reconoció que el fenómeno del desplazamiento se vincula con aquellos campesinos que estaban relacionados directamente con la producción de coca en las zonas de frontera agrícola del departamento, y que por las fuertes fumigaciones y las acciones de erradicación tuvieron que abandonar sus tareas y dirigirse a los cascos urbanos.

El registro de víctimas del conflicto armado en el departamento da cuenta de un total de 9047 personas que sufrieron algún hecho victimizante en Calamar; 12.935, en El Retorno; 12.638, en Miraflores, y 47.469,

en San José del Guaviare, para un total de 82.089 víctimas reportadas en el departamento hasta 2015; una cifra alta para el promedio de habitantes de la región. Las principales causas del desplazamiento en los últimos años están asociadas al narcotráfico y al control de territorios específicos por parte de las FARC y los reductos de paramilitares (Gobernación del Guaviare, 2014).

Otro aspecto muy importante en la problemática es la infraestructura hospitalaria, la cual es inmensamente precaria. La región solo cuenta con 3 hospitales, que están ubicados en los municipios de El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare; los 2 primeros son de I nivel, y el tercero, de II nivel. Así mismo, hay 2 centros de salud: uno ubicado en el municipio de Calamar, y otro, en el casco urbano de San José del Guaviare. Igualmente, cuenta con 13 puestos de salud y 21 micropuestos de salud.

Es prácticamente inevitable que, en un escenario de desigualdad social y económica, de concentración de la riqueza y de carencia o de fallas institucionales, como lo es el departamento de Guaviare, persistan los incentivos para que quienes concentran los mayores recursos se provean protección solo a sí mismos y desincentiven la provisión pública de seguridad. Por ello, Botero et al. (2015) definen que este tipo de población es vulnerable y supone un alto riesgo social, condición que se agrava por el conflicto armado interno, que la deja en permanente estado de indefensión, por la inefectiva presencia estatal en aspectos sociales básicos, así como en los productivos y los ambientales, y en especial, en lo relacionado con defensa, protección y justicia.

Esto último, a su vez, puede ser interpretado a la luz de la teoría de la justicia de Rawls (1971), como también lo refiere Domínguez (1997), pues señala que, para entender la problemática del campesinado en la frontera amazónica, es necesario entender que dicha frontera no es sino un espacio social donde se amplía la estructura social y de dominación que le dio origen por su propia marginación o por la nula presencia estatal. En ese sentido, las desigualdades sociales y económicas deben resolverse de modo tal que: 1) resulten en el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad —principio de la diferencia— y 2)

generen condiciones de igualdad de oportunidades para todos —justa igualdad de oportunidades— (Rawls, 1971).

Esta teoría también es apoyada, en cierta medida, por el Departamento de la Prosperidad Social (2016), el cual afirma que el panorama es claro frente a la situación de pobreza y de falta de oportunidades que persisten en el departamento de Guaviare; no obstante, refiere también que se ha trabajado de manera ardua en la implementación de modelos productivos sostenibles e incluyentes y en la generación de activos económicos que están favoreciendo a la sostenibilidad de los medios de vida de los campesinos, pero ello no es un proceso fácil ni rápido: al contrario, lleva tiempo y requiere que los aportes económicos sean constantes, para que el campesino guaviareño vaya acompañado de la mano de las demás instituciones del Estado, a fin de que los primeros logren entender que la ruta adecuada es trabajar en el campo de manera legal, y no de la manera tradicional a la que están acostumbrados: la de la ilegalidad.

Por otro lado, no se puede desconocer que la posesión y la propiedad de la tierra son elementos esenciales de los que, históricamente, se han desprendido violencia y el desplazamiento. Por ello, en el departamento se han elaborado políticas públicas en materia de tierras para proteger los derechos de las comunidades campesinas de la región, con el fin de generar un fortalecimiento institucional y de gobernanza democrática, pero dichas iniciativas han sido contrarrestadas por los diferentes fenómenos de criminalidad que siguen persistiendo en el territorio.

La Alcaldía de Miraflores (2016) emitió un programa de gobierno que se basaba en los principios de democracia, solidaridad e inclusión social, así como en una paz sostenible, bajo un enfoque de goce efectivo de derechos de todos los campesinos de la región, con la perspectiva de un modelo económico alternativo, el cual protege las visiones de desarrollo de la tierra y el territorio, y cuyo principal concepto fue el del buen vivir. También tenía iniciativas en la forma de políticas económicas mixtas con los sectores público, privado, solidario y comunitario, respetando las distintas formas de producir, distribuir y consumir la tierra.

Entre las variables más importantes de gobierno a ese respecto estuvieron la gestión y el apoyo para la orientación y la dirección de la

producción agropecuaria hacia la producción de cultivos limpios de la ilegalidad, con agricultura orgánica, apoyando la ejecución de proyectos productivos sostenibles para el campesinado y creando espacios para la socialización de los servicios financieros, como apalancamiento a ganaderos y agricultores, con el único propósito de darle un impulso al campesino guaviareense para que trabaje bajo la óptica de la legalidad.

Martínez (2016) señala algunas realidades del campesinado colombiano, como: que la falta de oportunidades desincentiva la posibilidad de vivir dignamente en el campo; que la tradición agraria está dibujada por la violencia; que el despojo de tierras y el desplazamiento de familias agricultoras son observables en todas las regiones de Colombia, y que la violencia, la pobreza y la concentración de la tierra son resultado del desplazamiento de miles de familias campesinas a la zona urbana por culpa del conflicto armado interno. Así mismo, abundan el despojo de tierras a las familias campesinas y la exagerada concentración de la propiedad de la tierra, lo que, por su parte, es el resultado del narcotráfico y de graves contradicciones en la vocación de uso del suelo para actividades ilícitas.

Un tema muy importante, que también señala Martínez (2016), es el problema del acceso al crédito por parte de las familias campesinas, pues la titularidad de la tierra es, en muchos casos, un requisito para acceder a cualquier crédito o a los subsidios del Estado para el sector rural, ya que la mayoría de los predios rurales no están debidamente registrados y sus ventas son por medio de contratos de promesas de compra-venta; es decir, no pueden suscribir ningún tipo de crédito, pues legalmente no son dueños de lo que “compran”, y por último, las políticas públicas que emite el Estado colombiano para el sector rural tienden a enfocarse en factores como el crédito, el mercado y las tecnologías, las cuales no suplen las necesidades reales de los destinatarios.

La Alcaldía de San José del Guaviare (2016), por medio de su Plan de Desarrollo San José del Guaviare 2016-2019, buscaba impulsar el sector productivo campesino e identificar rutas de comercialización de los productos. Es importante resaltar que en dicho plan se estableció que el municipio cuenta con una infraestructura vial deficiente, y eso dificulta el desarrollo urbano y rural; también, que aproximadamente el 90% de

las vías rurales se encuentran en mal estado, y que no se cuenta con la maquinaria apropiada para llevar a cabo el mejoramiento vial. Por todo ello, se dificulta la comercialización de los productos que siembran los campesinos en la región y se impide el desarrollo económico.

Por otro lado, es claro que el sistema educativo con el que cuenta el departamento no es el ideal, y debido a eso se pretende que debe ser de calidad, eficiente, y buscar una cobertura total en el sector rural para los niños, los jóvenes y los adultos, con el fin de garantizar los DD. HH.

La Alcaldía de San José del Guaviare (2016) reconoce que la ciudad se ubica como una de las urbes de mayor índice de desempleo del país, con una tasa superior a la media nacional, del 14,1% para 2014. El 35,16% del empleo lo genera el sector comercio, mientras que el 30,68% lo genera el sector de servicios comunales, sociales y personales, y mientras el sector rural atraviesa una crisis económica, pues pasó de ser el primer renglón de la economía local durante 1990 a caer al quinto puesto en 2014, y aportar tan solo el 6,2% del producto interno bruto (PIB). Todo ello significa que se deben garantizar las condiciones para el desarrollo sostenible y sustentable, tanto rural como el urbano, del sector haciendo que prevalezca la evolución hacia esquemas productivos con un enfoque empresarial y propiciando el mejoramiento progresivo en la garantía de los servicios sociales básicos, para el progreso en lo urbano y lo rural.

La Gobernación del Guaviare (2016), a su vez, planteó en su plan de desarrollo que se debe potenciar el desarrollo rural integral, pues la prioridad son las regiones afectadas por los cultivos de coca, por medio de sistemas productivos integrales, con enfoque diferencial y étnico, para mejorar las calidades de sus campesinos guaviarenses, y que, a su vez, deben generar procesos de participación y cooperación con todos los actores promoviendo el desarrollo de proyectos productivos, la transformación y la comercialización adecuadas de la producción y teniendo como prioridad las necesidades de las comunidades.

La misma entidad proyecta que el departamento se debe consolidar como un territorio productivo, con un uso y un aprovechamiento eficaces de los suelos y de las características agropecuarias eficientes para

la implementación de programas y proyectos productivos; lo más destacable es su interés en un aumento del emprendimiento de las familias campesinas en la innovación de proyectos productivos, con el fin de incrementar la producción sostenible para superar el fenómeno del narcotráfico con los cultivos de coca.

Es muy importante analizar que el cultivo de coca está relacionado con las zonas de mayor vigorización de los bosques, y que, al contrario, en las zonas de mayor consolidación de población hay menos cultivos ilícitos.

La Gobernación de Guaviare (2017) sostiene que se debe promover la inversión social privada, para complementar los servicios sociales que se deben garantizar a los hogares en condición de pobreza extrema. Ello quiere decir que los recursos públicos son insuficientes para la problemática que vive el departamento. Así mismo, para la mencionada entidad es muy claro que se debe fortalecer la asistencia a la educación formal, promover el no al trabajo infantil y el acceso de la población a agua potable; todos ellos, factores que influyen en la no vulneración de los DD. HH. de niños y adolescentes, pues el trabajo infantil es cómplice de la inasistencia escolar. Se aborda el tema, nuevamente, de expedir políticas públicas para la realización de proyectos productivos y de emprendimiento familiar, las cuales deben suplir o complementar los subsidios o los auxilios que van dirigidos a incrementar las capacidades de poder adquisitivo de las familias campesinas para pasar de actividades ilícitas a actividades lícitas.

El panorama en Guaviare, como ya se evidenció, no es muy alentador, pues aunque se han implementado políticas de gobierno encaminadas a crear modelos productivos sostenibles e incluyentes para la generación de activos económicos en pro del desarrollo del sector rural, con el fin de incentivar las actividades productivas de carácter agropecuario, mercantil y de servicios, indiscutiblemente se podría afirmar que el contexto socioeconómico se ve afectado por los GAO y sus actividades delictivas de narcotráfico, secuestro y extorsión, la presencia de cultivos ilícitos —principalmente, la coca—, el desplazamiento, la precaria infraestructura hospitalaria, la desigual concentración de la riqueza y la

carencia o las fallas institucionales, la situación de extrema pobreza y la falta de oportunidades laborales tanto en el sector rural como en el urbano, el precario sistema educativo y la falta de titularidad de la tierra o los predios rurales que no están debidamente registrados, e impiden la garantía de los DD. HH.

Política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia

Una vez desarrollado el tema del contexto socioeconómico de las familias campesinas colombianas que se dedican a los cultivos ilícitos, tomando como ejemplo la situación en el departamento de Guaviare, se procederá a abordar la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia, sus inicios, su alcance y su implementación posteriores a la firma del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

En septiembre y octubre de 2013, se llevaron a cabo en Bogotá y Guaviare, por parte de la ONU en Colombia, la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, los foros nacionales y regionales sobre la solución al problema de las drogas ilícitas.

En ese escenario se trataron diversos temas, como el Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, así como los planes integrales de desarrollo, con la participación de las comunidades, en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas de sustitución y de recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos, entre otros. El objetivo de estas mesas era, principalmente, ofrecer un espacio de diálogo democrático para que los ciudadanos y organizaciones de diversa índole hicieran sus propuestas sobre dicho tema específico.

Ahora bien, en los escenarios mencionados el asunto de los incentivos económicos se abordó desde de varias posturas: Manuel Ramos, experto en derecho agrario, manifestó que los incentivos para la reconversión productiva podrían ser de gran beneficio para los cultivadores de

coca si se planearan con un horizonte más allá del corto plazo y contaran con los complementos y el acompañamiento institucionales requeridos para superar las situaciones de pobreza (Universidad Nacional de Colombia & Naciones Unidas de Colombia, 2013).

Por otro lado, Luis Fernando Arias, representante de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), señaló que el narcotráfico era una perversión del mercado capitalista y, obviamente, una actividad económica demasiado atractiva para un empresariado dedicado a dicha actividad. Afirmó, además, que el secreto de su rentabilidad está en su ilegalidad, y con esos incentivos lucrativos se empuja a la población a involucrarse en ese mercado; por ello, se deben proponer soluciones certeras.

Por su parte y en esa misma línea, William Martínez ex vicefiscal general de la nación, manifestó que es necesario reflexionar de manera inmediata sobre el asunto, pues el problema de los cultivos de uso ilícito se reduce a los incentivos económicos: las personas, obviamente, se vinculan porque hay estímulos para ello (Universidad Nacional de Colombia & Naciones Unidas de Colombia, 2013).

Para Espinel et al. (2018), es importante manifestar que el acuerdo no está solo para la erradicación de cultivos ilícitos, sino para la transformación de los territorios afectados por ese problema; sin desconocer que la subsistencia de los cultivadores se deriva de los cultivos de uso ilícito, la posible solución al problema de las drogas comprende crear una economía legal, productiva, rentable y sostenible, paralela a la construcción de bienes públicos rurales, como carreteras, puestos de salud y escuelas, para garantizar y fortalecer la libre y tranquila movilidad de dichos territorios.

En el contexto descrito, en septiembre de 2015, el Gobierno nacional diseñó una estrategia llamada los Seis Frentes del Plan Integral de Sustitución de Cultivos, la cual establece tres objetivos estratégicos: 1) reducir el delito asociado al narcotráfico, 2) incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas y 3) atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud

pública, DD. HH. y desarrollo humano; es decir, para el Estado no solo basta con la intención de reducir los cultivos de uso ilícito, sino que también se debe mejorar la calidad de vida de los campesinos.

Por otro lado, ese mismo año se creó la Agencia de Renovación del Territorio (ART), con el fin de contribuir al suministro de bienes públicos y apoyar a la metamorfosis del sector rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Así mismo, esta entidad debía coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto armado interno, las cuales fueron priorizadas por el Gobierno nacional, por medio de la ejecución de planes y proyectos que permitieran su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integraran de manera sostenible al desarrollo del país. Para Espinel et al. (2018), es necesaria la articulación entre la sustitución de cultivos de uso ilícito y la provisión de los bienes y servicios del Estado; es decir, para alcanzar el estado final deseado, que es minimizar los cultivos ilícitos, se requiere, primero, una transformación de los territorios con el ser humano como centro de atención, y no solo con la intención de entregar incentivos económicos, sino pensando en la institucionalidad y haciendo un diagnóstico de todas las necesidades y las contingencias que pueda tener la comunidad campesina.

Ahora bien, durante 2016 se firmó el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Dentro del mencionado texto se desarrollaron varios temas; entre ellos, se estipularon dos puntos relevantes: el punto 1, denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, y el punto 4, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, dentro de los cuales el Estado colombiano se comprometía a tomar medidas para garantizar la sustitución de cultivos ilícitos dentro del marco de una reforma rural integral.

Para la implementación de dichas medidas, el Gobierno nacional expidió el Decreto 902 de 2017, por medio del cual se adoptaron medidas para facilitar la implementación de la RRI, y con el cual se creó el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), como un aporte estatal no reembolsable que podría cubrir hasta el 100% del valor de los

requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo, y en el caso concreto, en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, con el fin de apoyar la producción agropecuaria, la economía solidaria y el restablecimiento de los derechos de los trabajadores rurales.

Por otra parte, también expidió el Decreto 896 de 2017, por medio del cual se creó el PNIS, y se estableció que los beneficiarios de dicho programa serían las familias campesinas en situación de pobreza que deriven su subsistencia de los cultivos de uso ilícito y voluntariamente se comprometan a la sustitución, a la no resiembra y a no estar involucradas en labores asociadas.

En el PNIS se estipuló una cobertura nacional, pero también, que su iniciación se daría en territorios priorizados, teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1) las zonas priorizadas de acuerdo con el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); 2) la densidad de cultivos de uso ilícito y de población del territorio; 3) los parques nacionales naturales según la normatividad vigente, y 4) las comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal diferencial.

En consecuencia con lo anterior, la puesta en marcha del PNIS tenía un requisito indispensable, y se lo denominó *la voluntad*, la cual debía estar plasmada en los acuerdos entre las comunidades y el Gobierno nacional, ya que el propósito para la celebración de los acuerdos ya mencionados se fundamentaba en la democracia, la construcción colectiva, el reconocimiento de las particularidades en cada región, la participación de las comunidades campesinas, los gobiernos locales y la participación de las FARC en las áreas de influencia del conflicto armado interno (Espinel et al., 2018).

Para lo anterior, los acuerdos voluntarios debían cobijar a todos y cada uno de los campesinos habitantes de las veredas que firmaban los pactos, y lo más importante era el compromiso con la no resiembra de cultivos de uso ilícito, la no vinculación a labores asociadas y la no comercialización de materias primas para esa actividad ilícita.

La estructuración del PNIS se construyó bajo la premisa de que las familias campesinas superarían las formas laborales de una economía

ilegal y pasarían a la legal, y se estipuló un plazo de dos años para garantizarle al campesinado beneficiado por el programa un ingreso mensual en el primer año, con un proyecto productivo de ingresos rápidos, y en el segundo año, un proyecto productivo que garantizaría en el futuro la sostenibilidad del campesino hacia la legalidad.

Para Tobón (2018), hay una estrecha relación entre el componente de sustitución de cultivos de uso ilícito y la RRI, pues la vinculación entre la población rural —es decir, los campesinos— y la hoja de coca tiene una explicación de fondo a los problemas que hoy persisten en el campo colombiano, dado que existen profundas brechas sociales entre ciudadanos y campesinos, altos niveles de pobreza, precariedad o inexistencia de bienes y servicios públicos, altos niveles de desigualdad en materia de ingresos y de propiedad sobre la tierra, falta de oportunidades en el campo agropecuario y, lo más importante, falta de políticas públicas orientadas a incentivar las economías campesinas tanto en labores de ilegalidad como en labores de legalidad. Por ello, no se puede hacer un estudio sobre la elaboración de políticas públicas solo en un grupo determinado, sino siempre pensando en el bienestar de todo el campesinado.

Ahora bien, Tobón (2018) sostuvo que el PNIS no podía solo reducirse a los dineros que tenía previsto el Gobierno nacional para el desarrollo del programa, según lo cual las familias que sean beneficiarias recibirían cada una \$36.000.000 para la actividad productiva, pues se podría incurrir en un lamentable fracaso y repetirse las anteriores experiencias de la sustitución de cultivos de hoja de coca, que se basaron, sobre todo, en la financiación a corto plazo de los proyectos productivos, y que se vuelven insostenibles para los campesinos. Por el contrario, el programa debería facilitar las condiciones para que los campesinos participaran en la toma de decisiones desde su reconocimiento pleno como actores sociales y sujetos de derechos políticos. La tabla 2 muestra la asignación monetaria por familia en los términos del PNIS.

Tabla 2. Asignación por familia según los acuerdos del PNIS

Periodo	Asignación familia	Valor/ familia	Subtotal año/ familia
Año 1	Ingreso laboral por 12 meses (\$1.000.000)	\$12.000.000	
	Incentivo autosostenimiento y seguridad alimentaria	\$1.800.000	
	Proyecto productivo ingresos rápidos	\$9.000.000	
	Asistencia técnica	\$1.600.000	\$24.400.000
Año 2	Proyectos productivos de largo plazo (incluye algunos costos laborales)	\$10.000.000	
	Asistencia técnica	\$1.600.000	\$11.600.000
Total asignación por familia			\$36.000.000

Fuente: Fundación Paz y Reconciliación (2017, p. 9).

Un dato trascendental para el PNIS lo desarrolló la Fundación Paz y Reconciliación (2017), en un estudio de campo según el cual, de los 29 acuerdos colectivos firmados en 13 departamentos, se beneficiarían 75.924 familias y se hicieron cálculos relacionados con la viabilidad económica del dinero que se necesitaría para soportar la carga presupuestal de los subsidios a las familias. Así mismo, Pacheco (2017) señaló que para 2017 se debían sustituir 50.000 hectáreas de cultivos de uso ilícito, y para ello se requería un presupuesto aproximado de casi \$1,6 billones durante 2 años.

Por otro lado, se considera que el Gobierno nacional no fue claro al emplear el término “cultivos de uso ilícito” en vez de “cultivos ilícitos”, dado que los campesinos cultivadores de hoja de coca malinterpretaron que la siembra de dichos cultivos se podía realizar de manera libre, pues se escudaron en la interpretación de la norma, ya que lo ilegal era el uso, y no la siembra (UNODC, 2017).

Por lo anterior, se podría afirmar que este argumento supuso el inicio del incremento en la siembra de cultivos de uso ilícito, y su detonante era el subsidio económico que recibirían por tener los cultivos; es decir, una mezcla de lo ilegal con lo legal. Sumado a ello, en los acuerdos colectivos que se firmaron entre el Gobierno nacional y los campesinos frente

a la remuneración económica que recibirían no podía actuar el poder judicial, que se encontraba materialmente limitado, aunque existieran normas para su aplicación, lo cual se la salió de las manos al gobierno.

Se podría afirmar que la implementación del PNIS fue negativa. Para Tobón (2018), su consumación no ha tenido la rapidez ni la eficacia que la situación exige, ni, mucho menos, con la preparación de todos los instrumentos ni los recursos sociales, institucionales y económicos que tal esfuerzo le exige al Estado, por cuanto no se puede pretender que con el simple subsidio entregado a las familias beneficiaras se solucione el problema: por el contrario, dicha implementación debe ser de manera simultánea; es decir, un conjunto entre el desarrollo agrario que se materializa en infraestructura, salud, educación, asistencia técnica, crédito, comercialización y vías para su transporte.

Un asunto de mucha importancia, y que no se puede desconocer, es el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores, lo cual, en últimas, es un asunto sin resolver, por cuanto el gobierno tuvo, en su momento, la oportunidad de presentar un proyecto de ley respecto al tema; desafortunadamente, el tema no fue bien recibido por la Fiscalía General de la Nación, toda vez que la conducta punible debe ser castigada penalmente, como lo establece el Código Penal Colombiano.

Con el PNIS se pretendía la superación de la pobreza y de la marginalidad de las familias campesinas que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito, pero es inevitable enfrentar una realidad donde los campesinos volverán a cultivar coca. Para Tobón (2018), lo que se requiere para los campesinos no se podría reducir a un apoyo económico, sino que debe ampliarse a oportunidades reales estables y duraderas, para hacer una transformación del campo de la economía ilegal de coca a la economía legal de la agricultura campesina, pues, como ya se indicó, la realidad es que el PNIS es un programa limitado que solo se quedó en una figura de financiación para los proyectos productivos durante dos años.

La FIP (2018) afirma que los avances en el PNIS han sido difíciles, pues tras la firma del acuerdo de paz, sus polémicas y sus reformas institucionales, el poder ejecutivo no implementó la política pública con

la suficiente rapidez para que llegara a las zonas más afectadas por el conflicto armado interno. El proceso de sustitución tampoco se inició de una forma adecuada: el gobierno comenzó con la entrega de subsidios condicionados a la erradicación de la coca, mientras se tomaba la decisión de poner en marcha la asistencia técnica y los proyectos de ciclo corto para las familias. Por ello, se podría llegar a pensar en la deserción de los beneficiarios que tomaron la decisión de erradicar voluntariamente.

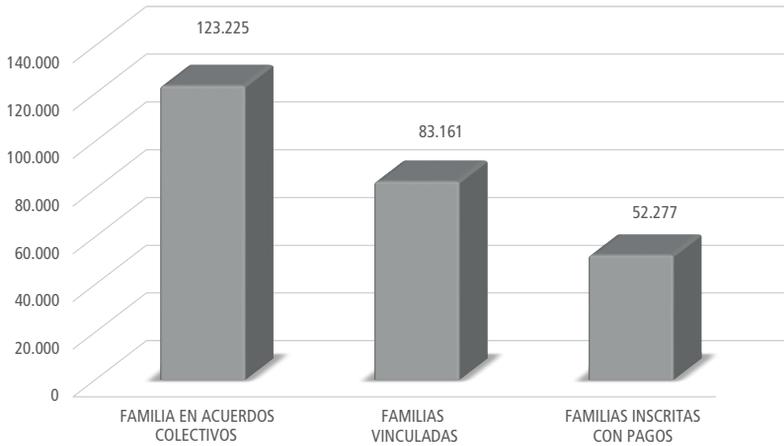
Se podría considerar, por otra parte, que los costos del proceso de sustitución de cultivos serán muy altos en caso de que no funcione, no solo por los recursos que ya se han invertido, sino por la pérdida de confianza por parte de la sociedad. Por el contrario, ni el Estado ni la sociedad pueden fallarles a los beneficiarios: su deber es hacerlos partícipes del proceso dentro del marco de una estrategia amplia de desarrollo rural (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Ahora bien, la FIP (2018) afirmó que algunos beneficiarios del programa han manifestado su inconformidad con las demoras en la entrega de subsidio y el incentivo condiciona la verificación de la erradicación manual de la totalidad de las matas de coca. Dicha verificación ha estado a cargo de la UNODC y ha tenido dificultades logísticas, de seguridad y de limitaciones de personal para desplegarse en todo territorio nacional.

Para la FIP (2018), es preocupante el uso de los subsidios, por cuanto, además de generar impactos no deseados, como el aumento de cultivos de uso ilícito, no se tiene la certeza de su duración a largo plazo. Con respecto a lo anteriormente expuesto, se resalta lo siguiente:

En el trabajo realizado en diferentes zonas del país, la FIP ha encontrado que, mientras algunas familias han usado las asignaciones monetarias para su sostenibilidad e invertido en la mejora de sus predios o en la plantación de cultivos legales, hay casos en los que los recursos se han agotado rápidamente. Parte del problema es que la entrega de subsidios no ha contado con el apoyo de la asistencia técnica para la idónea administración y gestión familiar. (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 18)

Figura 12. Familias en acuerdos colectivos,
vinculadas y con pagos en 2018

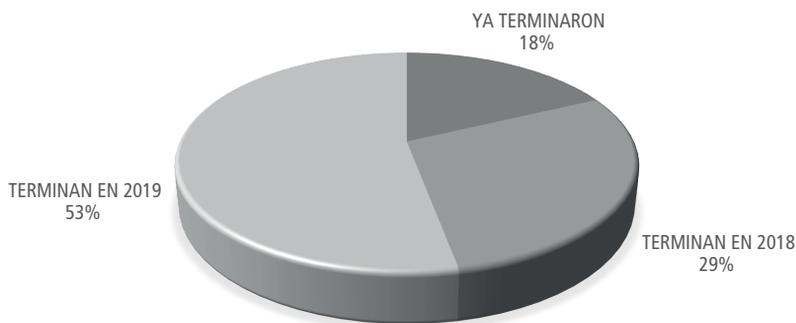


Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2018).

Se podría considerar que el PNIS generó unas nuevas expectativas económicas a las familias campesinas que realizaban una labor netamente legal, lo que aumentó el número de familias vinculadas o beneficiarias, y desbordó así las capacidades del programa y, como es obvio, el aumento de los cultivos de uso ilícito, según lo confirma la FIP:

Si bien la asignación familiar por un año (\$12 millones) fue pensada como un “colchón de seguridad” para los campesinos que decidieran erradicar voluntariamente los cultivos de coca, en la práctica ha generado efectos no deseados como la presunta expansión del área y las personas dedicadas a esta actividad. Las expectativas generadas por los beneficios que se recibirían en contraprestación por la sustitución, ha sido identificada como uno de los factores que influyó en los aumentos de cultivos. (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 32)

Figura 13. Finalización del pago a las familias vinculadas al PNIS



Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2018).

Una pregunta que surgiría respecto a lo planteado es: *¿El valor concedido por los subsidios ha sido compensado con el compromiso de erradicación de manera voluntaria?* Para la FIP (2018), los incentivos económicos del PNIS entregados a las familias no corresponden con la regla establecida de erradicación voluntaria. Ello quiere decir que habría familias que han recibido el subsidio sin que el Estado hubiese podido determinar el cumplimiento o no de la condición voluntaria de erradicación; más aún, cuando a finales de 2018 terminaría el último núcleo de familias por ser beneficiarias. La entidad pone como ejemplo el municipio de San José del Guaviare, donde el PNIS ha entregado subsidios económicos a 2833 familias, y solo se ha certificado el levantamiento de cultivos de uso ilícito en 916 hectáreas.

Para la FIP (2019), los problemas que enfrenta el PNIS no se van a resolver con ajustar lo que ya construido. Esta política pública requiere un respaldo político que evite los errores cometidos en su estructuración y su desarrollo. Lo grave de eso es que en 2019 el Estado colombiano no contaría con los recursos necesarios para poder adelantar la sustitución de cultivos más allá de los compromisos adquiridos dentro del marco del PNIS.

Una de las fallas más grandes del programa es el incumplimiento de los requisitos y las condiciones por parte de las familias beneficia-

das, dado que, como lo refiere FIP (2019), en algunos municipios se ha encontrado que miembros de una misma familia partieron los lotes de cultivos con coca, con la pretensión de inscribirse individualmente para obtener más incentivos económicos, o incentivos perversos.

Para concluir, podemos referir que el incentivo del PNIS constituye una política pública perversa, no solo en el ámbito económico, sino también en el social y en el cultural. Los problemas que persistieron e impidieron el logro de sus objetivos se pueden enmarcar dentro de: 1) la desconexión del PNIS con la RRI; 2) la ausencia de metas claras, que debieron estar vinculadas a la transformación del campo colombiano; 3) la entrega de los subsidios a las familias campesinas cultivadoras legales e ilegales, y las dudas sobre la inversión en bienes y servicios públicos para su desarrollo microempresarial, y 4) la falta de previsión en el financiamiento y el sostenimiento de la política de sustitución de cultivos de uso ilícito.

AED: PNIS

Deber de un Estado social y democrático es emplear los recursos, escasos o no, con los que se cuente, y de forma adecuada, en urgentes y prioritarios compromisos oficiales, por estar invirtiendo gran cantidad del presupuesto en una política pública ineficiente e incapaz de intervenir el problema que se busca enfrentar (Contraloría General de la República, 2011).

No se puede desconocer que existe una relación entre las ciencias económicas y las jurídicas, que se simplifica en el comportamiento del individuo, quien toma decisiones económicas para satisfacer sus necesidades, y que deben ser reguladas dentro del marco de las relaciones humanas en sociedad, a través de normas jurídicas.

La mencionada relación ha sido examinada con diversas perspectivas, de manera tal que se han estructurado por lo menos tres posturas, entendiendo que entre la economía y el derecho se presenta una relación 1) de causalidad, 2) de interacción o 3) de integración.

Frente al tema, Leguízamo (2007) manifiesta que:

No es que la situación económica sea la causa, en el sentido de ser el único agente activo y que todo lo demás no sea sino un resultado pasivo. Se trata más bien de una acción reacción mutuas sobre la base de la necesidad económica, que en último término se impone siempre. (p. 136)

En tal sentido, las relaciones económicas generan, o pueden hacerlo, una respuesta del derecho, que pretende con las normas adecuar los comportamientos de los destinatarios de estas adecuándolos a los parámetros propios del ordenamiento jurídico. En otras palabras, las relaciones económicas propias de la economía de mercado, cambiantes y dinámicas, se rigen según las reglas de la oferta y la demanda; sin embargo, en algunos casos, las normas de derecho, fundamentadas en ciertos parámetros como la dignidad humana, limitan la acción de los agentes al prohibir, por ejemplo, producir o tranzar determinado bien, o su uso o su consumo bajo determinadas circunstancias (Torres et al., 2018). Así, los agentes reaccionan ante la normatividad y adecuan sus conductas utilizando los parámetros legales establecidos. El asunto clave es que la dinámica de la economía y del derecho es disímil, pues la economía avanza a un ritmo mucho más acelerado que el derecho.

Así las cosas, cabe afirmar que en un Estado social de derecho, la toma de decisiones en el ámbito económico debe adecuarse a ciertos parámetros establecidos por el derecho, sin dejar de lado el planteamiento relativo a que el Estado posee recursos escasos, los cuales debe conducir para cumplir con todas sus funciones y sus finalidades respecto de toda la comunidad. En otras palabras, con una perspectiva económica, el Estado debe tomar decisiones racionales para satisfacer las necesidades de todos y cada uno de los ciudadanos (Torres et al., 2018).

En el escenario descrito, surge una escuela teórica, denominada AED, con miras a dar respuesta a problemáticas propias del derecho con la utilización de herramientas propias de la economía. En otras palabras, el derecho como objeto de estudio de la ciencia económica. Por ello, Bejarano (1999) establece que el AED se define, principalmente, en un campo de aplicación de la teoría económica sobre la microeconomía

y las bases conceptuales de la economía del bienestar; no obstante, afirma también que puede haber una convergencia entre el derecho y la economía, y que tiene importantes consecuencias no solo para las disciplinas económicas y jurídicas, sino para las disciplinas contiguas, como la ciencia política y la sociología.

Amador (2012) explica que el AED se desarrolla con apoyo de la economía, por medio de métodos para relevar y reprochar las leyes emitidas, las cuales, a su vez, no tienen fundamento económico en la regulación de la eficiencia; es decir, la asignación de recursos, aunque sean escasos, se debe administrar con el único propósito de maximizarlos para el beneficio de los destinatarios.

Por su parte, Posner (2011) afirma que el AED busca entender la economía como una herramienta esencial para examinar asuntos y situaciones de tipo legal, pero con una perspectiva diferente: desde la eficiencia, la racionalidad y las normas como precio. Para Rowley (1991), el AED es la aplicación de la teoría económica para examinar la formación, la estructura, los procesos y el impacto del derecho y de las instituciones legales. Por otro lado, para Bullard (2010), el AED consiste en la aplicación del análisis propio de las ciencias económicas al estudio del funcionamiento del sistema jurídico de una nación, de los problemas más importantes en el derecho y la emisión de políticas públicas.

Según Lozano (2016), el AED se ha utilizado como un instrumento para explicar y predecir comportamientos humanos frente al establecimiento, la modificación o la derogación de normas jurídicas.

El AED propone hacer un análisis de costo-beneficio, con el fin de encontrar una asignación de recursos de manera eficiente, que se derive de las normas del derecho, entendiéndose este último como un sistema de incentivos económicos, bajo los parámetros de racionalidad y eficiencia, principalmente, y extendiéndose a comprobar “en qué medida los valores de carácter económico, pero legalmente establecidos, se estaban alcanzando en la práctica por las reglas secundarias y la legislación” (Calabresi, 1983, p. 86).

Así, Kitch (2000) establece que la redistribución de los recursos es mayor que la pérdida que se generaría en caso de no hacerla; por ello, se

deben analizar los principios rectores del AED antes de emitir una política pública, o que el legislador no se aparte de ellos, pues, finalmente, lo que se busca es la maximización de los recursos y la optimización de estos.

El AED puede efectuarse con dos enfoques: 1) un estudio positivo, *ex post*, con el cual se busca abalizar la racionalidad de los agentes, y así determinar, de manera descriptiva, los efectos o los impactos económicos de una normatividad para establecer su eficiencia, bajo implicaciones que se relacionan con el costo- beneficio; y 2) un estudio normativo, que procura, con una perspectiva *ex ante*, prever un comportamiento racional de los agentes incentivados por las normas jurídicas que actúan como precios en una política pública. Para ello, Ariño (2003, p. 74) expresa que el AED pretende responder el interrogante: *¿Cuáles son las consecuencias económicas y sociales que producen las decisiones jurídicas legislativas o judiciales?*

El AED comprende tres conceptos económicos fundamentales: 1) la racionalidad de los agentes económicos en la toma de decisiones; 2) las normas como precios; esto es, un sistema de incentivos a los que reaccionan los individuos racionales, y 3) la eficiencia, que es la adecuada asignación de recursos de los incentivos entregados por las normas, y a los que reaccionarían los individuos racionales.

La toma de decisiones de manera racional corresponde a que el individuo logre identificar y priorizar sus propias necesidades y asignar sus escasos recursos en función de la utilidad, fundamentado principalmente en su propia experiencia, con el fin de decidir en qué medida utilizarlos para lograr su optimización. Es decir, se podría sostener que se debe hacer un estudio de costo-beneficio, en el que se asignen recursos para diferentes necesidades que satisfagan de manera parcial o temporalmente. Posner (2007) afirma que un ser humano actúa racionalmente cuando toma la mejor decisión dentro del conjunto de decisiones posibles; por otro lado, para Mochón (2005), el *costo de oportunidad* es lo que significa el valor que se sacrifica por elegir una determinada alternativa para ofrecer las otras posibles decisiones.

Para Streb (1998), la toma de una decisión representa que un individuo racional sacrifique varias necesidades que se le plantean sobre la

mesa; por otro lado, las restricciones dependen de la necesidad, en la medida en que se evalúan y se ponderan las consecuencias de las decisiones tomadas. En ese orden de ideas, a manera de ejemplo, bajo la racionalidad en el sentido de los costos en los cuales se incurre para mantener el incentivo económico a todos los beneficiarios del PNIS, el Estado, como maximizador de beneficios, tendría que evaluar y ponderar la política pública existente, la cual debería generar una mejor relación de costo-beneficio.

El segundo precepto fundante del AED es que las normas de derecho funcionan como incentivos de comportamiento para sus destinatarios. Según Posner, “el individuo considera la norma como un precio que pondera en sus cálculos junto con otros precios que asigna a sus acciones, y deriva de ello la utilidad total esperada en sus acciones” (2011, p. 59); es decir, los individuos llevan a cabo un ejercicio racional de asignación de precios del beneficio de la política pública (PP) cuando determinan el valor de cumplir o no determinada norma, y de ello derivan la decisión de adelantar o no determinada conducta; o sea, la emisión de la PP. Lo expuesto se delimita al hacer un estudio de la relación de costo-beneficio en términos concretos de la PP.

Desde el punto de vista planteado, un legislador racional, al momento de expedir políticas públicas deberá prever que para la toma de decisiones, un individuo racional hará un análisis de valoración de costos y beneficios que conoce, en términos especialmente de costos de oportunidad; es decir, un pequeño test de proporcionalidad económica. En otras palabras, el legislador debe hacer un estudio desde el enfoque normativo del AED, para que el destinatario de la PP, en su ejercicio de valoración, encuentre en este un verdadero incentivo para proceder según la conducta esperada y que se cumpla la finalidad deseada.

El tercer concepto del AED es el de la eficiencia como finalidad de las decisiones racionales de los individuos. El derecho económico puede entenderse como un sistema para la maximización de las riquezas de la sociedad; es decir, un sistema que persigue la eficiencia de los recursos, entendiéndose esta como “la actividad que produce el nivel máximo posible de beneficio o la actividad que se desarrolla con los menores costos

o minimizando costos” (Posner, 2011, p. 48). En ese entendido, “el desperdicio es, por ende, una irracionalidad que debe erradicarse del derecho y la política” (Cooter, 2000 p. 139), y por ello surge la necesidad de normas que incentiven comportamientos eficientes a la luz del empleo de recursos.

La eficiencia como principio del AED ha sido entendida, esencialmente, desde dos teorías: 1) la eficiencia de Pareto y 2) la eficiencia de Kaldor-Hicks. Bajo el primer criterio, según Pareto, existe eficiencia solo si es posible mejorar la situación de un individuo afectando la situación de otro (Mochón, 2005). Esta teoría expresa que son indiferentes las injusticias en la concesión de recursos, pero dicha afirmación podría entrar en conflicto con varios preceptos de un Estado social de derecho. La teoría de Kaldor-Hicks, por su parte, radica en que se es eficiente cuando en una determinada asignación de recursos, las ganancias del grupo beneficiado son superiores a las del grupo perjudicado; es decir, cuando se obtiene un resarcimiento suficiente de quienes han mejorado su propia situación frente a quienes han empeorado la suya propia (Posner, 2011).

Por lo anterior, se podría considerar que la norma es eficiente si el valor del beneficio de los resultados positivos es superior a la suma del deterioro económico, lo cual significa que las ganancias podrían llegar a compensar a las pérdidas para sostener algún beneficio. Coase puntualiza una problemática latente:

Sería deseable que las únicas acciones desarrolladas fueran aquellas en las que lo que se ganase valiera más que lo que se perdiese. Pero al elegir entre arreglos sociales [...], debemos tener en mente que un cambio del sistema existente que conduzca a un mejoramiento en algunas decisiones puede muy bien conducir a un empeoramiento en otras, situación que hace necesario que la elección de los “arreglos sociales” para la solución de los problemas económicos, se efectúe de tal manera que tenga en cuenta los efectos que dichos arreglos pueden generar en las diferentes esferas de la vida. Al diseñar y elegir entre arreglos sociales debemos considerar el efecto total. (2000, p. 555).

Horwitz (1980) establece que debe crearse un sistema de pensamiento legal que sea objetivo, neutral y apolítico. El autor es de la corriente de Posner, y está de acuerdo con su teoría de la “maximización de la

riqueza”, consecuente con el análisis de eficiencia. La ley debe elaborarse con unas reglas mínimas de economía con base en la eficiencia, pues aunque no se cuente con muchos recursos, estos deben ser distribuidos equitativamente y administrados de manera responsable para que se incrementen; es decir, que sean eficientes.

La teoría de Kaldor-Hicks se plantea desde la hipótesis de una relación de compensación para acercarse a la dinámica de un Estado social de derecho, y por la misma línea Pareto, aborda postulados teniendo en cuenta las condiciones y las características de los grupos que se verían beneficiados o perjudicados por determinada decisión legislativa; es decir, dentro de un Estado social de derecho, las desigualdades sociales y económicas deberían resolverse de modo tal que se beneficie en mayor medida a los miembros que tengan más contingencias, sin desconocer beneficios para otros grupos de personas que tengan menos contingencias; para Rawls (2000), es eso lo que compone el principio de la diferencia en su teoría de la justicia.

Ahora bien, en el caso objeto de estudio, la política pública establecida en el PNIS presenta un incentivo económico con una finalidad clara: la sustitución de cultivos ilícitos; sin embargo, para que sea una realidad, dicho programa debe ser sostenible. Como ya se verificó, el PNIS fue diseñado para 2 años, por un total de \$36.000.000; sin embargo, solo en el primer año, se desembolsan las dos terceras partes del dinero presupuestado, con lo cual, a simple vista, parece una política de muy corto plazo, como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Asignación por familia según acuerdos del PNIS II

Periodo	Asignación familia	Valor/familia	Subtotal año/familia
Año 1	Ingreso laboral por 12 meses (\$1.000.000)	\$12.000.000	
	Incentivo auto sostenimiento y seguridad alimentaria	\$1.800.000	
	Proyecto productivo ingresos rápidos	\$9.000.000	
	Asistencia técnica	\$1.600.000	\$24.400.000

Fuente: Fundación Paz y Reconciliación (2017, p. 9).

Desde el primer presupuesto del AED, la racionalidad, como ya se dijo, el individuo hace un análisis de valoración de los costos y los beneficios que conoce, en términos especialmente de costos de oportunidad; es decir, un costo de oportunidad, entendido como la valoración de las posibilidades de asignación de recursos sacrificadas por determinada decisión.

En ese orden de ideas, Ortiz (2002) desarrolla un concepto sobre cómo las condiciones de la producción, los cambios en la formación de los precios, las instituciones gubernamentales del sector y las transformaciones estructurales son de vital importancia en los cultivos ilícitos. Aunado a ello, Ortiz plantea que las reformas económicas que se aplican en Colombia como parte del proceso de ajuste al modelo de desarrollo y la complejización del problema agrario se constituyen en elementos que propician la aparición y la sostenibilidad de los cultivos ilícitos, por la falta de recursos para la apropiación de proyectos productivos, con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos para satisfacer y garantizar los DD. HH. Por ello, no solo se puede pensar en un determinado núcleo familiar que labore bajo la ilegalidad, sino que la transformación en el campo también debe realizarse bajo la óptica de todos los puntos de vista; es decir, pensando en el campesinado que labora bajo la legalidad. Además de lo anterior, para Ortiz, el desarrollo rural es, sencillamente:

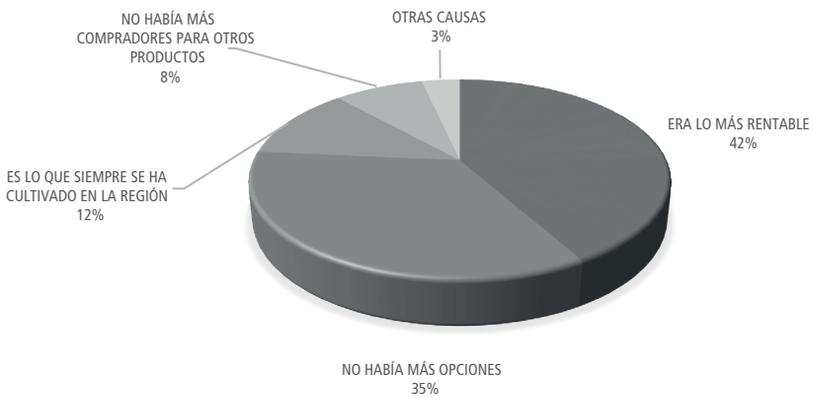
Un proceso de mejora del nivel de bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales (2001, p.150).

[...] El medio rural es un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desempeña diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros. En dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas (2001, p.151).

En este sentido, el ejercicio racional de costo-beneficio que plantea el PNIS, con una perspectiva positiva, en términos del AED habría sido claramente determinado; es decir, teniendo en cuenta la caracterización sociodemográfica de los territorios con cultivos ilícitos, ha mostrado consistentemente que los campesinos que se dedicaban a esta actividad económica son más pobres, están más aislados, tienen menor acceso a bienes y servicios públicos y se enfrentan a múltiples condiciones de vulnerabilidad (Fundación Ideas para la Paz, 2017). Así mismo, en las zonas con presencia de cultivos de coca, el 57% de los hogares son pobres, lo cual está muy por encima de lo registrado en los centros poblados y las zonas rurales dispersas, que tienen un índice de pobreza monetaria del 36%, de acuerdo con la información del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Las zonas con cultivos de coca están 9 años atrás de las demás zonas rurales. En comparación con 2008, el índice de pobreza en la ruralidad era del 56,6%; es decir, casi igual al de hace 11 años.

Ahora bien, la rentabilidad y la falta de opciones laborales son las principales razones para vincularse a los cultivos ilícitos. La FIP (2017) refiere los resultados de las encuestas socioeconómicas realizadas a los cultivadores de coca que hizo UNODC en el periodo 2005-2010, en las que se identificaron motivaciones de tipo económico que se encuentran ligadas a estrategias de sobrevivencia y condiciones restringidas que padecen los campesinos. Lo anterior solo nos conduce a establecer que, en un alto porcentaje, los campesinos dedicados a los cultivos ilícitos, en su ejercicio de costo-beneficio, simplemente, no encuentran otra posibilidad, o si la encuentran, las más rentable es por la que han optado, como cualquier sujeto económico racional.

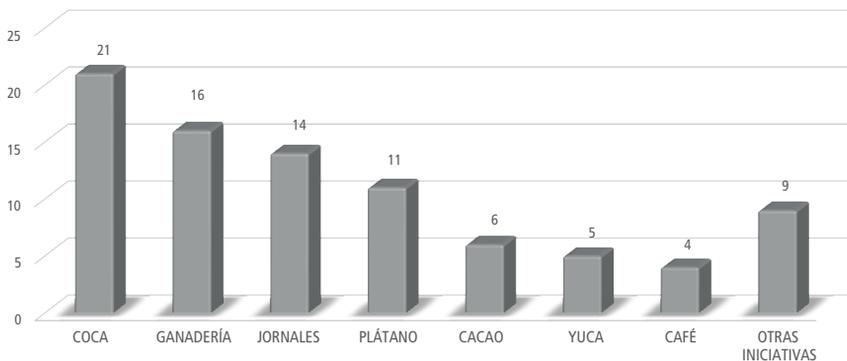
Figura 14. Razones para vincularse con los cultivos ilícitos



Fuente: UNODC (2018).

A pesar de lo anterior, las encuestas socioeconómicas aplicadas a los cultivadores de coca por el Ministerio de Justicia y UNODC durante el periodo 2005-2010, muestran que, si bien la principal fuente de ingresos de los hogares campesinos es el mercado de la coca, la participación en otras actividades agropecuarias ha venido en aumento; sin embargo, no ha tenido la misma efectividad que la actividad ilegal, y es inevitable observar que la principal actividad productiva es la coca, seguida por la ganadería, los jornales y el plátano (Fundación Ideas para la Paz, 2017).

Figura 15. Actividades productivas principales



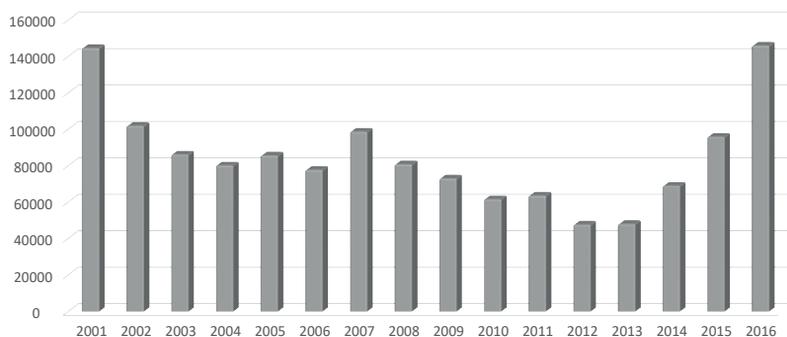
Fuente: UNODC (2018).

Es necesario precisar que el 55% de la población encuestada manifiesta que vende los productos de las actividades productivas a los intermediarios; el 11%, al consumidor final; el 5%, en el comercio al por menor, y el 5%, a organizaciones productivas. Estos porcentajes deben ser entendidos dentro del marco de los problemas relativos a la comercialización, con la queja, por parte de los pequeños productores, respecto a los pagos excesivos a los intermediarios y con las dificultades que tienen para vender sus productos a un precio remunerativo, según lo señalado por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015).

En 2016, según el monitoreo que hace UNODC, en Colombia hubo un incremento frente al año anterior del 52% en el área cultivada que llegó a 146.000 hectáreas, con lo cual se consolida una tendencia de crecimiento que ha hecho que el área se multiplique por 3 desde 2012, según la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2017).

El reporte de 2017 de las Naciones Unidas menciona tres factores que permiten explicar el aumento en el área cultivada: 1) la reducción de la presión estatal sobre la producción ilícita, 2) la reducción del nivel de riesgo percibido por la suspensión de la aspersión aérea y 3) la generación de incentivos al establecimiento de cultivos como mecanismo de negociación futura con el Estado en los programas de sustitución; de estos, se evaluará a continuación el tercer factor.

Figura 16. Cantidad de Hectáreas de Cultivos de Uso Ilícito desde 2001 hasta 2016



Fuente: UNODC (2017).

En ese orden de ideas, el primer presupuesto de AED, la racionalidad, ha evidenciado el comportamiento de los individuos en relación con los cultivos ilícitos. En tal sentido, cobra relevancia el incentivo económico del PNIS, entendido este como una norma que pretende modificar el comportamiento de los destinatarios; es decir el segundo de los presupuestos del AED.

Según lo anterior, la norma que establece el incentivo tiene una finalidad específica, y es que voluntariamente se sustituya el cultivo. Para ello, se supone que dicho incentivo brinda una oportunidad real a los campesinos colombianos.

La realidad es, esencialmente, otra. Fedesarrollo (2017) refiere que los aumentos del área cultivada se concentran en zonas en las cuales previamente hubo producción, así como en zonas de frontera, en corredores de salida de droga y donde haya grupos ilegales hegemónicos en el control del territorio. Así mismo, advirtió que se debe tener cuidado con la implementación del PNIS, por cuanto los subsidios directos a los cultivadores pueden generar incentivos como la expansión del área y el aumento del número de las personas dedicadas tanto a las actividades ilícitas como a las lícitas.

Isaacson (2017) comparte la tesis de que el subsidio integral de carácter no reembolsable entregado a las familias beneficiarias del PNIS es

un incentivo perverso, pues parte de que los cultivos ilícitos del acuerdo de paz son más transaccionales y económicos que su parte de “reforma rural”, estos se debieron abordar desde la debilidad o la ausencia del Estado para el cumplimiento del objetivo del programa. Para el mencionado autor, esto se reduce al término “erradique tanto, y recibirá este beneficio”; sumado a ello, el texto de los acuerdos de paz, que es público desde 2014, creó un incentivo para que los agricultores y los campesinos de todo el país sembraran coca sin importar si antes lo hacían o no, con el fin de calificar para ser beneficiarios del subsidio en mención, lo cual creó una expectativa a los habitantes de las zonas rurales. En el mismo sentido, Bonnet manifiesta:

Se deben evitar en la medida de lo posible la entrega de incentivos y subsidios directos a los cultivadores ya que estos pueden generar incentivos perversos (riesgo moral) que resulten en una expansión del área y de las personas dedicados a estas actividades. (2017, p. 67).

Por lo anterior, con la perspectiva del AED, la norma establece un incentivo perverso, el cual ha constituido una causa significativa para que haya aumentado la extensión del cultivo de coca en Colombia, al crecer en el 140% desde 2012: primero, porque es de corto plazo y hace que lo que busque el campesino sea captarlo a toda costa; en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, porque sin reglas de verificación previas, lo que racionalmente hicieron los campesinos fue cultivar si no había, para acceder al subsidio, y en tercer lugar, porque aún existen incentivos económicos superiores a la sustitución, dadas las características socioeconómicas de los lugares donde se concentran estos cultivos.

Finalmente, tomando en cuenta lo planteado, es muy notorio que la política pública planeada en el PNIS está lejos de ser eficiente. En términos del AED, la eficiencia, según el criterio de Kaldor-Hicks, se verifica cuando la compensación resulta beneficiosa frente a los grupos más vulnerables de la sociedad; es decir, cuando el sacrificio o el costo de oportunidad son los menores.

En primer lugar, respecto a lo anterior, es importante señalar que el costo de los subsidios que se requiere por firmar los acuerdos colectivos

podría elevarse hasta un valor de \$2,7 billones si *todos*, efectivamente, lo recibieran. Claramente, dichos recursos serían nada más que un desperdicio, pues no cumplirían su finalidad: una sustitución de cultivos; y como ya se demostró, en realidad están generando *el incremento de los cultivos*. Tan solo se benefician los cultivadores, quienes, si bien es cierto que se encuentran en condiciones de marginalidad, por eso mismo no solucionarían ni siquiera a mediano plazo su situación.

En concordancia con lo anterior, Bonnet (2017) critica la propuesta generalizada de subsidios o incentivos perversos, que va en contra del propósito, por cuanto el PNIS busca fomentar y promover la asociatividad y los encadenamientos y las alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores, para asegurar la competitividad de la producción y la vinculación a las cadenas de valor agregado; por lo tanto, el Estado colombiano debe ser cuidadoso en la definición de los subsidios que se plantean en el acuerdo final, que debe estudiarse no solo por las implicaciones fiscales de dichos subsidios, sino por lo inadecuado que resulta promover un desarrollo productivo agrícola y rural fundamentado en subsidios.

Por ello, Bonnet (2017) sugiere el desmonte de los subsidios directos y los apoyos de precios, para así priorizar el gasto público sectorial en la generación de bienes públicos, y propone, por medio de una política social, otorgar estímulos a la producción del pequeño productor agropecuario privilegiando los apoyos directos mediante los instrumentos de la política sectorial, tales como el crédito, la asistencia técnica y el riego, y dejar de lado el subsidio; vale aclarar que dicha política, ya mencionada, es para el sector campesino que labora bajo la legalidad, solución que ya se había expresado para contrarrestar el impacto del PNIS con la propuesta de subsidios agrícolas:

Se pretende crear unas bases financieras y económicas sostenibles para el desarrollo productivo de los pequeños productores y la agricultura familiar, lo que se está generando es una estructura frágil, basada en subsidios, que contradice los esfuerzos que en otros Planes Nacionales se hace para que, con la provisión de bienes públicos, diversos servicios productivos y sociales y el acceso a los diversos factores, se creen las capacidades y las oportuni-

des necesarias para que este grupo de agricultores lleven a cabo actividades exitosas y rentables.

Adicionalmente, es necesario determinar si el Gobierno podrá disponer de los recursos presupuestales necesarios para financiar el programa de subsidios que se establece en el Acuerdo. De todas formas, y dado lo inapropiado que resulta soportar un desarrollo productivo y rural basado en subsidios, el Gobierno debe, por lo menos, establecer las condiciones y los requisitos para el acceso a dichos subsidios para así evitar generar situaciones perversas que vayan en contra del progreso y la prosperidad que se quiere alcanzar. (Bonet, 2017, p. 97)

Así las cosas, resulta claro que la posibilidad de encontrar una solución real está en la capacidad que tenga el Gobierno nacional para articular el PNIS con la RRI, tal como fue abordado en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016):

La solución definitiva es posible si es el resultado de una construcción conjunta entre las comunidades y las autoridades mediante procesos de planeación participativa, que parten del compromiso del gobierno de hacer efectiva la reforma rural integral y los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo y el compromiso de las comunidades de avanzar en los procesos de sustitución voluntaria. Este compromiso de solución voluntario de las comunidades es un factor fundamental para el logro de los objetivos. (p.100)

Cabe, entonces, plantear que el PNIS no es eficiente con la perspectiva del AED, por cuanto su incentivo ha pervertido la finalidad de la política pública. Por un lado, con una perspectiva racional, los campesinos no encuentran un incentivo real a mediano ni a largo plazo que les permita adelantar la conducta esperada de la sustitución de cultivos; por otro, el subsidio genera más perjuicios que beneficios.

Conclusiones

El narcotráfico ha sido uno de los grandes flagelos y combustibles del conflicto armado que ha sufrido Colombia, y se ha propagado siste-

mática y significativamente en ciertas zonas del país, dadas las condiciones socioeconómicas de los pobladores de estas. Dentro de la cadena de producción de los narcóticos, los cultivos ilícitos —en especial, los de coca— han sido una fuente de ingresos recurrente de muchas familias campesinas, en departamentos como Guaviare.

El panorama en Guaviare no es el mejor, a pesar de que se han implementado políticas de gobierno encaminadas a crear modelos productivos sostenibles e incluyentes para la generación de activos económicos en pro del desarrollo del sector rural, con el fin de incentivar las actividades productivas de carácter agropecuario, mercantil y de servicios, pero estas no han dado los resultados previstos.

Los habitantes de esta zona del país se encuentran bajo el flagelo constante de GAO y sus actividades delictivas de narcotráfico, secuestro y extorsión, que los incitan, a veces a la fuerza, a dedicarse a los cultivos ilícitos —principalmente, la coca—, lo que se potencia con la precaria infraestructura vial, educativa, y hospitalaria, así como por la desigualdad en la concentración de la riqueza y la carencia o las fallas institucionales, la situación extrema de pobreza y la falta de oportunidades laborales tanto en el sector rural como en el urbano.

En este escenario, se firmó un acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera con el grupo guerrillero FARC, que en su momento constituía el principal actor armado ilegal del conflicto colombiano. En el mencionado acuerdo se establecieron dos puntos relevantes: el punto 1, denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, y el punto 4, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, dentro de los cuales el Estado colombiano se comprometía a tomar medidas para garantizar la sustitución de cultivos ilícitos en el marco de una reforma rural integral.

En desarrollo de los acuerdos, el Gobierno nacional, para el cumplimiento de sus compromisos en estos puntos y la implementación de dichas medidas, adoptó una serie de medidas para facilitar la implementación de la RRI. Por una parte, creó el SIAT, como un aporte estatal no reembolsable que podría cubrir hasta el 100% del valor de los

requerimientos financieros para establecer un proyecto productivo, en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, con el fin de apoyar la producción agropecuaria, la economía solidaria y el restablecimiento de los derechos de los trabajadores rurales.

Además de lo anterior, el Gobierno nacional creó el PNIS, y estableció que los beneficiarios de dicho programa serían las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, y que voluntariamente se comprometían a la sustitución, a la no resiembra y a no estar involucradas en labores asociadas. A través de dicho incentivo, dentro del marco de una RRI, esperaba garantizar la sustitución de cultivos ilícitos a través de procesos de actividades económicas sostenibles; sin embargo, el incentivo planteaba solo desembolsos a dos años, sin requisitos distintos de tener cultivos ilícitos.

Lo anterior generó en realidad que el incentivo no condujera a procesos de sustitución de cultivos, sino que, por el contrario, incentivó los cultivos ilícitos. En ese orden de ideas, la política del gobierno generó un incentivo perverso que, aunado a otros factores, dio como resultado un incremento significativo en la extensión de los cultivos ilícitos.

Desde 2012 hasta 2016, se evidenció que las políticas públicas encaminadas a solucionar la erradicación de cultivos ilícitos han sido ineficientes. La desconexión del PNIS con la RRI generó una separación absoluta de lo que quedó escrito en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La llamada transformación del campo colombiano y la inexactitud en la financiación y el sostenimiento económico del PNIS generó dudas sobre la inversión en bienes y servicios públicos para su desarrollo.

En síntesis, el subsidio integral de carácter no generó una expectativa económica a gran parte de los campesinos colombianos, e impactó negativamente para que se aumentaran los cultivos de uso ilícito.

Con la perspectiva del AED, el subsidio integral de carácter no reembolsable, como incentivo, luce económicamente atractivo tanto para los campesinos que trabajan de manera legal como para los campesinos que trabajan de manera ilegal. Apelando a su racionalidad, resulta difícil concebir que un campesino del común, que adelanta actividades

productivas legales (ganadería, agricultura o artesanía, entre otros), y en las cuales el porcentaje de beneficios e ingresos es ostensiblemente menor en comparación con los beneficios y los ingresos de las actividades productivas ilegales, no se vea constantemente incitado a pasarse a actividades ilegales; más aún, si le pagan por ello no solo el gobierno, sino también, aquellos a quienes fácilmente puede vender su producto. En otras palabras, para los que aún no se dedicaban a esas actividades, en virtud de que el gobierno les aseguraba una cifra bastante importante por dedicarse a ella, tuvieron un incentivo perverso y contrario a la finalidad de la política, y, por lo tanto, ineficiente con cualquier perspectiva.

Por otro lado, para el grupo de campesinos que ya adelantaban actividades ilícitas el incentivo fue igualmente perverso, pues lo que hicieron, en muchos casos, fue intentar acceder a los subsidios apelando a que no se tenía restricción en torno al grupo familiar. Se evidenció que una sola familia se hacía pasar por dos o tres para acceder al subsidio, lo cual requería que se incrementaran los cultivos ilícitos como único requisito de acceso al subsidio. De nuevo, el incentivo fue por completo ineficiente.

Finalmente, la última situación se evidencia con aquellos a quienes el subsidio no los incentivó a cultivar más, pues ya cumplían con las condiciones para recibirlo; sin embargo, al ser básicamente un plan de corto plazo (a dos años), y teniendo en cuenta que las dos terceras partes se reciben el primer año, el incentivo para la sustitución fue, simplemente nulo.

Con lo anterior, la respuesta a la pregunta planteada inicialmente (Con la perspectiva del AED, ¿es eficiente la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito frente al incremento en la siembra de cultivos ilícitos en Colombia?) es categórica: *no*. Y no solo no es eficiente, sino que, por el contrario, generó en muchos casos exactamente lo opuesto: el incremento de los cultivos ilícitos en el país.

LA MEDIACIÓN, UN MÉTODO EFECTIVO PARA PREVENIR CONFLICTOS AMBIENTALES EN LA PROBLEMÁTICA MINERA COLOMBIANA

Sheyla Margarita Viloria Vélez

Capítulo de libro resultado de investigación, es el producto 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, DIH y DICA, del Grupo de Investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Colciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, adscrito y financiado por la ESDEG.

Resumen

Actualmente, diversos conflictos en el sector minero en el territorio colombiano evidencian fallas sociales, económicas, políticas y, sobre todo, ambientales; a pesar de la existencia de una normatividad mineroambiental que establece procedimientos, planes y programas para reducir, mitigar y corregir los impactos ambientales propios del sector minero, es evidente la carencia de permisos y licencias para el ejercicio de esta actividad, lo que lleva al incumplimiento de los requisitos mínimos legales y da vía libre a la práctica de la minería ilegal. A partir de este planteamiento, surge el convencimiento de que la mediación es el método que previene vulneraciones de los DD. HH. en lo que se refiere a la problemática minera colombiana dentro del marco de los conflictos ambientales, y se convierte así en el objetivo central del presente proyecto, donde se pretende referenciar la mediación como el camino y el instrumento para solucionar conflictos en la práctica de la minería, lo cual conlleva la identificación de los actores involucrados, la definición de factores que influyen en el conflicto y el reconocimiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación.

Palabras clave

Mediación, resolución de conflictos, contaminación ambiental, desarrollo sostenible, sector minero.

Introducción

La minería se ha convertido en una de las labores económicas más importantes en Colombia, gracias a su gran aporte en el desarrollo económico. Tal como se demuestra en la sociedad moderna, una gran proporción de materias primas se obtienen gracias a esta práctica, y dichas materias primas favorecen la provisión de infraestructura, productos y bienes para el desarrollo nacional. Este aspecto genera un impacto positivo en la economía del país, pero también conlleva la generación de aspectos negativos que son aún más notorios, tales como problemas socioambientales que afectan al entorno, así como la vida de las personas que, por un lado, hacen parte de la fuerza laboral minera y, por otro, son las mismas que viven cerca de los lugares de extracción.

Todos estos aspectos negativos se presentan en razón del incumplimiento de la normatividad exigida para su práctica, incluyendo el uso de elementos químicos como el mercurio, que tiene un gran impacto negativo en la salud humana y, además, es uno de los mayores contaminantes de las aguas subterráneas en el mundo, lo que convierte el uso de este elemento en una actividad de impacto global.

Según el informe *Minería de hecho en Colombia- Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente-diciembre del 2010*, publicado en 2010 por la Defensoría del Pueblo, se estima que, en ese momento, al menos 15.000 familias en el país vivían de la minería *de hecho*, o no legalizada, y estaban distribuidas en unas 3600 minas que no contaban con un título debidamente registrado ante las autoridades mineras.

En los últimos 15 años, el Gobierno nacional ha ofrecido 3 oportunidades de legalización de las actividades mineras de hecho, y todas las cuales han resultado en un gran fracaso, debido a las cuantiosas inversiones y las pocas unidades de explotación minera legalizadas. En 2007, de 3631 solicitudes de legalización, solo se perfeccionaron 23 contratos de concesión. Además de los fallidos programas estatales, los mineros tradicionales de hecho han visto truncada su aspiración de legalizar sus actividades, debido a la difícil situación de orden público en las zonas mineras, lo que, incluso, ha generado el desplazamiento forzado de los mineros locales, como ocurre en el sur de Bolívar y en el departamento de Cauca, pues, como menciona Ruiz (2018), las condiciones sociales y medioambientales del sector minero están profundamente relacionadas de manera prácticamente bilateral, sostenidas por elementos subyacentes como pueden ser la mala gobernanza y la pobreza, entre otras.

Los desplazamientos forzados, entendidos como migraciones, ocurren debido a malos manejos políticos, y también, por particularidades ambientales como las catástrofes naturales y la pobreza de la tierra. En el caso de Colombia, además, se dan constantemente por inundaciones, debido a la riqueza fluvial de su territorio; sin embargo, son también las migraciones en sí las que aportan un estrés adicional sobre los recursos ambientales, muchas veces escasos, de los ecosistemas que reciben a las comunidades desplazadas, y esto, sin duda, deja en evidencia un grave problema social y político; también hace visible tanto la resiliencia de las comunidades como lo vulnerables que estas son.

Otro problema que se ha identificado desde mediados de la década de 1980 hasta la fecha es la existencia de actores foráneos que, de manera inconsulta y sin control por parte de las autoridades competentes, vienen desarrollando actividades mineras de manera indiscriminada e irracional, en diferentes territorios de las comunidades étnicas (indígenas y afrocolombianas) del país. Tal situación ha implicado la alteración y la degradación masivas de una gran parte de estos territorios, que guardan una amplia biodiversidad. De igual forma, su impacto va más allá de lo ambiental, pues también genera una fuerte descomposición social:

prostitución, alcoholismo, disputas, trabajo infantil, desescolarización y otros graves problemas.

Lo expuesto permite enfatizar en la necesidad de encontrar mecanismos para prevenir conflictos socio-ambientales en el sector minero, a través de la mediación. En su artículo, Vega (2007) evidencia los impactos ambientales generados desde la concepción de un proyecto minero hasta su cierre, impactos que se traducen en los efectos positivos y negativos, y donde los de especial interés son estos últimos, dada su estrecha relación con la disminución de la calidad ambiental. Los principales impactos ambientales relativos a la práctica minera atañen a los efectos producidos en: 1) el agua: consumo y contaminación de agua, vertimientos de aguas, ocupación de cauces, ocupación de acuíferos subterráneos y desviación de cauces, entre otros; 2) el aire: emisiones de gases contaminantes, material particulado y polvo, y emisión de ruido ambiental; 3) el suelo: cambios en el uso y la estructura del suelo, remoción de cobertura vegetal, erosión, y desestabilización de taludes; 4) la fauna y la flora: alteración del hábitat natural, destrucción de áreas silvestres, obstrucción de corredores ecológicos, desplazamiento de especies de fauna y tala de árboles (Nájera et al., 2011).

Por otro lado, en el contexto minero colombiano, la normatividad mineroambiental establece procedimientos, planes y programas para reducir, mitigar, compensar y corregir los impactos ambientales, pero es en razón de estos mismos donde se observa un alto crecimiento de la minería ilegal, la cual carece de permisos y de licencias, y es entonces cuando surge la certeza de que la mediación es el camino y el instrumento de prevención ideal contra este tipo de problemática en la práctica de la minería, por lo cual se convierte en la motivación del presente trabajo, cuya idea principal se centra en generar mecanismos que incluyan los actores involucrados (sector público, sector privado, políticos y ciudadanía) a través de mesas de diálogo, intercambio de ideas, cumplimiento de propósitos y toma de decisiones para el beneficio común, y no el particular.

De acuerdo con el planteamiento anterior, es necesario entender que el conflicto se da naturalmente en todas las relaciones humanas, debido a un mal manejo que podría involucrar daños graves e irreversibles, y

conllevar así vulneraciones de los DD. HH. e impactos negativos en el medio ambiente. La mediación surge, entonces, como una herramienta idónea para solucionar la problemática minera que vive nuestro país, y se la plantea a través de una iniciativa de socialización posterior a esta investigación, donde se informe a la comunidad, a través de artículos y conferencias, sobre los aportes de la mediación para resolver conflictos, y donde la finalidad siempre será el beneficio de las partes involucradas, al igual que la defensa del medio ambiente, como parte importante en el proceso mediador, para cumplir así con el concepto de *desarrollo sostenible y sustentable*.

Está demostrando que la forma como se ejecuta la actividad minera no solo perjudica el medio ambiente, sino que causa un impacto negativo en el entorno social. No existe una alternativa que mantenga conectados al Estado, las empresas y las comunidades, y donde, al mismo tiempo, se dé un espacio de claridad sobre las decisiones que se vayan a tomar, donde exista participación democrática y haya una defensa de la oferta de servicios ambientales de nuestro país. Debido a todo eso, el objetivo general del presente proyecto se centra en fomentar la prevención y la resolución de conflictos en la problemática minera colombiana dentro del marco de los conflictos ambientales, utilizando la mediación cómo vía no adversarial.

Es claro que para lograr fomentar la prevención y resolución de los conflictos ambientales en la problemática minera colombiana es necesario el uso de herramientas alternativas de resolución de conflictos, en este caso particular la mediación como vía no adversa y necesaria para la convivencia de las personas; sobre todo, en conflictos que afectan la salud humana y degradan el medio ambiente. Para ello, es necesario que los instrumentos regulatorios ambientales sean acordes a la realidad colombiana y en pro del desarrollo sostenible y sustentable. Es, entonces, preponderante que en cualquier tipo de norma que se piense aplicar en nuestro territorio se tenga en cuenta a las comunidades y a los actores que participen en proyectos mineros, y que se generen para ellos espacios adecuados de diálogos y las capacitaciones adecuadas en los temas educativos y tecnológicos pertinentes, y donde los pequeños

mineros se enteren de los beneficios socioambientales que se generan por la correcta utilización de los recursos, así como de la forma de prevenir situaciones conflictivas por medio de acuerdos voluntarios, y que conozcan las entidades a las que podrían acudir en caso de vulneraciones.

La mediación, un método efectivo para prevenir conflictos ambientales en la problemática minera colombiana

No hay claridad sobre la fecha exacta en la cual comenzó la problemática minera colombiana; lo cierto es que, con cada segundo que pasa, el problema es como una bomba de tiempo cuyo perjuicio más grande es para el medio ambiente, así como para la población. Desde el inicio del problema, cuando sea que este se haya iniciado, han sido muchos los esfuerzos por parte del Estado y de las demás partes involucradas en el conflicto para solucionar este tipo de problemáticas. La minería es actualmente una actividad de suma importancia en lo que se refiere al desarrollo económico del país, pero también implica aspectos negativos, relacionados con la forma como se ejecuta, pues perjudica el medio ambiente y causa un impacto negativo en todo el entorno social.

De momento, no existe una alternativa que mantenga conectados al Estado, a las empresas y a las comunidades, y donde se genere un espacio de claridad sobre las decisiones que se vayan a tomar, y en el que exista la participación democrática en la defensa de la correcta utilización de los recursos de nuestro país.

Lo anterior podría llevarnos a pensar en el equilibrio que debería existir entre lo económico, lo social y lo ambiental; es decir, la materialización del concepto *desarrollo sostenible*, manifestado en el principio 3 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, resultado del informe Brundtland 1987, realizado en la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas.

El sector minero colombiano: estado actual

En la actualidad no existe una formalización de la pequeña ni la mediana empresa minera; no se evidencian mayores controles en lo que se refiere a las medidas ambientales, ni se ha implementado el uso de una tecnología adecuada, que haga de la minería una actividad no destructiva, porque, sencillamente, los pequeños mineros desconocen dichas técnicas, o bien, estas son muy costosas para adquirirlas. En este punto, es donde reside el papel fundamental que juega el Estado, para que brinde las herramientas necesarias, lo que en el caso concreto sería posible a través de la capacitación y del cumplimiento de su obligación como garante de todos aquellos que nos encontramos bajo su jurisdicción.

Los conflictos vinculados al sector minero en Colombia

Los problemas ambientales vinculados a la actividad minera persisten a través del tiempo, y lo más preocupante es que el perjuicio es irreparable, pues con las sanciones pecuniarias que se les imponen a las multinacionales involucradas en el sector no se repara el daño ambiental causado por estas. Un caso palpable de tal situación se presentó con la multinacional Drummond, que durante un accidente en 2013 fue responsable de verter toneladas de carbón en aguas del Caribe; aunque hubo una sanción pecuniaria, jamás se podrán reparar la depreciación ni el daño ambiental que ello causó, a pesar de la sanción, la cual es una medida ejemplarizante —no solo en dinero, como se le hizo a la empresa, con una multa de \$6965 millones, sino también, con la realización de trabajo social y comunitario—, que incluye la limpieza de las playas de la Bahía de Santa Marta y una labor de educación con los pobladores y los empleados sobre cuidado ecológico (Brito, 2013).

Para Idárraga et al. no solo es importante la afectación del medio ambiente por culpa del error humano, sino que se destaca el papel de la codicia económica por sobre el bien ambiental general, ya que tal situación obedece a:

Con la caracterización de los conflictos socio-ambientales generados por los proyectos mineros se apreciará que el accionar de las empresas transnacionales no es un proceso aleatorio, desvinculado de la realidad socio-económica, política y militar de las regiones donde están asentadas, sino que responde a una lógica capitalista que se ha instalado por la vía violenta en el país, con consecuencias graves para las comunidades locales y, sin duda, con repercusiones difíciles de sanar para las generaciones venideras. (2010, p. 28)

Por eso, los conflictos del sector minero colombiano son conflictos socioambientales donde se evidencian fallas sociales, económicas y políticas, que afectan no solo al medio ambiente, sino que ocasionan todo tipo de problemáticas sociales, incluyendo trabajo infantil, prostitución y desplazamiento forzado de familias y de poblaciones enteras.

Saade (2013) considera que la mayoría de los proyectos mineros en la actualidad se desarrollan con altos niveles de conflictividad, cuyo resultado se traduciría en el fuerte impacto económico que dicha conflictividad puede ocasionar no solo en el mercado de capitales donde se desarrolla el proyecto, sino también en el país de origen de las inversiones. Por lo anterior, prevenir los conflictos socioambientales en la industria minera se convierte en una necesidad.

De igual forma, Idárraga et al. establecen la confrontación entre la parte cultural- ancestral y la parte moderna económica:

Los conceptos de territorio, y con esto las nociones de medio ambiente y recursos naturales, son diametralmente opuestos entre los habitantes ancestrales y las empresas transnacionales. Para las empresas, que difícilmente aceptan las formas de organización previas y buscan reorganizar a las personas para poder consolidar su dominio, el territorio es esencialmente un negocio y una forma de acumular riqueza y las tierras que poseen son utilizadas en modelo de enclave, donde se prohíbe el ingreso de personas no autorizadas. (2010, p. 28)

En este caso, vemos que mientras la explotación minera para las empresas se convierte, principalmente, en un conflicto de intereses con las comunidades, para estas últimas el conflicto tiene que ver con los valores y la importancia que dan a la relación de la persona con la naturaleza y con su entorno próximo.

En razón de lo planteado, en su informe preventivo *La Minería ilegal en Colombia*, la Procuraduría General de la Nación (2011) establece las razones principales que llevan al desarrollo de la minería ilegal, vista como un problema público y que no contribuye a la sostenibilidad integral, pues la evasión del control fiscal sobre los recursos naturales recae, especialmente, en la licencia ambiental como título único de autorización para la explotación; sin embargo, dicha explotación se viene dando en áreas de vital protección, debido a su condición natural, como los parques naturales y las zonas de reserva, entre otras; y al hacerse explotación minera sin ningún control, se pueden ocasionar daños irreversibles a ecosistemas protegidos, y que fueron establecidos como tales no solo por la normatividad local, sino por estándares internacionales.

Es entonces cuando el Estado deberá instituir una normatividad idónea aplicable al sector minero, donde se refuercen los vacíos normativos que hay actualmente. Un ejemplo claro de ello se expresa en el artículo 159 del actual Código de Minas (Ley 685 de 2001), que hace alusión a la actividad exploratoria o de extracción de minerales, bien sean de propiedad de la nación o de particulares, que se desarrolla sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de la propiedad privada donde se ubique el proyecto.

De acuerdo con los datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) presentados en Comelli et al.:

Los emprendimientos mineros a gran escala constituyen en América Latina una de las más importantes industrias extractivas: en el continente americano existen 160 proyectos mineros implicados en 136 conflictos que afectan a un conjunto de 178 comunidades. Los países en donde se registran la mayor cantidad de proyectos mineros en conflicto son: Colombia con 30, Argentina con 28, Perú con 23, Chile con 20, Brasil con 21 y México con 12. (2010, p. 135)

No obstante, esto es un reflejo de la importancia que dicha actividad tiene para la política económica, no solo en América Latina, sino en el mundo, pues si la regulación constante de la actividad minera es necesaria, también lo es el abordaje social y ambiental ligado a los conflictos

derivados de la explotación minera ilegal: principalmente, la pobreza, la desigualdad, la calidad de vida y el deterioro ambiental, que se presentan cada día en nuestro territorio colombiano.

Según Goyzeta y Trigos (2009), el Centro minero Rinconada, en Perú, relata un ejemplo de zonas mineras tradicionales, como se muestra en la figura 17, en las que la minería ha sido la actividad económica principal, y por la que se han asentado en estos lugares las poblaciones locales —la comunidad asciende a los 35.000 habitantes—, pero donde también se presentan numerosos y gravísimos casos de enfermedades gastrointestinales y de cáncer congénito. Esta, como otras comunidades, no tiene acceso a agua potable y, en general, el saneamiento básico es lábil.

Figura 17. Entables mineros en Rinconada (Perú)



Fuente: Flickr (2014).

En Colombia, por su parte, se pueden citar casos de minería artesanal en California, Santander, donde la quebrada La Baja ha recibido, por espacio de años, los restos de cianuro y mercurio de los entables mineros; casos semejantes han sucedido en Pueblito Minero en el Sur de Bolívar, el bajo Cauca Antioqueño y el Chocó. Las imágenes 18 y 19 evidencian las condiciones precarias para el ejercicio de la Minería artesanal en el Departamento de Antioquia y del Chocó.

Figura18. Minería en el Bagre, Antioquia (Colombia)



Fuente: Flickr (2014).

Figura 19. Minería en el departamento de Chocó, Colombia



Fuente: Pro-ímagenes Colombia (2013).

Los anteriores ejemplos reflejan la situación minera artesanal en Colombia y en el mundo, el estereotipo “mina rica = pueblo pobre”: ausencia de agua potable; mercado sexual importante; inexistencia de otras actividades de subsistencia, como la agricultura; el tiempo de retención del dinero es muy corto (así como llega, se lo gasta rápidamente); no hay centros hospitalarios bien dotados; los establecimientos educativos están en pésimas condiciones; las vías de acceso son precarias; la población vive en alto riesgo de contraer enfermedades incluso

mortales; el desarrollo no se ve y, por lo general, estos pueblos han sido minados por la violencia, conflictos de poderes y el mal uso de la tierra.

Las vulneraciones de los DD. HH. son la principal causa del conflicto minero en la problemática ambiental colombiana; esto, debido a la poco idónea normatividad mineroambiental.

Es evidente que desde la concepción de un proyecto minero hasta su cierre se generan efectos positivos y negativos, los cuales se relacionan directamente con la disminución de la calidad ambiental. Algunos de dichos impactos ya han sido mencionados en la presente investigación, pero para enmarcar los aspectos concernientes a las causa del conflicto minero, se enlistan a continuación: 1) agua: consumo y contaminación de agua, vertimientos de aguas, ocupación de cauces, ocupación de acuíferos subterráneos y desviación de cauces, entre otros; 2) aire: emisiones de gases contaminantes, material particulado y polvo, y emisión de ruido ambiental; 3) suelo: cambios en el uso y la estructura del suelo, remoción de la cobertura vegetal, erosión, y desestabilización de taludes; 4) fauna y flora: alteración del hábitat natural, destrucción de áreas silvestres, obstrucción de corredores ecológicos, desplazamiento de especies de fauna y tala de árboles (Nájera et al., 2011).

Otro elemento importante por tener en cuenta es la falta de cooperación y de compromisos de las partes principales, que son la comunidad, las empresas y el Estado, sencillamente, porque no hay un espacio donde las partes involucradas dialoguen, acuerden, tengan conocimiento de los pros y los contras de los proyectos mineros que vayan a realizarse y la obligación que tiene cada parte involucrada en tales proyectos. De ahí surge la certeza sobre la importancia de la mediación para solucionar conflictos en la práctica de la minería. Mediar permite establecer acuerdos pacíficos entre dos o más partes a través de mesas de diálogo, establece intercambios de ideas, lleva al cumplimiento de propósitos y de toma de decisiones para el beneficio común, y no para el particular. Los conflictos en el campo minero van más allá de impactos ambientales: la sociedad es un todo y, por tanto, en toda ella se evidencian las fallas sociales, económicas, políticas y ambientales que se presenten (Idárraga et al., 2010).

Algunos casos de minería en los contextos nacional e internacional

A continuación, se relatan algunos casos de minería en los contextos nacional e internacional, con el fin de destacar buenas y malas experiencias, teniendo como base la minería desarrollada con miras a la sostenibilidad.

Ejemplo 1. Buen manejo forestal

El Australian Government evidencia no solo la tradición de la actividad minera, sino también, la estructura de una mina bien organizada, que cumple con todos los lineamientos normativos existentes:

La Comunidad minera Broken Hill, Australia, se presenta un caso de minería de Zinc a cielo abierto y subterráneo, esta explotación tiene más de 110 años de tradición, la mina utiliza 6 diferentes métodos de minería subterránea tales como retiro de cráter vertical y corte subterráneo/relleno. Manejo de viveros e implementación de bordes forestales protectores (cinturón verde) alrededor del complejo minero. (2011, p. 10)

La mina Broken Hill es un claro ejemplo del manejo forestal que se debe dar en el contexto minero; dichas medidas de compensación deben estar implícitas en los planes de manejo ambiental y ser acordes con la normatividad ambiental vigente en cada país.

Ejemplo 2. Sistema de tratamiento de relaves y estudios de impacto socioambiental

En el proyecto “Sepon de oro y cobre a cielo abierto” (Australian Government, 2011, p. 15) se aplica el doble procedimiento a los relaves mineros, para obtener la mayor simetría el daño de los recursos hídricos adyacentes y subterráneos. Igualmente, antes de ejecutar cualquier actividad se lleva a cabo un estudio de impacto socioambiental, con la participación de las comunidades, con las que se hacen acuerdos para la mitigación y el control de los impactos ambientales relacionados.

Ejemplo 3. Buen manejo de la biodiversidad

En el expediente presentado por el Australian Government también se nombra La Mina Tiébaghi, ubicada en Koumac, como:

Una explotación cielo abierto de Níquel, que está innovando en cuanto al manejo de la biodiversidad, consiste en la realización de una evaluación ecológica del lugar, así como la rehabilitación de los suelos que encontraron erosionados y el manejo de los pasivos ambientales ocasionados durante 100 años de explotación inadecuada, se elaboró un mapa de zonas sensibles y de especies en peligro, la delimitación de zonas ecológicas y áreas protegidas de acuerdo al grado de afectación y el cálculo del valor ecológico de cada zona. (2011, p. 28)

Este es un claro ejemplo de reivindicación de los espacios ambientales: por más que estos generen riquezas a través de sus recursos naturales, no se pueden dejar de lado los costos ambientales que la extracción de dichas riquezas representa, y por eso se exaltan las actuaciones que a favor de la naturaleza hacen minas como la mencionadas.

Ejemplo 4. Desplazamiento involuntario de comunidades indígenas

En el documento sobre las políticas mineras en Colombia respecto a El Cerrejón, Fierro menciona:

Es un proyecto minero de carbón con explotación a cielo abierto ubicado en el departamento de la Guajira, Colombia, tiene una extensión de 80 km², uno de los pasivos ambientales de mayor magnitud es el desplazamiento de la comunidad Wayuu, quienes habitaban este territorio, además la contaminación ambiental asociada al mal manejo del polvillo de carbón. (2012, p. 88)

De lo anterior se puede apreciar, de manera clara y precisa, uno de los problemas más comunes que se presentan en la minería a cielo abierto: el polvillo de carbón, que viene atacando de manera silenciosa tanto a los trabajadores como al ecosistema mismo; precisamente, frente a esto se deben tomar medidas prontas y efectivas.

Siguiendo con la temática de la investigación, se hace necesario analizar el documento emitido por la Defensoría del Pueblo, en el que se manifiesta:

A pesar de la abundante normatividad, y el cambio constante en las normas, en el sector minero existe un alto grado de informalidad de explotaciones que, dadas las condiciones culturales y socioeconómicas como se realizan, no cumplen con ningún tipo de normas: mineras, ambientales, laborales y fiscales, lo cual evidencia la falta de capacidad administrativa y técnica de las entidades ambientales y mineras para exigir y controlar el cumplimiento de la normativa ambiental y minera, y establecer procedimientos ágiles para el licenciamiento ambiental y el otorgamiento de permisos. (2010, p. 81)

Esto quiere decir que, a pesar de las muchas normas, se seguirán incrementando los altos índices de conflictos ambientales mineros en Colombia hasta que no se fortalezcan procesos y se siembre conciencia en las personas sobre el daño ecológico producido.

Dentro del documento presentado por el Australian Government (2011) se enfatiza el compromiso que deben asumir las compañías mineras en el desarrollo sostenible, y con el cual aseguran su licencia para operar en la comunidad, y crean, en términos legales, una relación intrínseca sobre la responsabilidad ambiental. Todo esto se traduce en la necesidad de que en todo proyecto minero haya un equilibrio económico utilizando técnicas apropiadas para ser ambiental y socialmente responsables. Para ello, el reto implica cambios en las tecnologías por unas de menor impacto, así como aumento en la seguridad y el bienestar de los trabajadores, con miras a que las operaciones mineras sean desarrolladas con mayor efectividad.

La Constitución Política de 1991 es presentada en el documento de Gestión Plan de Desarrollo como el fundamento de la democracia y columna vertebral para facilitar la participación; a partir de la Constitución Política de 1991 se ha posibilitado que esta participación en planeación adquiera mandato constitucional, y se convierta así en un medio para ejercer los derechos colectivos e individuales. Se ha concebido la participación como una de las bases del Estado social de derecho, y se la ha

entronizado no solo como un derecho, sino también, como un principio fundamental de la Constitución, tal y como lo consagran el artículo 1, en el que, a pesar de la autonomía en el ámbito territorial, el interés general es prioritario, y el artículo 2, en el cual se establece que el Estado colombiano debe promover la participación en la toma de decisiones que afecten a los colombianos y a la nación.

Por otro lado, es importante mencionar los artículos relacionados con la actividad minera, tal como lo hace Martínez al analizar algunos de los artículos de la Constitución:

(art. 79); debe también prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados (art. 80); es deber de las autoridades garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar al ambiente sano. Asimismo, son deberes de la persona y el ciudadano proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación del ambiente sano (art. 95. numeral 8). (Art. 81) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas (art. 82) y tiene que regular el ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización de acuerdo con el interés nacional. (2012, p. 23)

Es todo lo mencionado aquello frente a lo que el Estado debe proteger la diversidad y la integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr dichos fines, a pesar de la existencia de intereses económicos que, de una u otra forma, destruyen y violentan los derechos colectivos frente al medio ambiente.

La ley 685 de 2001, expuesta por el Congreso de Colombia (2001), decreta el Código de Minas, y define en su artículo 1°:

Objetivos. El presente Código tiene como objetivos de interés público promover la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades y satisfacer los requerimientos de la petición interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

La idea central de este artículo es que el desarrollo económico del país en cuanto a actividad minera debe contemplar, de forma complementaria, el respeto por los recursos naturales y la defensa del medio ambiente. Según la sentencia presentada por la Corte Constitucional (2012), la reforma de la Ley 1382 de 2010 buscaba la modernización del sector minero colombiano fortaleciendo los sistemas sociales y económicos del país, visualizando a Colombia como la locomotora minera y asociando a dicho sector como el más importante del país, gracias a sus ingresos. La reforma buscaba también mejorar aspectos que no eran claros dentro del Código de Minas, como, por ejemplo, la agilización en el trámite de los títulos mineros y la prohibición de actividades mineras en zonas protegidas ambientales, entre otros aspectos positivos. Pero como en dicha reforma no se tuvo en cuenta a las comunidades indígenas (consulta previa, Derecho Humano fundamental), la ley fue demandada ante la Corte Constitucional, y como resultado, el 11 de mayo de 2011 se declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010, por haber omitido la consulta previa.

Aplicación de la mediación a los conflictos socioambientales

Es importante precisar el alcance que tiene la mediación como instrumento efectivo para la resolución de conflictos, y más, en los conflictos socioambientales, que afectan no solo a Colombia, sino al mundo entero, en razón de la falta de sentido de pertenencia que los seres humanos mostramos al poner el factor económico por sobre el bienestar ambiental y social, y al presentarse así muchas controversias que afectan directa o indirectamente a nuestro medio ambiente. Por todo ello, aparece la mediación como la herramienta idónea para la solución efectiva y eficaz ante estos males socioambientales.

Por lo mismo, se necesita con urgencia implementar un nivel de conciencia preventiva, en el cual haya instrumentos que permitan evitar el daño ambiental y resolver los conflictos, antes de acudir a las instancias

judiciales, donde los plazos no son razonables para resolver, ni prevenir ni reparar el perjuicio. Se podría, entonces, afirmar que la mediación es el mecanismo viable para una gestión oportuna, así como para prevenir y resolver de manera efectiva los conflictos que se presenten en el sector socioambiental.

Definición de mediación

Se evidencian considerables definiciones, así como muchos autores, que tratan de brindar un concepto claro para esta gran herramienta; sin embargo, se tomará la que se considera más acertada para el presente artículo: Folberg y Milne definen la mediación como:

Aquel proceso temporalmente limitado que permite aumentar la comunicación entre las partes, la exploración de diferentes alternativas, atendiendo a las necesidades de todos los participantes, y sobretodo que busca un acuerdo percibido por las partes como neutro y provee un modelo para futuras resoluciones de conflictos. (1988, p. 25)

Por lo planteado, la interpretación que se desprende de esta definición ya no es, simplemente, aquel proceso de gestión dirigido a realinear intenciones, métodos o conductas.

La Corte Constitucional define también la mediación en su Sentencia C-1195 de 2001:

La mediación es un procedimiento consensual, confidencial a través de la cual las partes, con la ayuda de un facilitador neutral entrenado en resolución de conflictos, interviene para que las partes puedan discutir sus puntos de vista y buscar una solución conjunta al conflicto.

La mediación es, pues, un proceso confidencial, un mecanismo útil, alternativo, de resolución de conflictos, aplicado en muchos contextos y tipologías de problemas, de manera voluntaria, y donde el mediador, como tercero imparcial, es responsable de conducir el asunto orientado a la solución del problema, y a las partes implicadas, a que tomen una

decisión importante en el futuro de sus vidas, que debe finalizar con un beneficio mutuo para las partes intervinientes.

Características básicas de la mediación

La mediación se caracteriza, principalmente, por cambiar la concepción negativa del conflicto como mecanismo de enfrentamiento hacia una visión positiva, necesaria en las convivencias de las personas. Es en el trabajo realizado por Ury (2005) donde se hace énfasis en el conflicto como una parte natural en la vida, y como tal, también se relaciona con la generación de cambios, ya que estos no siempre podrán ser eliminados o detenidos. La mediación como instrumento alternativo de resolución de conflictos va en pro del cumplimiento y el respeto de los DD. HH.

En relación con las características de la mediación, cabe mencionar las que establece Bitonne (2010, p. 35):

- **Privada:** Las partes designan a un tercero neutral, que es un particular llamado *mediador*.
- **Voluntaria:** Las partes voluntariamente nombran a un tercero para que las ayude a solucionar sus diferencias.
- **Control de las partes:** El tercero es un simple facilitador para que las partes resuelvan su conflicto, porque ellas tienen el control sobre la mediación.
- **Informal:** Es informal porque no posee formalidades legales específicas.

Frente a estas características, cabe precisar que no se las debe entender como un simple capricho del escritor, sino como base fundamental para la resolución de conflictos socioambientales. Al respecto, Guerrero afirma:

El conflicto en consecuencia, no puede seguir siendo analizado como una disfunción que conduce al desequilibrio social y pone en peligro el orden establecido, como plantean funcionalistas y positivistas conservadores, para quienes el único modo válido de evitar esa disfunción, es mediante la imposición de una ingeniería social que se apoya en técnicas conductistas, que

garantizan el “buen encauzamiento” de la conducta humana. Por el contrario, el conflicto y el cambio constituyen, la condición natural de t o d o sociocultura. (1999, p. 35)

Es frente a dicho pensamiento donde nace la necesidad de establecer criterios firmes que den solución a un problema tan trascendental como son los conflictos socioambientales en la minería colombiana, teniendo en cuenta que la controversia, tal como ya se mencionó, no es un fenómeno nuevo ni, mucho menos, totalmente destructivo, sino que, en parte, ayuda a fortalecer lazos y hallar soluciones a los intereses de las partes. Por eso mismo, Pendzich et al. afirman:

La consideración de que el medio ambiente es el amplio escenario donde se desarrolla la vida humana, donde se articulan los procesos sociales, ecológicos, tecnológicos, culturales y políticos, y todos aquellos procesos que se relacionan con la vida humana, no resulta extraño la cada vez más creciente preocupación por los temas socio-ambientales, pues allí se ponen en juego la cuestión de la satisfacción de las necesidades básicas y el nivel y calidad de vida. (1994, p. 4)

Cabe precisar que los recursos naturales siempre serán motivo de controversia; más aún, con la perspectiva de la minería, pues la implementación del modelo extractivista de los recursos naturales no renovables, impulsado por los últimos gobiernos, se ha concretado, en gran medida, en la multiplicación de títulos mineros y, de manera consecuen- te, en el incremento de actividades mineras en gran parte del territorio nacional.

Esta situación ha llevado a que se privilegien estas actividades extractivas por parte de distintas entidades del Estado sobre otro tipo de actividades productivas, e incluso, sobre los derechos fundamentales y colectivos de los colombianos, lo que ha convertido a la minería en una actividad generadora de conflictos, tal como lo sostiene la Contraloría General de la Nación (2013), al afirmar que la minería, sea legal o ilegal, a cielo abierto o subterránea, se deberá desarrollar en ecosistemas estratégicos para la conservación ambiental.

El grave impacto que causan las actividades mineras es un asunto documentado en Colombia y en otros países, y ha sido expuesto por las Altas Cortes. Así, por ejemplo, a través de la Sentencia C-339 del 2002, la Corte Constitucional identificó los graves impactos que generan actividades mineras:

Es un hecho evidente que la industria extractiva produce una gran cantidad de desechos y desperdicios. El proceso de transformación de grandes masas de materiales para el aprovechamiento de los minerales útiles deja forzosamente materiales residuales que deterioran el entorno físico de la región en la cual se adelantan las labores afectando el paisaje y los suelos agrícolas. En los Estados Unidos de Norteamérica por lo menos 48 sitios “Superfund” (sitios de limpieza de residuos peligrosos, financiados por el gobierno federal) fueron anteriormente operaciones mineras.

En el mismo sentido, se debe recordar que Colombia, a través de la Constitución Política de 1991, adoptó el modelo del desarrollo sostenible, el cual, conforme a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 99 de 1993, busca compatibilizar el desarrollo económico, la elevación de la calidad de vida y el bienestar social con la preservación del medio ambiente, sin agotar la base de los recursos naturales renovables, en condiciones que permitan a las generaciones futuras vivir de forma digna y promover su propio desarrollo; sin embargo, ni los derechos de los actuales habitantes del territorio ni los de las generaciones futuras tienen un panorama claro ante la actual situación del país, que está lejos del modelo del desarrollo sostenible previsto en la Carta Magna.

Observando la importancia de la mediación en el sector minero, se hace necesario establecer de manera práctica algunos de los objetivos que la mediación deberá ofrecer para la resolución de conflictos, y dentro de estos encontramos ofrecer un espacio adecuado, neutral e imparcial, donde las personas interesadas se sientan cómodas y con confianza para exponer sus diferencias. Por eso, Guerrero expresa que “lo importante es no olvidar el papel que juega en la resolución de conflictos la proporcionalidad del poder de las partes; casi siempre éstas manejan diferentes proporciones de poder...” (1999, p. 72); esto determina que

quien tenga una mayor proporcionalidad de poder, aunque no tenga la justicia de su parte, tiene posibilidades mayores de que el conflicto se resuelva a su favor.

Por lo planteado, es clara la posición de la mediación de poner en igualdad de condiciones a las partes intervinientes, como debe suceder con las grandes empresas mineras en Colombia y aquellos que defienden los recursos naturales; sin embargo, se observa que las grandes multinacionales quieren venir a imponer sus reglas, y más, cuando no se cumplen con todos los requisitos para la explotación de minas. Por tal motivo, se deben unificar criterios al momento de iniciar un arreglo con base en la mediación, de modo que se favorezca a todas las partes, y no a solo una de ellas.

No obstante, las confrontaciones específicamente causadas por un conflicto ocurren cuando los distintos actores sociales antagónicos se ponen frente a frente —de manera real o figurada— y pugnan por lograr que sus respectivos intereses sean aceptados por el otro. En el caso de los conflictos socioambientales, el interés es sobre un determinado recurso natural. Ese frente-a-frente tiende, en la mayoría de los casos, a ser violento o impositivo por parte de los actores que concentran mayor poder político o económico, o que pertenecen a culturas dominantes o cuyas identidades han sido hegemónicas. A pesar de esta tendencia, hay cada vez más una conciencia de la necesidad de buscar medios que permitan alcanzar concertaciones o acuerdos particulares sobre el uso de determinados recursos naturales, aun entre actores estructuralmente antagónicos. Dicho esfuerzo no debe olvidar que todos estos medios deberían procurar disminuir los riesgos que reviste una confrontación violenta para los actores menos favorecidos, pero que en ningún caso serán soluciones definitivas al conflicto, aunque sí pueden ser las bases para alterar la correlación de fuerzas entre los actores, al ser entendidos como procesos de aprendizaje y fortalecimiento de las organizaciones populares.

A su vez, se puede mencionar como objetivo el de promover entre los participantes la creación de alternativas y opciones que deriven en acuerdos consensuados y satisfactorios para ellos; esto último, en razón

de que en materia minera es necesario utilizar mecanismos que ayuden a solucionar el conflicto, pero también, a prevenir mayores problemáticas que afectan a todo un país. Este mecanismo alternativo de resolución de conflictos es clave para lograr un cambio de mentalidad, de costumbres, en la sociedad, en el Estado y en las industrias, sobre cómo se deben solucionar las problemáticas y el beneficio común que trae hacerlo de manera diligente cuando el resultado es igual para todos.

Por lo anterior, para poder implementar la mediación como método preventivo de conflictos en la minería se hace necesario acatar lo que establece Ibáñez:

Por más lejanas que parezcan en la práctica, las teorías de la comunicación son mucho más que un marco de referencia académico. Y pueden aplicarse a cualquier proceso social entre personas, grupos o sociedades insertos en un contexto determinado, cuyo análisis suele ser útil para la prevención o solución de problemas de comunicación. (2009, p. 89)

Ya en este punto se destaca la labor del mediador como aquella parte integrante de las controversias; para el caso concreto, se hace indispensable que dicha figura exista, pues lo que está en juego no son solo unos intereses económicos, sino también, unos intereses de tipo ambiental y general que deben primar sobre cualquier otra clase de interés.

Nada de eso cambia al establecer reglas generales de comunicación, que servirán de soporte para llegar a un acuerdo sobre puntos que se controviertan; ya lo decía Habermas:

De acuerdo con la ‘teoría de la competencia comunicativa’, el fin de la comunicación es “estar de acuerdo”, lo que es determinado por la comprensión recíproca y el saber participado entre los interlocutores. Para que la situación de “estar de acuerdo” consiga generar consenso. (1987, p. 25)

Es en razón de lo anterior por lo que cabe precisar que, si bien cada caso de mediación requiere un tratamiento específico, existen algunos elementos comunes en la mediación de los conflictos socioambientales en Colombia, y dentro de los cuales tenemos:

1. La identificación de la naturaleza del conflicto sobre la base de entrevistas a los interesados y del análisis de la documentación sobre el proyecto. En esta fase se ve difícil una solución negociada, pues las partes tienden a percibir el conflicto como un “juego suma cero”.
2. Las perspectivas para una solución negociada dependen de la credibilidad de una reformulación del conflicto como un “juego no suma cero”; es decir, de proponer una solución que traiga beneficios a todos, basándose —en este caso— en un rediseño del manejo del proyecto.
3. El diálogo entre los interesados sobre las ventajas y las desventajas de los diseños alternativos, y que conducirá hacia el inicio de negociaciones asistidas.
4. La formalización y el seguimiento de los acuerdos y su difusión por los medios de comunicación.

Esos no serán, claro está, los elementos utilizados para que la mediación en los conflictos socioambientales funcione, por cuanto esta se debe integrar como un servicio para la gestión de los conflictos socioambientales, donde lo primero que debemos hacer es formular y aplicar estrategias que nos permitan manejar a nuestro favor el conflicto.

Por ejemplo, debemos capacitarnos para conocer el problema más a fondo, saber cuál es la estrategia que están empleando nuestros oponentes, descubrir cuáles son nuestras potencialidades, y cuáles, nuestros puntos débiles, y hacer lo mismo con nuestros oponentes.

A su vez, debemos analizar el problema (historia y asuntos involucrados), contar con estudios técnicos que sustenten nuestra posición. No es conveniente abordar un conflicto si no existe sustento técnico a nuestro favor; ello, recordando que, frente a este tipo de conflictos, muchas veces puede presentarse la situación en que las partes deban ceder frente a la búsqueda del bien general; es decir, desde la modificación de proyectos empresariales o formas de resarcir ambientalmente alguna modificación que se le pretenda hacer al medio ambiente.

Tenemos también que definir los objetivos de nuestras acciones y seleccionar, a través de un mapa de poder, quiénes son las personas con poder decisión, los “blancos” de nuestra incidencia. En ese mapa también podemos identificar a las personas involucradas, que están a favor nuestro, los que se oponen o los que están indecisos.

Sin embargo, cabe precisar que la mediación frente a los conflictos socioambientales debe gestionarse teniendo en cuenta una serie de pasos que fortalecerán la comunicación y las relaciones de las partes, tal como lo expresa Dalvis (2005); por eso, podemos mencionar unos pasos que consideramos vitales para que la mediación en los procesos socioambientales llegue a feliz término.

- **Latencia:** En esta fase se reconoce la existencia del problema; es decir, cuando las comunidades identifican la existencia del problema ambiental, aunque no se realice ninguna acción al respecto.
- **Origen:** En esta fase se definen intereses y posiciones, y se da cuando las comunidades inician acciones para resolver el problema buscando alternativas para resolverlo.
- **Maduración:** En este momento se desarrollan las estrategias que vayan a ser empleadas, y se llama así porque se ingresa a una fase en el cual las partes (empresa/comunidad) confrontan posiciones en defensa de sus respectivos intereses.
- **Despliegue:** Se denomina así porque se genera cuando el conflicto ingresa en una confrontación, a veces violenta, donde las posibilidades de diálogo o negociación se han roto y las partes buscan imponer su voluntad y sus propios intereses. El despliegue en la conducción del conflicto no violento consiste en convertir, mediante el uso de estrategias creativas pacíficas, el conflicto asimétrico en uno simétrico.
- **Transformación:** Es la fase de “resolución”; se llama así porque las partes encuentran una salida al conflicto, vía la negociación directa o la resolución a través de la intervención de una instancia del Estado o de un mediador en el conflicto.

Por su parte, en su artículo “Cinco Mediadores Internacionales que Auspiciaron La Paz”, Olivares (2012) comenta un caso muy particular sobre la aplicación de la mediación donde esta resultó ser todo un éxito: en Finlandia, el expresidente Martti Ahtisaari, en compañía de la organización civil Crisis Management Initiative, logró una solución efectiva, en la cual se logró resolver y llevar a buen término las diferencias entre el exmandatario y Aceh.

A manera de conclusión, se puede afirmar que la mediación en los conflictos socioambientales debe ser vista como una herramienta que pretende plasmar la armonía reinante en nuestra Constitución, y como aquel fin esencial del Estado, y que nunca deberá ser vista como simple teoría, sino como el medio idóneo para la resolución pronta de conflictos, gracias al cual no hay un ganador ni un perdedor, sino dos partes que quieren llegar a un acuerdo donde todas y cada una ceden a las pretensiones del otro, para así hacer que prime el bienestar ambiental general, y no el económico particular.

Conclusiones generales y recomendaciones

Son algunas las preguntas sin resolver, y muchos, los aspectos por mencionar, para tratar de brindar una conclusión a esta parte de la investigación; principalmente, porque aún existen preguntas abiertas y debates que no han sido cerrados en aspectos como, por ejemplo: si realmente la minería puede ser sostenible; cuál será el límite del crecimiento; hasta dónde podremos explorar los recursos minerales en la Tierra, y si esta (la Tierra) podrá abastecernos de agua y recursos para desarrollar la megaindustria.

¿Puede la minería ser sostenible? Por la complejidad que surge al responder este cuestionamiento, se citarán las recomendaciones en búsqueda de dicha sostenibilidad. Una minería sostenible se podría dar dentro del marco de actitudes, compromisos, acciones y resultados como los que se mencionan a continuación.

- **Normas claras, seguimiento y control por parte de las autoridades:** Se requieren más esfuerzos para la legislación, el seguimiento y el control del cumplimiento de las leyes y la producción de nuevas investigaciones encaminadas a tecnologías y procesos limpios en la minería; además, el seguimiento y el control por parte de las autoridades ambientales y del Estado, en general, son muy lábiles. “Los gobiernos tienen un papel clave en el establecimiento de normas ambientales y de garantizar que las personas y las organizaciones las cumplan” (Australian Government, 2011, p. 4).
- **Estudios serios sobre el potencial natural y mineral del área de interés estableciendo posible la explotación en las zonas de menor riqueza natural:** Una de las preocupaciones que surgen es ver el desequilibrio entre el gran desarrollo en los procesos de explotación minera y el poco conocimiento del potencial natural en la Tierra; tristemente, se han destruido ecosistemas cuya riqueza no se conocía, y se están otorgando concesiones mineras en zonas que más tarde resultaron ser de conservación y con altos valores ecológicos, y donde las actividades mineras son incompatibles. Adicionalmente, una de las grandes limitantes expresadas en muchas experiencias mineras es que existe muy poca información útil para el establecimiento de líneas base ambientales, en cuanto a biodiversidad, calidad de las aguas, el suelo y el aire, y en general, sobre los territorios.
- **La implementación de tecnologías, procesos y métodos más responsables con el medio ambiente:** El conocimiento humano y su capacidad creadora han permitido que la civilización haya avanzado a pasos agigantados, y este siglo no puede ser la excepción. De manera muy optimista y con plena confianza en el conocimiento y los grandes saberes, es posible desarrollar nuevas tecnologías con procesos limpios, y así aminorar notablemente el uso de sustancias químicas peligrosas y optimizar el consumo de los recursos naturales. Es urgente que la academia establezca programas encaminados a tal fin.

- **No perder el enfoque en la seguridad, el medio ambiente, la economía, la eficiencia y la comunidad:** Los costos en materia de prevención siempre serán mucho menores que los de corrección, compensación y resarcimiento para un proyecto minero. La clave de la sostenibilidad está en saber encontrar el equilibrio económico, social y ambiental generando los menores costos posibles en cada factor y favoreciendo a la mayor cantidad posible de población (Australian Government, 2011).
- **Garantizar desarrollo social, fortalecer las tradiciones locales y medio natural:** Los caminos por donde pasa la minería no deben ser peores o iguales que en su estado anterior, sino que deben ser mejores, y así brindar oportunidades de crecimiento a las comunidades que habitan el espacio de interés. Pero eso no significa cambiar los esquemas sociales ni las tradiciones, sino brindar herramientas para mejorar, desarrollar y fortalecer lo autóctono de cada región. Es importante no olvidar que la minería no está solo en campo de explotación, sino, además, en la cotidianidad: lo que se usa en casa, los autos, los edificios, los materiales, los equipamientos: *el hábitat humano*. Lo anterior no significa, de ninguna manera, que esa sea “la fórmula del éxito”, pero sí establece unas pautas que permiten concluir que la minería puede ser sostenible dentro del marco del desarrollo actual, acompañada del fortalecimiento de la regulación ambiental referente al sector minero.
- **Uso de la mediación para prevenir conflictos:** El uso de la mediación como método efectivo y alternativo de solución y prevención de conflictos deberá presentarse en situaciones de confusión y de entendimiento frente al tema minero, teniendo en cuenta a las partes involucradas y dándole a cada una de ellas la importancia equilibrada que merece, sin olvidar que el pilar fundamental de la mediación será recurrir a ella como método *preventivo*: por ejemplo, cuando se diseña un proyecto minero se debería contemplar la mediación como un método que garantice el acercamiento entre las necesidades de la comunidad,

el gobierno y la empresa, de modo que antes de comenzar con la explotación del recurso se pueda llegar a acuerdos encaminados a prevenir conflictos futuros sobre el bienestar general socioambiental de las personas. Cabe recordar cómo en este último aspecto se hace necesario resaltar que es en la comunidad donde recaerán tanto los beneficios como los perjuicios acerca del uso del medio ambiente, primero, como fuente generadora de recursos económicos y como fuente de bienestar social.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DD. HH. EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA: RESTITUCIÓN PARA LA PAZ

Paula Comellas Angulo

David Iván Fernández Barreto

Capítulo de libro resultado de investigación, es el producto 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, DIH y DICA, del grupo de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Colciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, adscrito y financiado por la ESDEG.

Resumen

El proceso de restitución de tierras, consagrado en la Ley 1448 de 2011, fue implementado como medida de justicia transicional en la jurisdicción constitucional, por un lapso determinado³, para superar violaciones generalizadas, graves y sistemáticas de los DD. HH. y del DIH, que condujeron a situaciones de desplazamiento, despojo y abandono forzado a las que fueron sometidos los propietarios, los poseedores y los ocupantes de inmuebles en el territorio nacional, como efecto del conflicto armado interno colombiano.

El procedimiento estudiado se encuentra regido por estándares internacionales de DIH, enmarcados dentro del artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo II (del 12 de agosto de 1949), adicional a los mismos instrumentos, y representa una medida de reparación de personas en situación de desplazamiento forzado originado en un conflicto armado sin carácter internacional.

Por lo planteado, es necesario evitar que la jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil, que conoce el recurso extraordinario de revisión en ese trámite, de conformidad con el artículo 92 de la Ley 1448 de 2011, lo defina con la lógica tradicional, que decide el mencionado recurso extraordinario en procesos ordinarios civiles, teniendo en cuenta que el enfoque jurídico con el cual se estudian los casos en ambas categorías de asuntos (transicional y ordinario) difiere por completo de la definición lógica tradicional; especialmente, en lo que tiene que ver con el análisis de las presunciones y la inversión de la carga de la prueba, que prevén los artículos 77 y 78 *ibídem* y, así mismo, con las facultades excepcionales otorgadas a los funcionarios judiciales a cargo de la especialidad de restitución de tierras.

3 Cabe observar que el aparte del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, que establecía una vigencia de 10 años, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-588 de 2019, en virtud de que se exhortó al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que, dentro del marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia que otrora consagraba, y de los decretos No. 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adoptaran las decisiones pertinentes a su prórroga o a la adopción de un régimen de protección de las víctimas, acorde con los lineamientos establecidos en ese sentido por el alto tribunal; también determinó la corte que, en caso de no hacerlo a partir del vencimiento de ese término, se entenderá que la vigencia de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, así como la de los decretos mencionados, se extiende hasta el 7 de agosto de 2030.

Palabras clave

Víctimas de conflictos armados sin carácter internacional, desplazamiento forzado, justicia transicional, DD. HH., Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, Principios Deng, Principios Pinheiro, recurso extraordinario de revisión en restitución de tierras

Introducción

Sea lo primero decir que, en atención a los lineamientos trazados por la Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Corte Constitucional de Colombia, así como por la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, los juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras y las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los tribunales superiores de distrito judicial en Colombia, en esencia, administran justicia de tipo *transicional*; precisamente, porque las decisiones de fondo que adoptan en desarrollo del proceso previsto en el artículo 72 de la comentada ley, versan sobre situaciones de desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras, como hechos victimizantes originados en el conflicto armado interno colombiano.

De este modo, la restitución de tierras constituye una medida de reparación a favor de propietarios, poseedores y ocupantes víctimas de la violencia generada en el citado conflicto, procedimiento que es de tipo transicional, característica que, a su vez, implica que el funcionario judicial que tiene a su cargo decidir dicha clase de asuntos aborda el estudio de cada caso (solicitudes) con un enfoque jurídico por completo diferente del que adoptan los jueces tratándose de procesos ordinarios; concretamente, en lo relacionado con la inversión de la carga de la prueba y la aplicación de ciertas presunciones que obedecen a estándares internacionales de DIH.

Debe resaltarse que la parte demandante, definida en la Ley de Víctimas como solicitante o reclamante, promueve el proceso con la afirmación de ser víctima de desplazamiento, despojo o abandono forzado de tierras, manifestación que se presume cierta y, por ende, es relevada de la obligación de demostrar tales circunstancias de victimización; es decir,

la carga de la prueba se invierte a su favor y se traslada al opositor, parte sobre la cual recae la labor de desvirtuar las manifestaciones de aquella, para demostrar que no le asiste el derecho a la restitución.

Tales lineamientos son valorados de manera estricta por los jueces y los magistrados especializados en restitución de tierras al momento de sustanciar las decisiones que definen de fondo las solicitudes; ello, en acatamiento de la Ley de Víctimas, del Principio de Integración Normativa (artículo 27 de la Ley 1448 de 2011), del bloque de constitucionalidad relativo al tratamiento de personas en situación de desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras, y de las directrices trazadas por la Corte Constitucional de Colombia en tal sentido.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 92 de la Ley 1448 de 2011, que consagró el recurso extraordinario de revisión a cargo de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (corporación que hace parte de la jurisdicción ordinaria), frente a las sentencias dictadas por las salas especializadas en restitución de tierras (que, a su vez, corresponden a justicia transicional y, por ende, a la jurisdicción constitucional, según el Acto Legislativo 01 de 2012), se plantea la siguiente pregunta: ¿Por qué la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia debe aplicar estándares internacionales en materia de DD. HH. para decidir los recursos extraordinarios de revisión que conozca por virtud del artículo 92 de la Ley 1448 de 2011?

La solución a este interrogante constituye el objetivo general del presente capítulo, tarea que involucra examinar las características del proceso de restitución de tierras como medida de reparación integral y de justicia restaurativa implementado en Colombia, con el fin de comprender los elementos que, sustancialmente, lo diferencian de procesos ordinarios.

También se analiza la lógica jurídica con la que el juez de restitución de tierras aborda el estudio y la decisión en el proceso de justicia transicional, con miras a establecer si debe existir identidad en la lógica, la interpretación normativa y el estudio de las pruebas, tanto en jueces de la especialidad de tierras como en jueces de la jurisdicción ordinaria.

En tal sentido, es necesario examinar el criterio jurídico con el que el juez natural de la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil aborda el estudio al momento de proferir sentencia sobre los casos para los cuales se encuentra investido. Lo anterior, con miras a verificar si es conveniente o no que un proceso de justicia transicional sea decidido de fondo con la misma hermenéutica sustancial y probatoria que impera en los procesos ordinarios.

Es necesario precisar que, con la implementación de la Política Pública de Restitución de Tierras en Colombia, el Estado procura cumplir obligaciones internacionalmente adquiridas frente a la promoción, la protección, el respeto y la garantía de los DD. HH.; particularmente, en torno a las personas en situaciones de desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras con ocasión del conflicto armado interno.

A partir de esta premisa, para el desarrollo del presente trabajo, centralmente, es necesario identificar y estudiar los estándares internacionales en materia de tratamiento a personas refugiadas o en situación de desplazamiento forzado, a fin de tener claridad respecto a cuáles principios son a los que se refiere el artículo 27 de la Ley 1448 de 2011, alusivo a la integración normativa en materia de justicia transicional. Estándares que, judicialmente hablando, determinan el derrotero de los funcionarios a los que concierne pronunciarse de fondo sobre las solicitudes de restitución de tierras; esto es, jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras, magistrados de las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los tribunales superiores de distrito judicial y magistrados de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Se debe aclarar que el diseño metodológico de la investigación es propositivo, en razón de que define la manera adecuada como la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia debe decidir el recurso extraordinario de revisión en los procesos de restitución de tierras, previsto en el artículo 92 inicialmente citado, a la luz de los principios que la orientan, y de estándares internacionales en DD. HH. tales como los principios Deng y Pinheiro, que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, según lo dispuesto en la Sentencia T-821 de 2007 de la Corte Constitucional.

Se analizan los supuestos de hecho y de derecho en el trasfondo de las normas contenidas en la Ley 1448 de 2011; especialmente, en sus artículos 72, 73, 74, 77, 81, 89, 91 y 92, así como la doctrina pertinente a nociones como justicia transicional, derecho fundamental a la restitución de tierras y medidas de tratamiento a personas víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras.

Análisis comparativo de la justicia ordinaria y la justicia transicional en Colombia, de cara al estudio de presunciones e inversión de la carga probatoria

Jurisdicción ordinaria en Colombia

La Constitución Política de Colombia consagra de manera general la jurisdicción ordinaria en su Título VIII, Capítulo 2. A su vez, el artículo 11, literal a), numerales 1-3 de la Ley 270 de 1996 (modificado por el artículo 4 de la Ley 1285 de 2009), dispuso la atribución de competencias para dicha jurisdicción según diversas especialidades, integrada por los juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que lleguen a crearse conforme a la ley, los tribunales superiores de distrito judicial y la Corte Suprema de Justicia, que es su órgano de cierre.

En lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional de la justicia ordinaria, según sus niveles de competencia y de especialidad, establece el artículo 12, inciso segundo, *ibídem*, que conoce de los conflictos que se suscitan entre particulares, y cuya solución no esté atribuida por la Constitución o la ley a otras jurisdicciones; es decir, la constitucional, la contencioso administrativa, la penal militar, la indígena y la justicia de paz (estas tres últimas corresponden a jurisdicciones especiales), así como al Consejo Superior de la Judicatura.

Es característica de la jurisdicción ordinaria la aplicación de normas sustantivas y procesales ordinarias con vigencia permanente, para

la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento, tales como los códigos Civil, de Comercio, Penal, Sustantivo del Trabajo, de la Infancia y la Adolescencia, General del Proceso, de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, etc.

Dichas atribuciones son ejercidas de manera normal en un estado de cosas donde las relaciones sociales se desarrollan en escenarios de paz y de respeto de los derechos y las garantías legales y constitucionales, situación que también determina el grado de legitimidad de las instituciones frente a la población colombiana, el nivel de confianza de esta hacia aquéllas y, finalmente, el fortalecimiento del Estado de derecho. En tal entendido, busca:

El aseguramiento de la libertad y propiedad del ciudadano, su objeto la promoción del bienestar del individuo y, de esa manera, conformar su carácter como ente común (res publica). Se trataría de un orden estatal justo expresado a través de una Constitución escrita, el reconocimiento de los derechos del hombre, la separación de poderes y garantizado por leyes producidas y promulgadas conforme a procedimientos debidamente establecidos [...] Por los elementos que hemos mencionado puede verse claramente que en el concepto ‘Estado de derecho’ hay una acumulación de ideas provenientes de muy diversas fuentes y de distintas épocas: el sometimiento del poder al derecho, el gobierno de la razón, el gobierno de leyes y no de hombres, la obligación del gobernante de proteger el derecho, la repartición o separación de poder, las libertades de los ciudadanos, los derechos del hombre y el Estado constitucional. (Borda, 2007, p. 74)

En lo referente a las presunciones y a la carga de la prueba en los procesos ordinarios de naturaleza civil, dichas nociones gozan de un tratamiento distinto del que impera en procesos de justicia transicional, si en cuenta se tiene que, por ejemplo, en un proceso declarativo al demandante le incumbe la carga establecida en el artículo 167 del Código General del Proceso, regla que consagra: “incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”, lineamiento inaplicable al proceso de restitución de tierras, según como se verá más adelante, pues existe una

serie de presunciones que amparan a la víctima, según el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, para equilibrar la desventaja en la cual aquella se encuentra por padecer esa condición.

A propósito, sostiene la doctrina nacional que:

En Colombia, las víctimas de vulneraciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario que estimen que sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación han sido conculcados por las autoridades públicas pueden recurrir a varios mecanismos de protección judicial que ofrecen tanto la justicia constitucional como la justicia ordinaria». (BOTERO, 2005, p. 35)

No obstante, considero que el escenario más adecuado para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación, la garantía de no repetición y la *restitutio in integrum* a favor de las víctimas del conflicto armado interno colombiano es la justicia transicional, que, por virtud del Acto Legislativo 01 de 2012, pertenece a la jurisdicción constitucional.

Justicia transicional en Colombia

En países como Colombia, que se encuentra en transición de un conflicto armado sin carácter internacional hacia la paz, en la aplicación de la justicia es necesario un enfoque diferente del que impera en un estado de paz, por cuanto es necesario equilibrar la obligación de impartir justicia con la necesidad de fijar condiciones que permitan superar el conflicto para la consecución de la paz; un abordaje que no necesariamente implica dar preeminencia a la paz por encima de la justicia, ni que esta impere en detrimento de aquella.

A propósito, según considera la doctrina:

Es claro que esta clase de justicia transicional - tendiente a la comprobación de la verdad y por tanto de las responsabilidades de los autores de las atrocidades cometidas y, juntas, al resarcimiento de las víctimas - no equivale para nada a la impunidad que provendría de una amnistía política generalizada e incondicional. (Ferraoli, 2016, p. 150)

Se hace hincapié en que ambos aspectos, esto es, la paz y la justicia, deben ser equilibrados, lo cual se logra mediante la ponderación de las obligaciones y los derechos, en el entendido de que estos no son absolutos, pues, por ejemplo, en un contexto de justicia transicional, el derecho a la justicia se puede modular para efectivizar otros derechos en cumplimiento de los deberes del Estado, tales como el aseguramiento de las condiciones propicias para reparar a las víctimas y garantizar la paz, entre otros aspectos.

En términos de Boaventura de Sousa Santos:

La tensión entre la razón de Estado y la razón de los derechos también se puede definir como aquella entre la continuidad de los derechos humanos y las discontinuidades de los regímenes políticos. Se trata de un vasto campo de tensiones que enfrenta las creencias con los intereses políticos, el derecho internacional con el nacional, los pactos políticos y las luchas sociales, y la normalidad democrática con el Estado de emergencia. Es el reconocimiento o no (y por tanto el castigo o no, y la reparación o no) de las violaciones masivas de los derechos humanos —masacres, asesinatos, torturas, desapariciones, confiscaciones, homicidios en general, crímenes contra la humanidad— cometidas por Estados de excepción, potencias coloniales o regímenes dictatoriales. Este es el campo de la justicia transicional; de las reparaciones históricas, morales o económicas; del derecho a la verdad y la memoria, al reconocimiento de injusticias odiosas y las correspondientes peticiones de perdón a los colectivos perjudicados; de las amnistías, de la revocación de las amnistías, de las comisiones de la verdad y la reconciliación. Es un campo de confrontación política en muchas partes del mundo y tiene en el continente latinoamericano el caso específico de los crímenes cometidos por las dictaduras militares de la década de los setenta. (2014, p. 49)

En contraposición a una situación de paz nacional y de respeto a los derechos de las personas, puede surgir un estado de confrontación armada y violencia generalizada, para cuya superación se requiere adoptar un conjunto de herramientas jurídicas, políticas y sociales, de carácter temporal, especial y excepcional, tendientes a establecer condiciones que propicien la reconciliación, el restablecimiento del tejido social y la minimización de la desconfianza de las personas en la institucionalidad.

Tales medidas se traducen en el concepto de *justicia transicional*, entendida esta como un conjunto de procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales y administrativos de transformación social y política, enfocados en solucionar y poner fin a los problemas derivados de un panorama de abusos y violaciones de derechos a gran escala, para alcanzar la paz y la reconciliación en una sociedad atravesada por un conflicto armado caracterizado por la perpetración de crímenes de guerra, de lesa humanidad, y de otras muchas violaciones graves, masivas, generalizadas, sistemáticas y continuas de los DD. HH.

Técnicamente, el concepto de justicia transicional está definido por la ONU como:

Toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción de cargo o combinaciones de todos ellos. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2004, p. 6)

A este respecto, ha manifestado Uprimny que:

Los procesos de justicia transicional buscan, ordinariamente, llevar a cabo una transformación radical del orden social y político de un país, bien para reemplazar un estado de guerra civil por un orden social pacífico, bien para pasar de una dictadura a un orden político democrático. Especialmente cuando se trata de transiciones negociadas, cuyo objetivo es dejar atrás un conflicto armado y reconstituir el tejido social, dicha transformación implica la difícil tarea de lograr un equilibrio entre las exigencias de justicia y paz, es decir, entre los derechos de las víctimas del conflicto y las condiciones impuestas por los actores armados para desmovilizarse. Y es que existen tensiones entre las exigencias jurídicas internacionales relativas a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de crímenes de guerra o de lesa humanidad, y las restricciones impuestas por las negociaciones de paz llevadas a cabo por los actores armados con miras a lograr la paz. Así,

aun cuando la normatividad internacional ha hecho de la obligación de individualizar y sancionar a los responsables de graves violaciones de derechos humanos un imperativo cada vez más estricto, la imposición de sanciones de ese tipo en todos los casos puede obstaculizar e incluso llevar al fracaso un acuerdo de paz. Porque, hay que aceptarlo, en un contexto de guerra, ningún actor armado estaría dispuesto a participar en un acuerdo de paz que no representara ningún atractivo para él. (UPRIMNY YEPEZ, 2006, p. 19)

Por su parte, la invocada Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras define la justicia transicional como:

Los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

En sociedades en transición es imprescindible aplicar estándares internacionales en materia de DD. HH. y DIH, con miras a que la ponderación entre la búsqueda de la paz y la aplicación de la justicia no termine sacrificando ciegamente la exigencia de las obligaciones para la garantía y la efectividad de los derechos, o viceversa ni, por ende, el goce de los derechos, para la imposición de sanciones y castigos.

A propósito de lo anterior, explica Francisco Cortés Rodas que:

No hay incompatibilidad entre los valores de justicia y paz en la medida en que pueda mostrarse que en el Marco Jurídico para la Paz (MJP), en los acuerdos conseguidos en La Habana y en el Nuevo Acuerdo Final (NAF), la verdad está vinculada con cierta forma del reconocimiento público de los actos criminales, con la reparación de las víctimas y con la no repetición de la violencia. Para alcanzar la paz y poder fortalecer la democracia es necesario que los miembros de la sociedad perdonen y estén también dispuestos a la reconciliación (De Greiff, 2006). Muchas personas consideran que es muy

difícil que en una transición de la guerra a la paz se piense que la justicia y la búsqueda de la paz se puedan ver como procesos paralelos y que se beneficiaran mutuamente. (2017, p. 232)⁴

Los estándares ya referidos constituyen una serie de lineamientos relacionados con el respeto y la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado interno colombiano, conforme las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad y diversas normas del ordenamiento interno en materia de reparación a víctimas y tratamiento de personas refugiadas, desplazadas o despojadas.

Acerca de la finalidad que cumple una medida de justicia transicional, la jurisprudencia constitucional ha sentenciado:

La justicia transicional busca solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz, entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades. Para ello es necesario conseguir un delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades y prevenir la vuelta a la violencia (paz negativa) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (paz positiva). Para cumplir con este objetivo central es necesario desarrollar unos objetivos especiales: 1. El reconocimiento de las víctimas, quienes no solamente se ven afectadas por los crímenes, sino también por la falta de efectividad de sus derechos. En este sentido, las víctimas deben lograr en el proceso el restablecimiento de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. (Corte Constitucional de Colombia, 2013)

4 Continúa el autor en el aparte del texto citado: “La tendencia normal y mayoritaria es suponer que si los criminales no son procesados y juzgados ellos quedan libres de toda culpa y responsabilidad, y que la justicia no ha sido realizada. Sin embargo, tanto en el MJP como en el NAF se defiende la tesis de que en este proceso transicional «los casos más graves y representativos» y los delitos «más graves y representativos» serán juzgados bajo las condiciones establecidas en la Jurisdicción Especial para la Paz. Es importante destacar una y otra vez lo que enuncia el Artículo Transitorio 66 de la Constitución «que los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos» (Acto Legislativo 01 de 2012). Se debe entender, entonces, de manera más flexible la tesis penal del retributivismo, según la cual los perpetradores de delitos atroces no queden en la impunidad. Esta solamente se da cuando los criminales quedan libres de toda culpa y responsabilidad, no cuando ellos están sujetos a un sistema alternativo para averiguar quién es el criminal, poder acusarlo públicamente y establecer las responsabilidades. Es claro entonces que una justicia transicional así concebida, orientada a la búsqueda de la verdad y, por tanto, de la responsabilidad de los autores de las atrocidades cometidas y al resarcimiento de las víctimas no equivale para nada a la impunidad, la cual resultaría de una amnistía política absoluta e incondicional”.

Con la observancia de tales estándares internacionales se procura evitar que una búsqueda de la paz a toda costa anule la necesidad de justicia de las víctimas, atinente a las consecuencias judiciales que deben soportar sus victimarios; pero, en igual sentido, la lucha contra la impunidad no puede impedir una solución para la superación del conflicto. Dicho de otra manera, la discrecionalidad del Estado en la adopción de medidas de justicia transicional se encuentra regida por la observancia de los estándares necesarios para hacer posible la eficacia de los derechos violados o disminuidos en desarrollo del conflicto armado; es decir, la tutela judicial efectiva, que comprende el libre, amplio, real e irrestricto acceso de las víctimas a la administración de justicia para satisfacer determinadas pretensiones, así como el derecho a que la actuación judicial se desarrolle conforme a las reglas propias del debido proceso.

En Colombia, los procesos judiciales de naturaleza transicional que a la fecha se encuentran vigentes son la Ley de Justicia y Paz, o Ley 975 de 2005, el proceso especial de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011 (sobre el cual recae la presente investigación) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), implementada a partir de los acuerdos finales para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, celebrados entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, que dieron lugar a que el Congreso de la República expidiera el Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017, en el que se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, se determinó la estructura de la JEP, junto con las funciones de los órganos que la componen, y se precisaron diversos aspectos sobre su competencia y su naturaleza jurídica.

Ciertamente, una medida de justicia transicional puede conllevar la ponderación, e incluso, el sacrificio, de otros bienes jurídicos relacionados con la justicia ordinaria; particularmente, el proceso de restitución de tierras, como mecanismo de justicia transicional adoptado en el curso del conflicto armado interno colombiano, implica racionalizar la aplicación de las normas de derecho de carácter permanente, como pueden ser el Código Civil, que regula la validez en la celebración de contratos entre

particulares, o el Código de Comercio, que permite lo propio, pero en el ámbito mercantil.

Es por lo anterior por lo que el artículo 95 de la Ley 1448 previó la acumulación procesal al proceso de restitución de tierras de los asuntos judiciales o administrativos de cualquier naturaleza que se adelanten ante otras autoridades, que involucren derechos sobre el predio solicitado en restitución. A ese respecto ha de considerarse que:

Una vez presentada la demanda, el juez deberá impulsar de manera oficiosa el proceso, el cual deberá ser concluido en un término no mayor a ocho meses. La jurisdicción especializada de restitución ejercerá fuero de atracción sobre todas las causas relacionadas con desposesión; es decir, podrá reclamar competencia para conocer sobre procesos que ya estén siendo tramitados a través de la jurisdicción civil ordinaria. (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 316)

Lo anterior quiere decir que tanto en escenarios de violencia como en situaciones de paz, las personas tienen la potestad de celebrar contratos de diversas naturaleza, pero en un contexto de violaciones sistematizadas y generalizadas de los DD. HH. tal potestad es empleada por los actores ilegales armados como medio para dar visos de legalidad al despojo de tierras, donde, por ejemplo, el propietario es obligado a vender su inmueble, negocio del que, en tal evento, se presume, de pleno derecho, que carece de consentimiento por parte del vendedor, o por lo menos, que la venta fue por un valor muy inferior al justo precio.

En esta situación, hay quienes deciden abandonar el lugar, y otros que se unen para hacer resistencia desde el ámbito civil o el ciudadano, como es el caso de la Organización de Población Desplazada Étnica y Campesina de los Montes de María (OPDS), ubicada en una intersección entre los departamentos de Sucre y Bolívar, Colombia, y cuyos miembros, desde el vínculo como *societas*, han logrado plasmar en el territorio y la comunidad todos sus sueños, sus metas y sus ilusiones en un entramado múltiple de lazos de bien, que representan el quiénes son y el qué los une (Contreras, 2018).

Retomando, en contraposición, tal situación lleva a que el adquirente en la venta, muchas veces opositor dentro del proceso de restitución de tierras, demuestre fehacientemente buena fe exenta de culpa en la celebración del negocio, e incluso, podrá intentar probar que el reclamante no es víctima, según como se vio en párrafos anteriores. De estos aspectos se hablará con más detalle en el capítulo de presunciones y valoración probatoria en materia de restitución de tierras.

Así pues, los negocios celebrados en contextos que configuren las violaciones de las que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 pueden llegar a ser invalidados por el funcionario que a su cargo tiene el deber de decidir los procesos de restitución de tierras, siempre y cuando se configure alguno de los supuestos de los que trata el artículo 77 *ibidem*, aun cuando el negocio conste en un contrato formalmente celebrado y se halle debidamente registrado ante el organismo respectivo para que opere la tradición.

Según lo planteado, al ser la restitución de tierras una medida de justicia transicional, los poderes del juez o el magistrado competente alcanzan, incluso, para anular escrituras públicas, junto con sus inscripciones en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, potestad que, incluso, permite invalidar actos administrativos relacionados entre sí, u otros relacionados con el derecho de dominio transferido en el escenario del conflicto armado interno o con ocasión de este.

Por esta razón la Ley 1448 de 2011, en su artículo 77, dispuso una serie de presunciones que tienen como fin sustituir la prueba de la arbitrariedad, y presumirla de derecho o de hecho, cuando efectivamente se alleguen las pruebas de otras situaciones de hecho de mayor facilidad probatoria. Estas presunciones pueden ser clasificadas en subjetivas y objetivas [...] Presunciones subjetivas. Este grupo de presunciones hacen referencia a ciertos hechos que se pueden predicar de los sujetos que actuaron como parte en la celebración de un contrato, hechos que, de acuerdo a la ley, hacen presumir la ilegalidad de dichos contratos. (García Arboleda, 2014, p. 44)

Sobre este punto, se debe prestar especial atención a que:

Los funcionarios y funcionarias encargados de implementar la restitución, es decir, los equipos de terreno de la Unidad de Restitución, así como los jueces y juezas transicionales de restitución –que no son jueces civiles ordinarios sino verdaderos jueces transicionales– interpreten el contenido y alcance de ese proceso de restitución tomando en cuenta su finalidad propia y específica, como instrumento de justicia transicional para revertir un despojo masivo de millones de hectáreas. (DEJUSTICIA, 2016, p. 14)

Lo anterior, teniendo en cuenta que, por una parte, uno de los efectos del conflicto armado interno colombiano fue permear la legalidad de las actuaciones de los servidores públicos de cualquier naturaleza, pues ha sido transversal a toda la institucionalidad nacional; por otra, la existencia de dichos negocios celebrados en un ámbito de violencia, vigentes con una mera formalidad al amparo de las normas civiles ordinarias (legalidad aparente), indiscutiblemente, debe ceder ante la imperiosa necesidad de restablecer los derechos de las víctimas y, en últimas, restaurar el tejido social, de modo que se propicien el desarrollo, la concordia y la reconciliación, entre otros aspectos.

Lo expuesto no significa, de manera alguna, sacrificar irracionalmente las normas del sistema jurídico, sino flexibilizar su aplicación para materializar la reparación de las víctimas, en el tránsito de la guerra y del conflicto a un estado de paz, pues:

[si bien] a largo plazo una paz democrática durable y verdadera se edifica en forma más sólida sobre la aplicación de justicia a los crímenes ocurridos, a corto plazo pueden existir tensiones entre las exigencias de la justicia y las dinámicas de la paz, por lo que puede resultar necesario flexibilizar, aunque no anular, ciertos requerimientos de justicia en pro de la consecución de la paz. (DEJUSTICIA, 2006, p. 20)

Hechas las precisiones en torno a la definición del concepto de justicia transicional, ya en lo que tiene que ver con el proceso de restitución de tierras, el cual, indiscutiblemente, corresponde a ese tipo de justicia, debe decirse que, en contraste con la justicia ordinaria, el análisis de una

solicitud de restitución se aborda con un enfoque províctima, pretensión que si fuera sometida para su decisión a la jurisdicción ordinaria, implicaría que a la víctima, como parte demandante, se le impondría la carga de demostrar plenamente los supuestos de hecho en los cuales basa sus pretensiones, según la norma procesal ya transcrita: el principio de la carga probatoria, que, cabe resaltarlo, impera en procesos de naturaleza adversarial tradicional (ordinario), cuya aplicación, se insiste, resulta inconveniente tratándose de víctimas del conflicto armado interno colombiano, atendiendo a su situación de vulnerabilidad, que las convierte en destinatarias de una especial protección constitucional por parte de las entidades estatales.

Dicho de otra forma, las víctimas solicitantes en el proceso de restitución de tierras deben ser salvaguardadas de la imposición de cargas procesales como las que imperan en un proceso ordinario, pues no hacerlo sería tanto como revictimizarlas, en razón, precisamente, de su situación de vulnerabilidad, que, procesalmente hablando, las dejaría en una posición desventajosa frente a los opositores, quienes en determinados casos no siempre detentan la condición de víctimas y segundos ocupantes de buena fe exenta de culpa (concepto que se desarrollará más adelante), eventos estos en los cuales, más o menos, puede decirse que existe cierto equilibrio en las cargas procesales, o por lo menos puede esperarse que opositores de esa naturaleza ciñan sus actos a la lealtad procesal hacia los solicitantes.

El verdadero problema surge cuando los opositores corresponden a los mismos victimarios, o a personas que guardan una estrecha relación con estos o participaron directamente en los actos de desplazamiento, despojo o abandono forzado de tierras, casos más dramáticos, y en los que dicha contraparte la constituyen empresarios, grandes ganaderos, latifundistas, etc., cuya situación económica más favorable les permite asirse de una mejor defensa, enteramente personalizada y de confianza, en el escenario judicial, posibilidad vedada a las víctimas de desplazamiento, despojo o abandono de tierras, dada la precaria situación económica a la que frecuentemente quedan sometidas.

No debe perderse de vista que una medida de justicia transicional como el proceso de restitución de tierras sirve también como garantía de no repetición, lo cual supone implementar normas jurídicas con consecuencias tan severas como las estudiadas en apartes anteriores, tales como la posibilidad que tiene el juez natural de la medida de invalidar contratos y actos administrativos relacionados con la enajenación de inmuebles, o que dicho juez deba presumir de plano que la persona víctima detenta dicha calidad sin que esta deba desplegar una ardua labor probatoria, presunción que, como ya se vio, traslada al opositor la carga de desacreditar esa condición de víctima, y que es en su calidad de adquirente lo es de buena fe exenta de culpa, conocida también como *buena fe cualificada*.

Estos elementos del proceso de restitución de tierras como medida de justicia transicional pueden lucir desproporcionados, lo cual sería verdad en un estado de paz y de normalidad en las relaciones sociales; sin embargo, no puede ignorarse que en una situación de conflicto armado y de violaciones graves, sistemáticas y generalizadas de los DD. HH. y del DIH, son las personas que conforman los sectores más débiles de la sociedad quienes tienden a ser victimizadas y quienes suelen ser obligadas a asumir las peores consecuencias. Por lo tanto, para permitir que el proceso de restitución de tierras sea de verdad un mecanismo de justicia restaurativa, era necesario que dentro del propio mecanismo se consagraran elementos que permitieran un amplio margen de protección a favor de quienes históricamente se han visto en un estado de desprotección institucional y de debilidad manifiesta.

En el ámbito de la restitución de tierras, por el alcance de las presunciones contenidas en el artículo 77 de la ley 1448 de 2011 y la existencia de figuras como la buena fe en favor de la víctima o la inversión de la carga de la prueba, el legislador de 2011 consideró que la vulnerabilidad extrema inherente a la condición de víctima permitiría suponer que, como regla general, quienes se opondrían a las pretensiones de restitución serían sujetos poderosos, aventajados e incluso relacionados directa o indirectamente con la injusticia del despojo. De allí que, como se verá en la Unidad 3, haya establecido

un régimen probatorio tan exigente como el de la buena fe exenta de culpa para obtener una compensación económica y que en todos los casos, la restitución in natura de la tierra prevalezca sobre los intereses de terceros. (Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, Rama Judicial, 2013, p. 95)

Para el objeto del presente trabajo, debe decirse que el alcance del concepto de justicia transicional goza de consenso y aceptación en los ámbitos jurídico y académico, sin que, de momento, se encuentren detractores de la doctrina autorizada. Sobre este tópico se ha considerado que:

Durante los pocos años de existencia de la disciplina ha ido tomando forma una suerte de paradigma sobre la comprensión de las prácticas de justicia transicional que no sólo goza de cierto consenso dentro del contexto académico, sino que, además, cuenta con el respaldo de la comunidad internacional. (Porrás, 2015, p. 2)

Ley de víctimas y de restitución de tierras como medida de justicia transicional

Las víctimas del conflicto armado interno colombiano, como sujetos de especial protección constitucional, requieren una protección reforzada por medio de los mecanismos de justicia transicional, en atención a que constituyen un amplio segmento de la población colombiana, cuyos derechos son de carácter prevalente.

Dentro del mencionado segmento poblacional, se encuentra una clasificación que corresponde a personas víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras (valga aclarar que el concepto de *tierras* abarca inmuebles rurales y urbanos). Esta clasificación de víctimas es característica por detentar una condición de especial vulnerabilidad, debido, entre otras razones, a la continuidad del conflicto armado y de otras formas de violencia permanente y extendida que han imperado en Colombia, precisamente, por ser el escenario que rodea, no solo los actos de desplazamiento y despojo, sino las condiciones en que las víctimas

deben afrontar su supervivencia; mayoritariamente, mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad, que se vieron obligados a abandonar de manera súbita su sitio de residencia, sus actividades habituales y su arraigo con la tierra.

Como consecuencia de este fenómeno, para salvaguardarse de la violencia generada por el conflicto armado interno, las víctimas se ven obligadas a migrar a otros lugares dentro del territorio nacional (desplazados), y en algunos casos, fuera de las fronteras del país (refugiados), por lo cual quedan expuestas a un nivel superior de vulnerabilidad; es decir, a un estado de debilidad manifiesta. Dicho panorama desencadena más violaciones graves, masivas y sistemáticas de los DD. HH., situación que amerita adoptar medidas especiales de atención por parte de las autoridades públicas a favor de esta categoría de personas, quienes, en suma, detentan la calidad de sujetos de especial protección por parte del Estado colombiano.

La situación descrita dio lugar a que la Corte Constitucional dictara la Sentencia T-025 de 2004, a partir de la que el alto tribunal conminó a la adopción de un mecanismo de justicia transicional en nuestro ordenamiento interno, para reestablecer y proteger los derechos que las víctimas despojadas y desplazadas detentan sobre sus tierras y sus territorios.

Referente a la implementación y la adopción de las políticas públicas ordenadas en la sentencia, consideró el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) en:

Tareas Pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia [que se haría] a través de experiencias piloto. En este sentido, parece adecuado que algunas de las políticas sean implementadas de manera tal que se puedan prever rápidamente sus deficiencias o insuficiencias, y que estas puedan ser corregidas a tiempo [...] En la selección de zonas piloto deben confluír una serie de factores que permitan determinar que la zona seleccionada corresponda a factores masivos de despojo o abandono que sean representativos de la situación a nivel nacional, y que recojan la problemática jurídica, fáctica e institucional que imposibilita la aplicación de medidas ordinarias para la restitución. (Centro Internacional para la Justicia Transicional [ICTJ], 2010, p. 222)

Estándares internacionales de DD. HH. frente a desplazados internos y refugiados

Los DD. HH. pueden ser definidos como los que pertenecen a cada persona por el solo hecho de hacer parte de la especie humana, desde el primer momento de su existencia, que son los mismos para todos, con independencia de su nacionalidad, su género, su raza, su edad, su filiación o afinidad política o religiosa y su situación socioeconómica.

Esta característica los convierte en: *universales*, porque son necesarios: sin ellos no es posible vivir dignamente; *inherentes e inalienables*, porque, en virtud de su naturaleza, están ligados a la persona de tal manera que no pueden ser separados de ella, y nadie, ni siquiera el propio titular, puede imposibilitar su puesta en práctica; *limitados*, porque su ejercicio no puede afectar los derechos ajenos o el orden público justo; *indivisibles e interdependientes*, porque, en lo referente a las obligaciones de respeto, protección y garantía, no admiten ponderación para dar más preponderancia a uno por sobre los demás, y se relacionan entre sí por su origen y su conexión teleológica.

De este modo, su vulneración o su amenaza constituyen injusticias desde el punto de vista del derecho internacional público, y que deben ser reprochadas por la comunidad internacional y castigadas por los Estados y por los organismos internacionales que velan por el cumplimiento y la observancia de la normatividad internacional de DD. HH. y del DIH.

En *Derechos Sociales y Constitución Española* se cita la definición de DD. HH. que desarrolla Peces Barba:

[son] facultades que el Derecho atribuye a las personas y a los grupos sociales, expresión de sus necesidades en lo referente a la vida, la libertad, la igualdad, la participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte al desarrollo integral de las personas en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto o la actuación de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con garantía de los poderes públicos para restablecer su ejercicio en caso de violación o para realizar la prestación. (Sánchez Jiménez, 1999, p. 34)

El preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos prescribe que cada Estado debe implementar en el interior de su ordenamiento jurídico regímenes de derecho que aseguren el respeto, la protección y la garantía de los DD. HH., derechos que, por su misma naturaleza, obligan a que dichos regímenes sean de rango constitucional, con eficacia incluso frente a amenazas que provengan de particulares.

Las injusticias a las que se hizo referencia líneas arriba, que constituyen graves violaciones de los DD. HH. y del DIH, implican que los Estados parte de instrumentos convencionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconozcan el derecho fundamental de las víctimas a ser reparadas integralmente a partir de la verdad, la justicia, la rehabilitación, la indemnización, la restitución (*restitutio in integrum*) y la garantía de no repetición. Estos instrumentos de tipo convencional y otros de naturaleza consuetudinaria obligan a que los Estados contratantes, como es el caso de Colombia, asuman ante la comunidad internacional las obligaciones de respeto y garantía de los derechos enunciados en ellos.

Dicho de otra forma, al suscribir tratados de esa naturaleza, los Estados contraen obligaciones internacionales en los precisos términos del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con estricta sujeción a los principios de *pacta sunt servanda*, *pro homine* y *bona fide*, de manera que los mencionados instrumentos rigen mientras se encuentran vigentes, y frente a ellos, la observancia de normas de derecho interno no justifica su incumplimiento, y sus cláusulas se deben interpretar de buena fe, atendiendo al significado común de las palabras en que se encuentran expresados, al objetivo o fin para el cual se adoptaron, y su interpretación y su aplicación siempre deben procurar la salvaguarda más amplia de la persona.

La Ley 1448 de 2011 como respuesta del Estado a obligaciones internacionales incumplidas

El proceso de restitución de tierras como mecanismo de reparación integral de las víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras encuentra sustento en la normatividad internacional convencional de DD. HH., tal como los artículos 1, 2, 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 2, 3, 9, 10, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en reglas de naturaleza consuetudinaria como los Principios Deng, rectores de los desplazamientos internos, y los Principios Pinheiro, atinentes a la restitución de viviendas y patrimonio de los desplazados internos y refugiados.

Los desplazados internos y refugiados hacen parte de nuestro bloque de constitucionalidad, en sentido lato en los precisos términos del artículo 93, inciso segundo, de la Constitución Política de Colombia, sistema normativo que determina las obligaciones internacionales del Estado colombiano, que abarcan, incluso, el deber de acatar las recomendaciones y los demás pronunciamientos emitidos por los órganos que vigilan el cumplimiento de ese sistema normativo; particularmente, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En respuesta a las mencionadas obligaciones, el Congreso promulgó la Ley 1448 de 2011, norma que consagró el proceso de restitución de tierras dentro del Título IV —el cual, a su vez, versa sobre reparación de las víctimas—, lo cual significa que dicho proceso representa, en sí mismo, una medida de reparación que propende por el retorno de aquellas a su lugar de residencia, junto con la restitución de sus bienes raíces o, en su defecto, su reubicación en otro lugar de naturaleza y condiciones similares a las del sitio del que fueron forzadamente desarraigados; esto último, cuando, racional y objetivamente, sea inviable y perjudicial para el solicitante regresar a la zona donde ocurrió su victimización.

Es oportuno resaltar que la restitución de tierras constituye en Colombia un derecho fundamental, según lo dispuso la Corte Constitucional en la Sentencia T-159 de 2011. Al respecto, se ha determinado que:

El carácter fundamental del derecho a la restitución lo deriva la Corte del derecho mismo a la reparación integral del daño causado a las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. Siendo este un derecho fundamental, también lo es el derecho a la restitución de los bienes. (Ramírez, 2013, p. 13)

Sobre dicho talante, estableció la Corte Constitucional que:

Las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales. (Corte Constitucional de Colombia, 2007)

De manera concreta, en el capítulo III, Título IV, de la mencionada ley⁵ se implementó la restitución de tierras, mecanismo que busca restablecer la situación en que la persona se encontraba antes de convertirse en víctima de infracciones al DIH o de violaciones graves a la normatividad internacional de DD. HH., con ocasión del conflicto armado interno colombiano.

5 Artículo 72 de la Ley 1448 de 2011: “El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente. Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación. En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación. La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley. En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los (6) seis meses siguientes a la expedición de la presente ley”.

Si bien cabe aclarar que este mecanismo de justicia transicional, más allá de ser una medida de carácter restaurativo, debe cumplir una función transformadora, ya que no es suficiente con restablecer las cosas al *status quo* que predominaba previamente a la ocurrencia de la victimización, pues la mayoría de veces, en ese estado de cosas, el propietario, el poseedor o el ocupante víctimas ya se encontraban en una situación de desprotección que, de por sí, ya era bastante grave, aun sin la llegada de los actores armados, pero que se agravó con su incursión. En ese orden de ideas, la protección provista por la estudiada ley debe encaminarse a mejorar la calidad de vida de las víctimas, con miras a evitar una nueva victimización, lo cual propicia un ambiente en pro de asegurar la garantía de no repetición.

En tal sentido, explicó Uprimny Yépez:

Como se sugirió en los párrafos precedentes, las políticas estatales de reparación de víctimas de crímenes atroces pueden tener tanto una vocación puramente restitutiva como una vocación transformadora. Mientras que en el primer caso el objetivo de las medidas es devolver a las víctimas la situación en la que estaban con anterioridad a los crímenes y borrar hasta donde sea posible los efectos de tales crímenes, en el segundo caso el objetivo es ir más allá de una mera restitución, buscando transformar las relaciones de subordinación y exclusión social que se encuentran en el origen del conflicto que busca ser superado y que en todo caso aparecen inicuas desde una perspectiva de justicia distributiva. El potencial transformador de la reparación es particularmente importante en sociedades que, como la colombiana, antes del trauma de una guerra o una dictadura eran en sí mismas excluyentes y desiguales, y cuyas estructuras de exclusión constituyen un factor esencial del conflicto. (2009, p. 34)

Se explicó en *La restitución de tierras y territorios. Justificaciones, dilemas y estrategias* que.

El despojo y el abandono forzado se sumaron a los conflictos tradicionales alrededor de la tierra. En tal sentido, en un mismo caso de restitución es posible encontrar complejas relaciones, actores e intereses. Así, una comunidad indígena despojada de su territorio por un actor armado podría reclamar la restitución de territorios adicionales a los reconocidos por el Estado,

y sobre los cuales un inversionista extranjero tiene interés. En este ejemplo confluyen tres conflictos: i) el alcance de las inversiones en el campo; ii) la recuperación de tierras; y iii) el despojo y abandono forzado. En principio, la acción de restitución sólo debe solucionar el último de estos conflictos. Sin embargo, en la solución de casos concretos es necesario incluir consideraciones relacionadas con los otros conflictos por la tierra. Esto se puede hacer acudiendo al enfoque transformador de las reparaciones, el cual fue explícitamente incorporado en la Ley 1448 de 2011. (DEJUSTICIA, 2016, p. 31)

Del contenido de esta regla se puede establecer que el objeto del referido proceso es la restitución material y jurídica de los inmuebles que hayan sido objeto de despojo o de abandono forzado, o la compensación en especie o en dinero cuando la restitución del predio no sea posible. Sobre el punto, matizó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

La restitución además de jurídica debe ser material, luego en el mismo fallo debe ordenar la entrega física del predio restituido solicitando el apoyo de la fuerza pública en los casos que se requiera, pues el objetivo es garantizar a la víctima el goce efectivo de sus derechos sobre la tierra. (2012, p. 51)

Ahora bien, aunque el proceso de restitución de tierras toca con derechos de naturaleza patrimonial, no por ello puede pensarse que su finalidad es satisfacer intereses de índole económica y susceptible de disponerse libremente, caso en el cual sería admisible la conciliación, judicial o extrajudicial, posibilidad que quedó proscrita, según lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-404 de 2016, mediante la cual declaró exequible la expresión “*ni la conciliación*”, contenida en el artículo 94 de la Ley 1448 de 2011.

Para la corte, la razón de ser de dicha restricción obedece a la necesidad de:

Proteger los derechos fundamentales de los solicitantes de restitución, de sus familias, y el derecho a la verdad que también están en cabeza de toda la sociedad, en contextos en los cuales existen riesgos de presiones externas que tienen la potencialidad de afectar la autonomía de la voluntad. (Corte Constitucional de Colombia, 2016)

Recapitulando, el proceso de restitución como medida de justicia transicional abarca mucho más que la recuperación de un bien raíz a favor de su propietario, su poseedor o su ocupante, por cuanto de lo que se trata es de superar las situaciones de desplazamiento, despojo y abandono forzado, así como las circunstancias que propiciaron su ocurrencia, en la medida en que ese panorama apareja afectaciones graves a la órbita iusfundamental de la víctima, así como un obstáculo a la reconciliación nacional y a la superación del conflicto armado, labor en pro de la cual el Legislador determinó los principios imperantes en la restitución de tierras; específicamente, en el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011⁶.

A este respecto, tratándose del desarrollo y la promoción de los derechos de la población campesina, la Corte Constitucional sentenció:

[En] un Estado Social y Democrático de Derecho, la distribución de derechos y deberes al interior de la sociedad debe obedecer a unos principios de equidad básicos. Uno de ellos consiste, precisamente, en permitirles a los ciudadanos, tanto en lo urbano como en lo rural, que desarrollen plenamente sus capacidades. En esa medida, los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra deben ser claros y estar exentos de arbitrariedad. Si bien la propiedad rural es un bien escaso y no siempre puede el Estado garantizar que

6 Establece la norma que el proceso de restitución de tierras es un mecanismo de carácter “1. Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos-restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas; 2. Independencia. El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no el efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista ese derecho; 3. Progresividad. Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas; 4. Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad; 5. Seguridad jurídica. Las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación; 6. Prevención. Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas; 7. Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas; 8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial” (http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011_pr001.html#73).

todos los trabajadores rurales accedan a la propiedad rural, sí es menester que el Estado garantice unas reglas de juego claras que les permitan a tales personas acceder a la propiedad rural, para así emprender no sólo un trabajo y una actividad económica que les brinde la seguridad económica que necesitan, sino la posibilidad de desarrollar plenamente su identidad campesina. La claridad en las reglas de acceso es lo que permite asegurar que la distribución de la tierra no se lleve a cabo con criterios clientelistas, sino que va a ser un elemento que contribuye a la formación de la ciudadanía en lo rural. En esa medida, el debido proceso administrativo constituye un principio rector y una garantía necesaria a través del cual el Estado cumple su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. En otras palabras, el debido proceso administrativo es una garantía fundamental del acceso a la propiedad rural por parte de los trabajadores agrarios. Ahora bien, ¿qué es lo que convierte al acceso a la propiedad rural en una garantía fundamental? Por un lado, que se trata de una condición necesaria para acceder a dichos bienes en condiciones de igualdad. Sin embargo, el acceso en condiciones de igualdad no es la única razón por la cual tiene dicho carácter. (Corte Constitucional de Colombia, 2016)

Sobre la garantía de los derechos de la población rural, expuso el Centro Nacional de Memoria Histórica que:

El desarrollo rural se concibe como un proceso dinámico de cambio acumulativo y de transformación de las sociedades rurales locales, que, con la participación de los distintos actores sociales, permite diversificar tanto las actividades productivas y de generación de ingresos, como las formas de organización social y de participación política, y alcanzar desarrollos tecnológicos en medio de la diversidad cultural. Para que dicho proceso se perfile de manera integral y genere dinámicas continuas de transformación, se requiere un desarrollo institucional como proceso básico para la transformación estructural de las sociedades locales. (2013, p. 20)

Ya desde el punto de vista del desarrollo económico derivado de la garantía del ejercicio de derechos sobre la tierra, ha enfatizado la doctrina:

En materia de propiedad inmobiliaria, de acuerdo con reconocidos autores del pensamiento neoliberal, muchos de los países que no han alcanzado un

desarrollo económico sostenido se caracterizan por tener sistemas de propiedad que impiden una eficiente formalización de los derechos sobre los bienes. Por ejemplo, según el economista peruano Hernando De Soto, la formalización de la propiedad es fundamental para convertir capital social en riqueza, pues los sistemas formales de propiedad permiten un sistema universal y estandarizado de instrumentos de intercambio centralmente registrados y regulados por la ley, así como obtener prueba de propiedad sobre los bienes, lo cual promueve el intercambio y la transacción sin fraudes. Además, De Soto argumenta que un sistema eficiente de formalización de la propiedad cumple seis propósitos complementarios que son fundamentales para el crecimiento económico: 1) determina el potencial económico de los bienes; 2) recopila información dispersa en un solo sistema; 3) genera responsabilidades en los individuos; 4) hace que los bienes puedan ser objetos de intercambio; 5) conecta a la gente y a los bienes; y 6) protege las transacciones» (Uprimny Yeppez, 2006, p. 320)

Líneas arriba ya se ha hecho alusión a los conceptos de *despojo* y de *desplazamiento forzado* en un escenario de violaciones graves a los DD. HH., y que, precisamente, constituyen la situación fáctica que da lugar a la restitución de tierras como medida de reparación, y más ampliamente desarrollados en el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011⁷.

7 “[...] se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75. La perturbación de la posesión o el abandono del bien inmueble, con motivo de la situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75, no interrumpirá el término de prescripción a su favor. El despojo de la posesión del inmueble o el desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75 no interrumpirá el término de usucapión exigido por la normativa. En el caso de haberse completado el plazo de posesión exigido por la normativa, en el mismo proceso, se podrá presentar la acción de declaración de pertenencia a favor del restablecido poseedor.

Si el despojo o el desplazamiento forzado perturbaron la explotación económica de un baldío, para la adjudicación de su derecho de dominio a favor del despojado no se tendrá en cuenta la duración de dicha explotación. En estos casos el Magistrado deberá acoger el criterio sobre la Unidad Agrícola Familiar como extensión máxima a titular y será ineficaz cualquier adjudicación que exceda de esta extensión. El propietario o poseedor de tierras o explotador económico de un baldío, informará del hecho del desplazamiento a cualquiera de las siguientes entidades: la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que se adelanten las acciones a que haya lugar. PARÁGRAFO. La configuración del despojo es independiente de la responsabilidad penal,

En cuanto a los titulares del derecho a la restitución, el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 determina que:

Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

En cuanto a los hallazgos:

- Como ya se esbozó en el inicio de este trabajo, el modelo o mecanismo de justicia transicional tiene ventajas significativas, entre las cuales vale destacar las siguientes: conlleva una protección de los derechos de las víctimas con independencia del resultado de los procesos de paz con los grupos armados organizados al margen de la ley.⁸
- La protección en medio del conflicto de los derechos territoriales de las víctimas de despojo y desplazamiento forzado impide

administrativa, disciplinaria, o civil, tanto de la persona que priva del derecho de propiedad, posesión, ocupación o tenencia del inmueble, como de quien realiza las amenazas o los actos de violencia, según fuere el caso”. (http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011_pr001.html#74).

8 “El especial Justicia Transicional: memoria colectiva, reparación, justicia y democracia publicado en Estudios Socio-Jurídicos en 2005 como parte de una colección temática que hasta hoy ha publicado números especiales dedicados al análisis y crítica de diversos temas de importancia nacional, se editó en el marco del proceso de negociación del gobierno de Álvaro Uribe Vélez con los grupos paramilitares y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Por esta razón, este especial constituye un referente obligatorio para la sociedad colombiana, teniendo en cuenta el actual Proceso de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las implicaciones que dicho acuerdo acarrea en temas de memoria colectiva, justicia y democracia en el país. Dicho número hace referencia a los tres ejes de la Justicia Transicional: justicia, verdad y reparación; recopila las reflexiones de académicos nacionales e internacionales sobre experiencias de paz, desmovilización y reconciliación que tuvieron lugar en diferentes latitudes, en especial los relacionados con Alemania, Argentina y Chile, pues su importancia para la historia puede tener resonancia en los programas de reparación que se preparan, en la actualidad, con ocasión de la firma del tratado de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, además de las repercusiones sociales, económicas y políticas, y sus implicaciones en temas de reparación a las víctimas, pues a partir de este momento nuestra *Vergangenheitsbewältigung* (*Vergangenheitsbewältigung* describe el intento de analizar, asimilar y aprender a vivir con el pasado, en particular, en Alemania luego de la época del Holocausto y las atrocidades cometidas durante el Tercer Reich mientras Adolf Hitler estaba en el poder) no tiene retorno” (Gómez, 2017, p. 160).

la pérdida de las pruebas atinentes a la relación de las víctimas con la tierra, así como las que acreditan los hechos en medio de los que tuvo lugar el desplazamiento y, especialmente, el despojo. En relación con este último, resulta de suma importancia la medida, teniendo en cuenta la informalidad en la que se desarrollaron las relaciones contractuales en el contexto de violencia⁹.

- El Modelo nacional de justicia transicional permite prevenir el desarraigo y el rompimiento del tejido social; especialmente, en áreas rurales del país¹⁰.

A modo de conclusión en este capítulo, el propósito del proceso de restitución de tierras es la restitución jurídica y material de bienes inmuebles abandonados o despojados en contextos de temor y de violencia a partir del conflicto armado interno colombiano, mecanismo de justicia transicional que procura que Colombia pase de un contexto de violencia que apareja violaciones sistemáticas y generalizadas de los DD. HH. y del DIH, a un estado de paz que promueva el desarrollo económico con una inclusión social democrática, lo cual se logra, sobre todo, con el restablecimiento de los derechos de las víctimas desplazadas y despojadas de sus tierras, en armonía con estándares internacionales en materia de reparación integral y derechos de carácter fundamental, entre los cuales ha incluido y destacado la jurisprudencia constitucional los siguientes:

-
- 9 Desde antes de la promulgación de la Ley de Víctimas en Colombia, esta particular ventaja ya había sido entendida por el doctrinante Rodrigo Uprimny Yepes como el derecho fundamental que tienen “las víctimas de abandono y despojo de bienes en Colombia [...] a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, el goce y la libre disposición de ésta en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. Estas obligaciones jurídicas constituyen entonces una de las razones por las cuales es difícil oponerse a la restitución de bienes” (2006, p. 320).
- 10 “En el marco de los programas de restitución, la defensa del derecho a la no discriminación es vital para alcanzar soluciones duraderas para el desplazamiento, así como para garantizar que los grupos más marginales y las personas más vulnerables puedan hacer valer por igual sus derechos a la restitución de la vivienda y el patrimonio. Los Principios reconocen que no se puede discriminar a los refugiados y las personas desplazadas a causa de su condición de desarraigo, y que se les debe garantizar igual protección ante la ley. El principio de no discriminación ha de ser aplicado con todo el rigor necesario para que no haya discriminación o trato desigual alguno que impida el ejercicio del derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio a sus titulares” (ONU, 2007).

A la vida digna, a la libertad para escoger domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, como facultad para escoger su propio proyecto de vida, a la libertad de expresión y asociación, los derechos sociales, el derecho a la unidad familiar, a la salud, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la circulación, al trabajo, a la alimentación, a la educación, a la vivienda, a la paz y a la igualdad. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

Por otra parte, tal como se esbozó al inicio de este capítulo, dentro del proceso de restitución de que trata la Ley de Víctimas, se concibe el derecho a la restitución de tierras como un derecho fundamental, al que en reciente jurisprudencia se le ha dado un mayor alcance como “componente preferente y principal de la reparación integral a víctimas y, por otro, como una política dirigida a favorecer la recomposición del tejido social y la construcción de una paz sostenible, especialmente, en los territorios golpeados por la violencia” (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

De lo planteado hasta este punto, también puede inferirse que el juez natural del proceso de restitución de tierras desempeña uno de los roles más significativos para la superación del conflicto armado interno colombiano y su transición hacia la consecución de la paz, de manera que asume una doble responsabilidad de índole judicial y social (Ramírez, 2013, p. 11), pues tiene la competencia exclusiva de restituir o negar la restitución de tierras, que en el caso particular del proceso analizado se traduce en la potestad de indagar, entre otros aspectos, la validez de negocios de enajenación de inmuebles celebrados en contextos de violencia dentro del marco del conflicto armado interno colombiano, en procura de satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; especialmente, para superar el conflicto y lograr la reconciliación.

Sobre este específico aspecto, internacionalmente se ha considerado que:

El desarrollo paralelo del principio de justicia universal —en la justicia penal internacional— y de internacionalización de los derechos humanos, junto con el desarrollo multinivel de las operaciones de mantenimiento de la paz buscando la restauración del estado de derecho y la reconciliación de las

sociedades fracturadas por violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, han dado como resultado la progresiva institucionalización de una nueva línea de trabajo en las Naciones Unidas en torno a la justicia transicional. (Cervelló, 2016, p. 575)

Así mismo, la labor judicial en este campo debe servir como vía adecuada para el cumplimiento del deber estatal de garantía del ejercicio de los derechos fundamentales y de los DD. HH.

Principios orientadores del proceso de restitución de tierras según la Sentencia T-025 de 2004

Si bien desde la década de 1990 en el país principió la implementación de políticas públicas sobre desplazamiento forzado a través de diversos mecanismo legales, lo cierto es que no se logró detener el avance de aquel fenómeno ni se superaron las condiciones generadoras de la violación de los derechos fundamentales de la población víctima de desplazamiento y despojo, de modo que dichas políticas no significaron una respuesta adecuada a esta problemática, panorama que condujo a que la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-025 de 2004, declarara el estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de dicha población, providencia por medio de la cual se buscó asegurar la realización material de sus derechos y menguar los efectos de graves, repetidas y constantes violaciones de DD. HH. con ocasión del conflicto armado interno colombiano, y que afecta especialmente a la población más vulnerable y desfavorecida del país, que requiere la intervención de toda la institucionalidad nacional para afrontar esa problemática, que es de orden estructural.

Al respecto, en *Cortes y cambio social* se expuso que:

La segunda mitad de los noventa, con la agudización del conflicto armado, el desplazamiento interno aumentó significativamente (Acnur 2007: 13). Independientemente del método de conteo, el período comprendido entre los años 2000 y 2002 ha sido el más crítico para el desplazamiento en términos de expulsión y recepción. Este período coincide con la fase de mayor

expansión de los grupos paramilitares y la ruptura de los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC (Comisión de Seguimiento 2008a; Ibáñez 2008: 10). Como lo informó la prensa de la época, 2002 fue un año nefasto para el tema del desplazamiento forzado en Colombia. En esos 12 meses, marcados por el fin del proceso de paz con las FARC y la transición de la administración Pastrana a la de Álvaro Uribe, el 85 por ciento de los municipios del país vio huir a algún porcentaje de sus pobladores por motivos relacionados con el conflicto armado. (Rodríguez Garavito, 2010, p. 67)

En este orden de ideas, en el ámbito interno la Sentencia T-025 de 2004 constituye el antecedente inmediato del proceso de restitución de tierras como medida de justicia transicional contemplada en la Ley 1448 de 2011, expedida, a su vez, como consecuencia del proceso de implementación del referido fallo, en el cual se reiteraron los derechos de las víctimas dentro del marco constitucional¹¹.

Debe recordarse que “con la ratificación e integración al bloque de constitucionalidad de los instrumentos que contemplan los derechos de las víctimas, el Estado colombiano se encuentra actualmente obligado a adoptar las medidas pertinentes para garantizar dichos derechos” (Bolívar, 2017, p. 8).

Para que se comprendiera la dimensión de los mecanismos de reparación integral contemplados en la Ley 1448 de 2011, en el fallo la corte abordó el análisis del Estado social de derecho, y dentro de dicho marco, el de los deberes constitucionales de las autoridades públicas en

11 “Los derechos constitucionales de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición, como lo ha señalado esta Corte, encuentran fundamento en los siguientes preceptos de la Constitución: 1. El principio de dignidad humana (Art.1° CP), 2. El deber de las autoridades de proteger los derechos de todos los residentes en Colombia (Art. 2° CP), 3. Las garantías del debido proceso judicial y administrativo (art. 29, CP), 4. La cláusula general de responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que causen los servidores con dolo o culpa grave (art. 29, CP), 5. La consagración de los derechos de las víctimas como derechos de rango constitucional (Art. 250 num. 6 y 7 CP), 6. La integración del bloque de constitucionalidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia (Art. 93 CP), 7. El derecho a acceder a la justicia (art. 229 CP), 8. El Artículo Transitorio 66, (Artículo 1 del Acto legislativo 01 del 31 de julio de 2012), que contempla el deber de adoptar instrumentos de justicia transicional que garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y establece que en cualquier caso se aplicarán mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas” (Corte Constitucional, 2004).

relación con la atención que requiere la población desplazada; es decir, las instituciones públicas en Colombia, al integrar un Estado social de derecho, tienen la obligación de orientar sus actuaciones hacia la satisfacción de unos objetivos específicos, tales como promover condiciones de vida digna para todos los colombianos, reducir la desigualdad social y propiciar e implementar un orden social justo.

Frente a dichas desigualdades, y en relación con la visión transformadora del proceso de restitución de tierras, la doctrina nacional ha estimado que:

Las distintas medidas reparatorias pueden tener un enfoque o vocación transformadora, en la medida en que con la reparación del daño busquen a un mismo tiempo transformar las relaciones de poder y las desigualdades que favorecieron la comisión del crimen. Esto resulta enteramente aplicable incluso a las medidas de restitución, que pueden devolver a la víctima a la situación anterior a la violación a través del retorno de los bienes patrimoniales y no patrimoniales perdidos o despojados, pero procurando transformar dicha situación de manera que, con el regreso, la víctima no se vea sometida a las mismas condiciones de vulnerabilidad y marginalidad que permitieron que el crimen fuese cometido en su contra. (Uprimny Yépez, 2009, p. 41)

En lo que se refiere al concepto de *orden social justo*, ya referido, no debe olvidarse que:

La base de legitimación es que el Estado ejercite fuerza, de un lado, y produzca un orden social justo, del otro. Para ser preciso, un Estado puede ser considerado legítimo si realiza la justicia, esto es, el Estado requiere de un marco social impuesto colectivamente, promulgado en nombre de todos aquellos gobernados por él y aspirando exigir la aceptación de su autoridad por todos los asociados. (Rodas, 2017, p. 221)

Existen ciertos derechos mínimos de la población víctima de despojo y desplazamiento, cuyo núcleo esencial, consagrado especialmente en normas internacionales integradas a nuestro bloque de constitucionalidad, debe ser promovido y garantizado en cualquier circunstancia por las autoridades, las cuales bajo ninguna circunstancia pueden amenazarlos, lesionarlos o desconocerlos. Ahora bien, dicha obligación de

respeto y garantía a cargo del Estado conlleva destinar gran parte del gasto público a las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de DD. HH.¹².

Sobre este punto, el alto tribunal constitucional colombiano ha recordado que:

Mediante la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 60/147 aprobada el 16 de diciembre de 2005 se aprobaron los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones en la cual se señala el alcance de la obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario y se consagran los derechos de las víctimas a disponer de recursos, de acceder a la justicia, a la reparación de los daños sufridos, al acceso a información pertinente sobre violaciones y mecanismos de reparación y a la no discriminación, entre otros. (Corte Constitucional, 2013)

Resumiendo, después analizar los deberes constitucionales del Estado colombiano y sus instituciones frente a las víctimas, como Estado social de derecho, en la Sentencia T-025 de 2004 la corte emitió órdenes de tipo complejo, las cuales requieren acciones coordinadas que involucren a varias autoridades, enfocadas en varios ámbitos, tanto de las víctimas como de personas individualmente consideradas, como de sus núcleos familiares. Entre dichos ámbitos se encuentran: la dignidad y la integridad físicas, psicológicas y morales; la familia y la unidad familiar; la subsistencia mínima, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital; la salud; la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento; la educación básica hasta los 15 años; la provisión de apoyo para el autosostenimiento por vía de la estabilización socioeconómica, y medidas de reparación.

12 A propósito, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla ha enseñado lo siguiente: “se debe tener de presente que, si bien la sostenibilidad fiscal es un importante criterio orientador de la rama judicial, éste debe ser siempre aplicado recordando que no permite menoscabar los derechos fundamentales de las personas, restringir su alcance, negar su protección efectiva o afectar su núcleo esencial” (Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, Rama Judicial, 2014, p. 171).

Dentro de este último ámbito se encuentran, a su vez, las siguientes: indemnización por vía administrativa; subsidio de vivienda, empleo y generación de ingresos; créditos y pasivos; medidas de satisfacción; garantías de no repetición y, primordialmente, la restitución de tierras, que, como ya se dijo, es la medida de reparación por excelencia, que dio lugar a que a partir de entonces fuera considerada un derecho fundamental, en virtud de la cual toda persona en situación de desplazamiento, despojo o abandono forzado de tierras tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen.

En torno a tal mecanismo, para la época en que se promulgó la Ley 1448 de 2011, se proyectó una duración de 10 años como tiempo límite para atender la totalidad de las reclamaciones de las víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado, representadas, en su mayoría, por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD).

Presunciones, carga de la prueba y valoración probatoria en materia de restitución de tierras

Tanto los principios rectores que rigen el tratamiento a las víctimas de despojo y de desplazamientos internos como los principios que imperan en materia de restitución de tierras fueron incorporados en el ordenamiento jurídico interno, mediante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo cual, de contera, lleva a concluir que el proceso de restitución de tierras, del que trata la Ley 1448 de 2011, es de naturaleza constitucional. Tal como lo expone el Oscar Humberto Ramírez Cardona en la *Revista de Derecho Público* No. 31, de la Universidad de Los Andes:

El proceso de restitución es una acción constitucional a través de la cual se procura la protección de un derecho social fundamental, que implica unas acciones afirmativas a favor de las víctimas, y responsabilidades para el Estado y para los particulares que vulneraron o se beneficiaron de la vulneración del derecho protegido... el carácter constitucional de la restitución se ajusta

a las normas internacionales que exigen un trámite expedito y efectivo para la protección de los derechos fundamentales y otorga especiales potestades al juez para el logro del fin propuesto. Finalmente, se sugieren los criterios interpretativos que deben guiar el proceso [...] El proceso de restitución consagrado en la Ley 1448 de 2011 es una acción constitucional, enmarcada dentro de la justicia transicional, cuya finalidad exclusiva es hacer efectivo el derecho social fundamental a la restitución» (Ramírez, 2013, pp. 3 y 17).

Para dar alcance al derecho fundamental a la restitución de tierras, el legislador consagró en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011 una serie de *presunciones de despojo en relación con los predios inscritos en el registro de tierras despojadas*, tales como la buena fe a favor de la víctima o la inversión de la carga de la prueba, entre otras. Dichas presunciones tienen su razón de ser en la vulnerabilidad extrema a la que se vieron sometidas las víctimas de despojo y de desplazamiento forzado, previendo de antemano que en el escenario judicial que representa el proceso de restitución de tierras del cual trata la mencionada ley, los opositores a las pretensiones de los reclamantes serían personas con ventajas económicas y de poder, y quienes, incluso, en algunos casos estarían relacionados, directa o indirectamente, con los actos de despojo y de desplazamiento forzado.

Por lo dicho, en el proceso de restitución de tierras se contempló un régimen probatorio províctima tan exigente que supone al adquirente de bienes involucrados en actos de despojo y de desplazamiento la carga demostrar fehacientemente una buena fe cualificada o buena fe exenta de culpa, pues, en suma, dada la finalidad del comentado proceso, la restitución prevalece sobre los intereses de terceros, finalidad que, en resumen, no es otra sino restituir el bien inmueble despojado o del cual se desplazó la víctima; entregar un bien inmueble de similares características al despojado o desplazado, “en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible (Art. 97)”, o pagar a los despojados o a los desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituir los predios. Como objeto subsiguiente del proceso de restitución de tierras se encuentra el

de cancelar el valor de las compensaciones a favor de los opositores que demostraren, más allá de toda duda razonable, la comentada buena fe exenta de culpa, al tenor del artículo 105, numeral 5 de la estudiada ley (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012).

Fue con este propósito con el que la Corte Constitucional determinó que en el interior del procedimiento judicial contemplado en la Ley 1448 de 2011, “el Magistrado [...] actúa como garante constitucional de los derechos fundamentales de las víctimas, quienes son las que se encuentran en estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y están en la posición débil en el proceso de restitución” (Corte Constitucional, 2012); más aún, cuando el opositor sea una industria, un latifundista o un ganadero potentado —estos, solo por citar tres ejemplos en los cuales la víctima puede encontrarse en una posición de desventaja—.

Según lo planteado, el establecimiento de presunciones a favor de aquella encuentra su razón de ser en la materialización de la justicia, al procurarse remediar o corregir la imposición del ejercicio de dominación fáctica que grupos como los grandes empresarios y los acaparadores de tierras, quienes, al patrocinar el desplazamiento o el despojo forzados de tierras, ejercen de manera ilegal e ilegítima un gran poder valiéndose de su posición dominante, así como del estado de necesidad del ciudadano campesino, de su temor y del contexto de violencia sistemático y generalizado, tal como ha tenido la oportunidad de estudiarse en la jurisprudencia de la especialidad en restitución de tierras (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Colombia-Sala Especializada en Restitución de Tierras, 2016).

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹³, los principios que imperan en materia de restitución de tierras forman parte de la Constitución Política, de manera similar a como se ha hecho en otros países que han vivido conflictos armados, y con ocasión de los cuales se han adoptado medidas de restablecimiento de derechos sobre tierras de las víctimas (ONU, 2007), cualidad que las convierte en normas de obligatorio cumplimiento.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016.

Las Naciones Unidas han concluido, de manera acertada, que:

Uno de los retos en la creación de organismos especializados nacionales, locales o internacionales es asegurarse de que sus procedimientos están adaptados para resolver sobre un alto número de casos de restitución de la propiedad y de indemnización de refugiados y desplazados, que muy a menudo tienen un acceso limitado a pruebas que sustenten sus reclamaciones. (ONU, 2007, p. 61)

La aplicación de los principios, ya reseñados, de la Ley 1448 de 2011 para superar aquella dificultad, así como la que surge de la debilidad procesal de las víctimas reclamantes en el interior del proceso de restitución de tierras con ocasión de la ausencia de asesoría legal, de las dificultades para acudir al proceso y de la ausencia de medios económicos o técnicos para obtener las pruebas requeridas implica la flexibilización probatoria, precisamente, a favor de la víctima, en aspectos tales como la acreditación de su condición de víctima; las situaciones de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el despojo, y el desplazamiento forzado o el abandono forzado de tierras que tuvo que enfrentar, así como de las condiciones en que se desarrollaron los negocios jurídicos celebrados, por ejemplo, en torno al acto de despojo, situación que se previó desde la ponencia en primer debate del proyecto de ley de víctimas y de restitución e tierras¹⁴.

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

El despojo asumió varias modalidades, desde las compras forzadas a menor valor hasta el destierro, la usurpación física de la posesión y la destrucción de las viviendas y cercas que delimitaban los predios. El despojo de tierras fue legalizado, muchas veces, con transferencias forzadas, con la participación de notarios y registradores, y el rastro de los despojadores fue borrado por testafierros y múltiples traspasos a terceros de aparente buena fe.

Otras veces el despojo afectó derechos de tenencia y posesión, interrumpiendo el término de prescripción, y terceros obtuvieron títulos de adjudicación o titularon por vía judicial a su favor. En ocasiones el INCORA o el INCODER declararon caducados los títulos de beneficiarios de reforma agraria cuando se desplazaron y readjudicaron las parcelas a otras personas. Otras veces el IGAC englobó los predios despojados en otro mayor, alterando el catastro para desaparecer la cédula catastral de los despojados... en circunstancias tan irregulares y masivas, la posibilidad de la restitución depende de diseñar un sistema de justicia transicional capaz de restablecer los derechos usurpados por violencia, y para lograrlo

Debe aclararse que dicha flexibilidad probatoria no opera únicamente a favor de la víctima reclamante, sino también, respecto del opositor que, así como aquella, también se encuentre en situación de vulnerabilidad. Tocante a este punto y a la labor de los jueces y los magistrados de restitución de tierras, en reciente jurisprudencia se dijo:

Esto significa que la forma de proteger a las personas vulnerables que actúan como opositores dentro del proceso judicial de restitución de tierras, sin imponer nuevas cargas a las víctimas, consiste en procurarle asistencia de la Defensoría Pública cuando lo requiera y decretar las pruebas de oficio que considere necesarias, siempre que cuente con elementos de juicio para considerar que el ejercicio de esta facultad es necesario para acercar la verdad real a la verdad procesal» en torno a la demostración de los hechos en que ocurrió el despojo, el abandono o el desplazamiento forzado del inmueble que se reclama, teniendo en cuenta principalmente que el contexto de violencia en torno al conflicto armado interno colombiano ha sido característico por la comisión de graves violaciones de los DD. HH. y por infracciones al DIH. (Corte Constitucional, 2016)

Recurso extraordinario de revisión dentro del proceso de restitución de tierras

El artículo 92 de la Ley 1448 de 2011 establece que se podrá interponer el recurso de revisión contra las sentencias proferidas por los jueces especializados o por las salas especializadas en restitución de tierras de los tribunales superiores de distrito judicial, recurso extraordinario que será conocido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en los términos de los artículos 354-360 del Código General del

requiere contar con normas excepcionales, adecuadas a las modalidades del despojo, que den prelación a los derechos perdidos, aunque cuenten con pruebas precarias y una gran debilidad de defensa legal, sobre los derechos usurpados, pero que ostenten todas las pruebas legales y grandes capacidades de defensa judicial". (Congreso de la República de Colombia, *Gaceta 865* de 2010. Proyecto 107 de 2010 Cámara, acumulado con el proyecto 085 de 2010, Cámara. Informe de ponencia para primer debate).

Proceso¹⁵, el cual deberá ser decidido por esa corporación en un término máximo de 2 meses.

Debe hacerse claridad en cuanto a que, como ocurre en cualquier proceso, tratándose del proceso de restitución de tierras previsto en la Ley 1448 de 2011, el recurso extraordinario de revisión únicamente procede dentro de las causales taxativas definidas en el artículo 355 del Código General del Proceso¹⁶. Así, debe concluirse que la admisibilidad de dicho mecanismo no siempre podrá ser declarada por la Corte Suprema de Justicia contra las sentencias de jueces o magistrados especializados en restitución de tierras.

En principio, dentro de los eventos contemplados en la norma citada en que procede dicho recurso frente a las decisiones dictadas por esta especialidad, se encuentra, especialmente, la de “encontrado con posterioridad a la sentencia que declara la restitución”, documentos que, si hubieran sido aportados al trámite en desarrollo de este, habrían tenido la virtualidad de variar la decisión que en aquella se dispuso; documentos que el promotor de la demanda de revisión no pudo aportar al proceso de restitución de tierras ante la ocurrencia de una fuerza mayor, de un caso fortuito o por maniobras de su contraparte.

15 Téngase en cuenta que, si bien la norma hace referencia al artículo 379 y ss. del Código de Procedimiento Civil, ello se debe a que era la codificación procesal vigente para la época en que se promulgó la Ley 1448 de 2011.

16 “Son causales de revisión: 1. Haberse encontrado después de pronunciada la sentencia documentos que habrían variado la decisión contenida en ella, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 3. Haberse basado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falso testimonio en razón de ellas. 4. Haberse fundado la sentencia en dictamen de perito condenado penalmente por ilícitos cometidos en la producción de dicha prueba. 5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 6. Haber existido colusión u otra maniobra fraudulenta de las partes en el proceso en que se dictó la sentencia, aunque no haya sido objeto de investigación penal, siempre que haya causado perjuicios al recurrente. 7. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento, siempre que no haya sido saneada la nulidad. 8. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso. 9. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada, siempre que el recurrente no hubiera podido alegar la excepción en el segundo proceso por habersele designado curador ad litem y haber ignorado la existencia de dicho proceso. Sin embargo, no habrá lugar a revisión cuando en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.”

Adicionalmente, se encuentra la causal de haberse declarado la falsedad de documentos decisivos en la parte resolutive de la sentencia cuya revisión extraordinaria se pretende, falsedad que solo puede haberse declarado por parte un juez penal.

Criterios para resolver de fondo la revisión prevista en el artículo 92 de la Ley 1448 de 2011

El proceso especial de restitución de tierras corresponde a un mecanismo de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, que, pese a haber sido incluido como parte de la jurisdicción ordinaria, corresponde a un trámite de justicia transicional, característica que conduce a concluir que su articulación a la jurisdicción ordinaria en lo tocante al recurso extraordinario de revisión, fue inadecuada e inconveniente, en tanto que el conocimiento de un instrumento de esta naturaleza no puede ser atribuido, en ninguna de sus etapas, a un funcionario ni a una colegiatura de la jurisdicción ordinaria, por cuanto carecen de la formación suficiente en mecanismos de justicia transicional, regidos, más que por normas del ordenamiento jurídico interno, por normas del bloque de constitucionalidad, que, tratándose de herramientas judiciales que procuran por el resarcimiento de los derechos de víctimas de desplazamiento, despojo o abandono forzado de sus tierras, responden a estándares internacionales (Corte Constitucional, Sentencia C-715 de 2012).

En el seminario *Derecho Agrario y Ley 1448 de 2011*, dictado por Manuel Ramos Bermúdez, dentro del marco del *Curso de Formación Judicial Intensivo de la Ley 1448 de 2011*, afirma el conferencista:

[el] gradual y masivo despojo de los bienes y derechos de la población rural, su apropiación violenta por organizaciones armadas al margen de la ley, o sus aliados económicos, el desplazamiento y abandono de las tierras, cualquiera que haya sido la motivación militar, social, estratégica, política o económica, no dejó de estar asociado de una u otra manera a las diversas formas de propiedad, posesión, tenencia u ocupación de predios rurales auspiciadas, amparadas o establecidas formalmente por el proceso de

reforma agraria y el de colonización de las tierras baldías adelantado en el pasado por el INCORA, o a partir del año 2003 por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

Tal afirmación constituye evidencia clara de que el desplazamiento, el despojo y el abandono forzado de tierras han sido fenómenos íntimamente ligados a la problemática agraria padecida por el campesinado colombiano; concretamente, a las diversas formas de propiedad, posesión, tenencia u ocupación de predios rurales.

Así, dada la correlativa e íntima asociación de los problemas agrarios y de desplazamiento y abandono forzado de tierras —en especial, los relacionados con su propiedad, su posesión o su tenencia—, la solución de esos problemas no puede concebirse separadamente, sino que debe ser integral. Por tal motivo, resulta necesario que la competencia de todas las etapas y recursos consagrados en el proceso de restitución de tierras se radique en funcionarios de la misma jurisdicción especializada.

En tanto ello ocurre, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en los casos en que encuentre configurada alguna de las causales de revisión de las que trata el artículo 355 del Código General del Proceso, cuando profiera sentencias de fondo, deberá aplicar de manera preferente las previsiones contenidas en el artículo 27 de la Ley 1448 de 2011¹⁷; ello, por sobre otras normas del ordenamiento jurídico interno que imperan en circunstancias de normalidad, tales como el Código Civil o el Código General del Proceso, en tanto que el mecanismo contemplado en el artículo 73 y ss. de la Ley 1448 de 2011, responde a estándares internacionales en materia de protección a personas víctimas de desplazamiento, despojo o abandono forzado de tierras con ocasión del conflicto armado interno colombiano, lineamientos a los cuales, forzosamente, debe verse abocada la decisión del alto tribunal en sede de

17 “APLICACIÓN NORMATIVA. En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas”.

revisión, con miras a no desnaturalizar y preservar los fines que persigue una medida de justicia transicional y restaurativa, como lo es el proceso de restitución de tierras.

En caso contrario, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado colombiano si alguna de sus decisiones en materia de restitución de tierras desconoce los estudiados estándares y, con ocasión de ellos, propicia un obstáculo institucional a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado de los que trata la Ley 1448 de 2011, mediante decisiones que desatiendan la flexibilización probatoria, las presunciones y la inversión de la carga de la prueba que operan a favor de la víctima; así mismo en lo que tiene que ver con la buena fe calificada que debe exigirse al opositor en esa clase de asuntos, en contravía de las obligaciones internacionales adquiridas por el mismo Estado con las suscripción de los tratados pertinentes.

Cuando la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado colombiano si alguna de sus decisiones en materia de restitución de tierras desconoce los estudiados estándares, las víctimas quedarán facultadas para acudir a la jurisdicción internacional en materia de DD. HH., cuya competencia se activará ante la ausencia de más recursos internos idóneos para que aquellas puedan obtener su reparación integral en cuanto alude a la restitución de tierras.

Conclusiones

Como resultado de esta investigación, cabe concluir que los jueces y los magistrados de esa especialidad, esencialmente, administran justicia de tipo transicional, también lo hace la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia con ocasión del recurso extraordinario de revisión del que trata el artículo 92 de la ley 1448 de 2011.

Las normas de carácter ordinario deben ceder en escenarios de justicia transicional para restaurar el tejido social, de modo que se propicien el desarrollo, la concordia y la reconciliación, entre otros aspectos.

Lo expuesto no significa, de manera alguna, sacrificar irracionalmente las normas del sistema jurídico, sino flexibilizar su aplicación para materializar la reparación de las víctimas en el tránsito de la guerra y del conflicto a un estado de paz.

En los casos en que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia encuentre configurada alguna de las causales de revisión de las que trata el artículo 355 del Código General del Proceso y, por ende, deba proferir sentencia de fondo, tendrá que aplicar, de manera preferente, las previsiones contenidas en el artículo 27 de la Ley 1448 de 2011; ello, por sobre otras normas del ordenamiento jurídico interno que imperan en circunstancias de normalidad, tales como el Código Civil o el Código General del Proceso, en tanto que el proceso de justicia transicional, contemplado en la Ley 1448 de 2011, responde a estándares internacionales en materia de protección a víctimas del conflicto armado interno colombiano, a los cuales, forzosamente, debe verse abocada la decisión de alto tribunal en sede de revisión, con miras a no desnaturalizar y preservar los fines que persigue una medida de justicia transicional y restaurativa, como lo es el proceso de restitución de tierras.

La Corte Suprema de Justicia puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado colombiano, si alguna de sus decisiones en materia de restitución de tierras desconoce los estudiados estándares y, con ocasión de ellos, obstaculiza la reparación integral de las víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado de los que trata la Ley 1448 de 2011 con decisiones que desatiendan la flexibilización probatoria, las presunciones y la inversión de la carga de la prueba que operan a favor de la víctima; así mismo, en lo que tiene que ver con la buena fe cualificada que debe exigirse al opositor en esa clase de asuntos, en contravía de las obligaciones internacionales adquiridas por el mismo Estado con las suscripción de los tratados pertinentes.

En caso de que ello ocurra, las víctimas quedarán facultadas para acudir a la Jurisdicción Internacional en materia de DD. HH., cuya competencia se activará ante la ausencia de más recursos internos idóneos para que aquéllas puedan obtener su reparación integral en lo que alude a la restitución de tierras.

CLAROSCUROS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ENFOQUE DE GÉNERO EN COLOMBIA A LA LUZ DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Camilo Alberto Calderón Bocanegra

Paula Comellas Angulo

Capítulo de libro resultado de investigación es el producto 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, DIH y DICA, del Grupo de Investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Colciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, adscrito y financiado por la ESDEG.

Resumen

A pesar de que la lucha por la igualdad ha tenido grandes avances, hoy por hoy, frente a la necesidad de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en prevalencia de los apartados concernientes a la igualdad y la libertad plasmados en los DD. HH., se evidencia que Colombia tiene grandes retos como nación si quiere avanzar en materia social, económica y cultural; por tanto, este texto pretende abordar diferentes aristas que puedan arrojar luz sobre cuál es el papel de las políticas de género dentro del marco normativo y social Colombia a través de los ODS. De tal manera, se implementa una investigación cualitativa de enfoque descriptivo buscando entrever un panorama de carácter holístico que pueda también ofrecer luces a caminos o alternativas que puedan solventar desde distintos frentes la problemática mencionada.

Palabras clave

Género, desarrollo sostenible, violencia de género, desigualdad, ODS

Introducción

La lucha por la igualdad ha marcado grandes avances en materia de derechos adquiridos para aquellas minorías que históricamente han sido marginalizadas y oprimidas. La abolición de la esclavitud en el mundo y el matrimonio entre parejas del mismo sexo muestran que la máxima del artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “todos los seres humanos nacen libres e iguales” está más cerca que nunca de cumplirse, o por lo menos, es lo que reza en las cartas magnas de la mayoría de las democracias del mundo, incluida la colombiana.

No obstante, esta realidad es distinta: el avance para alcanzar una sociedad igualitaria ha sido paulatino y pedregoso, y, sobre todo, ha cobrado muchas vidas y la dignidad de un sinnúmero de personas. Actualmente, las desigualdades fundadas en la etnia, la orientación sexual, la raza, la clase social, la discapacidad y el género persisten, en mayor o menor medida, en países desarrollados y en vías de desarrollo, lo cual amenaza el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el bienestar humanitario.

Y es que, precisamente, la desigualdad en el mundo se ha convertido no solo en una amenaza para el crecimiento económico y el bienestar de la humanidad, sino que, según las Naciones Unidas, con el apoyo de la comunidad internacional y la sociedad civil, la desigualdad es un limitante del desarrollo sostenible, el futuro de la humanidad y, por ende, de la conservación del planeta y la vida en la Tierra como la conocemos hoy en día. Es, justamente, en dicha tesis en la que se sustentan los ODS, los cuales acordaron cumplir los países de la ONU en un plazo máximo de

quince años; esto, tras la proclamación de la agenda 2030 de los ODS en 2015, en Nueva York (Naciones Unidas, 2019).

No obstante lo anterior, la razón para suscribir los mencionados acuerdos para el desarrollo fue la tarea incompleta que dejaron los precursores de los Objetivos del Milenio (ODM), una serie de metas menos ambiciosas (también a favor de un desarrollo sustentable), acordados en 2000, y cuyo objetivo final era haberlos cumplido para 2015. Quedó establecido, pues, que la no discriminación y la igualdad son un principio, y “la igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer” era el tercero de los ocho objetivos; sin embargo, los ODM no abordaron de forma directa la raíz del problema de la desigualdad existente entre territorios, pueblos, etnias, ni tuvieron en cuenta un enfoque estructural de género (Naciones Unidas, 2019).

Estos vacíos llevaron a que en la agenda 2030 fuera incluida la igualdad de género como un objetivo y, además, como el único principio transversal a los restantes 17 ODS que los países signatarios deben alcanzar en un plazo máximo de 15 años. Para las Naciones Unidas, la igualdad entre los géneros es un asunto de DD. HH. y de justicia social, y según lo dicho en la Asamblea General de 2012:

Asumir la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, como un tema inherente a los 17 ODS, convoca y demanda en el ámbito de la democracia y el desarrollo humano, la promoción de formas de relacionamiento en donde mujeres y hombres tengan la misma posibilidad de decidir, participar, negociar, disentir, disfrutar y acceder a derechos y deberes en las mismas condiciones. (Naciones Unidas, 2019, p. 265)

Si bien el rol de la mujer en la sociedad se ha venido transformando durante las últimas décadas, la plena igualdad entre hombres y mujeres aún es una quimera que ninguna nación, por avanzada que sea, ha podido alcanzar a plenitud. Las mujeres representan aproximadamente la mitad de la población mundial —y, por consiguiente, la mitad de su potencial—, y la igualdad de género reviste por sí misma una necesidad, si se quiere alcanzar un desarrollo sustentable en el planeta.

Contexto y aproximación al concepto de *género*

La noción de género reviste por sí misma un carácter variable a través del tiempo. Su concepción depende del modo como una determinada sociedad atribuye los rasgos y las características distintivas de sus miembros, influida por condiciones externas de espacio, cultura y tiempo (Reyes, 2019); es decir, la definición de lo masculino y lo femenino, así como los roles asignados a hombres y mujeres en la sociedad francesa del siglo XIV distan mucho de aquellos de la Grecia Antigua de Sócrates y Platón; así mismo, dichas concepciones son distintas actualmente en la república colombiana o francesa, las monarquías del golfo pérsico o las tribus masaai de Kenia.

Si se quisiera encontrar en la historia dos momentos determinantes en la concienciación de la comunidad internacional en pro de reconocer la reivindicación de los derechos y la igualdad de la mujer, así como también los cimientos internacionales del enfoque de género tal y como lo conocemos hoy en día, se hace preciso recordar dos fechas: 1979 y 1995. En la primera, se llevó a cabo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en inglés, CEDAW, por las iniciales de Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women), considerada el instrumento jurídico internacional más relevante en la historia contra la segregación y la desigualdad, lo que hasta entonces no tenía un reconocimiento ni legitimidad internacional de tal envergadura, que reconociera la discriminación en contra de la mujer por el solo hecho de serlo (OHCHR, 2019).

El comité reconoció que “la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, etnia, la religión, y la identidad de género” (CEDAW, 2010). Dichas condiciones suscitan un impacto agravado sobre las mujeres, lo que, sumado a los estereotipos culturales que legitiman y normalizan la violencia de género contra ellas, genera un marco de acción contra el cual no ha sido suficiente luchar a través de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, debido al fuerte

arraigo cultural que históricamente han tenido estas formas de violencia cultural en las sociedades de Oriente y Occidente.

Una de las principales críticas que suscitó la proclamación del tratado de la CEDAW fue el enfoque exclusivo en los estereotipos de género asociados a la discriminación de las mujeres, y no en los estereotipos culturales masculinos. Estos, bien afianzados en sociedades históricamente machistas, donde la dominación masculina y su posición jerárquica en los roles de género se siguen reproduciendo y causando daños intangibles en la lucha contra la igualdad y la no discriminación de la mujer, al igual que la forma como la concepción binaria y restrictiva de la sexualidad y la identidad de género han excluido otras formas de expresión de este (Lemay, 2019).

La segunda fecha para recordar es 1995, cuando tuvo lugar en la ciudad de Beijing la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, una reunión de alto nivel de los máximos representantes oficiales de los países miembros de las Naciones Unidas, y cuyo objetivo general es reivindicar los derechos legítimos asociados a las mujeres, aunando esfuerzos entre Estados, otros organismos internacionales y la sociedad civil, para alcanzar acuerdos que logren superar aquellos obstáculos que han coartado el ejercicio de los derechos de las mujeres en distintas esferas: económicas, sociales, civiles, políticas y educativas (ONU Mujeres, 2019).

Si bien las anteriores conferencias anteriores también lograron poner sobre la agenda internacional la cruzada a favor de los derechos de la mujer, Beijing generó un impacto revolucionario (similar al del CEDAW), en tanto que produjo una transformación esencial del sujeto en cuestión: cambió la categoría de *mujer* a la categoría de género, que se utiliza hoy en día en su uso común y aceptado. Reconoció, además, que las bases estructurales de toda sociedad deben replantearse a la luz de los estudios de género, toda vez que únicamente a través de dicha óptica pueden llevarse a cabo los cambios requeridos para lograr que ambos sujetos (hombres y mujeres) estuvieran en condiciones de plena igualdad (ONU Mujeres, 2019).

Pero antes de entrar a definir qué se entiende por género, es importante dilucidar qué es el *sexo*, desde el análisis de la biología, ya que son

conceptos muy ligados entre sí, y que, por lo general, dan lugar a malinterpretaciones en ambos casos. En primer lugar, el sexo es una categoría biológica que permite clasificar a una persona como hombre o mujer, teniendo en cuenta aspectos genéticos (como la composición de cromosomas X o Y), anatómicos, hormonales y fisiológicos (Bueno-Hansen, 2015).

Cabe aclarar que, según la definición anterior, el sexo de un individuo es una característica estrechamente ligada a la naturaleza y se determina al momento del nacimiento de la persona, y no es susceptible de escogencia por parte de este o de sus padres, con algunas pequeñas excepciones, como la manipulación genética o los procedimientos quirúrgicos de cambio de sexo.

En segundo lugar, se podría afirmar que el género es un concepto mucho más moderno (su utilización data de mediados del siglo XX en Occidente), y no tiene ninguna relación con factores biológicos o de la naturaleza o humana. En ese sentido, el género abarca la forma como se establecen parámetros de conducta que definen, a su vez, la manera como se espera que los individuos de un sexo determinado deben comportarse e interactuar (Rees & Chinkin, 2010).

Si se quisiera una definición específica del concepto, para el comité de monitoreo del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, el concepto de género “se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado que se atribuye a las diferencias biológicas” (CEDAW, 2010).

Ahora bien, teniendo claridad sobre la definición de lo que se entiende por género, se hace necesario precisar otro concepto de suma importancia en este mosaico, y es el de *identidad de género*, que es la percepción personal y subjetiva que tiene cada individuo frente a su género y la forma como desarrolla su propio comportamiento. Para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y con el apoyo una mesa de expertos en derecho internacional de los DD. HH., se presentaron ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU los Principios de Yogyakarta, una serie de

lineamientos y directrices sobre la aplicación de la legislación internacional de DD. HH. en relación con la orientación sexual y la identidad de género, considerada por muchos la Carta Magna de los derechos LGTBI. Según estos principios:

La vivencia interna e individual del género tal y como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo [...] y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales (Principios de Yogyakarta, 2007, p. 8)

Por lo anterior, la identidad de género atañe a una dimensión netamente psicológica de la persona, y obedece a roles de género aprendidos y desarrollados desde una edad muy temprana, a través de la observación de otro tipo de identidades de género que le sirven de modelo, como aquellas del padre o la madre, y la autodeterminación que del individuo, influido por factores biológicos y genéticos; no obstante, algunas personas no se sienten identificadas con algunos —o con todos— los atributos de género que se le han endilgado a su sexo biológico adquirido desde el nacimiento, tales como las personas transexuales, transgénero o intersexuales.

El término *transgénero* es utilizado para “describir las diferentes variantes de la identidad de género, cuyo común denominador es la no conformidad entre el sexo biológico de la persona y la identidad de género que ha sido tradicionalmente asignada a este” (CIDH, 2012, p. 7). Este término se asemeja mucho al de transexual, pero no significan lo mismo. Las personas transexuales no solo se perciben a sí mismas en oposición al género que socioculturalmente se le asigna a su sexo biológico, y, por ende, han optado por una intervención hormonal o quirúrgica con el fin de lograr que su apariencia física esté alineada con su identidad de género (CIDH, 2012).

Tan diversa y compleja es la realidad de la sexualidad humana que la misma naturaleza ha mostrado cómo, incluso, hay individuos que nacen con órganos reproductivos masculinos y femeninos, y que estos tampoco condicionan su identidad de género. Se ha definido dicha condición

como *intersexualidad*, también conocida en algunos países como *el tercer sexo*, ante la imposibilidad de clasificarla en las categorías binarias de hombre y mujer. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha definido la intersexualidad como:

Todas aquellas situaciones en las que el cuerpo sexuado de un individuo varía respecto al standard de corporalidad femenina o masculina culturalmente vigente. Históricamente la comprensión de esta identidad biológica específica se ha denominado a través de la figura mitológica del hermafrodita, la persona que nace con ‘ambos’ sexos, es decir, literalmente, con pene y vagina (2012, p. 3).

Nada tienen que ver estos conceptos con otras categorías de análisis asociadas a los estudios de género, como la orientación sexual, entendida como la capacidad que tiene cada individuo para sentir una atracción afectiva, emocional y sexual por otro individuo, indistintamente de su género o su sexo biológico (ACNUR, 2015), y tradicional y culturalmente —también, erróneamente— asociada al sexo biológico de las personas. Dentro de esta categoría de análisis, se puede evidenciar todo el abanico de posibilidades de las preferencias sexuales de las personas, y se encuentran las subcategorías de hombres gais (hombres que sienten atracción hacia otros hombres), lesbianas (mujeres atraídas sexualmente por otras mujeres) y bisexuales (hombres o mujeres que sienten atracción tanto por mujeres como por hombres).

Despejados el marco conceptual y las principales subcategorías de análisis inmersas en el universo del estudio de género, se hace preciso enfatizar que la gran categoría de género sirve para analizar e identificar la naturaleza de las relaciones que se tejen entre hombres y mujeres dentro de la sociedad, con base en las cualidades asociadas a su sexo biológico, desde donde se establecen roles determinados y se normalizan sus funciones (PNUD, 2016). De tal modo, estos roles obedecen a una construcción social por aspectos socioculturales establecidos. En palabras de Simone de Beauvoir:

No se nace mujer: se llega a serlo. Ningún destino biológico, psíquico o económico define la figura que reviste en el seno de la sociedad la hembra humana; es el conjunto de la civilización el que elabora ese producto intermedio entre el macho y el castrado al que se califica de femenino (1972, p. 87)

En la misma línea de pensamiento, dichos roles determinan oportunidades y posibilidades diferenciales para la mujer y el hombre, que a la postre desencadenan escenarios de injusticia y desigualdad, que históricamente han desfavorecido a la mujer. El estudio y el análisis de aquellos factores diferenciales que profundizan las desigualdades a las cuales se enfrentan las mujeres obstaculizan la construcción de su autonomía, su desarrollo humano y el ejercicio de sus derechos fundamentales es conocido como el *enfoque* o la *perspectiva* de género (PNUD, 2016).

Hacia un entendimiento integral del enfoque de género

El enfoque de género reúne distintas metodologías y mecanismos orientados a estudiar las construcciones sociales que se establecen para definir al hombre y a la mujer, así como también las características de lo masculino y lo femenino ligadas a su esencia y a su comportamiento (Chávez Carapia, 2004). Con esta perspectiva, por ejemplo, se reconoce y se hace visible la desigualdad en el acceso y el control de los recursos, los bienes y los servicios dentro de un determinado sistema económico o político, así como en la distribución de los beneficios dentro de dicho sistema (PNUD, 2016). La anterior situación se puede ver reflejada en las condiciones desiguales de participación en la toma de decisiones (en los ámbitos tanto público como privado), al igual que en las posiciones de liderazgo colectivo, frente a los que, históricamente, la mujer se ha visto relegada frente al hombre.

Desde esta óptica, se reconoce también que el género es una relación de poder estructural, como lo son la raza, la clase y la religión, entre otros. En dicha comprensión, el género funciona como un sistema de opresión, en el cual lo masculino es “superior” a lo femenino (Lemay, 2019). Como lo señala Carol Cohn:

La identidad de género se considera más como una categoría performativa y no como una categoría fija, lo cual significa que define formas de ser de acuerdo con diferentes entornos sociales, y al mismo tiempo produce, reproduce y altera estos entornos sociales. (Cohn, 2013)

En ese sentido, la perspectiva de género tiene como una de sus prioridades transformar este *statu quo* hacia una sociedad que reconozca las capacidades y las habilidades de acuerdo con los intereses y las necesidades propios de ambos géneros suprimiendo las bases estructurales de la desigualdad en la toma de decisiones y la distribución de los beneficios del desarrollo y reduciendo, de esa forma, la brecha de la inequidad entre hombres y mujeres. De ahí que la lucha por la igualdad entre todos los grupos humanos, incluyendo la igualdad de género, parte de la gran premisa de no dar por hecho ni naturalizar aquellos comportamientos, costumbres o escenarios de desigualdad entre hombres y mujeres, que vienen arraigados en la cultura y la religión de las sociedades históricamente patriarcales, como la occidental, y más específicamente, la latinoamericana. Por ello, “la esencia de la equidad no reside en un trato idéntico, el trato puede ser igual o diferente, pero debería siempre considerarse equivalente en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades” (FAO, 2009, p. 2).

En el panorama descrito, debe ser un imperativo para las sociedades modernas generar marcos de acción donde se mitiguen y se erradiquen los efectos de la discriminación y las desigualdades sociales, que resultan de un imaginario colectivo arraigado en la negación de las diferencias no solo de género, sino de orientación sexual e identidad de género. Para la FAO, la desigualdad de género:

Exacerba la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la pobreza. Las estrategias en pro de la agricultura y el desarrollo rural no siempre benefician a la población rural, en especial a las mujeres, sino que en ocasiones incluso incrementan las desigualdades existentes. (2009, p. 3)

Si no se garantizan dichas condiciones de igualdad, se estarían generando escenarios de amenazas a la seguridad individual y colectiva de grupos poblacionales vulnerables como la mujer, los niños, las minorías

étnicas y los grupos LGTBI, entre otros, desde todas las dimensiones: económica, alimentaria, sanitaria, política, educacional y comunitaria. Lo anterior no es más que el reflejo de un problema de seguridad humana, entendida como:

La protección del núcleo de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad. (CSH, 2003, p. 4)

La seguridad humana es un complemento esencial de la seguridad estatal, en tanto tiene su centro de gravedad en las personas y se encarga de combatir y reducir aquellas formas de inseguridad que no representan una amenaza directa a la supervivencia del Estado (CSH, 2003). La seguridad humana robustece sistemas sociales que permitan brindarles a los individuos medios esenciales de dignidad y supervivencia; además, brinda estrategias generales de protección (normas o instituciones que se encargan de contrarrestar amenazas a la seguridad individual) y realización del potencial, lo que no es otra cosa sino garantizar a todas las personas que puedan realizar su máximo potencial y participar de manera plena en la toma de decisiones tanto individuales como colectivas (CSH, 2003).

Para enfrentar la situación descrita, varios países se han sumado a adecuar programas y políticas públicas encaminadas hacia un desarrollo mucho más inclusivo en cuanto a asuntos sociales, y más recientemente, de género; sin embargo, los prejuicios culturales y la ausencia de una voluntad política clara han limitado la aplicación de políticas verdaderamente inclusivas sobre igualdad de género, en concordancia con la garantía de los derechos de la mujer, que se ven vulnerados en el acceso a los recursos productivos, los derechos fundamentales como la educación y la salud, la participación en política y el nivel de equidad entre hombres y mujeres, que contrasta más en las zonas rurales (FAO, 2009).

Al ser uno de los principales focos de discriminación, negación de las libertades individuales y de un trato digno e igualitario para las mujeres o las personas con identidades de género diversas, el campo reduce sistemáticamente las garantías de acceso a los recursos necesarios para el desarrollo socioeconómico de todos los habitantes.

Por lo general, los servicios de subministro de crédito, extensión, insumos y semillas rigen las necesidades de los hombres cabeza de familia. Es muy infrecuente que se consulte a las mujeres rurales respecto a los proyectos de desarrollo que pueden incrementar la producción y los ingresos de los hombres, pero incrementan las cargas de trabajo de las mujeres. Cuando la carga de trabajo aumenta, las niñas dejan la escuela con más frecuencia que los niños, para ayudar en las tareas agrícolas o domésticas (FAO, 2009, p. 2).

Teniendo en cuenta lo anterior, si se quieren garantizar las condiciones para que exista en la arquitectura y en los cimientos del Estado una plena equidad entre géneros, en un país que intenta pasar las páginas más oscuras del conflicto armado, esta se debe ejercer teniendo en cuenta un enfoque diferencial, poblacional y territorial. Para el caso colombiano, se debe tener en cuenta que las mujeres, como agentes sociales de contribución al desarrollo, enfrentan situaciones de especial vulnerabilidad, y que son las mujeres campesinas, indígenas, transexuales, afrodescendientes y víctimas del conflicto armado las que más sufren las desigualdades entre el campo y la ciudad, la transmisión generacional de las mismas y la susceptibilidad a sufrir cualquier tipo de violencia (PNUD, 2016).

De igual manera, al momento de formular, ejecutar y monitorear políticas públicas se debe tener en cuenta el pluralismo de una sociedad heterogénea, como la colombiana, lo cual, desde un análisis socioeconómico, implica utilizar el enfoque diferencial de género teniendo en cuenta otros factores como la etnia, la edad, la ubicación geográfica, la raza o la orientación sexual, para esclarecer de primera mano el detalle y la especificidad de sus necesidades, y de esta manera, establecer medidas efectivas que permitan el desarrollo y la garantía de los derechos de cada grupo poblacional (PNUD, 2016).

Precisamente, el carácter diferencial es decisivo al momento de implementar un enfoque de género local y transversal a todas las políticas sociales del Estado. Valorar las implicaciones que tiene cualquier acción, programa o política que se ejecute, cualquier decisión que se tome a escala departamental o nacional, tanto para los hombres como para las mujeres, en todas las áreas y en todos los ámbitos, es la mejor estrategia para que las necesidades de ambos géneros se vean satisfechas y puedan disfrutar, de igual manera, los beneficios de un desarrollo integral. Lo anterior es la base sólida de una transversalización efectiva con base en la Agenda 2030, que el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define como:

Una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros. (PNUD, 2016, p. 271)

Así mismo, un enfoque de género transversal y diferencial incluye la identificación y la priorización de los temas críticos en la agenda local de cada territorio, teniendo en cuenta que en un país tan extenso y tan diverso cultural y geográficamente existen necesidades particulares para cada región. El reto yace en saber cómo definirlos y en establecer una hoja de ruta con la articulación de las instituciones locales, así como en la consolidación de alianzas estratégicas, a través de la verificación y el monitoreo de organismos internacionales, que coadyuven a reducir las desigualdades sociales y a sentar las bases estructurales que garanticen la paz y el goce efectivo de los derechos de hombres y mujeres como ciudadanos con igualdad ante la ley.

Finalmente, la construcción de condiciones que generen igualdad para que todos los grupos poblaciones puedan ejercer de manera integral sus derechos parte del empoderamiento de las mujeres en cada uno de los siguientes temas que las han afectado de manera diferencial, o frente a los cuales los hombres han tenido mayor favorabilidad:

Pobreza, hambre, seguridad alimentaria, educación inclusiva, vida sana, hábitat y ciudades dignas e incluyentes, acceso a energía, crecimiento inclusivo y empleo, industrialización e innovación, consumo y producción sostenible, agua potable y saneamiento básico, adaptación al cambio climático, océanos y mares, ecosistemas terrestres, sociedades pacíficas y alianzas para el desarrollo. (PNUD, 2016, p. 272)

Perspectiva limitante sobre género y la seguridad de la mujer dentro del marco normativo internacional

Como ya se ha evidenciado, el respeto y la garantía de los derechos de las mujeres y las minorías sexuales representa un asunto de seguridad humana, y así lo ha ratificado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSONU), en su papel de garante e instrumento internacional principal para el mantenimiento de la seguridad y la paz en el mundo. Para el CSONU, la violencia de género (infligida, principalmente, contra las mujeres y otros grupos minoritarios) es un factor esencial que se debe tener cuenta durante los periodos de conflicto, en la implementación de los procesos de paz y en los mecanismos de justicia transicional.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la noción de violencia de género ha sido tradicionalmente asociada a la violencia perpetuada por el hombre contra la mujer, lo que, a la luz de un enfoque de género integral, resulta insuficiente y limitante. Un entendimiento más completo sobre estas formas de violencia debe tener en cuenta no solo aquella cometida por hombres hacia mujeres, sino algunas cometidas contra los mismos hombres, o contra aquellos que no encajan en la concepción binaria de género.

En esa medida, la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI) ha definido la violencia de género como:

Los que se cometen contra personas de sexo masculino o femenino a causa de su sexo y/o de sus papeles de género socialmente construidos. Los crímenes por motivos de género no se manifiestan siempre como forma de violencia sexual. Pueden comprender ataques no sexuales contra mujeres y niñas y hombres y niños a causa de su género. (CPI, 2014, p. 16)

Teniendo en cuenta esta definición, se hace necesario resaltar que los actos violentos contra el colectivo LGTBIQ también requieren y deben ser reconocidos como una forma de violencia de género, por cuanto estas violencias se basan en la percepción que otros individuos tienen sobre su identidad, su orientación sexual o su expresión de género, o sobre sus mismos cuerpos; por lo tanto, los ataques homofóbicos o transfóbicos están impulsados por un deseo profundo de castigar a aquellas personas cuyo comportamiento o cuyo aspecto no están a tono con los moldes de género tradicionalmente arraigados en la sociedad (OHCHR, 2001).

Y es que es, precisamente, dentro de la comunidad LGTBIQ donde, por lo general, las personas no se adaptan a los estándares físicos y de comportamiento sexual, ni tampoco se portan de acuerdo con las actitudes y las costumbres asociadas a las construcciones sociales de lo que para la sociedad deben ser lo masculino y lo femenino (Lemay, 2019). Esta situación se ve mucho más arraigada en regiones donde la figura masculina se ha asociado tradicionalmente a la fuerza, la virilidad y el rechazo a cualquier expresión o acción que la puedan poner en duda. Para la CIDH:

Las sociedades en AL están dominadas por principios arraigados de heteronormatividad, cisnormatividad, jerarquía sexual, los sistemas binarios de sexo y género y la misoginia. Que, combinados con la intolerancia generalizada hacia las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género no normativas y cuerpos diversos, legitiman la violencia y la discriminación contra las personas LGTBI o aquellas percibidas como tales. (CIDH, 2015, p. 50)

Ante el panorama descrito, se podría afirmar, entonces, que la violencia contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas existe a causa de imaginarios colectivos arraigados en lo profundo de la sociedad y el Estado, que no aceptan de manera ecuánime las sexualidades ni las identidades no normativas, como tampoco, los cuerpos que no se adaptan a los estereotipos masculinos o femeninos construidos socialmente.

Si bien estas minorías sufren actos de violencia dentro del marco de los conflictos, en razón de cómo viven su identidad y su sexualidad, no se puede dejar de lado el hecho de que también las mujeres, a raíz de la inequidad, que limita su rol dentro de la sociedad, han sido vulneradas de manera diferencial y desproporcional en estos escenarios concretos de violencia, así como, en tiempos de paz. Ellas presentan afectaciones físicas y psicológicas distintas frente a las que sufren los hombres en contextos similares de violencia, aun cuando puedan ser víctimas de los mismos actos de homicidio, desaparición forzada y tortura; debido a las condiciones socioculturales y socioeconómicas de cada uno, pueden tener afectaciones diferenciales para ambos (Lemay, 2019). Además, las mujeres pueden presentar una vulneración desproporcionada de ciertas violencias asociadas a los conflictos, como las violaciones sexuales y el acceso carnal violento. Incluso:

Durante los conflictos, las estructuras familiares son alteradas, por lo que las mujeres pueden adoptar responsabilidades tradicionalmente masculinas además de sus roles de cuidado. Después del conflicto, las mujeres son excluidas de los procesos de paz oficiales y del liderazgo político, y son ignoradas o no cuentan con suficiente representación en los medios (Rubio, 2006, p. 1060)

Por tal motivo, la ONU ha redoblado esfuerzos durante las últimas dos décadas para el reconocimiento del género como un factor que exagera, influye y tiene implicaciones directas y diferenciales sobre la vivencia del conflicto por parte de mujeres y de grupos minoritarios, como lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales. En cumplimiento de esta misión, la entidad dispuso en 2000 un marco legal para que se incluyese una perspectiva de género en los procesos de paz que se llevaran a cabo en el mundo, mediante la creación de la Agenda Sobre Mujeres, Paz y Seguridad (Agenda MPS) a través de la Resolución 1325 del CSONU, luego de un intenso *lobby* político por parte de mujeres activistas y organizaciones no gubernamentales (ONG) feministas (Lemay, 2019).

Cabe aclarar que las resoluciones emanadas de esta normatividad internacional tienen un carácter vinculante para los Estados miembros de la ONU; por lo tanto, la forma como el enfoque de género es comprendido y utilizado dentro del marco de dichas resoluciones, así como su impacto en los procesos de paz, es decisiva al momento de evaluar la efectividad de esos instrumentos internacionales para la protección especial de las mujeres, el colectivo LGTBI y otras víctimas de la violencia de género (VDG) (Lemay, 2019).

La Resolución 1325 de 2000 del CSONU fue la precursora en dar reconocimiento a los derechos de las mujeres como un asunto de seguridad internacional; además, logró que se incluyera una perspectiva de género en toda la estructura institucional de la ONU. La Agenda MPS, constituida a través de la Resolución 1325, se basa en cuatro pilares:

La protección de los derechos y los cuerpos de las mujeres y las niñas en el conflicto; su participación en la gobernanza de la paz y la seguridad; la prevención del conflicto, y la recuperación para los sobrevivientes en los conflictos. (Shepherd & George, 2016, s. p.)

El secretario general de la ONU monitorea y verifica la implementación de la Agenda MPS mediante informes anuales presentados ante el CSONU (Lemay, 2019).

No obstante, si bien la Agenda MPS se considera un hito en la jurisprudencia internacional frente a los derechos de las mujeres y su incidencia en la seguridad internacional, algunos críticos sostienen que la Resolución 1325 no ha sido bien formulada, en tanto no aborda de manera suficiente el extenso y convulso mosaico de retos y desafíos en materia de género dentro del marco de la paz y la seguridad (Shepherd & George, 2016). Una definición vaga e incompleta de género y su correlación exclusiva con la mujer son dos de las principales características limitantes que socavan el impacto que un instrumento jurídico internacional de tal importancia debería tener.

Otra de sus cualidades excluyentes es el no reconocimiento de la violencia sexual cometida contra hombres u otro tipo de personas con base en su identidad de género o su orientación sexual como violencia

de género. Esta cosmovisión utilizada por la ONU no solo desconoce la noción de construcción social del género masculino y femenino, sino que hace un uso intercambiable de los conceptos género y *mujer* (Bell, 2015), como si significaran lo mismo. En ese sentido, intercambiar ambos conceptos desconoce las causas estructurales que reproducen la VDG y exalta los vacíos existentes en la formulación de necesidades de las mujeres desde una noción de seguridad:

La comunidad internacional perpetúa por defecto una mentalidad masculina, en la cual pensar sobre las mujeres (cuando sucede) conduce primero, y reflexivamente, a esquemas de protección patriarcal (tales como dar fin a la violencia sexual), pero parece renuente a abordar las masculinidades y las estructuras que producen esa violencia sexual sistemática (Haynes et al., 2012, p. 207).

Visibilizar la violencia sexual como una de las más graves afectaciones sufridas por las mujeres en materia de VDG es esencial para concienciar a la sociedad sobre una realidad que históricamente ha sido minimizada, malinterpretada o en ocasiones silenciada, para construir mecanismos y condiciones de protección en espacios donde las mujeres puedan sentirse más seguras; no obstante, el hecho de enfocarse de manera reiterativa en las mujeres y las niñas como sujetos vulnerables y propensos a sufrir violencia sexual no solo coadyuva a la reproducción de estereotipos de género, sino que desvía el foco de atención de las verdaderas causas que sostienen este tipo de VDG (Lemay, 2019).

Incluso, puede llegar a darse una revictimización hacia las mujeres y las niñas cuando se relata que su papel en el conflicto ha sido exclusivamente el de víctimas de la violencia sexual, casi como si no se tuvieran en cuenta, o no fueran importantes, otro tipo de roles más reivindicativos dentro de los escenarios donde se reproduce la violencia y se vulnera su integridad física. Lo anterior deriva no solo en una limitación del espacio discursivo de las mujeres, sino en el silencio colectivo en torno a la violencia sexual cometida y perpetuada contra hombres y niños (Lemay, 2019).

Reducir a las mujeres y a las niñas únicamente a sujetos vulnerables que necesitan protección es una de las principales falencias que tiene

la estructura de la Agenda MPS. Si bien el enfoque de protección es necesario para garantizar su seguridad, se ha hecho imperativo expandir la orientación de resoluciones posteriores del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hacia la participación y la prevención dentro y fuera de los conflictos armados (Lemay, 2019).

Un ejemplo de lo anterior puede verse reflejado en el informe SGNU de 2016, acerca de la violencia sexual asociada al conflicto, y el cual señala que el origen de este tipo de violencia debe ser abordada de manera que se transformen aquellas conductas culturales nocivas que reproducen estereotipos de género, con el propósito final de que estas prácticas, actitudes y costumbres sociales no puedan ser reproducidas ni queden arraigadas en el periodo de transición después del conflicto (Lemay, 2019).

Por su parte, la Resolución 2122 de 2013 “está menos enfocada en la violencia sexual y subraya la necesidad de abordar el rango completo de amenazas y violaciones a los derechos humanos y otros abusos experimentados por las mujeres”, y pone especial atención a la satisfacción de sus necesidades particulares, a su participación en la política y como ciudadanas, a su empoderamiento y al trato igualitario frente a los hombres, con menor énfasis en la protección de mujeres como sujetos vulnerables.

Estudios recientes demuestran que los instrumentos y los mecanismos internacionales que abogan por la protección de las mujeres y la población LGTBIQ de la violencia sexual y la VDG asociada a los conflictos armados debe expandir su entendimiento también a los hombres. Estos últimos se enfrentan a barreras muy parecidas a las que sufren las mujeres a la hora de denunciar conductas de violencia sexual, pero también, a obstáculos de tipo sociocultural, tales como:

Una necesidad percibida de cumplir con las normas de género masculino fortalecidas como resultado de la guerra, una falta de expresiones culturales o términos para describir la violencia sexual masculina y una percepción generalizada de que los hombres y niños simplemente no pueden ser víctimas de violencia sexual. (Oosterveld, 2014)

El enfoque de género en el acuerdo final y la agenda nacional

El accidentado proceso de paz adelantado por el gobierno de Juan Manuel Santos con la extinta guerrilla de las FARC, que culminó con la proclamación del acuerdo final de 2016 en el Teatro Colón, de Bogotá, es un claro ejemplo de que la estructura de la Agenda MPS puede resultar benéfica no solo para las mujeres, sino para todos los colectivos que también han padecido el conflicto de manera diferencial por su orientación sexual o su identidad de género.

Son limitados los casos en los que dentro del marco de un acuerdo de paz para la terminación de un conflicto armado se incluya una perspectiva de género que incluya transversalmente los derechos y la igualdad de la mujer como una de las máximas por alcanzar. Resulta más improbable aún encontrar un acuerdo de este tipo que también incluya personas LGTBIQ dentro de esta perspectiva de género y los procesos de justicia transicional, debido a una reticencia global a reconocer la violencia contra estos grupos como un asunto que merece especial transcendencia.

Por fortuna, este no fue el caso del proceso de paz colombiano, que se llevó a cabo en La Habana, y donde el Gobierno colombiano y las FARC acordaron conformar una subcomisión de género, en la cual se incluyeran organizaciones de mujeres y colectivos LGTBIQ, para que diseñaran una perspectiva integral de género que fuera transversal a los acuerdos de paz. En ese sentido, se reconocían los distintos modos como el conflicto armado impactó a dichos dos grupos de especial vulnerabilidad en razón de su identidad de género, las posibles formas de reparar el daño causado y la garantía de la participación de esas personas en la construcción de la paz (Lemay, 2019).

Estas características fueron suficientes para que la comunidad internacional aplaudiera y recibiera con gran expectativa los acuerdos como un exitoso ejemplo mundial de implementación de la perspectiva de género. Y es que no era para menos; de acuerdo con la Unidad de Víctimas, “1.818 víctimas fueron registradas en el contexto del conflicto

armado con base en la categoría de personas LGTBI y 56.639 se rehusaron a identificar su género” (Unidad para las Víctimas, 2019); una cifra que refleja la realidad de este grupo de personas en Colombia, donde han sido víctimas de los patrones de violencia que buscaban hacerse no solo con el control social y económico de los territorios inmersos en el conflicto, sino también, con la intención de los victimarios de exterminar aquello que consideran “inmoral” o “anormal (Lemay, 2019).

Por otro lado, es importante recalcar que para un avance en materia de resolución de conflicto-paz y el avance económico y social nacional, como lo menciona Silva (2017), es crucial involucrar también el empoderamiento de las mujeres, pues Colombia, al igual que el resto de países de Latinoamérica, sufrió la imposición de pensamientos ajenos desde la época de la Conquista y la Colonia, y ello se traduce en lugares cada vez más secundarios e irrelevantes para la mujer; sin embargo, un país no puede atravesar un camino de resolución y conflicto si una parte de su población sigue viéndose anulada y, además, su potencial, que puede ser usado para el avance nacional, se mantiene subyugado y totalmente desaprovechado.

Además de lo anterior, se dispuso la creación de la JEP, un mecanismo de justicia transicional, alterno al de la justicia penal y ordinaria, y donde se privilegian la verdad, la justicia, la reparación a las víctimas y la garantía de no repetición. Con una perspectiva de género, dicho mecanismo de justicia podía contribuir sustancialmente a la reparación integral de las víctimas de violencia sexual y VDG, así como para identificar y erradicar las causas estructurales de segregación y discriminación que permitieron que estas personas fueran objeto de violencia física en función de su orientación sexual real o percibida, a manos de todos los grupos armados involucrados (Lemay, 2019).

Aparte de tener un lenguaje inclusivo, en el que se referían a hombres y mujeres de manera igualitaria, el acuerdo final propuesto en la mesa de negociaciones contemplaba, de manera transversal, la inclusión del enfoque de género en los cinco puntos del documento. En primer lugar, frente al punto 1, que hace mención a la RRI, se contemplaba:

El acceso especial de las campesinas al fondo de tierras, al subsidio integral y al crédito especial para la compra de tierra; se disponía de una representación equilibrada de hombres y mujeres en las instancias de alto nivel encargadas de la formulación de lineamientos generales sobre el uso de la tierra; el suministro de asesoría legal y formación especial para ellas sobre sus derechos y el acceso a la justicia; y en el ámbito educativo la posibilidad del acceso a becas así como el aumento de los cupos técnicos y universitarios para las habitantes de zonas rurales. (Equipo Paz Gobierno, 2016)

Con respecto al segundo punto, referente a la participación política, se acordó prestar asesoría legal y técnica para promover la organización de movimientos sociales y colectivos de mujeres y población LGTBIQ en zonas rurales y urbanas, así como brindar especial protección a los defensores de los DD. HH., como aquellas mujeres que fuesen elegidas para cargos de elección popular, y adelantar una campaña de identificación y registro en las zonas más remotas y afectadas por el conflicto para otorgar cédulas y otros documentos a las mujeres en dichos territorios, y así garantizar sus derechos de participación ciudadana (Equipo Paz Gobierno, 2016).

En lo referente a la solución al problema de las drogas ilícitas, contemplado en el punto 4 del acuerdo, se buscaba vincular a las mujeres en los programas estatales de erradicación y sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, así como la garantía de mecanismos especiales de atención para el sustento económico de aquellas mujeres campesinas que optaran por la sustitución de cultivos ilícitos como sustento económico. De igual manera, los programas del gobierno atinentes al consumo de estupefacientes contemplaban un enfoque diferencial de género que diera respuesta a las necesidades específicas de los consumidores teniendo en cuenta la posible relación causal entre el consumo de drogas y las diferentes formas de violencia sexual, intrafamiliar y de género (Equipo Paz Gobierno, 2016).

Por último, en cuanto al punto 5 del acuerdo, concerniente a las víctimas, se propuso que la Comisión de la Verdad de la JEP debía analizar el modo diferencial en qué medida el conflicto armado había impactado

a las mujeres y a las minorías LGTBIQ, mediante la creación de un equipo especial que ayudara a elaborar audiencias con enfoque de género, lo cual representó un gran avance, porque las comisiones de la verdad no suelen ser diseñadas con una perspectiva de género (Reyes, 2019). De igual forma:

Se convino que la Unidad de Investigación de la JEP tuviera un equipo ad hoc encargado del esclarecimiento de los casos de violencia sexual, así como también la prohibición de conceder amnistías por delitos como la violencia sexual; y se estipuló el diseño y puesta en marcha de procesos de retorno colectivos con enfoque de género para las víctimas de desplazamiento forzado que estuvieran fuera del país. (Equipo Paz Gobierno, 2016)

Pese a lo anterior, como consecuencia de las renegociaciones del acuerdo final, producto de la victoria del “No” en el Plebiscito de 2016, donde se impuso la creencia de que detrás de los acuerdos se estaba imponiendo la mal llamada “ideología de género”, una forma distorsionada e instrumentalizada políticamente para causar pánico en la población haciéndole creer que a través del enfoque diferencial de género se estarían persuadiendo y adoctrinando a los niños para inculcarles patrones de comportamiento y enseñanzas fuera de la heteronormatividad. Esta reacción del pueblo colombiano frente al enfoque de género en los acuerdos en un síntoma de que aún prevalecen estructuras socioculturales enraizadas en la discriminación y la exclusión de aquellas personas que no se acomodan a los lineamientos tradicionales sobre identidad y los roles de género (Lemay, 2019).

Como resultado de esta renegociación, las FARC y el gobierno modificaron el documento final teniendo en cuenta las principales preocupaciones de los promotores del “No” en el plebiscito, y entre dichos cambios destaca, principalmente, que la perspectiva de género fue recortada para ceñirse únicamente a las mujeres, y dejar al margen las referencias a gays, lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales, a quienes se les cambió el acrónimo LGTBI por uno más abstracto, de “grupos vulnerables”; así mismo, pasaron de ser parte del enfoque de género a la noción de igualdad.

Conclusiones

Cualquier país que quiera alcanzar los umbrales del desarrollo sostenible debe haber ajustado todas las instituciones y las estructuras del Estado hacia la construcción de condiciones de igualdad para todos sus ciudadanos en materia de derechos, oportunidades, construcción de paz y protección contra aquellos factores que amenacen el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad. Este último es un derecho fundamental, que permite tanto a hombres como a mujeres asumir libremente su identidad de género, así como tener la garantía del respeto por su orientación sexual sin que esta represente una amenaza a su seguridad humana.

Con tal fin, los Estados deben trabajar por transformar las causas estructurales arraigadas en lo más profundo de la cultura, el imaginario colectivo y las tradiciones de la sociedad de la discriminación y la desigualdad en materia de género. Frente a esto último, es imperativo despejar cualquier tipo de duda concerniente a ese concepto, que puede tornarse ambiguo, pero representa un universo que merece ser estudiado con detalle. Con base en esto, los principales puntos por tener en cuenta en la materia son:

Primero, el género es un concepto socialmente construido; segundo, la construcción del género es compleja y es influenciada por la cultura, los roles esperados de las mujeres y de los hombres, las relaciones entre esos roles, y el valor que la sociedad les otorga dichos roles; y tercero, el contenido del “género” puede variar dentro y entre las culturas y con el tiempo. (Oosterveld, *The definition of Gender in the Rome Statute of the International Criminal Court: a Step Forward or Back for International Criminal Justice*, 2005, p. 67)

Ahora bien, se hace necesario que, además de tener claridad frente a los conceptos desplegados en los estudios del género como una categoría de análisis que determina los roles y las funciones del hombre y la mujer en la sociedad, el país pueda adoptar un enfoque de género transversal, que garantice un trato equitativo y diferencial y sea equivalente en términos de derechos, obligaciones y una sociedad pacífica y libre de

violencias; este último, teniendo cuenta que tanto mujeres como población LGTBI y hombres pueden ser víctimas de cualquier tipo de violencia sexual, sin distinción de género alguna.

Se debe brindar especial protección a las mujeres y a las niñas, quienes han sido vulneradas de manera diferencial a lo largo de más de 60 años de conflicto armado, por medio de la violencia sexual, que, en razón de su identidad de género, han sido instrumentalizadas tanto en su cuerpo como en el papel que han desempeñado dentro y fuera de los escenarios de violencia, y han marginalizadas y relegadas del ejercicio y el goce de sus derechos.

No obstante, no puede ser el enfoque de protección el único mecanismo con el que cuente el Estado para garantizar la plena igualdad entre mujeres y hombres; no, especialmente, en los contextos de violencia y conflicto. Para ello, es necesario alejarse de esa perspectiva protectionista y centrarse más en un enfoque de prevención de las causas que reproducen los estereotipos de género y la violencia sexual y perpetúan la discriminación y las desigualdades en el acceso a los recursos y el respeto a la dignidad humana, así como de participación de las mujeres en la construcción de la paz, el desarrollo económico, el empoderamiento y la toma de decisiones en los ámbitos público y privado.

AUTORES

Teniente Coronel Luis Felipe Acosta Valencia

El Teniente Coronel Luis Felipe Acosta Valencia ha desarrollado cursos y especializaciones de lancero, paracaidismo militar, contraguerilla rural, DD. HH. y DIH, introducción a la legislación mineroambiental, manejo básico de los fundamentos de calidad (ISO 9001), Sistema de Gestión de Calidad, Diplomado en Liderazgo con Énfasis en Gestión Administrativa, Especialización en Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional, y Especialización en Seguridad y Defensa. También es magister en estrategia y geopolítica con trabajo de grado laureado.

Mayor Diego Fernando Cano Cuevas

Profesional en ciencias militares con estudios superiores en relaciones internacionales y estudios políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Magister en estrategia y geopolítica de la ESDEG. Especialista en seguridad y defensa nacionales de la ESDEG, y especialista en gobierno y políticas públicas de la Universidad del Cauca. Instructor de DD. HH. y DIH del Western Hemisphere Institute for Security Cooperation, en Columbus, Georgia (Estados Unidos). En la actualidad se encuentra desarrollando el Doctorado en Educación con la universidad

UNADE, de México, y la Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, de la Universidad Externado de Colombia, en convenio con la Escuela Diplomática “Augusto Ramírez Ocampo”. En la actualidad, es docente de la ESDEG y jefe de posgrados de la misma institución.

Mauricio Antonio Torres Guarnizo

Administrador de empresas de la Universidad Militar Nueva Granada. Abogado de la Universidad Santo Tomás; *Legum Magister-LLM* de la Universidad de Konstanz, Alemania. Doctorando en derecho de la Universidad de Göttingen, Alemania. Investigador del grupo Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, de la ESDEG.

Capitán Daniel Felipe Páez Ramírez

Abogado de la Universidad Santiago de Cali. Especialista en derecho penal de la Universidad Santiago de Cali. Especialista en procedimiento penal constitucional y justicia militar de la Universidad Militar Nueva Granada. Especialista en Derechos Humanos y DICA de la Escuela de Derechos Humanos del Ejército Nacional (Becario). Magíster en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la ESDEG (Becario). Doctorando en Derecho de la Universidad Santiago de Cali.

Sheyla Margarita Viloria Vélez

Abogada especialista en Derechos Humanos. MG en gerencia y resolución de conflictos. MG en DH. HH., sostenibilidad y políticas públicas. Doctora en derecho y con postdoctorado en constitucionalización del derecho. Candidata a especialista en casación penal (pregrado: Universidad Simón Bolívar (Barranquilla); especialización: ESAP (Bogotá). Especialización actual cursándola en casación penal (Gran Colombia). Master 1 (UNINI Puerto Rico). Master 2 (Alfonso X el sabio, España). Doctorado (Alfonso X el sabio, España). Posdoctorado (Universidad de Mesina, Italia).

Paula Comellas Angulo

Abogada. Magister en investigación en ciencias jurídicas. Doctora en Derecho (Universidad de Deusto, Bilbao, España). Especialista en currículo y pedagogía, CIFE (Universidad de Los Andes, Colombia). Docente e investigadora en la Maestría de Derechos Humanos y DICA (ESDEG). Docente de cátedra (Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes, Colombia).

David Iván Fernández Barreto

Abogado egresado de la Universidad Nacional de Colombia (2011). Especialista en Derechos Humanos y sistemas de protección por la Universidad Militar Nueva Granada (2017). Candidato a Magister en Derechos Humanos y derecho internacional de los conflictos armados por la ESDEG, con experiencia profesional de diez años en la rama judicial del poder público.

Camilo Alberto Calderón Bocanegra

Internacionalista de la Universidad del Rosario y Magister en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la ESDEG. Internacionalista de la Universidad del Rosario.

REFERENCIAS

- ACNUR. (2015). *Protección de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas. Informe mundial sobre los esfuerzos del ACNUR para proteger a solicitantes de asilo y refugiados lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersex*. <https://www.acnur.org/5b-6c527b4.pdf>; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Agencia para sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades. (1999). *Resumen de Salud Pública*. http://www.atsdr.cdc.gov/es/phs/es_phs46.pdf.
- Alcaldía de Miraflores. (2016). *Programa de gobierno “El gobierno del pueblo, para el pueblo” alcaldía municipio de Miraflores Guaviare 2016-2019*. <http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/mirafloresguaviareprogramadegobierno2016-2019.pdf>.
- Alcaldía de San José del Guaviare. (2016). *Plan de desarrollo San José del Guaviare 2016-2019*. https://ceo.uniandes.edu.co/images/Documentos/Plan_de_Developmento_Municipal_San_Jos%C3%A9_del_Guaviare_2016_-_2019.pdf.
- Alcaldía del Bagre. (2011). *Minería en el Bagre* [Imagen]. <http://www.elbagre-antioquia.gov.co>
- Alcaldía San José del Guaviare. (2012). *II. Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de San José del Guaviare “Abriendo Campo para el De-*

- sarrollo 2012 – 2015*. <http://www.sanjosedelguaviare-guaviare.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-municipal-abriendo-campo-para-el>.
- Allier, E. (2015). América Latina: la denuncia y el elogio del pasado reciente, memorias confrontadas a través de algunos casos nacionales. *Ciudad paz-ando*, 8(2), 33-47.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (marzo de 2018). *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2017>
- Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos2 compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos2%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)
- Amador, L. (2012). *Serie de Derecho Económico: casos de estudio de aplicación del Análisis Económico del Derecho*. Universidad Externado de Colombia.
- Anyamba, E. y Susskind, J. (1998). A comparison of TOVS ocean skin and surface air temperatures with other data sets [Versión electrónica]. *Journal of Geophysical Research: Oceans*, 103, 10489-10511.
- Aponte, J. A. (2009). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. https://www.cerac.org.co/es/assets/files/guerray-violencias/5_Analisis_economico_de_conflictos.pdf.
- Arias, E. G. (2013). *Congreso Latino de Fiscales Ambientales: la minería ilegal es prioridad para la Fiscalía colombiana*. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/congreso-latino-de-fiscales-ambientales-la-mineria-ilegal-es-prioridad-para-la-fiscalia-colombiana/>.
- Ariño, G. (2003). *Principios de Derecho Público Económico*. Universidad Externado de Colombia.
- Atlas Copco. (2012). Christensen CS14 [Imagen]. <http://www.atlas-copco.com.pe/pees/products/equipos-de-perforaci%C3%B3n-y-martillos/1460180/1515250/>.

- Australian Government. (2011). *A guide to leading practice sustainable development in mining*. <http://www.innovation.gov.au/resource/Documents/LPSDP/guideLPSD.pdf>
- Beauvoir, S. d. (1972). *El segundo sexo*. Siglo Veinte.
- Bejarano, J. (1990). *El análisis económico del derecho: comentarios sobre los textos básicos*. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59961999000100010
- Bell, C. (2015). Text and Context: Evaluating Peace Agreements for their “Gender Perspective”. *Political Settlements Research Programme*. http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/text-and-context_en.pdf?la=en&vs=4743,2-32.
- Benítez, R. (2014). Este es el comunicado del acuerdo sobre cultivos ilícitos. *El Tiempo*. Comunicado conjunto # 36.
- Bolívar, A. P. (2017). Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras. *Documentos Dejusticia* 32, 8.
- Borda, L. V. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho del Estado*, 74(20).
- Borrero Mansilla, A. (noviembre de 2004). El conflicto armado interno, los cultivos ilícitos y la gobernabilidad local. *Revista Opera*, 285-316. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4019150.pdf>
- Botero, C. (2005). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional* (p. 35). Ediciones Uniandes, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO).
- Botero, D. E. (2015). *Diagnóstico de actores y conflictividad socio-ambiental de Caquetá, Guaviare y sur del Meta*. http://fcds.org.co/site/wp-content/uploads/2017/06/DIAGNOSTICO_ACTORES_CONFLICTIVIDAD_1.pdf
- Brito, P. (2013). En 500 toneladas estiman el vertido de carbón de la Drummond al mar. *El Tiempo*. http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/ARTICULOWEBNEW_NOTA_INTERIOR-12582381.html.

- Bueno-Hansen, P. (2015). *Feminist and Human Rights Struggle in Perú: decolonizing Transitional Justice, Urbana II*. University of Illinois Press.
- Bullard, A. (2010) *Análisis Económico del Derecho*. Catalejo Jurídico.
- Calabresi, G. y Hirschoff, J. T. (1972). Toward a test for strict liability in torts. *The Yale Law Journal* (81) (reproducido en Kuperberg-Beitz 1983, págs. 154-184).
- Calsina, S. (2013). Discusión teórica de la relación sostenibilidad – minería [Versión electrónica]. *Revista Desarrollo Local Sostenible*, 6, 1-15.
- Caracol. (2014). Mineras siguen en el páramo a pesar de delimitación de Santurbán. <http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/mineras-siguen-en-el-paramo-a-pesar-de-delimitacion-de-santurban/20140512/nota/2219317.aspx>.Cinep/
- Caracol Radio. (26 de junio de 2018). Cronología de los cultivos ilícitos en Colombia. https://caracol.com.co/radio/2018/06/27/nacional/1530062039_993503.html
- Carvajal Jaimes, E. V. y Esparragoza Zárate, R. A. (2008). *Análisis de la normatividad ambiental colombiana para el vertimiento de las aguas residuales al sistema de alcantarillado público*. Universidad Pontificia Bolivariana. http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/51/1/digital_15337.pdf
- CEDAW. (2010). Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. En *Recomendación general No. 28 relativa al artículo 2 de la convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*. www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?view=1
- CEDAW. (2010). *Recomendación General No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. CEDAW/C/GC/28/ parr. 18: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). (2010). Órdenes derivadas de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. En C. I. ICTJ, *tareas pendientes - Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia* (p. 222). Editora Académica: Catalina Díaz Gómez.

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Imprenta Nacional.
- Cervelló, A. (2016). Las Naciones Unidas y la justicia transicional - Transiciones en el mundo contemporáneo. *Estudis Sobre Conflictes Socials*, 575.
- Chávez Carapia, J. d. (2004). *Introducción: Perspectiva de Género*. Plaza y Valdés.
- CIDH. (2012). *Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. https://www.oas.org/dil/esp/cp-cajp-inf_166-12_esp.pdf.
- CIDH. (2015). *Violencia contra personas LGTBI*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>.
- Coase, R. (2000). El problema del costo social. En A. Roemer, *Derecho y Economía: una revisión de la literatura* (págs. 512-557). Fondo de Cultura Económica.
- Cohn, C. (2013). *Women and Wars: Toward a Conceptual Framework*. Cambridge: Policy Press.
- Colciencias, Gobernación del Guaviare. (2013). *Plan estratégico departamental de ciencia, tecnología e innovación-PEDCTI departamento de Guaviare*. <http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/pedti-guaviare.pdf>
- Collazos, J. M. (2016). Una mirada al mundo y a la agricultura. En A. A. Collazos, *La agricultura familiar en Colombia. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz* (págs. 9-29). Corporación Universitaria Minuto de Dios.
- Comelli, M., Hadad, M. y Petz, M. (2010). Hacia un desarrollo (in)sostenible en América Latina. El caso de la minería a cielo abierto en la Argentina. *Revista de Crítica Social*, 12. <http://revistasiiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/114/104>.
- Conferencia Episcopal de Colombia. (2012). *La realidad minero energética actual riesgos y posibilidades*. <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1415281092.pdf>.

- Congreso de Colombia. (2001). *Ley 685 de 2001, Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 44.545, de 8 de septiembre de 2001.
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 48096, 10 de junio de 2011.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (05 de julio de 2019). *Consejero Archila: Gobierno está fortaleciendo programas de sustitución de cultivos de uso ilícito*. <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Paginas/Gobierno%20esta%20fortaleciendo%20programas%20de%20sustitucion%20de%20cultivos%20de%20uso%20ilicito.aspx>
- Consejo Nacional de Estupefacientes. (29 de mayo de 2015). *Resolución Número 006 de 2015, por la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea*.
- Contraloría General de la República (2013). *Informe Especial Minería Ilegal*. de <http://www.contraloria.gov.co/documentos/155638087/181816493/Separata+Mineria+ilegal.pdf/70443f0b-7b9c-4ed9-88f2-297f1d2db404>.
- Contraloría General de la República (2013). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2013/Miner%C3%ADa.pdf>.
- Contreras, C. (2018). Ciudadanía y prácticas sociopolíticas en la organización de población desplazada, étnica y campesina, Montes de María. *Ciudad Paz-ando*, 11(2), 40-50. doi: <https://doi.org/10.14483/2422278X.13041>
- Cooter, R. (2000) Las mejores leyes correctas: fundamentos axiológicos del Análisis Económico del Derecho. En A. Roemer, *Derecho y Economía: una revisión a la literatura* (pp. 133-158). Fondo de Cultura Económica.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2007). *Sentencias T-821 de 2007*.

- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-715 de 2012*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia C-579 de 2013*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia C-579 de 2013*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia C-330 de 2016*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia C-404 de 2016*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia SU-235 de 2016*.
- Cosejo de Seguridad, Naciones Unidas. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. ONU.
- CPI. (2014). *Documento de Política sobre crímenes sexuales y por motivo de género*. La Haya: Corte Penal Internacional. <https://www.icccpi.int/icc-docs/otp/PolicyPaperOnSexualAndGender-BasedCrimesS-pa.pdf>.
- CSH. (2003). *La seguridad humana, ahora*. Comisión de Seguridad Humana. https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c19326dee.pdf.
- De Sousa Santos, B. (2014). La tensión entre la razón de Estado y la razón de los derechos. *Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo - Dejusticia*, 49.
- Defensoría del Pueblo. (2010). *Minería de hecho en Colombia*. <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/mineriaColombia.pdf>.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Dejusticia. (2006). ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. *Colección ensayos y propuestas*, 20.
- Dejusticia. (2016). La restitución de tierras y territorios. Justificaciones, dilemas y estrategias. *Módulo Pedagógico*, 14.
- Dejusticia. (2016). Los tipos de conflicto alrededor de la tierra. Módulo Pedagógico - La restitución de tierras y territorios. *Justificaciones, dilemas y estrategias*, 31.
- Equipo Paz Gobierno. (23 de Julio de 2016). *ABC - Preguntas y respuestas sobre enfoque de género en los acuerdos de paz*. [207](http://equi-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- popazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/abc-preguntas-respuestas-enfoque-genero-acuerdos-paz-habana-colombia.aspx
- Escobar, P. [Imagen] (2014). <http://www.las2orillas.co/el-horno-mortal-de-cerro-matoso/>.
- Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, Rama Judicial. (2013). Derechos patrimoniales de víctimas de la violencia: reversión jurídica y material del despojo y alcances de la restitución de tierras en procesos con oposición. *Módulo de formación autodirigida*, 95.
- Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, Rama Judicial. (2014). Desplazamiento forzado, víctimas y restitución de tierras en Colombia. *Módulo de aprendizaje autodirigido*, 171.
- Escuela Superior de Administración Pública. (2012). *Plan básico de ordenamiento territorial municipio de San José del Guaviare, Guaviare. Documento técnico: análisis territorial*. <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF /pbot%20-%20san%20jose%20del%20guaviare%20-%20analisis%20territorial.pdf>
- Esteve, M. (2009). *Tierra y agua para poder producir y vivir: El Movimiento Campesino Cordobés*. <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO20/11 ArtEsteve.pdf>.
- Fajardo, P. (2006). *Estrategia y mediación: Análisis de las ventajas estratégicas que para la solución de conflictos empresariales ofrecen los principios garantías que regulan la mediación*. Dykinson.
- FAO. (2009). *Equidad entre géneros en la agricultura y el desarrollo rural*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Ferrajoli, L. (2016). La justicia penal transicional para la Colombia del posconflicto y las garantías para la paz interna. *Revista Crítica Penal y Poder*, 150.
- Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/taq/Taqpoliticas- m/completo.pdf>.
- Fisher, S. D., Ibrahim, D., Ludin, J., Smith, R., Williams, S. y Williams, S. (Coords.) (2000). *Trabajando con el conflicto, Habilidades y estrategias para la acción*. Internacional: ZED Book, CIDECA, CEPADE, RTC (Responding to conflict).

- Folberg, J. y Taylor, A. (Coords.) (1984). *Mediation: A comprehensive Guide to Resolving Conflicts Without Litigation*. Jossey-Bass.
- Folberg, J., y Milne A. (Coords.) (1988). *Divorce Mediation: Theory and Practice*. The Guilford Press.
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018. Informe 3. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a905d8a0546e.pdf>.
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? La implementación, los rezagos y las tareas pendientes. Informe 4. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1675>
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno. Informe 5. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_vol5.pdf
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Agosto/Quienes_son_las_familias_que_viven_en_las_zonas_con_cultivos_de_coca_N.1.pdf.
- Fundación Ideas para la Paz. (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso. Informe 6. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf.
- Fundación Malpelo. (2007). *Manual de Legislación Ambiental para el personal de campo del Pacífico colombiano*. http://fundacionmalpelo.org/wp-content/uploads/2013/01/Manual_de_legislacion_ambiental.pdf
- Galvis, S. (2012). *Regulación Ambiental y Social de la Minería en Colombia*. Foro Nacional Ambiental. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09382.pdf>.
- García, J. F. (2014). Pruebas judiciales en el proceso de restitución de tierras. *Restitución y Formalización de Tierras*, 44.

- Garzón, J., Gelves, J., y Bernal, J. L. (04 de abril de 2019). *Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos*. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1746>
- Garzón Vergara, J. C., y Suárez Rueda, M. (2018). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance 2017 y lo que viene en 2018*. Fundación Ideas para la Paz.
- Giralt, P. y Miguel, S. (Coords). (2004). *Medació comunitaria i transformació social. Conceptualització i practiques Europees*. Fundació PereTarrés.
- Gobernación del Guaviare. (08 de septiembre de 2017). *Gobernación del Guaviare*. <http://www.guaviare.gov.co/departamento/historia>
- Gobernación del Guaviare. (2014). *Plan regional de competitividad Guaviare*. http://guaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/guaviare/content/files/000008/368_2_ajuste_prc_guaviare_doc_texto_reenvo.pdf.
- Gobernación del Guaviare. (2016). *Plan de desarrollo Guaviare 2016-2019*. <https://ceo.uniandes.edu.co/images/Documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20Guaviare%202016%20-%202019.pdf>.
- Gobernación del Guaviare. (2017). *Marco departamental para la superación de la pobreza extrema*. http://guaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/guaviare/content/files/000056/2766_estrategiadeluchacontralapobrezaextremadptoguaviare.pdf.
- Gómez, F. C. (2017). Justicia Transicional: memoria colectiva, reparación, justicia y democracia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 160.
- Goyzueta, G. y Trigos, C. (2009). Riesgos de salud pública en el centro poblado minero artesanal la rinconada (5200 msnm) en Puno, Perú [Versión electrónica]. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 26(1), 41-44.
- Guerrero, P. (1999). Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social. En P. Ortiz (Comp.), *Comunidades y conflictos socio-ambientales: experiencias y desafíos en América Latina* (pp. 3586). Ediciones UPS.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Hernández, M., Aguilera, S., García, A. L. y Espinosa, R. (2013). *Negociación y Construcción de Consensos en Conflictos Ambientales*. <http://>

- colaboracioncivica.org/esp/wpcontent/uploads/2013/04/Manual-Negociaci%C3%B3n-y-construcci%C3%B3n-de-consensos.pdf.
- Haynes, D., Cahn, N., y Fionnuala, A. (2012). Women in the post-conflict process: reviewing the impact of recent UN actions in achieving gender centrality. *Santa Clara Journal of International Law*, 189-127.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill Education.
- Horwitz, J. (1980) Law and Economics: Science or Politics? *Hofstra Law Review*, (8), 905-912.
- Ibáñez, A (2009). ¿Qué es lo que hace eficaz a la comunicación? En *Punto de encuentro: Creando una cultura de diálogo para la gestión de los conflictos en el Perú* (pp. 109-116). CAJ
- Idárraga, A., Muñoz D. A. y Vélez, H. (2010). *Conflictos socioambientales por la extracción minera en Colombia. Casos de la Inversión Británica*. Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos.
- Instituto Kroc. (2019). *Actualización del Informe 3 del Instituto Kroc*. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Isaacson, A. (2017) Los acuerdos de paz de Colombia indican el camino hacia una solución. ¿Pero se implementarán? *Revista de Economía Institucional*, 19(37), 329-332. <https://doi.org/10.18601/01245996.v19n37.16>
- Junguito, J. J. (2017). Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3344/CDF_No_55_Febrero_2017.pdf?sequence=2&isAllowed
- Kitch, E. W. (2000) Los fundamentos intelectuales del análisis económico del derecho. En A. Roemer, *Derecho y economía una revisión de la literatura* (pp. 51 - 65). Fondo de Cultura Económica.
- Leguizamó, W. (2007) Teorías y doctrina sobre las relaciones: del derecho y la economía. *Revista Contexto*, 11-28.

- Lemay, L. (2019). Perspectiva de género en el marco de la ONU para los procesos de paz y la Justicia Transicional: la necesidad de una noción más clara e inclusiva de género. En *¿Ideología o perspectiva de género en la justicia transicional?* (pp. 31-75). Universidad Externado de Colombia.
- Ley 1382 de 2010, Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas.* (Febrero 09). Diario Oficial 47618 de febrero 9 de 2010.
- Ley 685 de 2001, Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.* (Agosto 15). Diario Oficial 45273 de agosto 8 de 2003
- Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.* (Diciembre 22). Diario Oficial 41146 de Diciembre 22 de 1993.
- Logan Drilling Group [Imagen] (2013). www.logandrillinggroup.com
- Lozano, E. (2016). *Teoría y puesta en práctica del Análisis Económico del Derecho colombiano.* Universidad de los Andes.
- Martínez, R. I. (Coord.). (2008). *Diccionario de derecho administrativo y burocrático.* Oxford University Press.
- Martínez Espinel, N. (2018). El posconflicto en Colombia: riesgos y desafíos ante el problema de las drogas ilícitas. En H. G. Eduardo Pastana Buelvas, *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (pp. 359-414). Pontificia Universidad Javeriana.
- Mesa de Negociación de la Habana. (24 de noviembre de 2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). Mantenimiento de la competencia despues del Fallo. En *ABC para jueces en materia de restitucion de tierras.* <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/ABC.pdf/96b6eb53-16c4-42bc-8a0f-8be383c05c58>

- Mochón, F. (2005). *Principios de Economía* (3.ª ed.). Editorial Mc Graw Hill.
- Montero, A. (2017). El proceso de “desecuritización” en el conflicto armado colombiano para la construcción de la paz. *Revista Ciudad Paz-ando*, 10(1), 33-46.
- Naciones Unidas. (3 de abril de 2019). *Asamblea General de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- Nájera, F., Solano, V. y López D. D. (2011). *Impactos ambientales de la minería en Colombia*. <http://fr.slideshare.net/elturcolopez/impactos-ambientales-de-la-mineria-en-colombia>.
- Navia, Á. y Hernández, R. (2019). Reconciliación democrática, reconocimiento y superación de la violencia. *Ciudad Paz-ando*, 12(1), 9-18.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) (2014). *Legislación Minera en el Derecho Comparado*. <http://www.conflictosmineros.net/biblioteca/publicaciones/publicaciones--ocmal/derechocomparadoocmal/detail>.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2017). *Reporte de drogas de Colombia 2017*. http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/reporte_drogas_colombia_2017.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Informe monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Min-Justicia, UNODC.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (julio de 2017). *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Julio/Censo_cultivos_coca_2016.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas. (septiembre de 2018). *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. SIMCI-UNODC.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (s/f). *El Acuerdo Final de Paz*. http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/acuerdo_final_paz.pdf
- OHCHR. (2001). *Informe sobre la Discriminación y la violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género*.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- OHCHR. (14 de abril de 2019). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas*. <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/DailyLife.aspx>
- Olivares, J. (2012). *Cinco mediadores internacionales que auspiciaron la paz*. <http://www.esglobal.org/cinco-mediadores-internacionales-que-auspiciaron-la-paz>
- ONU Mujeres. (28 de febrero de 2019). *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer*. <http://www.unwomen.org/es/csw>
- ONU. (2007). Aplicación de los Principios sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio sobre el Terreno. *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas - Aplicación de los "Principios Pinheiro"*, 32.
- Oosterveld, V. (2005). The definition of Gender in the Rome Statute of the International Criminal Court: a Step Forward or Back for International Criminal Justice. *Harvard Human Rights Journal* 18, 55-84.
- Oosterveld, V. (2014). Sexual Violence directed against men and boys in armed conflicts or mass atrocity. *Journal of International Law and International Relations*, 107-128.
- Ortiz, C. E. (2002). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural* (50). <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1282/770>
- Pendzich, C., Thomas, G. y Wohigent, T. (1994). *The role of alternative conflict management in community forestry (FAO)*. <http://www.fao.org/3/X2102E/X2102E00.htm>
- Perafán, L., Espitia, C., Munar, P, Ruiz, A., Sánchez, L. (2013). *Impacto de la minería de hecho en Colombia. Estudios de caso: Quibdó, Istmina, Timbiquí, López de Micay, Guapi, El charco y Santa Bárbara*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ. http://www.uis.edu.co/webUIS/es/catedraLowMaus/lowMauss13_1/tercera-Sesion/Impacto%20de%20la%20minería%20de%20hecho%20en%20Colombia.pdf.

- Pereira, I., y Cruz, L. (2017). *La Política de Drogas de Colombia después de Ungass 2016*. Dejusticia.
- Pérez, J., y Merino, M. (2009). *Definición de Brecha*. <https://definicion.de/brecha/>
- Plantinga, J. (2009). *Origen, prevención y solución de los conflictos ambientales en Colombia*. <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/283-origen-preveni-solucie-los-conflictos-ambientales-en-colombia-.html>
- PNUD. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Porras, J. D. (2015). Justicia Transicional. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2.
- Portafolio [Imagen] (2011). <http://www.portafolio.co/negocios/plan-expansion-del-cerrejon-va-buen-camino>.
- Posner, R. (2007). *El análisis económico del derecho*. Fondo de Cultura Económica.
- Posner, R. Landes, W., Kelman, M. (2011). *Análisis económico del derecho*. Siglo del Hombre Editores.
- Presidencia de la República. (29 de mayo de 2017). *Decreto Ley 896 de 2017, Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República. (27 de mayo de 2017). *Decreto Ley Número 896 de 2017, Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República. (29 de mayo de 2017). *Decreto Ley Número 902 de 2017, Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*. <http://es.presidencia.gov>.

co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%20 29%
20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

- Principios de Yogyakarta. (2007). *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos con relación a la orientación sexual y la identidad de género*. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdfpdf?reldoc=y&docid=48244e9f2>.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Informe preventivo la Minería ilegal en Colombia*. <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20 ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>.
- Programa por la Paz. (2012). *Informe Especial. Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia*. <https://alfresco.uclouvain.be/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f8df869c0e-d44a22adc7642978178d8d/mineria%20y%20derechos%20humanos%20oct%202012%20C inep. pdf>.
- Proimágenes [Imagen] (2013). <http://www.proimagenescolombia.com>
- Prosperidad social. (2016). *Programa Nuevos Territorios de Paz*. <http://www.dps.gov.co/pro/gd2/Documentos%20compartidos/BROCHURE-NTP-GENERAL%20300616.pdf>.
- Ramírez, O. H. (2013). La restitución de tierras. Acción constitucional para la protección de un derecho social fundamental. *Revista de Derecho Público* 31.
- Rawls, J. (2000). *Teoría de la Justicia*. Editorial Bellaterra.
- RCN Radio. (20 de septiembre de 2018). En 2018 cifra de cultivos ilícitos aumentaría, advierte el Gobierno. <https://www.rcnradio.com/judicial/en-2018-cifra-de-cultivos-ilicitos-aumentaria-advier-te-el-gobierno>
- Redacciones Paz y Justicia. (19 de septiembre de 2018). Producción de cocaína, gran alerta en informe que se postergó 3 meses. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/produccion-de-cocaína-la-gran-alerta-en-informe-sobre-coca-que-se-postergo-tres-meses-269914>

- Rees, M., y Chinkin, C. (2010). Exposing the gendered myth of post conflict transition: the transformative power of economic and social rights. *NYU International Law and Politics*, 1-16.
- Reyes, F., Frontaura, C. y Leturia, F.J. (2011). Propuesta de mecanismos de resolución colaborativa de conflictos socioambientales. En *Concurso Políticas públicas, propuestas para Chile*. http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntospublicacion.archivo_adjunto.a2cdd0621501e-db9.4361706974756c6f20325f3131202d20436f6e666c6963746f-7320616d6269656e74616c65732e706466.pdf.
- Reyes, Y. (2019). ¿Ideología o perspectiva de género en la Justicia Transicional? A manera de estudio preliminar. En Y. Reyes, ¿Ideología o perspectiva de género en la Justicia Transicional? (pp. 1-176). Universidad Externado de Colombia.
- Riaño, G. (23 de abril de 2018). Sustitución de cultivos ilícitos en el Cauca un reto en tiempos de paz. *El nuevo liberal*.
- Rodas, F. C. (2017). El lugar político de la justicia y la verdad en la Justicia Transicional en Colombia. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 232.
- Rodrigo, M. J. (1994). *Contexto y desarrollo social*. Síntesis.
- Rodríguez, C. (2010). *Cortes y cambio social*. DeJusticia.
- Rowan, G. (2007). *Advanced mining technologies*. http://www.qrc.org.au/conference/_dbase_upl/rowen_Advanced%20Mining%20Technologies.pdf.
- Rowley, C. (1991). *La elección pública y el análisis económico del derecho*. Universidad de la Rioja.
- Rubio, R. (2006). The gender of reparations: Setting the agenda. En R. Rubio, *What happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*. Social Science Research Council.
- Ruiz, C. (2018). Las migraciones y la profundización de la crisis socioambiental. *Revista Ciudad Paz-ando*, 11(1), 25-31.
- Saade, M. (2013). Desarrollo minero y conflictos socioambientales: Los casos de Colombia, México y Perú [Versión electrónica]. *Macroeconomía del desarrollo*, 137, 157.

- Sánchez, J. (1999). Derechos Sociales y Constitución Española. *Documentacion social* No. 114, 34.
- Sánchez, G. (2002). Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia [Versión electrónica]. *Economía y Desarrollo*, 1, 7998.
- Sanz F. (2005). *Ministerio de defensa. Panorama estratégico 2004-2005*. Instituto Español de Estudios Estratégicos Real Instituto Elcano.
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2014). *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales*. Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- Sentencia C1195/01*. (15 de noviembre de 2001). Demanda de inconstitucionalidad. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Marco Gerardo Monroy Cabra. Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia C339/02*. (7 de mayo de 2002). Demanda de inconstitucionalidad. M. P. Jaime Araujo Rentería. Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia T-376/12*. (18 de mayo de 2012). Acción de tutela. M. P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional de Colombia.
- Shepherd, L., y George, L. (2016). Women, peace and security: Exploring the implementation and integration of UNSCR 1325. *International Political Science Review*, 297-306.
- SIGALT. (28 de agosto de 2014). *Mapa de calor o mapa hotspot*. <https://www.sigalt.com/single-post/2018/01/23/Mapa-de-calor-o-mapa-hotspot>
- Silva, P. (2017). Los movimientos sociales, el feminismo comunitario y sus aportes a los procesos de construcción de democracia en Colombia. *Revista Ciudad Paz-ando*, 10(1), 59-67.
- Silva, J. (octubre de 2018). PNIS: Activación de una nueva ola de movilización social cocalera por la sustitución. *IZQ*, 53-59. https://gentes-delcomun.com/pdf/Revistaizq/75/izq0075_a07.pdf
- Soares, M. M. (2003) Una metodología multivariante para descubrir las disparidades regionales: una contribución para mejorar la Unión Europea y las decisiones gubernamentales. *Revista Europea de Investigación Operativa*, 121-135.

- Streb, J. (1998). *El significado de racionalidad en economía*. Universidad del CEMA.
- Suares, M. (1996). *Mediación, conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Paidós Ibérica.
- Títulos y Solicitudes mineras [Imagen] (2011). <http://encuentromegaproyectosymineria.blogspot.fr/2011/10/titulos-y-solicitudes-mineras-en.html>
- Tobón, G. (2018). La reforma rural integral y los acuerdos de la Habana en la solución a la problemática de las drogas. En H. G. Eduardo Pastrana Buelvas, *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (pp. 453-470). Pontificia Universidad Javeriana.
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Colombia, Sala Especializada en Restitución de Tierras. (2016). *Sentencia de 17 de febrero de 2016, Exp. 13244-31-21-001-2014-0004-01*.
- Unidad para las Víctimas. (15 de febrero de 2019). *Registro Único de Víctimas*. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2012). *Monitoreo de cultivos de coca 2011*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Censo_cultivos_coca_2011.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2013). *Monitoreo de cultivos de coca 2012*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2012_web.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). *Monitoreo de cultivos de coca 2013*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2013_web.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2015). *Monitoreo de cultivos de coca 2014*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. <https://www.unodc.org/>

- documents/Colombia/2017 /julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf.
Universidad Nacional de Colombia, Naciones Unidas de Colombia.
(2013). *Foros nacional y regional sobre a solución al problema de las drogas ilícitas*. VisualCity Ltda.
- UNODC y Fundación Ideas para la Paz. (2018). ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Agosto/Quienes_son_las_familias_que_viven_en_las_zonas_con_cultivos_de_coca_N.1.pdf
- UNODC. (14 de julio de 2017). *UNODC presenta el Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos 2016*. <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2017/julio/informe-cultivos-2016.html>
- Uprimny Yépez, R. (2006). Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano. En *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (pp. 19-44). Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Uprimny Yépez, R. (2009). Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. *Recordar y Reparar*, 34 y 35.
- Uprimny, R. S., & Sánchez, U. Y. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 316.
- Ury, W. (2005). *Alcanzar la paz: Resolución de conflictos y mediación en la familia, el trabajo, y el mundo*. Paidós.
- Vega, R. (2007). Los impactos sobre la salud humana de los polvos de minerales y el desarrollo sustentable de la minería como alternativa para mitigar sus efectos [Versión electrónica]. *Revista Futuros*, 18(5), 1-16.
- Vinyamata, E. (2003). *Aprender mediación*. Paidós.
- Vittone, A. (2010). *Mecanismos alternativos de solución de conflictos*. Editorial Ibáñez



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

ISBN 978-958-42-9290-2



9 789584 292902 >