

Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”: Reflexiones y dilemas en torno a los conceptos de paz, justicia y desarrollo

National Development Plan “All for a New Country”: Reflections and Dilemmas around the Concepts of Peace, Justice and Development

Luisa Fernanda Vargas Ibáñez

Universidad del Rosario

luisafern.vargas@urosario.edu.co.

<https://orcid.org/0000-0001-7102-9327>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 23 de octubre del 2021. **Fecha de aprobación:** 13 de febrero del 2023.

DOI: 10.15446/cp.v17n34.99178

Cómo citar este artículo:

APA: Vargas Ibáñez, L. F. (2023). Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País”: Reflexiones y dilemas entorno a los conceptos de paz, justicia y desarrollo. *Ciencia Política*, 17(34), 269–302.

MLA: Vargas Ibáñez, L. F. «Plan Nacional De Desarrollo “Todos Por Un Nuevo País”: Reflexiones Y Dilemas Entorno a Los Conceptos De Paz, Justicia Y Desarrollo». *Ciencia Política*, vol. 17, n.º 34, febrero de 2023.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un nuevo país” tuvo entre sus objetivos sentar las bases para la construcción de paz y promover el desarrollo económico a través de reformas que generaran el aumento de los ingresos del país. Estas reformas, paralelamente, buscaban asegurar el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), conocida como el “Club de los países ricos”. En este marco, la paz y el desarrollo se convirtieron en aspectos centrales del PND. Este artículo analiza las representaciones y relaciones que se establecieron entre estos conceptos a la luz del análisis crítico del discurso (ACD) y cómo su interacción puede explicar algunas de las tensiones que se generaron en los procesos de restitución de tierras en Colombia. En particular, analiza las tensiones que se presentan cuando el derecho a la restitución entra en conflicto con políticas o actores que se comprendieron como fundamentales para el desarrollo económico del país en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Palabras clave: análisis crítico del discurso (ACD); derechos civiles y políticos; derechos económicos y sociales; justicia transicional; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Abstract

The National Development Plan (NDP) 2014-2018 “All for a new country” had among its objectives to lay the foundations for peace building and promote economic development through reforms that would generate an increase in the country’s income. These reforms, in parallel, sought to ensure Colombia’s entry into the OECD, known as the “Club of rich countries”. Within this framework, peace and development became central aspects of the NDP. This article analyzes the representations and relationships that were established between these concepts, in light of Critical Discourse Analysis (CDA) and how their interaction can explain some of the tensions that emerged in the land restitution processes in Colombia. In particular, this article analyzes the tensions that arise when the right to restitution conflicts with policies or actors that were understood as fundamental for the economic development of the country in the National Development Plan 2014-2018.

Keywords: critical discourse analysis (ACD); civil and political rights; economic and social rights; Organization for Economic Co-operation and Development (OECD); transitional justice.

Introducción

En 2014, Juan Manuel Santos buscó la reelección presidencial, proponiendo una salida negociada al conflicto armado y, con ello, la posibilidad de firmar un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 planteó una importante transformación en los pilares de política gubernamental, posicionando la paz como un componente clave, mientras que los PND de años anteriores se habían centrado en la seguridad, el empleo y la equidad. El PND, además, coincidió con la búsqueda del presidente Santos por facilitar el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En consecuencia, el Gobierno colombiano solicitó colaboración a la organización para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de manera que el documento incluyó algunas recomendaciones adicionales del secretario general de la OCDE para ajustar las políticas colombianas a los estándares de estos países y así elevar su nivel de ingresos.

Con base en estas dos aspiraciones, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” estableció dos objetivos: sentar las bases para la construcción de paz y promover el desarrollo económico a través de reformas para el aumento de los ingresos del país que aseguraran, además, el ingreso de Colombia al “Club de los países ricos”. De ahí la centralidad de los conceptos de paz y desarrollo en el periodo de transición que abarcó la firma del Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado con las FARC. En este sentido, el objetivo del artículo es analizar la manera en que estos conceptos se entendieron, asociaron y priorizaron dentro del texto del PND, para luego estudiar algunas de las tensiones que dichas representaciones generaron, especialmente en el proceso de restitución de tierras colombiano. Cabe resaltar que la lucha por la tenencia de la tierra ha sido un componente clave en la perpetuación del conflicto armado colombiano, por lo que resulta fundamental en este escenario de transición y búsqueda de la paz (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

La tesis que se propone exponer en el texto es que la relación entre los conceptos de paz y desarrollo se estableció en dos direcciones. Por un lado, la aproximación a la justicia transicional, considerada como un punto esencial para la construcción de paz, se enfocó en las violaciones de los derechos civiles y políticos. Esto ocasionó que los actores y procesos de desarrollo económico fueran en gran parte invisibilizados en el ámbito de la justicia transicional. Por otro lado, el concepto de desarrollo

se delimitó en términos económicos, de manera que la paz se convirtió en un indicador para medir el potencial crecimiento de ingresos (“los dividendos de la paz”) y en una justificación para las transformaciones económicas. Por otro lado, el concepto de desarrollo se delimitó en términos económicos, de manera que favoreció a las medidas enfocadas en el aumento de ingresos del país, para así sentar las bases para la construcción de paz. En este escenario, la paz se entendió como necesaria para el desarrollo económico, pues las afectaciones en los recursos y el capital dejaron al país rezagado en términos de productividad y competitividad. Además, la falta de desarrollo se entendió como causante del conflicto, lo que se explicó por la ausencia de recursos, la inequidad y las pocas capacidades de las instituciones. Así, se identificó que la paz es una condición necesaria para el desarrollo, como el desarrollo económico lo es para la paz. De esta manera, esos dos conceptos parecieron ser sinérgicos y demostraron tener una importante orientación hacia el aumento de los ingresos. No obstante, en la práctica, la relación de estos conceptos presentó algunas tensiones, pues la construcción de paz se entendió como un escenario posterior a la implementación de procesos de justicia transicional, y esta a su vez incluyó mecanismos de reparación que podrían incidir negativamente en la lógica de crecimiento de los ingresos.

Uno de los mecanismos de reparación más significativos para explicar esta relación es la restitución de tierras. El PND estableció la importancia de la restitución de tierras como un componente esencial para la consecución de la paz, al tiempo que resaltó el valor del campo y la tenencia de la tierra, como factor productivo, para el crecimiento económico. En este contexto, al resultar la tierra indispensable tanto para la construcción de paz como para el crecimiento económico, los procesos de restitución presentaron algunos dilemas cuando su implementación tuvo alguna posibilidad de afectar sectores de la economía que resultaban trascendentales para el país, cuando pudo generar costos importantes como consecuencia del rompimiento de contratos de inversión o bien cuando involucró a actores económicos de gran relevancia para el desarrollo económico del país. Para entender cómo se presentan estas tensiones en el caso colombiano, el análisis del artículo se desarrollará en tres pasos. Primero, se dará cuenta de cómo las tensiones entre restitución, paz y desarrollo se enmarcan en una relación compleja entre proyectos económicos y proyectos de justicia de transición a partir de distintos autores que han estudiado la materia. En segundo lugar, a partir de una

metodología cualitativa de análisis del discurso, se estudiarán los conceptos de paz, desarrollo y su relación en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En tercer lugar, se presentarán los ejemplos de las tres tensiones relacionadas con la política de restitución de tierras en Colombia y la manera en que estos representaron conflictos entre las nociones de paz y desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

1. Discusiones sobre la justicia transicional y el desarrollo

La justicia transicional se ha entendido como un conjunto de procesos y mecanismos orientados a “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” (Organización de las Naciones Unidas - ONU, 2004, p. 6). Por su complejidad, existen diferentes acercamientos a la justicia transicional y su relación con el desarrollo. De un lado, quienes resaltan la centralidad del crecimiento económico para que los procesos de justicia transicional sean exitosos, en cuanto exigen la creación de instituciones y procesos que demandan recursos importantes. De otro, quienes tienen una visión crítica frente a la relación de la justicia transicional y el desarrollo, en cuanto señalan que la centralidad en el aumento de los ingresos y el énfasis en los derechos de tipo civil y político pueden llevar a dejar de lado la incidencia de los factores económicos en la vulneración de los derechos humanos y promover la continuidad de estructuras, actores y violencias que conlleven a la pervivencia del conflicto. En tercer lugar, hay autores que intentan conciliar estas dos perspectivas y proponen un concepto de justicia transicional transformativa y de construcción “desde abajo”, para así subsanar los dilemas que enfrentan los Estados con recursos limitados y, al mismo tiempo, reducir el condicionamiento de los países por estándares internacionales frente a la transición.

En la primera perspectiva se inscriben autores como Addison, quien señala que las sociedades en transición se enfrentan a una multiplicidad de objetivos. Entre ellos: hacer rendir cuentas a los perpetradores de abusos contra los derechos humanos, la eliminación de la pobreza absoluta, el crecimiento económico y la paz (Addison, 2009). Teniendo en cuenta estos objetivos, la justicia transicional requiere grandes esfuerzos en términos financieros, humanos e institucionales que se pueden extender por varios años, pero enfrentan limitaciones importantes, pues gran parte de los países que inician esta transición se caracterizan por contar con

recursos escasos. En este escenario, la justicia se enfrenta a una disyuntiva, pues a menudo se ve limitada por los ingresos del país (PIB) y, al mismo tiempo, los recursos destinados para la justicia transicional pueden limitar programas de apoyo a las comunidades más pobres. Por lo anterior, el autor señala que las sociedades transicionales se enfrentan a un dilema ético que exige decidir entre asignar los recursos a las instituciones de la justicia transicional o asignarlos a mecanismos distributivos (Addison, 2009).

Addison plantea que las políticas de transición exitosas se basan en un desarrollo económico dinámico¹ dado que, entre otras cosas, la disponibilidad de recursos permitiría un mejor acercamiento a este dilema y, además, existen evidencias de que un aumento en el ingreso per cápita tiende a disminuir la probabilidad de conflicto al reducir la desigualdad y, con esto, la necesidad de recurrir a la delincuencia. Collier coincide con esta perspectiva y señala que el riesgo de conflicto es más alto en los países de bajos ingresos, de manera que las guerras civiles reflejan no solo un problema para el desarrollo, sino que se constituyen como una señal de fracaso del mismo (Collier et al., 2003). Por lo anterior, Collier y Addison proponen la importancia de intervenciones que eleven la tasa de crecimiento económico en los países en transición. Entre ellas, destacan las reformas políticas, la ayuda internacional y un mejor acceso a los mercados globales como puntos claves para aumentar la prosperidad, especialmente para las economías pequeñas de bajos ingresos. Estos autores consideran que la integración exitosa en la economía global es vital en este sentido, dado que si esta orientación hacia el exterior tiene éxito, entonces aumentaría el ingreso per cápita y, con este, la base imponible en el país. Si además se crean instituciones tributarias eficaces, este aumento de ingresos se podría recaudar y gastar para aumentar la eficacia del Estado y resolver la injusticia (Addison, 2009). De esta manera, el desarrollo económico, entendido como el crecimiento de ingresos, redundaría en la consecución de justicia y la disminución del riesgo al conflicto.

Respecto a esta visión, Collier (2003) expone que las guerras civiles causan enormes costos para la comunidad internacional a nivel social,

1 Para Addison, el concepto de desarrollo ha mutado en los últimos años, pasando de estar centrado en aumentar la prosperidad, definida estrictamente como el producto interno bruto, para incluir como meta la reducción de la pobreza absoluta, así como la reducción de la desigualdad (Addison, 2009).

político y económico, convirtiéndose en problemas globales. En esta medida, según el autor, la comunidad internacional adquiere un rol legítimo como defensora de las víctimas de estas dinámicas. Sumado a lo anterior, Addison (2009) propone que la asistencia internacional resulta fundamental para reducir los dilemas éticos que surgen cuando los recursos domésticos son escasos y establecen límites a la justicia. En este escenario, los autores consideran que la comunidad internacional ofrece la oportunidad de atender la justicia transicional a través de su apoyo a la recuperación económica y al desarrollo a más largo plazo de estos países.

En contraste con esta visión, autores como Ruth Buchanan y Peer Zumbansen (2014), Rosemary Nagy (2008), Alejandro Castillejo (2017) y Josh Bowsher (2018) problematizan la relación entre la justicia transicional, el desarrollo económico y los derechos humanos, en tanto se establecen como proyectos globales y globalizadores. Estos proyectos comparten una característica esencial: consideran que se puede aumentar el bienestar humano a través de una fórmula común basada en un proceso de liberalización social, política y económica. De este modo, traen inmersa una serie de creencias fundadas en una concepción lineal de la historia, cuyo fin es avanzar hacia la economía de mercado y sus modelos propios de gobernanza (Sharp, 2015).

En este escenario, se asume una clasificación de países según su posición en esta noción lineal del desarrollo: países desarrollados y países en desarrollo. Los países desarrollados se encuentran en cabeza de la creación de políticas y estándares, que luego son trasladados al resto del mundo por medio de ayuda financiera, expertos, capacitaciones y préstamos. Con base en estos parámetros, los demás países son evaluados y guiados hacia la progresiva instalación de democracias y la apertura de mercados. Asimismo, la ayuda financiera y los préstamos de organismos multilaterales se han percibido como herramientas necesarias para la reconstrucción económica en etapas de posconflicto y se han utilizado para promover cambios de políticas y rediseñar los Estados a través de medidas como la privatización, la liberalización comercial y la reducción de subsidios (Bowsher, 2018).

En este marco, Alejandro Castillejo (2017) propone que las transiciones son "un movimiento teleológico hacia una democracia inserta en la economía de mercado global" (Castillejo, 2017, p. 36). A esto añade que, dada la centralidad de conceptos como los derechos humanos, el sujeto liberal, la libertad individual y el poder político-estatal en los discursos de transición, usualmente estos procesos descuidan aquellos elementos

relacionados con violencia estructural (Castillejo, 2017, pp. 35-36). De este modo, aunque plantean rupturas en ciertos registros de la violencia física, también dan lugar a la continuidad de violencias estructurales o de larga data, como la desigualdad. Zinaida Miller (2008) coincide en esta apreciación y propone que, debido a su estrecha relación con el derecho internacional de los derechos humanos, la justicia transicional tiene la tendencia de importar algunas de sus limitaciones. Entre ellas, el enfoque en la responsabilidad individual, que puede dejar de lado factores estructurales y el énfasis en los enjuiciamientos, lo cual puede oscurecer la responsabilidad sistémica.

Por su parte, autores como Uprimny y Guzmán (2010) reconocen los dilemas planteados por Collier y Addison en tanto a menudo los países en transición cuentan con recursos escasos y debilidad institucional, lo que redundaría en un margen limitado de acción. Estos autores reconocen que los Estados se enfrentan al deber de asumir las reparaciones de las víctimas en un escenario de violaciones masivas de derechos humanos, pues a nivel internacional han contraído compromisos vinculantes en materia de derechos humanos que les exigen compensar a las víctimas en forma proporcional a la gravedad de la violación y al daño sufrido. No obstante, según indican los autores, cuando los recursos son escasos, este deber de reparar tiende a entrar en tensión con otros deberes del Estado y, en especial, con su obligación de proveer servicios sociales a todas las personas pobres, aunque no hayan sido víctimas de crímenes atroces. Así, se presentan dilemas cuando entran en tensión su deber de rectificar un daño injusto perpetrado contra una víctima (justicia correctiva), que además no puede incumplir dados sus compromisos internacionales, y su deber de promover una distribución equitativa de los bienes y cargas entre todos los miembros de la sociedad (justicia distributiva).

Ante esta situación, los autores proponen la importancia de que la justicia transicional sea sensible a los requerimientos de justicia distributiva y de participación de las comunidades victimizadas. Además, señalan la centralidad de las reparaciones transformadoras, cuyo propósito no debería ser restaurar a las víctimas pobres a su situación previa de precariedad material y de discriminación en el momento de la victimización (que es el dilema que enfrenta la justicia correctiva), sino “transformar” esas circunstancias, que pudieron ser una de las causas del conflicto y que son injustas. Asimismo, los autores señalan que la justicia transicional ha estado fuertemente condicionada por “estándares internacionales, que han influenciado, orientado e incluso determinado

cuáles son los mecanismos específicos que se adoptan en una transición” y además se han caracterizado por la tendencia a estructurar los procesos desde los centros de poder, generando la exclusión de sectores importantes de la sociedad, en particular de las víctimas. Por estas razones, proponen poner en práctica enfoques de justicia transicional “desde abajo”, que permitan tomar en consideración las voces de las víctimas en sus contextos particulares y de acuerdo con las realidades derivadas de las atrocidades ocurridas.

2. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

Para entender cómo se configuró esta relación entre paz, desarrollo y justicia transicional en el contexto colombiano, vale la pena hacer un análisis basado en el lenguaje de los planes nacionales de desarrollo. El lenguaje se constituye como un escenario de disputa por el poder en el que confluyen diferentes identidades, que a su vez buscan posicionar sus representaciones sobre el mundo. Esto ocurre sobre todo en periodos de transición, en los que valiéndose del lenguaje se construyen y se legitiman estos procesos, se establecen modos de relacionar diferentes ámbitos entre sí (por ejemplo, paz y desarrollo) y se construye una narrativa sobre los escenarios desde los que se hace la transición y los nuevos escenarios hacia los que se transita (Fairclough, 2015).

En este contexto, se hace necesario utilizar un método de investigación cualitativo que responda a las particularidades de la dimensión lingüística en los procesos de transición. Por este motivo, el estudio se realizará a la luz del análisis crítico del discurso (ACD), específicamente desde la metodología tridimensional diseñada por Norman Fairclough.² Con base en lo anterior, se analizarán tres segmentos del Plan Nacional de

2 Esta metodología se basa en tres fases principales: la descripción del texto, una interpretación de la relación entre los procesos discursivos y el texto y, finalmente, una explicación de la relación entre procesos discursivos y procesos sociales. En la primera etapa se busca caracterizar el texto y observar sus características formales. En la segunda, se propone entender la manera en que el texto elegido se articula con otro tipo de textos, creencias o interpretaciones del mundo que pueden estar implícitas o explícitas en él. Por último, en la tercera etapa vincula el texto con relaciones de poder, dominación e ideología a nivel situacional, institucional y social (Fairclough, 2015).

Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Cabe resaltar que los planes nacionales de desarrollo son documentos indispensables de análisis en cuanto establecen las prioridades de la acción estatal y los lineamientos generales de las políticas públicas formuladas por el presidente de turno, estableciendo así los objetivos nacionales a corto, mediano y largo plazo. En particular, este Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 resulta de gran relevancia, pues fue el documento encargado de sentar las bases para la paz y a su vez materializar la entrada de Colombia a la OCDE.

Por lo anterior, se propone analizar, en primer lugar, la “Introducción”, para comprender la idea de desarrollo promovida, así como los ejes que se priorizaron en este plan. Dado que el PND se basó en algunas recomendaciones adicionales del secretario general de la OCDE, presentadas en el texto *Colombia: Políticas prioritarias para el desarrollo inclusivo*, se analizará también este texto, de manera que pueda determinarse la influencia de las perspectivas de la organización internacional sobre el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2014-2018 con relación al concepto de desarrollo. Del mismo modo, se examinará el primer capítulo “Colombia en paz” con el fin de analizar el concepto de paz propuesto en el texto. Como conclusión, se analizará la sección sobre “Transformación del campo” para comprender cómo los conceptos de paz y desarrollo convergieron en el texto a través del tema de la tierra en el sector rural.

2.1. Desarrollo: la influencia de la OCDE

El Plan Nacional de Desarrollo se diseñó con la colaboración del secretario general de la OCDE, encargado de ayudar a Colombia a cumplir con los requisitos del proceso de adhesión a esta organización.³ Las recomendaciones formuladas en este marco se presentaron en el documento *Colombia: Políticas prioritarias para el desarrollo inclusivo* (OCDE,

3 Para ese periodo el Gobierno colombiano estaba preparando el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, por lo que le pidió a la OCDE que colaborara en el diseño del Plan. En este contexto, a raíz de la publicación del último estudio económico de Colombia, se habían identificado una serie de prioridades políticas en apoyo de un crecimiento más equilibrado, sostenible e inclusivo para mejorar el bienestar de la población, de acuerdo con los objetivos básicos del Plan Nacional de Desarrollo: paz, equidad y educación (OCDE, 2015). Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo mencionado señaló que involucraría una serie de instrumentos novedosos armonizados con los estándares OCDE y con la visión de planificación de largo plazo prevista por la Agenda de Desarrollo Pos-2015 (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

2015). El texto tenía como tema central el tránsito del país a una "economía de alto ingreso" y las reformas necesarias para este proceso, por lo que el crecimiento económico se ubicó como una prioridad durante este periodo. Según proponía la Organización, el establecimiento del país como una economía de alto ingreso constituía un arduo camino, pues Colombia tenía importantes desafíos estructurales asociados a la competitividad y una productividad insuficiente, que la ubicaba por debajo de los demás países miembros (OCDE, 2015).

El texto resaltó, entre otras cosas, la importancia de mejorar la infraestructura para aumentar la competitividad del país, dado que los problemas en este ámbito afectaban los procesos de comercialización, incrementando los costos y la ineficacia del transporte. Asimismo, propuso la necesidad de mejorar en los ámbitos de desarrollo regional, la esfera de la justicia y el buen gobierno, pues, según el texto, algunas regiones se habían quedado atrás en términos de productividad, justicia y condiciones sociales como consecuencia del conflicto armado. En dicho contexto, era necesario que el Estado extendiera sus servicios básicos a estas poblaciones y además promoviera la competitividad, dado que las regiones con poca productividad se enfrentaban a cuellos de botella parecidos que contribuían a que Colombia quedara rezagada con respecto a los países de la OCDE (OCDE, 2015).

En consonancia con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo estableció que la competitividad e infraestructura estratégica eran centrales para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo humano. Por lo anterior, señaló que resultaba vital impulsar una estrategia en este sentido para que Colombia se articulara a la economía mundial y disfrutara de un crecimiento sostenido. Estas preocupaciones y las demás líneas temáticas que se consolidaron como prioridad desde la OCDE para impulsar la competitividad, y con ello el crecimiento económico, se adoptaron como las "cinco estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo: 1) Competitividad e infraestructura estratégicas; 2) Movilidad social; 3) Transformación del campo; 4) Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz y, 5) Buen gobierno" (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 27). Así, la competitividad cumplió un papel importante en este texto, pues se constituyó como un eje central para articular estos conceptos en el PND y, al mismo tiempo, se estableció como un factor fundamental para alcanzar los pilares del Plan Nacional de Desarrollo: paz, equidad y educación:

La competitividad se convierte en eje fundamental para la construcción de una Colombia más equitativa, en paz y mejor educada. Igualmente, un país más competitivo es aquel que reduce sus costos de transacción, elimina barreras de acceso a los mercados, acerca al ciudadano a los servicios del Estado y mejora la conectividad, facilitando el intercambio de información, bienes y servicios que conducen a la movilidad y prosperidad social. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 110)

Teniendo la competitividad como el concepto articulador del Plan Nacional de Desarrollo y, en sentido más amplio, el crecimiento económico como prioridad para alcanzar estos pilares, los dos documentos coincidieron en señalar que para que la paz fuera sostenible en el tiempo el país tendría que someterse a una serie de transformaciones: “La conclusión con éxito del actual proceso de paz cumplirá la promesa de un sustancial ‘dividendo de la paz’ económico y social si va acompañado de unos esfuerzos de reforma ambiciosos” (OCDE, 2015, p. 1). Estas transformaciones se enfocaron en dos puntos importantes: de un lado, impulsar el crecimiento económico del país a través de la mejora en factores indispensables para la competitividad, como la apertura comercial, el fortalecimiento de los mecanismos de mercado y la inversión extranjera directa, y de otro, el fortalecimiento de la capacidad estatal. En esta línea, el PND señaló la intención de que en este periodo se pudiera “asegurar tanto mercado como sea posible, y tanto Estado como sea necesario” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 28) como parte de la estrategia para el buen gobierno, y así sentaba las bases para poner en práctica las recomendaciones de la organización sobre la necesidad de reforzar la capacidad estatal (construyendo instituciones fuertes y movilizándolo los ingresos nacionales) y, al mismo tiempo, evitar que el Estado distorsionara las prácticas de intercambio o interfiriera en el mercado, para de este modo liderar la transformación económica que necesitaba el país (OCDE, 2015).

Así pues, la capacidad del Estado se convirtió en un punto central para promover las reformas necesarias que impulsan el desarrollo y, paralelamente, se consideró vital para la construcción de paz. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo estableció que:

La ausencia de paz es tanto causa como consecuencia de nuestra falta de desarrollo en otras dimensiones. Diversos autores coinciden en que una de esas dimensiones que resulta clave para todo lo demás, es la capacidad del Estado [...] Colombia debe romper el círculo vicioso de un Estado

débil que impide el desarrollo sostenible, lo que, a su vez, se convierte en un obstáculo para la construcción de un Estado efectivo. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 24)

Para soportar esta idea, el texto citó al reconocido autor Fukuyama, quien señaló que: "hay un déficit político alrededor del mundo, no de Estados, sino de Estados modernos que sean capaces, impersonales, bien organizados y autónomos. Muchos de los problemas de los países en desarrollo son subproductos de Estados débiles e inefectivos" (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 24). En este marco, la capacidad estatal fue un concepto indispensable para mediar entre la visión de desarrollo y la de paz. De un lado, se resaltaba la importancia de establecer un Estado fuerte que lograra extenderse en términos de servicios e instituciones, pero que no interviniera en los mecanismos del mercado y liderara el avance del país a entornos más competitivos. De otro, puede evidenciarse una idea subyacente en el PND de que, con estas transformaciones, se alcanzaría el desarrollo económico del país y el bienestar humano, y con ello se sentarían las bases para la paz. Esta visión coincide con las ideas de Collier (2003) y Addison (2009), que reconocen la centralidad del aumento de los ingresos para poner en práctica las instituciones necesarias en la construcción de paz y que, además, resaltan la integración en los mercados como una figura central en este proceso. Según Addison, las buenas intenciones son importantes en los periodos de transición, pero no son suficientes. Por lo tanto, los países requieren la adopción de *quick wins* que les permitan recoger los recursos necesarios para hacer frente a los costos de la construcción de paz y crecimiento económico sostenido que eleve los ingresos de las personas, asegure la equidad y prevenga el crimen (Addison, 2009).

Asimismo, es importante subrayar que las ideas del Plan Nacional de Desarrollo también presentan una conexión importante con la visión de estos autores, en tanto los conflictos se entienden no solo como un problema para el desarrollo del país, sino como una señal de su fracaso. Entonces la transición no es abordada solamente como un conjunto de procesos de justicia que llevarán a alcanzar la paz, sino, además, como un conjunto de transformaciones económicas para avanzar hacia el desarrollo (sobre todo económico) y la modernidad. En este marco, el Plan Nacional de Desarrollo se estableció como "el producto de la convicción del Gobierno de llevar a cabo las reformas necesarias para consolidar la paz y abrir la puerta de la modernidad para el

país” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 25). Frente a esto último también podría señalarse que existe un anclaje del discurso del Plan Nacional de Desarrollo a una visión del desarrollo global, lo que se demuestra en el uso de autores y categorías asociadas a esta concepción del desarrollo (países desarrollados y en desarrollo), así como la promesa de que, con estas medidas y acompañamiento de la comunidad internacional, paralelamente el país alcanzaría la paz.

2.2. Paz: elementos, problemas y actores

El Plan Nacional de Desarrollo se refiere a la paz como una revolución, en cuanto pondrá fin a un “legado histórico de conflicto y de un Estado débil” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 24). Así, la paz se entiende como un punto de ruptura en la historia del país que dará lugar a un nuevo orden de cosas y, en este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo se ubica como la mejor hoja de ruta para no dejar pasar esta oportunidad. De ahí el nombre del Plan Nacional de Desarrollo: “Todos por un nuevo país”.

Como se vio en la sección anterior, la ruptura de una tradición de Estado débil se erigió como un asunto clave para jalonar el desarrollo del país, que a su vez se entendió como causa y consecuencia de la ausencia de paz. En este contexto, al concebir la falta de desarrollo también como consecuencia del conflicto, la paz se entendió como un paso determinante para obtener importantes dividendos económicos, dados los efectos del conflicto en el crecimiento económico:

Los costos directos del conflicto se refieren al esfuerzo financiero que significa mantener la capacidad operativa de las fuerzas militares para contrarrestar los embates del terrorismo y el accionar de actores armados ilegales, así como a los daños que el conflicto causa en términos de pérdidas del capital humano, físico y natural del país. El impacto de la paz sobre el crecimiento tiene que ver más con los costos de oportunidad, representados, por ejemplo, en la pérdida de posibilidades de inversión fruto de la percepción de inseguridad y del deterioro de la confianza de los agentes económicos en el país. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 41)

De esta manera, la paz se ubicó en un lugar central para potenciar el desarrollo económico del país a través de ambientes más seguros y atractivos para la inversión, así como la disminución de los gastos militares y de la pérdida del capital humano y natural del país. En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo señaló la importancia de que la visión

de paz en este periodo involucrara no solo la terminación del conflicto armado, sino aspectos estructurales del desarrollo y la garantía plena de la democracia en el territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Asimismo, la paz fue relacionada de manera importante con la idea de justicia transicional. El texto parece concebir a la paz como un escenario posterior a la implementación de procesos de justicia transicional, por lo que esta adquiere un matiz determinante en la discusión. El Plan Nacional de Desarrollo comienza subrayando la dimensión que habían tomado los hechos relacionados con homicidio, desplazamiento forzado, secuestros y cultivos ilícitos en el país, factores que dieron lugar al posicionamiento de Colombia como Estado fallido al iniciar el nuevo milenio (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 35). En este escenario, presenta la centralidad de estos problemas y la importancia de las estrategias orientadas a subsanarlos, entre ellas los mecanismos de verdad, justicia y reparación adoptados en dicho contexto. De este modo, los procesos de justicia transicional se establecieron como un paso clave para enfrentar los hechos de violencia acontecidos en el país, al igual que el aumento de la fortaleza militar. No obstante, al mismo tiempo se propuso que "a pesar de los avances para la recuperación de la seguridad y la garantía de los derechos, el Estado colombiano aún enfrenta el reto de consolidar la construcción de la paz en los territorios" (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 36). En este sentido, la justicia transicional se estableció nuevamente como un elemento necesario para la consolidación de paz, dado que:

Esta se ocupa de que exista un equilibrio entre la sanción de los delitos cometidos y los derechos de las víctimas a la verdad, la reparación y la creación de condiciones para la convivencia, la reconciliación y las garantías de no repetición de los hechos violentos y del conflicto armado en sí mismo. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 47)

La justicia transicional aparece en el texto dos veces. De un lado, como un conjunto de mecanismos para atenuar las importantes afectaciones en materia de derechos humanos y seguridad del país, que significaron su posicionamiento como Estado fallido. De otro, fue entendida también como un paso para transitar de un país en conflicto a un país en paz, garantizando la sanción de los delitos cometidos y las condiciones de no repetición de los hechos violentos. En este punto es importante señalar que, en el texto, el concepto de violencia se relaciona

sobre todo con afectaciones físicas. Por ejemplo, se hace mención a “los principales indicadores de violencia, como los homicidios y los secuestros” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 23), a “la importancia del diálogo para solucionar conflictos sin recurrir a la violencia” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 43) o a la importancia de prestar atención a los procesos de desarme para “impedir que los individuos desmovilizados se vinculen a dinámicas de criminalidad y violencia” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 47), expresiones que permiten entrever dicha relación.

Esta idea resulta relevante para entender la centralidad de las vulneraciones de derechos humanos civiles y políticos en la justicia transicional, así como los actores que adquieren predominancia en el Plan Nacional de Desarrollo y su respectivo encuadre. El texto presenta tres actores importantes identificados en relación con las oportunidades que personificaban para alentar una solución negociada al conflicto armado. Por un lado se refiere a las guerrillas, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), cuya contribución para la consolidación de la paz se entiende por su debilitamiento militar:

En el presente ni las FARC ni el ELN cuentan con la fortaleza militar de comienzos de la década del 2000 por lo que tienen un mayor incentivo a abandonar las armas y buscar sus objetivos por las vías democráticas. Sin embargo, aún no están derrotadas y sí plantean la posibilidad de prolongar una guerra de baja intensidad impulsada con recursos provenientes del narcotráfico, minería ilegal, y/o alianzas con las bacrim. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 40)

En contraste, tanto las empresas como los actores internacionales aparecen como actores privilegiados, que se enmarcan en su contribución positiva a la consolidación de la paz. Específicamente, se afirma que el sector empresarial está llamado a participar como agente líder para una paz estable y duradera en Colombia, dado que “las empresas, con su capacidad de generar oportunidades económicas y sociales, tienen un rol central para contribuir a las transformaciones que el país requiere para construir condiciones de desarrollo y paz en los territorios” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 43). Del mismo modo, se establece la importancia de la cooperación internacional en la transición del conflicto armado a la paz, dados sus recursos, capacidad técnica, confianza en los territorios y conocimientos, que contribuirían

a la construcción de paz y a acompañar las transformaciones de fondo que el país necesitaría.

Como puede verse, la valoración y encuadre de estos actores difiere en el texto. De un lado, puede pensarse que la valoración de las guerrillas es negativa, dado que los aspectos que se resaltan de las guerrillas se relacionan con su capacidad militar y la amenaza de que puedan enlazarse con otro tipo de actividades y actores delictivos. A diferencia de las guerrillas, las empresas y entidades internacionales se valoran positivamente y, de hecho, se resaltan como actores clave para la etapa de posconflicto, dados los recursos económicos y técnicos con los que cuentan.

De lo anterior es importante resaltar dos elementos. En primer lugar, la paz se relacionó con el crecimiento económico, al considerarse como un elemento clave para promover la inversión y establecer confianza en los agentes económicos. En segundo lugar, el Plan Nacional de Desarrollo involucró a la justicia transicional como un elemento esencial para la construcción de paz. En particular, este concepto se entendió como un paso importante para transitar de un país en conflicto a un país en paz, garantizando la sanción de los responsables y las condiciones de no repetición de los hechos violentos. Al respecto, es importante señalar que la sanción de los delitos y la eliminación de la violencia demostraron tener un enfoque especial en la vulneración de derechos civiles y políticos.

En este sentido, la comprensión de la paz entendida como un dividendo económico y la justicia transicional como un camino hacia la construcción de paz con elementos importantes para la sanción de violaciones de derechos humanos civiles y políticos, omitiendo los derechos económicos, pareció establecer una relación en la que el crecimiento económico tenía un lugar central, pero a su vez los procesos económicos no hacían parte de la esfera de la justicia. Esta manera de abordar y entender la justicia transicional podría relacionarse con dos de las limitaciones que señalan los planteamientos críticos que hacen Miller (2008) y Castillejo (2017). De un lado, se asume un estándar de responsabilidad individual enfocado en derechos civiles y políticos, lo que tiende a omitir las discusiones sobre la violencia estructural para castigar delitos claramente definidos por ese enfoque. De otro, podría llevar a que los factores económicos se invisibilicen como un tema de justicia, limitando las discusiones sobre la violencia estructural, los procesos económicos y la importancia de asuntos como la redistribución.

2.3. Desarrollo y paz: el capítulo sobre la "transformación del campo"

El desarrollo territorial y agropecuario se convirtió en un tema central en los documentos estudiados, pues reconocían que el conflicto había afectado a los territorios de forma diferenciada, dejando sus mayores secuelas en el ámbito rural. En este contexto, el documento de la OCDE señaló que:

Recoger los dividendos de la paz en Colombia implicará importantes esfuerzos en materia de desarrollo territorial y mejoras en las políticas de medio ambiente, fortalecer la capacidad institucional de poderes públicos más allá de la Administración Central y mejorar la coordinación de los diferentes recursos fiscales asignados a esas autoridades. (OCDE, 2015, p. 8)

De este modo, el documento subrayaba la centralidad del campo en el proceso de construcción de paz y la necesidad de fomentar el crecimiento inclusivo, reducir las desigualdades regionales y erradicar la violencia. Estos procesos, a su vez, según se planteaba en el texto, exigían poner en práctica políticas regionales adecuadas para reforzar el Estado, fortalecer la infraestructura, cerrar las brechas regionales y promover el desarrollo empresarial. En este contexto, las brechas regionales se establecieron como un desafío importante que debería asumir el gobierno central, dado que las regiones con poca productividad se enfrentaban a cuellos de botella parecidos que contribuían a que Colombia quedara rezagada con respecto a los países de la OCDE (OCDE, 2015).

Igualmente, el texto señalaba que, dado que más del 40 % de la propiedad de la tierra no estaba formalizada, era necesario mejorar el régimen de tenencia, facilitando el acceso, la restitución y la formalización de los derechos de propiedad sobre la tierra. También consideró esencial evitar políticas distorsionadoras del mercado, como el sostenimiento de los precios, y optar por políticas de inversión estratégica en bienes públicos, como infraestructuras y sistemas de innovación, con lo que se reforzaría el marco institucional y se fortalecería la presencia del Estado en todo el territorio (OCDE, 2015).

Estas recomendaciones coincidieron con los principales objetivos diseñados para la transformación del campo en el Plan Nacional de Desarrollo, que se orientaron a atender problemas como la brecha urbano-rural, la productividad y la escasa infraestructura. El PND señalaba que la visión de paz en la que se inscribía el texto reconocía la necesidad de implementar estrategias que apuntaran a un desarrollo rural integral,

para brindar mejores condiciones de vida, oportunidades y desarrollo para todos los habitantes del campo. Asimismo, el texto señaló que las apuestas para transformar el campo colombiano deberían estar encaminadas a cerrar las brechas entre las zonas urbanas y las rurales en materia de indicadores sociales, modernizar el campo mejorando los sistemas de cartografía, catastro, títulos de propiedad y vías de acceso, y articulando las políticas agropecuarias a un programa más amplio de desarrollo rural que garantizara la calidad de vida de los habitantes rurales (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

En este contexto, la tierra fue entendida como un aspecto esencial para el crecimiento económico y la competitividad, dado que, según el Plan Nacional de Desarrollo, esta debería aprovecharse como "un factor productivo que contribuye a la generación de riqueza, la estabilización socioeconómica, el incremento de la competitividad sectorial y la mejora del bienestar" (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 423). Por lo tanto, el PND estableció la importancia de ordenar el territorio rural "buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad" (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 423). En este escenario, la seguridad jurídica se resaltaba en el texto como un aspecto esencial, dada su importancia para promover la inversión y el desarrollo económico, así como para establecer un mercado de tierras equitativo.

Asimismo, la infraestructura se consolidó como un punto clave para integrar económicamente a las zonas más golpeadas por la violencia, fortalecer la presencia del Estado en el territorio y mejorar los sistemas de comercialización, dado que la suma de estos factores afectaba el acceso de los productores a los mercados de insumos y de productos por el aumento de los costos del transporte. Esta situación incidía en la productividad agrícola, que además se veía afectada por la falta de seguridad jurídica de la tierra, la pobreza y la pervivencia del conflicto.

Este conjunto de iniciativas económicas e institucionales se señaló como parte de la estrategia de desarrollo del campo y, además, se relacionó de manera importante con la construcción de paz de la siguiente manera:

Las estrategias del Plan, de cara a estos propósitos, están orientadas a impactar en la productividad regional, reducir los costos de transporte de los productos rurales, y promover la equidad poblacional y territorial, mejorando las condiciones de conectividad y acceso de las poblaciones

más necesitadas a los bienes y servicios para su desarrollo y bienestar. Con lo anterior, será posible generar las condiciones para la construcción de paz, al facilitar la presencia del Estado en zonas apartadas, incentivando el trabajo asociativo alrededor de la infraestructura y facilitando el retorno de la población rural víctima del conflicto armado. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 49)

Como se puede ver, el retorno de la población rural se consideró como un punto clave de la paz y de la estrategia de desarrollo del campo. El Plan Nacional de Desarrollo, asimismo, resaltó la importancia de avanzar en la restitución de tierras, como un mecanismo clave de reparación a las víctimas del conflicto armado y, con ello, de la construcción de paz.

En efecto, la sostenibilidad de la seguridad, justicia y democracia para la transición hacia la paz no es posible sin reconocer a quienes el conflicto afectó directamente. Esto requiere atender los daños ocasionados por la violencia, cuya magnitud trasciende las afectaciones físicas y materiales; incluye el deterioro de los proyectos de vida de las personas y sus relaciones sociales. La reparación a las víctimas implica la recuperación emocional de las personas, la reconstrucción de los lazos de confianza con otros (familia, comunidad e instituciones), la restitución de sus derechos, y el acceso a los bienes y servicios que perdieron a causa de la violencia, y que contribuyen a superar su situación de vulnerabilidad. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 463)

Así, la tierra resultó relevante para las transformaciones económicas e institucionales necesarias para impulsar el desarrollo del territorio rural, según indicaba el Plan Nacional de Desarrollo y, a su vez, el acceso a la tierra se entendió como un componente fundamental de la paz, que exigía la reparación de las víctimas y la restitución de sus derechos y bienes. En este contexto, aunque el desarrollo y la construcción de paz demostraron una orientación hacia el crecimiento económico y en ese sentido se estableció una relación complementaria entre los dos conceptos, la centralidad de la restitución de tierras para la construcción de paz llevó a ciertos dilemas cuando esta no se ubicaba en la lógica de aumentar el ingreso del país. A continuación, se presentan estas tensiones en detalle.

3. Tensiones de la paz y el desarrollo en la restitución de tierras

Dos aspectos son destacables en el Plan Nacional de Desarrollo sobre la relación evidenciada entre desarrollo y paz. Por un lado, el concepto de desarrollo se delimitó en términos económicos, de manera que favoreció las medidas enfocadas en el aumento de ingresos del país y así sentar las bases para la construcción de paz, mientras atendía las recomendaciones de la OCDE que buscaban ayudar al país a superar la "trampa del ingreso medio". Desde esta perspectiva, la falta de desarrollo del país se entendió como causa de la ausencia de paz y a la vez como consecuencia de la misma.

Al concebir la falta de desarrollo como consecuencia del conflicto armado, la paz se entendió como un paso determinante para obtener importantes dividendos económicos, dados los efectos del conflicto en este campo. En este escenario, la paz se estableció como necesaria para el crecimiento de los ingresos, pues las afectaciones en los recursos y el capital dejaron al país rezagado en términos de productividad y competitividad. Del mismo modo, la falta de desarrollo se entendió como causante del conflicto, lo que se explicó por la ausencia de recursos, la inequidad y la falta de capacidad de las instituciones. Así, la paz se señaló como una condición necesaria para el desarrollo y el desarrollo económico para la paz, por lo que los conceptos de paz y desarrollo parecieron ser sinérgicos y demostraron tener una importante orientación hacia el aumento de los ingresos.

A esta relación entre paz y desarrollo hay que sumarle un tercer elemento: la justicia transicional, que en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció como un paso indispensable para llegar al escenario de paz. De manera específica, el PND resaltó la importancia de la justicia transicional y, con ella, la reparación de las víctimas para la consolidación de la paz, especialmente en torno a la restitución de tierras, entendida como el derecho que tienen las víctimas a que "se les devuelva su predio cuando este fue despojado o abandonado a causa del conflicto armado y que debe garantizar el Estado colombiano adoptando las medidas requeridas para ello", dada la centralidad de la tierra en el surgimiento y perpetuación del conflicto armado (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011).

Si bien la restitución de tierras no fue una medida adoptada en el marco de la terminación del conflicto con las FARC sino en la Ley de Víctimas 1448 de 2011 (que a su vez fue el resultado de la evolución del

marco regulatorio para la justicia transicional planteado desde finales del año 2002 con la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia)⁴, se constituyó como un elemento central en esta discusión al entenderse como punto fundamental de la construcción de paz y, al mismo tiempo, de las estrategias encaminadas a promover el desarrollo rural. En este sentido, es necesario señalar dos puntos importantes. Por un lado, la restitución de tierras en el Plan Nacional de Desarrollo estuvo inmersa en un entendimiento de la justicia transicional vinculada a las afectaciones de derechos humanos civiles y políticos, cuya implementación en versiones anteriores, según el texto, estuvo motivada por los altos índices de violencia, predominantemente física, y la clasificación del país como un Estado fallido. Asimismo, se inscribió como elemento fundamental de la construcción de paz y el desarrollo rural que, como se vio, tuvieron una importante motivación en el crecimiento de los ingresos.

Esto no quiere decir que a nivel general este haya sido el entendimiento de la restitución de tierra por todos los operadores estatales. La restitución de tierras se enmarcó, como se dijo, en una evolución legislativa que, más allá de dar respuesta a los hechos de violencia física, buscaba incluir factores contextuales para responder a las tensiones existentes

4 La Ley de Víctimas fue el resultado de la evolución de distintas normativas encaminadas a asegurar la asistencia a víctimas de desplazamiento y, en especial, de la Ley de Justicia y Paz, que fue la primera en establecer un marco de justicia transicional, incluyendo los elementos de verdad, justicia y reparación en oposición a los procesos anteriores que se habían basado en una lógica de perdón y olvido. Entre ellas, la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, que aprobaban medidas de asistencia humanitaria a víctimas del conflicto armado. Asimismo, la Ley 287 de 1997, que presentaba algunos lineamientos sobre la acción del Estado para la prevención del desplazamiento forzado y la atención humanitaria, pero no incluía temas como la reparación, la verdad o la justicia (Silva, 2013). Posterior a estas normas, la Ley 975 de 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz, se orientó a facilitar los procesos de paz y de reincorporación a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, así como establecer el marco para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. En su texto, la Ley intentó establecer los elementos regulatorios para la investigación, la sanción penal y el otorgamiento de beneficios judiciales a los desmovilizados que resultaran condenados por delitos atroces y, por otro lado, buscaba incluir los elementos de la justicia transicional, protegiendo los derechos de las víctimas.

entre el concepto de justicia correctiva y la justicia distributiva que a menudo presentan conflictos en los países donde los recursos son escasos, y que autores como Uprimny señalan que pueden ser resueltos a través del concepto de "reparaciones transformadoras". En este marco, las reparaciones se entendieron en esta ley, decretos y otras sentencias proferidas por la Corte Constitucional, desde un enfoque transformador. Así, la Ley 1448 de 2011, por ejemplo, establecía en su artículo 25 que: "Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley" (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011).

De manera más específica, en decretos posteriores, como el artículo 28 del Decreto Ley 4633 y el artículo 33 del Decreto 4634 de 2011, se especificó el concepto de medidas de reparación transformadoras de la siguiente manera:

La reparación integral, en tanto transformadora, no se limita al resarcimiento del daño material y espiritual, o al restablecimiento de la situación anterior al hecho victimizante, sino que también se verá complementada por acciones que contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes. (Ministerio del Interior, 2011)

En este marco jurídico, se reconocía que era indispensable un entendimiento específico de las víctimas, desde una perspectiva contextual, dado que muchas de ellas se encontraban en situación de exclusión, desventajas socioeconómicas y discriminación en el momento de sufrir la victimización de orden civil o político, por lo que un acercamiento desde la justicia correctiva no era suficiente, pues implicaba restaurar la situación de la víctima a como se encontraba antes de sufrir la vulneración de sus derechos en el marco del conflicto armado, lo que era inadecuado en este marco porque implicaba una situación de desventaja (Uprimny y Guzmán, 2010). En este sentido, la política de reparaciones se orientó a transformar la situación de las víctimas para que, de un lado, superaran los daños sufridos, y de otro, pudieran gozar de una mejor calidad de vida en comparación con aquella que tenían antes de la ocurrencia de los sucesos violentos (Sentencia T-558/15, 2015). De esta manera, la reparación se entendió como una medida integral que iba más allá de la restitución de derechos e incluía la importancia de los aspectos estructurales y económicos como una esfera de la justicia.

Sin embargo, estas maneras diferentes de entender las reparaciones, y en particular la restitución de tierras, hicieron que la relación entre los conceptos de paz y desarrollo presentaran algunas tensiones en la práctica. De un lado, al resaltar la tierra como indispensable tanto para la construcción de paz como para el crecimiento económico, los procesos de restitución presentaron algunos dilemas cuando su implementación tuvo alguna posibilidad de afectar sectores de la economía que resultaban trascendentales para el país, cuando pudo generar costos importantes como consecuencia del rompimiento de costosos contratos de inversión o bien cuando quedó sin efectos al involucrar actores económicos de gran relevancia para el desarrollo económico del país. De otro lado, ante esta diversidad en la manera de concebir las reparaciones, la perspectiva transformadora no fue siempre implementada en los procesos de restitución, lo cual dejó algunas preguntas sobre la efectividad de los procesos de restitución para revertir la concentración de la tierra, la continuidad de las pugnas e intereses sobre la tierra y el establecimiento de actores del conflicto como líderes del desarrollo en los territorios rurales y, en términos más amplios, la construcción de una paz duradera. A continuación se describe cada uno de los dilemas en detalle.

El caso de las Pines vs. restitución de tierras

Al entender la tierra como un factor productivo en el marco de una perspectiva de crecimiento económico, en algunos casos se presentaron dilemas para elegir entre amparar el derecho a la restitución o salvaguardar actividades económicas que resultaban centrales para el país. Este es el caso del primer borrador del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que por una parte establecía la centralidad de la restitución de tierras en el camino a la consolidación de la paz y, por otra, intentó establecer limitaciones a los procesos de restitución de cuando afectaban el desarrollo de actividades mineras, de infraestructura y otras centrales para la economía del país.

Así, en su primera versión, el documento planteaba que en las zonas donde hubiera proyectos de interés nacional y estratégicos (Pines), como actividades mineras o de infraestructura, fuera improcedente la restitución de tierras.

Específicamente, el inciso 2 del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 establecía lo siguiente:

La inclusión del predio en los Pines se entenderá en los términos del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 como una imposibilidad jurídica para la restitución que impondrá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la obligación de compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones, en el orden y lineamientos establecidos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. (Sentencia C-221/16, 2016)

Como se ve, esta tensión entre crecimiento económico y justicia transicional se intentó solucionar priorizando la destinación de la tierra para los proyectos de interés económico y no para el restablecimiento de los derechos de las víctimas. No obstante, esta disposición luego fue demandada por considerarse inconstitucional y, en su defensa, el Departamento Nacional de Planeación afirmó que la disposición atacada tenía como objetivo garantizar el cumplimiento de un fin constitucional en la medida en que los proyectos de interés nacional estratégico (Pines) generaban un impacto significativo en el desarrollo y el crecimiento económico y social del país. La Corte Constitucional, sin embargo, ordenó que esta disposición fuera sacada del Plan de Desarrollo con miras a proteger los derechos de las víctimas.

Restitución de tierras vs. el rompimiento de costosos contratos de inversión. El caso del Consejo Comunitario de La Larga y Tumaradó

Autores como Ureña y Prieto han señalado que las conversaciones adelantadas en La Habana para firmar el Acuerdo con las FARC dejaron en claro desde el inicio que “las reformas acordadas durante el proceso se integrarían en el marco de una economía de libre mercado, en la que se respetaría la propiedad privada y las inversiones extranjeras” (Ureña y Prieto-Ríos, 2017, p. 159). En este contexto, y dada la centralidad del crecimiento económico en esta etapa, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 incluyó la atracción de la inversión directa como una estrategia principal para integrar productivamente las regiones menos desarrolladas e impulsar la competitividad regional (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Las tensiones en este sentido surgieron cuando la tierra destinada para la inversión extranjera coincidió con territorios reclamados para la restitución, lo cual exigió decidir entre priorizar un enfoque de la tierra como un factor productivo o como un derecho fundamental de las

víctimas del conflicto armado. Este fue el caso del Consejo Comunitario de La Larga y Tumaradó (Cocolatu), que acoge a 43 comunidades y consejos locales de poblaciones históricamente ubicadas en los departamentos de Chocó y Antioquia. Específicamente, en los municipios de Riosucio, Turbo y Mutatá. Como consecuencia del incremento de la violencia en los años noventa con la irrupción de los grupos paramilitares en la zona, el 83 % de la población representada por el consejo tuvo que desplazarse forzosamente (Unidad de Restitución de Tierras, 2017).

En este contexto, el Consejo Comunitario pidió la titulación del territorio y en el año 2000 se le adjudicaron 107 605 hectáreas. No obstante, las tierras seguían estando ocupadas por otros actores y gran parte de la población seguía en situación de desplazamiento en los años posteriores. Así, en 2014 la comunidad hizo una solicitud a la Unidad de Restitución de Tierras para recuperar sus tierras. Sin embargo, en 2017 se encontró que se había otorgado un título minero a la multinacional AngloGold Ashanti para explotar minerales de cobre, plata, platino, molibdeno y oro en un área de 785 hectáreas ubicadas al interior del consejo, sin adelantar procesos de consulta previa (Verdad Abierta, 2017).

En consecuencia, las comunidades afectadas solicitaron a los funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras que se incluyera una solicitud de nulidad de dicho título minero en la demanda de restitución colectiva, pero la Unidad se negó a adelantar este procedimiento, señalando que la declaratoria de nulidad o inexistencia de la concesión minera:

Constituye un riesgo de daño antijurídico importante para la Unidad (de Restitución de Tierras) y el Estado colombiano en caso de enfrentarse a mecanismos de solución de controversias contractuales en el marco de tratados de libre inversión o de protección de inversión minera o de demandas de reparación directa. Por lo que, en últimas, eran los “recursos del erario quienes quedarían comprometidos”. (URT, 2017)

En este caso, así el juez de tierras fallara en favor del Consejo Comunitario y decidiera restituir sus derechos sobre el territorio colectivo, la multinacional minera podría continuar con sus labores de explotación, a pesar de que se tratara de un título que se otorgó sin el permiso de la comunidad. Este no fue un caso aislado; según un estudio preparado por Movice, en el 91 % de las sentencias de restitución, jueces y magistrados permitieron la continuidad de los proyectos extractivos en tierras restituidas (Bautista y Plazas, 2017). Así, dada la importancia de la

inversión extranjera para la economía del país y la inserción en el mercado global, esta se convirtió en un elemento decisivo para favorecer o concluir estos procesos de restitución y, en algunos casos, las comunidades se han visto obligadas a coexistir con proyectos extractivos, aunque sus costumbres, cosmovisiones y vínculos con la tierra vayan en contravía con los de estos proyectos. En este sentido, al entender el desarrollo económico como la base de la paz y la paz como dividendo económico, en algunos casos se debilitó la protección a la restitución cuando afectaba los recursos del país, así como los compromisos adquiridos en materia de inversión extranjera.

Restitución de tierras vs. actores económicos de gran relevancia para el desarrollo económico del país

Las empresas y los actores económicos han cumplido un importante papel en los planes de desarrollo en Colombia, como actores claves para impulsar el desarrollo económico. En el Plan Nacional de Desarrollo estudiado, sin embargo, también se señaló la importancia de que el sector empresarial participara de manera proactiva como un agente destacado para una paz estable y duradera en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 43). No obstante, a pesar de considerarse fundamentales para la construcción de paz, han existido dificultades importantes para aclarar la responsabilidad de estos actores en el conflicto armado.⁵

Dada la dificultad para establecer la responsabilidad de actores económicos, varios de ellos mantienen poder económico y político en las regiones, lo cual ha dificultado la materialización de la restitución de tierras en algunos casos. Existen casos fallados, con decisiones en firme, donde la restitución ha sido imposible pues los empresarios, que actúan como opositores de los procesos de restitución, han atacado las

5 Entre otras cosas, se ha demostrado que, gracias al conflicto armado, algunos empresarios pudieron acceder a tierras que habían sido obtenidas mediante el despojo y el desplazamiento forzado para desarrollar sus actividades económicas (Corporación Jurídica Yira Castro, 2018; Gutiérrez y Vargas, 2016; Sánchez et al., 2018; Verdad Abierta, 2013). Además, su participación en el conflicto se ha relacionado con el interés por promover el reordenamiento territorial y la concentración de la propiedad rural, pues en gran número de casos las tierras despojadas fueron agrupadas en predios de gran extensión, que luego sirvieron para impulsar la transformación del uso del suelo y así instaurar proyectos productivos o extractivos a gran escala (Chaparro et al., 2016, p. 33).

decisiones judiciales con diversas herramientas jurídicas, evitando que los campesinos vuelvan a sus tierras. En otros casos, los campesinos que han logrado regresar tienen que lidiar con los opositores, que siguen viviendo en la región y se dedican a envenenar sus proyectos productivos, los dañan, tumban las cercas y en ocasiones cuentan con el apoyo de la fuerza pública para adelantar estas acciones (Verdad Abierta, 2020). Esta situación genera dilemas acerca de la dificultad de materializar el enfoque transformador de los procesos de justicia transicional en una estructura de asimetría del poder político y adquisitivo, y su efectividad para asegurar los derechos de las víctimas.

De otro lado, existen casos en los que los actores económicos han promovido la transformación del uso de la tierra y, ante la dificultad para establecer su responsabilidad, muchas veces en los predios restituidos no queda claro quién debería proporcionar los medios económicos para recuperar los recursos naturales y devolver el uso de la tierra a su vocación previa (Comisión Colombiana de Juristas et al., 2019). Este panorama ha presentado dilemas para la restitución de tierras en tanto amenaza el principio de restitución integral o plena, que se refiere al deber del Estado de hacer todos los esfuerzos posibles para borrar los efectos del crimen y deshacer el daño causado, con el fin de restituir a la víctima a la situación en la que se encontraba antes del crimen. Asimismo, presenta problemas frente a una visión central del desarrollo que puede no adecuarse a las expectativas de las víctimas y que, por el contrario, con la búsqueda de aumento de ingresos para alcanzar la prosperidad social, puede exasperar inconformidades y conflictos sociales ya presentes en el panorama nacional.

Enfoque transformador de la reparación vs. el enfoque en los derechos civiles y políticos

Si bien el enfoque transformador se ha intentado abordar desde lo jurídico, existen dilemas sobre su materialización en un marco caracterizado por la concentración de la tierra, la continuidad de las pugnas e intereses sobre la tierra y el establecimiento de actores del conflicto como líderes del desarrollo, más cuando los procesos económicos difícilmente han hecho parte de la justicia transicional, dado su enfoque en los derechos civiles y políticos.

Algunos autores han señalado las dificultades que existen en el país para atribuir la responsabilidad de los actores económicos en el conflicto armado y sus intereses en la tierra, dado el enfoque de los procesos transicionales en la vulneración de derechos humanos civiles y políticos.

Esto, sumado a la tradición de informalidad en la propiedad rural y las complejas figuras que utilizaron los actores económicos para apropiarse de la tierra, ha generado obstáculos importantes para revertir el fenómeno de concentración y acaparamiento de tierras en el país. Como muestra de lo anterior, en el 2019 doce organizaciones de la sociedad civil se unieron para presentar un informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando que, a dos años de que se venciera la Ley de Víctimas, no se había logrado restituir ni una cuarta parte de los ocho millones de hectáreas usurpadas durante el conflicto (Comisión Colombiana de Juristas et al., 2019). Esta situación deja asuntos sin resolver sobre la justicia del orden de propiedad que se logra alcanzar luego de los procesos transicionales y con ello, para establecer medidas de reparación transformativas que logren revertir estos procesos de concentración acentuados durante el conflicto.

En segundo lugar, al mantener un enfoque en derechos civiles y políticos mientras se omiten los intereses del sector económico en mantener la estructura de propiedad y la vocación del suelo para determinados proyectos económicos, se generan dificultades para atender las pugnas que persisten sobre la tierra, así como las dinámicas violentas alrededor de estas tensiones. Según lo señala la Procuraduría General de la Nación, los asesinatos de líderes sociales se han consolidado como una de las medidas para frenar cualquier intento de resistencia ciudadana a la concentración o el despojo de tierra o de recursos naturales, así como a la imposición de usos intensivos y extensivos del suelo o de modelos de desarrollo no concertados. En este contexto, las comunidades étnicas y campesinas han sido las más afectadas por el asesinato de líderes sociales, pues se han opuesto al modelo de desarrollo extractivista y a los daños ambientales causados a los ecosistemas como consecuencia de la expansión de la minería y la agroindustria (Procuraduría General de la Nación, 2018).

Por otro lado, el rearme de grupos residuales en algunas zonas del país se ha relacionado con la protección de las propiedades de algunos empresarios y terratenientes. La Procuraduría señaló que, en Bolívar, Córdoba y el Bajo Atrato, estaban surgiendo nuevos grupos al margen de la ley, que se decían defender los intereses expansionistas de empresarios y ganaderos sobre los territorios étnicos o sabanas comunales y territorios usurpados (Procuraduría General de la Nación, 2018). Estas conductas presentan señales de la continuidad de la violencia para imponer visiones determinadas sobre el modo de entender y relacionarse con la tierra

y, sobre todo, dan visos de la prolongación de las asociaciones entre actores con intereses económicos y actores armados, que buscan mantener la estructura de propiedad y la vocación de la tierra para fines específicos. Estas estructuras difícilmente podrían ser revertidas desde un enfoque de reparaciones, si los responsables no enfrentan procesos de justicia y redistribución de riquezas obtenidas en el marco del conflicto armado.

En tercer lugar, el interés de los actores económicos en el conflicto armado se relacionó con la adquisición y concentración de propiedades rurales para impulsar la transformación del uso del suelo y establecer proyectos extractivos, ganadería y monocultivos de agroindustria a gran escala (Chaparro et al., 2016) que a su vez coinciden con los sectores priorizados en la política de desarrollo rural para apalancar el desarrollo económico en Colombia (Urueña y Prieto-Ríos, 2017). En este sentido, al excluir los asuntos económicos y el rol de las empresas y los empresarios en la esfera de la justicia, estas actividades y actores obtienen incentivos importantes para funcionar e incluso se convierten en líderes de la reconstrucción económica en escenarios de posconflicto, a pesar de que algunas de ellas se fundaron o se han beneficiado de la violación de derechos humanos y el conflicto armado.

Al respecto existen casos emblemáticos, como el caso de Tuto Castro, que recibió dineros de Cormagdalena para implementar proyectos madereros en tierras despojadas, y el caso de Asocomún, una ONG paramilitar que recibió recursos de entidades del Estado y de la cooperación internacional para el desarrollo de varios de sus proyectos, pero que además fue condecorada por el Congreso con la Orden de la Democracia Simón Bolívar por su labor en pro del desarrollo social de las comunidades (Gutiérrez y Vargas, 2016; Verdad Abierta, 2011). En esta medida, la orientación al crecimiento económico para la consolidación de paz ante los escasos recursos de los países puede generar problemas a futuro, cuando el crecimiento económico no hace parte de la esfera de la justicia. Al respecto, autores como Mani han señalado que una de las mayores preocupaciones en sociedades posconflicto es que la relación entre justicia transicional y desarrollo no ha sido pensada como un tema de justicia y, por tanto, muchas veces la reconstrucción económica del posconflicto ha sido elaborada con el objetivo del crecimiento económico y la integración de los países en mercados globales, pero sin pensar sobre la justicia del orden económico que prevalece (Mani, 2008).

Conclusión

La relación entre desarrollo y paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se configuró de dos formas: por un lado, la paz se consolidó como un factor de crecimiento económico y una justificación para las transformaciones económicas propuestas. Por otro lado, los actores y los procesos de desarrollo económico se entendieron como indispensables para la construcción de paz, dado que la falta de desarrollo se ubicó como causa y consecuencia del conflicto armado. A su vez, la paz se relacionó de manera importante con la justicia transicional y, en este contexto, la restitución de tierras ocupó un lugar central en la búsqueda de paz y de desarrollo. Dada la orientación de la paz y el desarrollo al aumento de los ingresos, la restitución de tierras generó algunos dilemas cuando su implementación no se establecía en esta dirección.

A esto hay que añadir que si bien la restitución de tierras se enmarcó en el entendimiento de la justicia transicional centrada en la vulneración de derechos civiles y políticos, al mismo tiempo se caracterizó por estar delimitada desde un enfoque transformador en el desarrollo jurídico que se ha hecho en el país respecto a las reparaciones y que involucraba una lectura del contexto y la relevancia de la defensa de los DD. HH. económicos, sociales y culturales. Estas dos perspectivas generaron también algunas tensiones y preguntas sobre las limitaciones del enfoque transformador en un escenario de justicia transicional caracterizado por establecer algunas omisiones frente al entendimiento de los procesos económicos como temas de justicia y la atribución de responsabilidad a los actores económicos.

En este sentido, se perpetúan problemáticas importantes relacionadas con la concentración de la tierra, la continuidad de las pugnas e intereses sobre la tierra y el establecimiento de actores del conflicto como líderes del desarrollo. El riesgo en este sentido es que las cuestiones esenciales que han conducido al conflicto previamente, como la tenencia de la tierra, sean comprendidas sobre todo desde una perspectiva de crecimiento económico y ese crecimiento económico no se evalúe desde una perspectiva de justicia. En este escenario, parte de los problemas estructurales que detonaron el conflicto podrían quedar sin resolver en etapas transicionales, lo que puede dar lugar a la continuidad de la violencia física y estructural, y hacer más proclive el resurgimiento del conflicto.



Luisa Fernanda Vargas Ibáñez

Profesional en Periodismo y Ciencia Política de la Universidad del Rosario; magíster en Derecho de la misma universidad y candidata a magíster en Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se ha desempeñado como consultora para la Comisión de la Verdad de Colombia y para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Referencias

- Addison, T. (Ed.). (2009). The Political Economy of the Transition from Authoritarianism. En *Transitional justice and development: Making connections* (pp. 111-140). Social Science Research Council.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2011). *Ley de víctimas y restitución de tierras*, https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf
- Bautista, A. J. y Plazas, L. (2017). *Tensiones entre la política extractivista y la restitución de tierras y los derechos territoriales*. Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado. <https://movimientodevictimas.org/sites/default/files/Investigaci%C3%B3n%20tierras%20LIBRO%20COMPLETO.pdf>
- Bowsher, J. (2018). 'Omnus et Singulatim': Establishing the Relationship Between Transitional Justice and Neoliberalism. *Law and Critique*, 29(1), 83-106. <https://doi.org/10.1007/s10978-017-9198-3>
- Buchanan, R. M. y Zumbansen, P. (Eds.). (2014). *Law in transition: Human rights, development and transitional justice*. Hart Publishing.
- Castillejo, A. (Ed.). (2017). Dialécticas de la fractura y la continuidad: Elementos para una lectura crítica de las transiciones. En *La ilusión de la justicia transicional: Perspectivas críticas desde el Sur global* (1ª. edición). Ediciones Uniandes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Chaparro, S., Revelo, J. y Sánchez, N. C. (2016). *La restitución de tierras y territorios. Justificaciones, dilemas y estrategias*. Ediciones Antropos Ltda. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Modulo-pedagogico-La-Restitucion-de-tierras-PDF-paraWEB.pdf>
- Collier, P., Elliott, V. L., Hoefler, A., Reynal-Querol, M. y Sambanis, N. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. World Bank, Oxford University Press.
- Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Jurídica Yira Castro, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Fundación Forjando Futuros, Cinep,

- ILSA, GIDCA, Movice, CODHES, ASOCAVIRTMAG y Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (2019). *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia. Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia*. (1ª ed.). Comisión Colombiana de Juristas. https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_Colombia_2019.pdf
- Concepto de la Dirección Jurídica de la UAEGRTD sobre la posibilidad de solicitar ante el juez de restitución la nulidad y/o inexistencia de actos y contratos en el caso del territorio del Consejo Comunitario de La Larga y Tumaradó 27 de septiembre de 2017.
- Corporación Jurídica Yira Castro. (2018). *Magdalena: Volver a nacer en nuestras tierras: Historias de lucha y resistencia campesina*. Felcar Editores e Impresores Ltda.
- Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión (2015). Sentencia T-558/15. 27 de agosto de 2015. Expediente T-4926252. Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional, Sala Plena (2016). Sentencia C-221/16. 4 de mayo de 2016. Expediente D-10958. Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tom0%201%20internet.pdf>
- Dirección Jurídica de la UAEGRTD (2017).
- Fairclough, N. (2015). *Language and Power* (3ª. edición). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Gutiérrez, F. y Vargas, J. (2016). *El despojo paramilitar y su variación: Quiénes, cómo, por qué* (1ª. ed.). Universidad del Rosario. <http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cato7294a&AN=hpt.el-despojo-paramilitar-y-su-variacion50109082&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Mani, R. (2008). Dilemmas of Expanding Transitional Justice: Forging the Nexus between Transitional Justice and Development. *International Journal of Transitional Justice*, 2(3), 253-265. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijn030>
- Ministerio del Interior (2011). Decreto Ley 4633 de 2011, por el cual se establece medidas específicas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales para las comunidades y grupos indígenas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4633-de-2011/425>
- Miller, Z. (2008). Effects of Invisibility: In Search of the «Economic» in Transitional Justice. *International Journal of Transitional Justice*, 2(3), 266-291. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijn022>
- Nagy, R. (2008). Transitional Justice as Global Project: Critical reflections. *Third World Quarterly*, 29(2), 275-289. <https://doi.org/10.1080/01436590701806848>

- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (2004). Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616). <https://undocs.org/es/S/2004/616>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2015). *Colombia: Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264233409-es>
- Procuraduría General de la Nación. (2018). *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia*.
- Sánchez, N. C., Pereira, G., Bernal, L., Marin, D., Barboza, M. y Payne, L. A. (2018). *Cuentas claras: El papel de la Comisión de la Verdad en la develación de la responsabilidad de empresas en el conflicto armado colombiano*. Dejusticia.
- Silva, E. (2013). *Ley 1448 de 2011: una reflexión desde la ONU y organizaciones defensoras de los derechos humanos* (Tesis de maestría). Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Pontificia Bolivariana.
- Sharp, D. (2015). Development, Human Rights and Transitional Justice: Global Projects for Global Governance. *International Journal of Transitional Justice*, 9(3), 517-526. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijv017>
- Uprimny, R. y Guzmán, D. E. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int. ildi*, 17, 231-286.
- Urueña, R. y Prieto-Ríos, E. (2017). Derecho de la inversión extranjera y acuerdos de paz: Tensiones y soluciones. En *Utopía u oportunidad fallida: Análisis crítico del Acuerdo de Paz* (edsvlx.697783009). Universidad del Rosario.; vLex. <http://doctrina.vlex.com.co/vid/derecho-inversion-extranjera-acuerdos-697783009>
- Verdad Abierta (2011, 14 de junio). *La telaraña de los "paras" en Urabá*. <https://verdadabierta.com/la-telarana-de-los-paras-en-uraba/>
- Verdad Abierta. (2013, agosto 6). *La barbarie que rodeó la siembra de palma en Chocó*. <https://verdadabierta.com/la-barbarie-que-rodeo-la-siembra-de-palma-en-choco/>
- Verdad Abierta. (2017, septiembre 20). *Título minero enreda restitución en consejo comunitario La Larga-Tumaradó*. <https://verdadabierta.com/titulo-minero-enreda-restitucion-en-consejo-comunitario-la-larga-tumarado/>
- Verdad Abierta. (2020). *Agridulce ha sido la restitución de tierras en Colombia*. <https://verdadabierta.com/disputas-de-tierra-ante-la-justicia/agridulce-ha-sido-la-restitucion-de-tierras-en-colombia/>