

5

La terra in Colombia: una questione irrisolta

Cristiano Maugeri

INTRODUZIONE

L'appropriazione della terra attraverso metodi predatori e con finalità diverse dalla produzione alimentare e cura del territorio è una pratica antica e consolidata in Colombia. Osservando in prospettiva storica le modalità di accesso alla terra nel paese difatti, è impossibile non notare un filo conduttore caratterizzato da concentrazione in poche mani di grandi proprietà e acquisizione di queste spesso tramite metodi discutibili quando non del tutto illegali.

Il tema della terra è centrale nella storia del paese e acquisisce significati cangianti a seconda del periodo e dal punto di osservazione in cui ci si colloca. La terra è merce di scambio durante l'epoca della corona spagnola, che la utilizza per ripagare le spedizioni, si converte in oggetto delle speculazioni finanziarie a seguito dell'inserimento della Colombia nell'economia internazionale del XIX e XX secolo grazie alla produzione del caffè. All'inizio del Novecento, diviene fonte di contese politiche e recriminazioni che degradano gradualmente verso un maggiore ricorso alla violenza. Nel corso del recente conflitto armato la terra è importante per via delle molteplici ragioni legate al controllo del territorio. Intorno ad essa, difatti, si libera una smisurata ondata di violenza.

Proprio per questa sua centralità e per il ricorso alla violenza che il controllo della terra ha prodotto, **il percorso di transizione verso la pace non poteva che trovare nella restituzione delle terre una pietra miliare, un passaggio fondamentale.** A dieci anni dalla promulgazione della legge che istituisce l'impianto normativo necessario per dare vita alla restituzione, tuttavia, i risultati ottenuti tradiscono le aspettative iniziali e l'entusiasmo con cui era stata salutata l'iniziativa.

Questo, da un lato, è dovuto alle complessità di avviare un percorso di restituzione in un paese in cui il conflitto interno si è tutt'altro che esaurito, dall'altra alla diseguale struttura di proprietà della terra. Una struttura ancora fortemente bimodale, ovvero sia caratterizzata dal latifondo e da piccolissime proprietà, in cui la gestione delle terre pubbliche ha inoltre istituzionalizzato la disuguaglianza e la proliferazione di conflitti intorno alla terra, che ancora oggi non si possono considerare superati [Absalón Machado, 2009].

Nelle pagine seguenti esploreremo, in prima battuta, gli elementi fondamentali per comprendere la centralità della terra nel conflitto interno e nella riparazione alle vittime di quest'ultimo. Successivamente, ci soffermeremo sui principali risultati ottenuti dalla restituzione e le difficoltà incontrate per poi riflettere sulle prospettive di questa forma di riparazione e sull'importanza che la tutela di questa misura ancora oggi riveste.

IL CONFLITTO INTERNO ED IL RUOLO DELLA TERRA

Le origini del conflitto interno in Colombia sono molteplici e hanno a che vedere, fra le altre cose, con uno Stato debole e incapace di controllare l'enorme territorio, e con la partecipazione politica soffocata da due grandi partiti dominanti.¹ Enormi ed irrisolte disuguaglianze nell'accesso alla proprietà della terra completano il quadro dando vita ad una irreversibile escalation di violenza che arriva fino ai giorni nostri.

Nella sezione a seguire, ci concentreremo nel mettere a fuoco il ruolo della terra nelle diverse fasi del conflitto in Colombia. In primo luogo, passando per una quantificazione degli effetti prodotti a danno della popolazione civile per poi andare più a fondo nei concetti di spoliazione ed abbandono. Verranno infine affrontate le difficoltà intorno alla quantificazione della spoliazione delle terre.

Caratterizzazione e fasi principali del conflitto in Colombia

Nonostante la caratterizzazione analitica del conflitto colombiano venga da molti considerata un'attività accademica complessa, articolata e per certi versi incompiuta, è tuttavia possibile identificare alcune caratteristiche. Si tratta di un conflitto interno, discontinuo, di lunga durata, complesso a causa del gran numero di attori e con radici politiche. Ma **soprattutto, quello colombiano è un conflitto atroce a causa degli effetti prodotti sulla popolazione civile** (*Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas*, 2015).² Una violenza che è intimamente legata con la terra proprio perché è spesso finalizzata a liberare e successivamente occupare i territori per ragioni militari, politiche, economiche tanto legali che illegali.

Volendo ricostruire le principali tappe del conflitto interno, emerge in maniera più chiara la centralità del ruolo della terra. Le fallite riforme agrarie della prima metà del Novecento contribuiscono, insieme ad altri fattori, è bene ricordarlo, a spingere il già aspro confronto politico interno verso il ricorso alle armi e la nascita dei gruppi guerriglieri. Successivamente il ruolo della terra cambia passando ad essere spazio utile al controllo del territorio, delle attività economiche e criminali, all'esercizio della violenza tramite l'espropriazione, alla proliferazione della coltivazione della coca e del narcotraffico. In anni più recenti e non senza generare nuove tensioni, la terra diviene il centro delle politiche di riparazione e cuore del percorso del processo di giustizia transizionale³ che porterà all'accordo del 2016 tra il Governo e le FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*).

In una prima fase, tra il 1952 ed il 1982, il teso confronto tra i due partiti principali acquisisce le caratteristiche di violenza sovversiva e, in un secondo momento, di guerriglia. In questa fase i falliti tentativi di riforma della struttura rurale nel paese contribuiscono ad esacerbare le tensioni mentre la chiusura degli spazi democratici di confronto favorisce la nascita dei primi gruppi guerriglieri.

Nella seconda fase, tra il 1982 ed il 1996, le guerriglie si espandono, crescono militarmente, si amplia l'occupazione del territorio ed il conflitto scivola verso la crisi umanitaria. Emerge e si espande rapidamente inoltre il fenomeno del narcotraffico ed i gruppi paramilitari si consolidano come nuovo attore mentre il Governo assiste ad un ulteriore deteriorarsi del monopolio della violenza.

La crescita esponenziale delle forze paramilitari che si incrocia con l'auge del narcotraffico da vita ad un fenomeno conosciuto come "*narcoparamilitarismo*" che genera, tra le altre cose, **un processo di accumulazione e concentrazione della terra che, per dimensione, è comparabile ad una riforma agraria** (*Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – GMH*, 2010).

Il terzo periodo, tra il 1996 ed il 2005, corrisponde ad un ulteriore aggravamento del conflitto armato. In questa tappa, il ricorso alle azioni violente per ampliare il controllo del territorio diventa la norma. **Risultato di questa decade è l'aumento esponenziale della violenza.** Massacri e spostamento forzato della popolazione portano la Colombia a registrare indici di sfollamento tra i più alti del mondo.⁴ Nel quarto periodo, quello che va tra il 2005 ed il 2012, il confronto armato diminuisce di intensità. In questa fase aumenta esponenzialmente la risposta militare tramite il Plan Colombia finanziato dagli USA per prestare appoggio alla lotta al narcotraffico e, contemporaneamente, emergono vari scandali, tra cui l'assassinio, da parte delle forze armate, di civili non belligeranti che vengono fatti passare per guerriglieri.⁵ Sempre in questa ultima fase il governo esercita molta pressione sulle organizzazioni della società civile che riescono comunque a contribuire a gettare le basi per un percorso di giustizia transizionale che risulterà chiave per arrivare all'accordo di pace del 2016.

Quantificazione degli effetti sulla popolazione civile: la spoliazione delle terre come strategia di appropriazione

I dati ufficiali dicono che **ad oggi 9,2 milioni di persone sono da considerare come vittime del conflitto armato** in Colombia, di cui quasi il 50% di età compresa tra 0 e 28 anni. Del computo totale delle vittime, 7,4 milioni di persone risultano essere in possesso dei requisiti per accedere alle misure assistenziali e di riparazione previste dall'impianto normativo.⁶ Sono invece **oltre 11 milioni gli eventi che hanno prodotto una qualche forma di vittimizzazione delle persone.** È importante evidenziare subito che i numeri legati all'abbandono delle terre sono fortemente sottostimati, come si vedrà nel paragrafo successivo.

Tabella 1: - Riepilogo del numero delle vittime e dei maggiori eventi di esercizio della violenza

Tipo di evento	Vittime	Numero di eventi
Atti terroristici / attentati / confronti e combattimenti	87.718	95.642
Minacce	544.301	582.507
Delitti contro la libertà e l'integrità sessuale	34.592	36.107
Sparizione forzata	188.354	201.870
Trasferimento forzato di popolazione	8.219.403	9.259.097
Omicidi	1.074.389	1.170.017
Mine antiuomo, ordigni inesplosi e ordigni esplosivi improvvisati	12.036	12.342
Sequestri	37.503	38.890
Torture	10.499	10.651
Coinvolgimento di bambini e adolescenti in attività legate ai gruppi armati	8.955	9.597
Abbandono o espropriazione forzata della terra	31.989	36.525
Perdita di beni mobili o immobili	122.688	132.387
Lesioni personali fisiche	14.309	14.427
Lesioni personali di carattere psicologico	15.203	15.324
Confinamenti	88.780	115.295
Senza informazioni di dettaglio	44.974	47.052
TOTALE	10.535.693⁷	11.777.730

Fonte: Dati della Rete Nazionale di Informazione (RNI) – RUV al 2022.⁸

⁴ Per maggiori informazioni si consiglia di consultare il database IDMC <https://bit.ly/3Pludl8>

⁵ Il fenomeno acquisisce il tristemente noto nome di falsos positivos. Per maggiori informazioni consultare, fra gli altri, <https://verdadabierta.com>

⁶ L'impianto normativo definito a partire dalla Legge 1448 del 2011 e seguenti, prevede il rispetto di alcuni requisiti per accedere alle misure di riparazione. Per questa ragione non tutte le vittime hanno accesso alle misure di assistenza e riparazione.

⁷ Una stessa persona può aver sofferto di più eventi, questo spiega il perché il numero complessivo delle vittime è maggiore rispetto a quello generale indicato sopra.

⁸ I dati ufficiali sono estrapolati dal *Registro Único de Víctimas – RUV*. Ultima consultazione febbraio 2022 <https://bit.ly/3Nz0DwL>

¹ Liberali e Conservatori sono da sempre i due principali contendenti politici in Colombia. Tra il 1958 ed il 1974 i due partiti, per rispondere alla dittatura instaurata dal Generale Rojas Pinilla tra il 1953 ed il 1957, istituiscono un patto chiamato *Frente Nacional* che li vede alternarsi alla presidenza della repubblica durante 16 anni, generando un duopolio che ha lasciato senza sbocco politico le istanze di altre organizzazioni.

² La commissione nasce nell'ambito delle negoziazioni dell'Avana con il mandato di redigere un rapporto riguardante le cause e le origini del conflitto.

³ Si tratta di quell'insieme di misure che permettono di gettare le basi necessarie per sostenere un processo di pace o di ritorno alla democrazia. Una giustizia valida per i periodi di cambiamento politico, il cui obiettivo finale è quello di contribuire alla riconciliazione ed al ripristino della democrazia. Verità, giustizia, memoria, riparazioni e garanzia di non ripetizione della violenza, costituiscono le componenti chiave della giustizia transizionale. Si consiglia la consultazione del lavoro accademico della professoressa Ruti Teitel o, per contenuti di policy, la pagina web dell'International Centre for Transitional Justice <https://www.ictj.org>

La tabella fornisce dunque una fotografia degli eventi. L'osservazione dell'insieme delle modalità di esercizio della violenza permette di notare l'esistenza di una **chiara strategia in cui la propagazione del terrore rappresenta il filo conduttore**. Un esercizio del terrore sistematico spesso finalizzato a rendere inabitabile lo spazio e a produrre la fuga della popolazione civile generando così l'abbandono e la spoliazione delle terre.

I numeri del trasferimento forzato di persone sono impressionanti. **Il RUV registra oltre otto milioni di persone sfollate**, principalmente a partire dalla metà degli anni Ottanta in avanti. Ancora oggi quasi 5 milioni di persone in Colombia si trovano in questa condizione. Inoltre, tra il 2019 ed il 2020 sono circa 240.000 i nuovi casi ancora imputabili al conflitto.⁹ A dimostrazione della rilevanza di questo fenomeno è importante evidenziare che il 90% dei municipi colombiani è risultato interessato da questo fenomeno, sia per quanto riguarda l'espulsione delle persone che la ricezione delle stesse, producendo sforzi enormi in termini di politiche pubbliche.¹⁰

tra il 2019 ed il 2020 sono circa **240.000**
i nuovi casi ancora imputabili al conflitto

A dimostrazione della rilevanza di questo fenomeno è importante evidenziare che il **90% dei municipi colombiani** è risultato interessato da questo fenomeno



È necessario soffermarsi brevemente sul **trasferimento forzato di persone**, perché le dispute intorno alla terra ed all'occupazione illegale di questa rappresentano le cause che sottendono alla migrazione forzata delle persone. **L'occupazione delle terre è una strategia utilizzata per liberare¹¹ e successivamente occupare i territori.**

Spoliazione ed abbandono

È bene qui soffermarsi brevemente sui concetti di spoliazione ed abbandono per evidenziarne le differenze ma anche perché il ricorso ad un concetto piuttosto che all'altro potrebbe avere ricadute nella quantificazione delle terre interessate. La spoliazione enfatizza il saccheggio, la privazione, l'intenzione di terzi di appropriarsi del bene. Al contrario, l'abbandono implica una volontà e la conseguente sospensione dei diritti sul bene per un tempo determinato (CNRR *Área de*

⁹Internal Displacement Monitoring Centre: <https://bit.ly/3wQddRt>

¹⁰ Per maggiori informazioni sulle modalità di spostamento delle persone si consiglia la consultazione di: Juan Francisco Saldarriaga, Yuan Hua, 2019, ed anche Ana María Ibáñez, 2009.

¹¹ Si ricorre qui al termine "liberare" o "svuotare" per sostituire, anche se in maniera meno efficace, la parola "vaciamiento"

Memoria Histórica—Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2009). La spoliazione, oltre che con l'espropriazione violenta, può avvenire anche attraverso forme più complesse da identificare, e dunque quantificare, come l'imposizione di una compravendita ad un prezzo inferiore al valore di mercato, camuffando così una transazione apparentemente legale.

Sempre per ragioni di contabilità e quantificazione, questa volta non del danno ma della riparazione, è inoltre necessario distinguere, in un contesto di conflitto armato, il significato giuridico della spoliazione da quello politico. Giuridicamente si tratta del processo per mezzo del quale il possessore perde la terra o i diritti legali acquisiti su di essa. Il punto di vista politico invece va oltre il danno patrimoniale in quanto prende in considerazione anche l'impatto sulle relazioni sociali oltre che sul patrimonio. Quest'ultima prospettiva fa emergere la strategia che si nasconde dietro la spoliazione delle terre.

La spoliazione è una strategia del conflitto il cui fine è trasformare i territori, appropriandosi di beni e risorse naturali e, contemporaneamente, riconfigurare le relazioni sociali e di potere. Per questa ragione, la riparazione del danno non può limitarsi alla sola dimensione patrimoniale.

Si arriva così ad una definizione di spoliazione più adeguata alla realtà di un conflitto: "un processo mediante il quale, a partire dall'esercizio della violenza o la coercizione si priva in maniera permanente individui e comunità di diritti acquisiti e riconosciuti in relazione a proprietà e diritti sociali, economici e culturali" (CNRR).

La difficile compilazione del numero delle vittime di spoliazione della terra

È necessario riflettere brevemente sui dati ufficiali relativi alla spoliazione contenuti nel RUV e riepilogati nella tabella inclusa nel paragrafo anteriore. Questo perché il numero riportato rivela in maniera parziale e contraddittorio la portata del problema. A livello accademico, giornalistico e dell'opinione pubblica, è chiaro che la spoliazione della terra è tutt'altro che un fenomeno marginale. **Esiste, tuttavia, un problema di quantificazione.**

Se, come già accennato definendo la differenza tra spoliazione ed abbandono, per certi versi esiste un problema di ricorso ai concetti chiave che dunque ampliano o restringono la platea dei potenziali beneficiari, d'altra parte, c'è un problema di informazione e di rilevazione. C'è da dire che, a differenza dello sforzo compiuto per calcolare il numero degli sfollati, il numero delle persone che si sono viste espropriare della terra non è stato oggetto di seri rilevamenti da parte dello Stato. Il RUV, ad esempio, ha iniziato a includere questo tipo di calcoli solo a partire dal 2012. Inoltre, sono escluse dal conteggio ufficiale tutte le persone che avevano, ad esempio, rapporti non formali con gli immobili. Tutto ciò equivale a dire che la **sottovalutazione della terra perduta è molto ampia** (Gutiérrez Sanín F., Marín Jaramillo M., Perdomo Vaca P., & Machuca Pérez, D., 2018).

Date le difficoltà nell'utilizzare il numero delle vittime come riferimento per comprendere l'entità dell'espropriazione delle terre, è necessario ricorrere a un indice diverso.

Entità della spoliazione: una vittimizzazione che si misura in ettari

Il numero di ettari espropriati è, senza dubbio, un indice interessante per misurare l'entità dell'espropriazione e, conseguentemente, dell'impatto sulle persone e comunità locali. Anche qui però non mancano i problemi. A seconda delle fonti e della metodologia di raccolta dei dati, **la quantificazione degli espropri in ettari oscilla tra un minimo di 1,2 milioni e un massimo di 10**. Faremo qui riferimento alla cifra ufficiale derivata dal Registro Unico e Territori Abbandonati (RUPTA) che fissa a **6,5 milioni il numero di ettari di terreno oggetto di spoliazione** a causa di azioni violente relazionate con il conflitto.¹²



La quantificazione degli espropri in ettari oscilla tra un minimo di **1,2 milioni e un massimo di 10**

Il RUPTA registra **6,5 milioni di ettari** di terreno oggetto di spoliazione a causa di azioni violente relazionate con il conflitto

Alle analisi macro si aggiungono le rilevazioni territoriali che restituiscono con maggiore forza l'entità della spoliazione. La Commissione di Monitoraggio per le Politiche Pubbliche sugli Spostamenti Forzati (di seguito, Commissione di Monitoraggio)¹³ rileva che il **picco della spoliazione è stato registrato tra il 2000 e il 2005**. Il dipartimento di Antioquia è stato il luogo in cui è stato effettuato il maggior numero di registrazioni individuali di perdita del possesso, seguito dai dipartimenti di Bolívar, Tolima, Putumayo e Caquetà. Utilizzando invece come lente di osservazione la porzione di territorio interessato dal fenomeno, emerge che nel dipartimento del Chocó è stato dichiarato abbandonato il 37,5% della superficie dei terreni privati ad uso agricolo. Seguono in tal senso Caldas, Putumayo e Meta, rispettivamente con il 16%, 14,4% e 10%.

La Commissione di Monitoraggio, grazie alle inchieste indipendenti realizzate, si spinge a dichiarare che, **tra il 1980 e il 2010, il 15,4% di tutti i terreni agricoli del paese è stato abbandonato o espropriato con la forza a seguito di azioni di gruppi violenti** (*Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado*, 2009). Questo, secondo quanto ricostruito dalla Commissione, dimostra come **la spoliazione sia stata facilitata dalla struttura rurale del paese**, caratterizzata dalla concentrazione della terra, da un lato, e dall'informalità della proprietà tra i contadini, dall'altro.

Soffermandosi sul tema della formalità ed informalità della terra, il Centro Nazionale di Memoria Storica, sulla base dei dati RUPTA, stabilisce **che solo il 35% dei contadini diseredati erano proprietari della terra abbandonata, mentre il 53% ne**

erano possessori. Dato contestato dalla Commissione di Monitoraggio che **arriva ad affermare che solo il 21% dei contadini espropriati aveva un atto di proprietà registrato al momento della spoliazione**, mentre il resto erano possessori con un rapporto informale con la terra. Inoltre, sempre secondo quanto ricostruito dalla Commissione, la maggior parte dei possessori sfollati aveva posseduto la terra per un periodo medio compreso tra i dieci e i quindici anni. Questo implica che gran parte di loro avrebbe avuto un tempo sufficiente di possesso, secondo la legislazione vigente in Colombia, per godere di un formale rapporto di proprietà con la terra. Infine, è bene evidenziare che delle 48.000 dichiarazioni di abbandono, che coprono più di 2 milioni di ettari inclusi nella RUPTA, il 72,3% riguarda proprietà inferiori ai 20 ettari (Ibid., p. 236).

LA RESTITUZIONE DELLE TERRE:

Una volta ricostruite le principali problematiche intorno alla terra e soprattutto gli effetti prodotti dal conflitto interno, in questa sezione ci soffermeremo ad analizzare brevemente le misure adottate dalla Legge 1448 del 2011 che rappresenta un cardine della restituzione della terra. Oltre ad una breve osservazione sul procedimento previsto dalla Legge, si osserveranno anche i risultati prodotti e le difficoltà incontrate nel percorso di restituzione.

La legge 1448 del 2011

Con la promulgazione della legge 1448 del 2011 ha avvio la politica di riparazione integrale alle vittime del conflitto armato in Colombia, nell'ambito del percorso di giustizia transizionale. In questo contesto, l'azione di restituzione delle terre è stata concepita come un meccanismo orientato alla riparazione, rivolto a coloro i quali, nell'ambito del conflitto, si sono visti obbligati ad abbandonare la terra o sono stati privati forzatamente di questa. L'impianto normativo prevede non una semplice restituzione, bensì il tentativo di riparare anche tutti i diritti violati in occasione della spoliazione. Una riparazione integrale dunque.

È importante evidenziare che la Legge 1448 rappresenta una pietra miliare del processo di giustizia transizionale ed un punto di partenza per l'avvio delle negoziazioni che hanno poi portato alla firma dell'Accordo di Pace tra il Governo e le FARC del 2016. Soprattutto l'impianto giuridico finalizzato alla restituzione che è incluso nella Legge è necessario per garantire la coerenza e la realizzazione di quanto contenuto nell'Accordo.

Il procedimento di restituzione è stato strutturato in due tappe. In primo luogo, la tappa amministrativa in cui tutti coloro che desiderano reclamare diritti riguardanti la proprietà (ma anche l'uso o pratiche di possesso prolungato anche se spesso non formalizzato) possono rivolgersi all'istituzione appositamente creata, ovvero la Unità di Restituzione delle Terre – URT. Una volta verificata l'esistenza dei requisiti previsti dalla legge, il reclamante viene iscritto in un registro e sull'immobile non possono avvenire transazioni di alcun tipo. A questo punto inizia la tappa giudiziale del percorso all'interno della quale si verifica la violazione dei diritti sul bene.

L'impianto iniziale della legge prevedeva, fra le altre cose, una validità di 10 anni. Validità che, grazie all'intenso lavoro delle organizzazioni della società civile che si sono mobilitate in vista della scadenza del 2021, è stata di recente prorogata per altri dieci anni.¹⁴

¹⁴ <https://bit.ly/3yZ0JaZ>

¹² Il Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, è uno strumento che consente alle vittime sfollate a causa di eventi violenti di vedere tutelati, grazie ad una misura di carattere amministrativo, gli immobili abbandonati.

¹³ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. Per maggiori approfondimenti si consiglia la lettura dei numerosi report pubblicati in particolare tra il 2008 ed il 2011/2012.

Obiettivi e numeri della restituzione delle terre

Le cifre ufficiali ad oggi, come visto nella tabella presentata anteriormente, parlano di oltre 8 milioni di persone sfollate a causa del conflitto. Utilizzando come riferimento le cifre della Commissione di Monitoraggio che dice che il 55% della popolazione sfollata deteneva della terra al momento delle azioni violente che hanno comportato la fuga, sarebbero superiori a 4 milioni le persone che hanno perso la terra.

Oltre 8 milioni di persone sfollate a causa del conflitto. Il 55% della popolazione sfollata deteneva della terra al momento delle azioni violente che hanno comportato la fuga, sarebbero superiori a 4 milioni le persone che hanno perso la terra



Se la capacità di quantificare le persone e la quantità di terra interessate dal fenomeno è complessa, i numeri della restituzione rimangono assai deludenti, soprattutto se comparati con l'obiettivo fissato dal Governo Santos nel 2011 che pretendeva restituire 300.000 appezzamenti.

Una piattaforma, realizzata dalla Fondazione Forjando Futuro, una delle poche fonti affidabili ed aggiornate mensilmente sulla restituzione delle terre, ci restituisce un quadro generale a dimostrazione del fatto che la restituzione è una forma di riparazione estremamente complessa. Consultando le informazioni più aggiornate, possiamo leggere che **gli ettari di terra restituiti sono inferiori ai 500.000, mentre gli appezzamenti sono di poco superiori ai 10.000.**¹⁵

Tra le altre informazioni interessanti alle quali è possibile accedere grazie alla piattaforma emerge il fatto che le organizzazioni responsabili (*victimarios*, dallo spagnolo) sono per il 53% paramilitari e per il 19% organizzazioni guerrigliere.¹⁶

A febbraio 2022, delle oltre 135.000 mila richieste di accesso alle misure di restituzione sono seguite oltre 7.000 sentenze e 11.600 casi risolti, ovvero l'8,5% in dieci anni circa, segnando un tasso di rigetto del 65%. In termini di ettari, come già detto, 495.000 sono stati effettivamente restituiti, il 7,6% dei 6,5 milioni calcolati dal RUPTA.

Principali difficoltà incontrate

Viene spontaneo domandarsi quali sono state, e continuano ad essere, le maggiori difficoltà riscontrate nel percorso di restituzione. Soprattutto alla luce delle dichiarazioni roboanti del Presidente Santos che, nel 2011, prevedeva una cifra talmente impegnativa che oggi sembra svilire i risultati ottenuti.

A tale proposito è possibile parlare di problematiche insite nel processo stesso,

ovverosia nell'impianto della restituzione, alle quali si sommano e spesso si sovrappongono fattori esterni.

In primo luogo, **c'è un problema di informazione**. Il processo di restituzione necessita di un livello capillare di informazione e di accompagnamento che spesso è mancato o che ha sottovalutato le debolezze strutturali della popolazione rurale colombiana. Molte persone, principalmente quelle con meno risorse, fra le quali spiccano le donne che mediamente nelle aree rurali hanno accesso a livelli di educazione inferiore rispetto agli uomini, non hanno avuto accesso ad informazioni sufficienti per avviare le denunce e, in seconda battuta, il reclamo. Le persone che sono state vittime di una spoliazione violenta della terra, si trovano spesso in condizioni molto precarie, sono ignare dei loro diritti e non hanno organizzazioni che li rappresentino, al punto che, alcune ricerche, parlano di una "popolazione nascosta" (*Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria*, 2014).

Esiste ovviamente anche un aspetto legato alla struttura stessa del **sistema di assistenza** alla vittima, che generalmente si basa sull'assistenza individuale, generando il rischio, per le vittime, di non essere seguite celermente e, di conseguenza, di finire per desistere.

È altresì importante tenere presente un problema legato alla volontà delle persone di tornare a popolare aree rurali abbandonate spesso molti anni prima, e delle quali a volte le nuove generazioni non hanno più memoria. A questo va aggiunto il fatto che una larga maggioranza non vuole tornare nelle proprie proprietà per diversi motivi, tra i quali vale anche la pena citare il timore di subire una nuova vittimizzazione ma anche il fatto che, una parte importante degli sfollati aveva, al momento della perdita della proprietà, un rapporto informale con la terra.

Per ciò che concerne la sicurezza, è importante ricordare che **l'intero processo di restituzione si è visto minacciato sistematicamente**, fin dall'inizio, tanto dagli attori criminali che da quelli legali. Basti ricordare che tra l'inizio del processo di restituzione, avviato nel 2011, ed il 2020, sono state assassinate 48 persone che reclamavano la terra.¹⁷ Alla sicurezza va affiancata una motivazione legata alla **sfiducia nelle istituzioni**, in particolare quelle locali, che, spesso in passato, sono risultate essere complici dei responsabili dell'espropriazione.

Principali oppositori alla restituzione delle terre

In questa ricostruzione delle problematiche della restituzione non possono non essere menzionati gli oppositori del processo. Come già evidenziato, l'accesso alla terra è chiave per garantire il controllo strategico del territorio e lo sviluppo di economie illegali quali il narco traffico e lo sfruttamento illegale delle risorse minerali. Tuttavia, non sono solo gli attori illegali ad opporsi al processo, ma anche privati e pubblici.

Come denuncia un rapporto firmato da numerose organizzazioni della società civile, le imprese continuano a mantenere una attitudine contraria alla restituzione delle terre e di irresponsabilità di fronte al rispetto dei diritti umani (*Comisión Colombiana de Juristas*, 2019, p. 41).

¹⁵ I dati aggiornati sono disponibili qui <http://sifff.eaconsultores.com.co/Datos/Index>

¹⁶ Le guerriglie (le già citate FARC alle quali nel corso degli anni se ne sono aggiunte altre) nascono a partire dagli anni '60 quali promotori di istanze politiche rivoluzionarie. Il ricorso alla lotta guerrigliera è diretta conseguenza, secondo alcuni autori ed autrici, dell'assenza di spazi di azione politica democratica (si veda nota sopra sull'accordo del *Frente Nacional*). I gruppi paramilitari sono invece milizie private organizzata dai grandi produttori per rispondere alle azioni locali delle guerriglie. Entrambi gli attori, guerriglie e paramilitari, subirono, nel corso del lungo conflitto interno, grandi mutazioni mostrando una forma di adattamento al contesto che rende ulteriormente complessa la caratterizzazione del conflitto e la ricerca di soluzioni durature.

¹⁷ L'osservatorio sulle terre raccoglie e aggiorna numerosi database consultabili qui <https://bit.ly/3wTh9AQ>

79 imprese private operanti nel settore dell'agribusiness e dell'allevamento del bestiame, sono state condannate alla restituzione di 292 appezzamenti, equivalenti a quasi 12.000 ettari di terra; 9 le imprese nel settore dell'estrazione di minerali per oltre 179.000 ettari di terreno.



79 imprese private operanti nel settore dell'agribusiness e dell'allevamento del bestiame, condannate alla restituzione di 292 appezzamenti, equivalenti a quasi 12.000 ettari di terra

9 le imprese nel settore dell'estrazione di minerali per oltre 179.000 ettari di terreno



Le pratiche più comuni messe in campo dalle imprese consistono nella negazione dei fatti violenti, denuncia penale delle vittime reclamanti la terra con il fine di disincentivare e sospendere i procedimenti, dilatare i tempi del processo di restituzione tramite l'utilizzo di azioni legali esclusivamente finalizzate a questo. In alcuni casi l'opposizione diventa manifesta impunità ed arriva ad ignorare le sentenze che ordinano la restituzione, distruggere beni, danneggiare la terra e stimolare manifestazioni contrarie alla restituzione¹⁸.

A presentare opposizione diretta alla restituzione non sono soltanto attori privati ma anche pubblici. La Commissione Colombiana di Giuristi evidenzia la relazione tra la spoliazione e il settore dell'estrazione dei minerali, relazione che produce una frattura all'interno delle istituzioni colombiane. Se da un lato difatti esiste uno sforzo verso la garanzia della restituzione delle terre, dall'altra **numerose entità pubbliche legate al settore dell'estrattivismo si oppongono con fermezza.**

Sempre la Commissione Colombiana di Giuristi evidenzia come, su 1.258 casi seguiti in rappresentanza di vittime di terreni espropriati tra il 2013 e 2018, nel 10% dei casi siano stati enti pubblici ad opporsi. Si tratta di entità come: l'Agenzia nazionale per gli idrocarburi, l'Agenzia nazionale per le infrastrutture, l'Agenzia nazionale per l'estrazione mineraria, ma anche l'Istituto colombiano per lo sviluppo rurale-INCODER, la Banca agraria, Ecopetrol. Nel 63% di questi casi, l'opposizione è venuta da parte di entità pubbliche operanti nel settore degli idrocarburi.

¹⁸ Il caso della restituzione nella sub regione di Urabá è emblematico. Consultabile qui https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=64

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE DEL PERCORSO DI RESTITUZIONE

Nelle pagine precedenti si è cercato di evidenziare come il disegno istituzionale e giuridico della proprietà rurale in Colombia abbia facilitato il ricorso all'espropriazione della terra (Gutiérrez Sanín, F., 2015).

In questo scenario, la Legge 1448 rappresenta un enorme passo in avanti. È senza dubbio vero che l'impianto di restituzione delle terre ha raggiunto obiettivi quantitativi largamente al di sotto delle aspettative iniziali e degli obiettivi, ma è altresì vero che, in un contesto complesso, come quello descritto e soprattutto caratterizzato da un conflitto di fatto ancora irrisolto, quasi cinquecento mila ettari di terra restituiti non devono sembrare poca cosa. La Legge ha facilitato il consolidamento di diritti di proprietà dei contadini e permesso la realizzazione concreta della restituzione a diverse migliaia di persone. L'impianto normativo ha altresì permesso di rendere visibili le modalità di spoliazione illegale e violenta realizzate a discapito della terra e di chi la possedeva, facendo altresì emergere anche il ricorso a pratiche giuridiche e politiche finalizzate all'appropriazione della stessa. Inoltre, la legge di restituzione delle terre, rappresenta il punto di partenza per l'avvio delle negoziazioni che hanno condotto all'accordo dell'Avana del 2016.¹⁹ A tal punto importante per il mantenimento della pace che l'impianto di riparazione amministrativa e di restituzione delle terre contenuto nella 1448 può essere considerato come una garanzia della tenuta dell'Accordo di pace.

Non da ultimo va detto che la legge 1448 ha cristallizzato, enfatizzando in particolare l'aspetto della restituzione, il concetto di giustizia transizionale nell'ordinamento colombiano. Un risultato del genere era impensabile solo quattro o cinque anni prima, quando, l'allora presidente della repubblica in carica, Álvaro Uribe, negava persino l'esistenza di un conflitto interno.²⁰

Nei prossimi anni sarà necessario continuare a mantenere alta l'attenzione per tutelare il difficile percorso di restituzione, promuovere ulteriormente il processo e facilitare le opportunità di ritorno in territori abbandonati da tempo con adeguate politiche pubbliche di sostegno per chi decide di tornare. L'impianto normativo previsto dalla 1448 andrà, nei prossimi anni, tutelato e difeso, nonostante le imperfezioni emerse in questi primi dieci anni.

¹⁹ Dopo negoziazioni interminabili ed un confronto armato durato cinquanta anni, il 12 novembre 2016 il Governo colombiano e le FARC firmano all'Avana l'accordo di pace. Il primo punto dell'accordo si occupa di stabilire i confini di una riforma rurale integrale. Il testo completo dell'accordo è disponibile qui <https://bit.ly/3w04tBI>

²⁰ <https://www.elspectador.com/politica/uribe-da-10-razones-para-no-hablar-de-conflicto-armado-article-268116/>

BIBLIOGRAFIA

Absalón Machado, Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

Comisión Colombiana de Juristas, Radiografía de la restitución de tierras en Colombia, 2019.

Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Bogotá, febrero de 2015.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – GMH, La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960 – 2010), Bogotá, 2010.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes, Volumen 5. Bogotá, 2009.

CNRR, Área de Memoria Histórica–Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual, Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)–Universidad Nacional de Colombia, 2009.

Gutiérrez Sanín F., Marín Jaramillo M., Perdomo Vaca P. & Machuca Pérez, D. Ibáñez A. M., “Forced displacement in Colombia: Magnitude and causes”, *The Economics of Peace and Security Journal*, vol. 4, núm. 1, 2009.

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, La restitución y sus problemas según sus potenciales beneficiarios, Bogotá, Informe semestral 2014.

Saldarriaga J. F., Yuan H., “A gravity model analysis of forced displacement in Colombia”, *Cities*, vol. 95, 2019.

Arañan- do la superficie: subestimaciones sistemáticas en la política de restitución y sus fuentes. *Estudios Socio-Jurídicos*, 20(1), 133-177, 2018.

Gutiérrez Sanín F., “El orangután con sacoleva: cien años de democracia y represión en Colombia”, Bogotá D.C, Colombia: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia: *Revista Debate*, 2015.

