

Guía de aplicación

HERRAMIENTA DE ANÁLISIS SITUACIONAL



CONTENIDO

SOBRE ESTA HERRAMIENTA	3
¿QUÉ SE PROPONE LA HERRAMIENTA?.....	5
¿QUÉ ASPECTOS DEBE TENER EN CUENTA PARA SU APLICACIÓN?	5
¿CUÁL ES SU RUTA METODOLÓGICA?	6
PASO 1. LECTURA DE LA SITUACIÓN	8
PASO 2. ANÁLISIS DE ACTORES	12
PASO 3. ANÁLISIS DE IMPACTOS Y OPCIONES	17
PASO 4. ANÁLISIS DE RIESGOS Y OPCIONES	21
¿CUÁL ES EL RESULTADO DE SU APLICACIÓN?	27
PASO 5. SEGUIMIENTO	29
BIBLIOGRAFÍA.....	32

MATRICES / TABLAS / FIGURAS

MATRIZ 1	10-11
MATRIZ 2	14
MATRIZ 2	16
MATRIZ 3	19-20
MATRIZ 4	25-26
MATRIZ 5	31
TABLA I. INFORME SITUACIONAL	28
FIGURA 1	8
FIGURA 2	21

HERRAMIENTA DE ANÁLISIS SITUACIONAL

SOBRE ESTA HERRAMIENTA

El presente documento contiene la propuesta metodológica para realizar un análisis situacional de la actuación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en las microzonas¹ de operación. La propuesta se construye a partir de los aportes conceptuales y prácticos del enfoque de Acción sin Daño, que se han identificado como pertinentes en el acompañamiento realizado entre 2011 y 2013, en el marco del convenio entre la Universidad Nacional de Colombia, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude) y la Unidad de Restitución de Tierras.

Esta propuesta surge de la necesidad de propiciar una lectura rigurosa de la coyuntura en la que se inscriben las acciones de la Unidad, que permita anticiparse a los impactos no deseados y prever los riesgos de la restitución de tierras para el personal, las víctimas y el proceso mismo. Esto significa, en últimas, un insumo clave para proponer una estrategia de intervención a mediano plazo en la microzona.

1 Es necesario indicar que la microfocalización consiste en la delimitación de un área geográfica al interior de las zonas macrofocalizadas, y para poder determinar si una zona es objeto de microfocalización se debe hacer un análisis de: i) las condiciones de seguridad; ii) densidad histórica del despojo y el desplazamiento, y iii) la existencia de condiciones para el retorno. Una vez identificados estos supuestos, se puede determinar si es viable microfocalizar la zona y dar inicio a la etapa administrativa dentro del proceso de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Así, la aplicación de la herramienta que proponemos se realizará, en lo posible, antes de la microfocalización para aportar al análisis que ya establece la ley (condiciones de seguridad, densidad del despojo, condiciones para el retorno) o, una vez se ha microfocalizado, para pensar el proceso de restitución en su conjunto (etapas administrativa, judicial y posfallo) de manera estratégica.

La herramienta fue desarrollada y ajustada en sucesivas jornadas de aplicación con los equipos territoriales de la Unidad en Apartadó, Cartagena, Bogotá y Meta, y en tres eventos nacionales de la Dirección Social. Los aportes de todos(as) y cada uno(a) y las múltiples reflexiones generadas nos permiten presentar hoy un instrumento que, aunque siempre es susceptible de mejoras, responde, en gran medida, al objetivo de mapeo del territorio que se ha propuesto. Esperamos que este material contribuya al logro del objetivo de reparación integral al que aspira la Ley y asimismo los animamos a enviar sus comentarios, inquietudes y experiencias de aplicación al correo electrónico accionsindano@restituciondetierras.gov.co

Equipo Acción sin Daño, Universidad Nacional de Colombia

¿QUÉ SE PROPONE LA HERRAMIENTA?

El resultado del ejercicio situacional permitirá a los equipos interdisciplinarios de la Unidad Territorial respectiva:

- Identificar los existentes o los potenciales aspectos generadores de conflictos en las zonas a microfocalizar con el propósito de tomar decisiones informadas sobre la intervención.
- Caracterizar a los actores que rodean el proceso teniendo en cuenta sus intereses, posiciones y conocimientos frente a la restitución.
- Estudiar los posibles impactos y fuentes de riesgo derivados del proceso de restitución en la microzona.
- Identificar opciones o estrategias de acción para prevenir o mitigar efectos negativos del proceso de restitución.
- Hacer seguimiento a las opciones propuestas y reformularlas a la luz de los cambios en el contexto.

¿QUÉ ASPECTOS DEBE TENER EN CUENTA PARA SU APLICACIÓN?

- Los equipos encargados de cada microzona (profesionales de las áreas de análisis territorial, social y jurídica) deben desarrollar el ejercicio de aplicación de los cinco pasos de esta herramienta. El ejercicio será liderado por uno de los asesores sociales de la respectiva Unidad Territorial, quien recogerá los insumos, moderará las sesiones de trabajo, mediará cuando se presenten disensos y redactará el informe.
- Como insumo para la aplicación de la herramienta, es indispensable contar con información secundaria relevante a la microzona como los informes del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, la prensa nacional y local, el Sistema Integrado de Información Humanitaria de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), observatorios nacionales, entre otros. La información del análisis premicro, llevado a cabo por el área catastral, u otros informes de la Unidad de Tierras son también esenciales para este ejercicio. Estos informes deben corresponder al último año y serán recolectados, revisados y resumidos por el líder antes de la jornada de trabajo con el resto del equipo de la microzona.
- También se sugiere consultar o entrevistar a actores relevantes con presencia en el territorio como funcionarios de Acnur, ONU-Derechos Humanos, MAPP-OEA,

Defensoría, organizaciones sociales y de víctimas, etc. Si para una primera aplicación no se cuenta con esta información, se sugiere identificar lo faltante y completar la información posteriormente.

- Cada grupo encontrará la dinámica de trabajo que mejor se adecue a sus necesidades y posibilidades. En nuestra experiencia, son suficientes dos mañanas, o dos tardes seguidas para diligenciar las matrices y, una más, para elaborar el informe.
- En esta guía encontrará, de forma detallada, la explicación de cada paso de la herramienta (descripción y propósito), los insumos y los materiales requeridos, el tiempo para su aplicación y las indicaciones para su desarrollo. Lea esta información junto con los participantes del ejercicio, conforme vayan avanzando.
- El resultado final de la aplicación de la herramienta será un informe de aspectos de coyuntura a considerar y opciones frente a las situaciones más problemáticas o las que avizoren mayores oportunidades para la restitución, que servirá como insumo para la toma de decisiones sobre la estrategia a desarrollar en la microzona en cuestión. Las conclusiones derivadas al final de cada paso serán de gran utilidad y facilitarán la elaboración del informe. La información allí contenida se deberá manejar con criterios de rigurosidad y confidencialidad, ya que se contemplan aspectos sensibles del territorio. Es muy importante que el director(a) territorial conozca los resultados del ejercicio y avale la estrategia planteada por el equipo a cargo de la microzona.

¿CUÁL ES SU RUTA METODOLÓGICA?

La ruta metodológica de la herramienta situacional retoma los principales planteamientos del enfoque de Acción sin Daño y de otros enfoques sensibles al conflicto que plantean que aminorar el daño y potenciar las acciones a favor de la paz en los territorios depende de la capacidad y la habilidad de una institución para entender el contexto en el que opera, analizar la interacción entre la intervención y el contexto y actuar evitando los impactos negativos y maximizando los positivos. En este tránsito, las acciones a desarrollar, así como la posterior evaluación de sus consecuencias, deben partir de los valores y los principios que las orientan.

En el caso de la restitución, este horizonte son los principios de carácter vinculante que fundamentan la ley y el proceso mismo de restitución de tierras en su acción reparadora y, a la vez, en su potencial transformador. Así, entendemos que la reparación puede moverse en un *continuum* que va del enfoque restitutivo-co-

rectivo al enfoque transformador. El primero, se refiere a un enfoque minimalista que, incluso, para muchos ya es superior a las posibilidades de cualquier Estado o sociedad, y que busca devolver a las víctimas al estado anterior a la violación de sus derechos, reconociendo, de paso, los daños y las afectaciones materiales y emocionales ocasionadas.

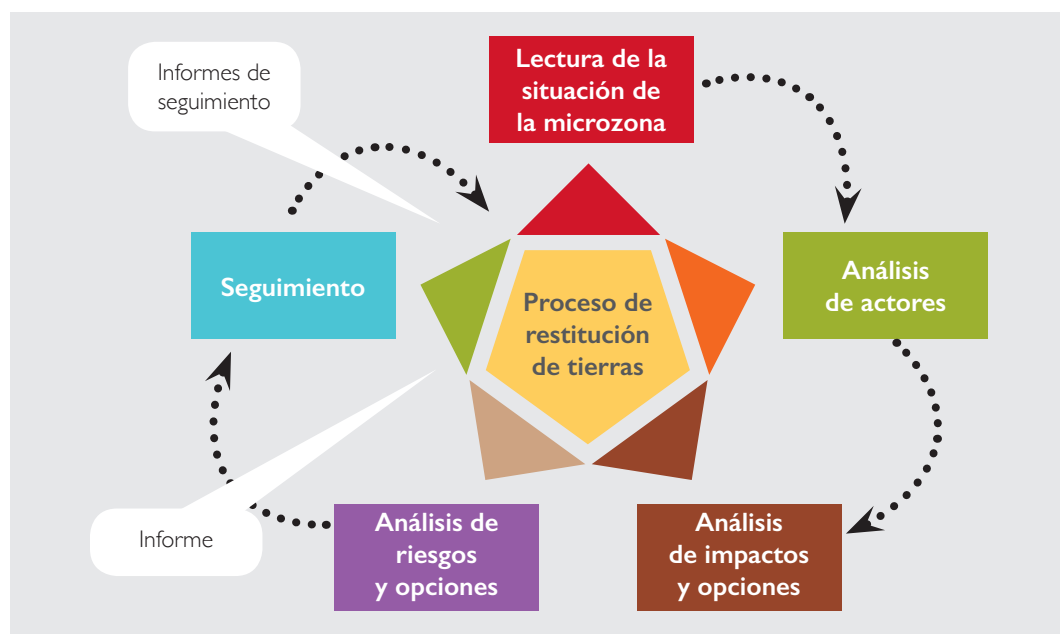
El segundo enfoque es maximalista y requiere de miradas y acciones que señalen transformaciones de fondo en las condiciones que generaron el conflicto y que se piensen como una oportunidad para profundizar la democracia y generar condiciones hacia una paz duradera. Esta última es señalada en los principios de la Ley 1448 de 2011 y es afín a las aspiraciones de un enfoque de Acción sin Daño, en términos de definir éticamente el horizonte de impacto deseado y de servir de referente en situaciones de alta complejidad donde se presentan dilemas en torno a la restitución. Teniendo en cuenta lo anterior, esta herramienta comprende cinco grandes niveles de análisis (pasos) que se interrelacionan permanentemente, así:

- Paso 1. Lectura de la situación: consiste en ubicar el proceso de restitución en el contexto general y actual de la microzona sugiriendo aspectos relevantes en lo social, lo económico y lo político, que se deben considerar en la actuación de la Unidad.
- Paso 2. Análisis de actores: busca caracterizar e identificar a los actores individuales, institucionales, comunitarios, etc., presentes en la microzona, con el propósito de identificar diversas líneas de acción frente a su posible colaboración e influencia en el proceso de restitución.
- Paso 3. Análisis de impactos y opciones: permite detallar cómo las diferentes etapas del proceso de restitución pueden aumentar o reducir las tensiones o las capacidades para la paz en cada contexto, en un análisis que va de la restitución hacia el territorio. A la vez, se busca definir opciones y estrategias de acción que permitan mitigar posibles impactos negativos y potenciar los impactos o efectos positivos.
- Paso 4. Análisis de riesgos y opciones: es un análisis que va del contexto hacia la restitución. A partir de este se pretende identificar las situaciones del contexto que ponen talanqueras al proceso en sus diferentes etapas y que afectan a dos actores clave: los equipos de la Unidad y las víctimas reclamantes. Al igual que en el anterior paso, se trata de señalar y priorizar acciones para mitigar los riesgos.
- Paso 5. Seguimiento: consiste en retomar los resultados del ejercicio para analizar lo acontecido, la efectividad de las opciones propuestas y generar nuevas

acciones en torno a los cambios generados en el contexto y sus actores. Se sugiere realizarlo, como mínimo, cada vez que se supere una etapa dentro del proceso de restitución

En la figura 1 se resume la propuesta metodológica de la herramienta de análisis situacional para el trabajo de la Unidad.

Figura 1. Esquema de pasos de la herramienta de análisis situacional



Fuente: elaboración del equipo de Acción sin Daño de la Universidad Nacional de Colombia, 2013.

PASO I. LECTURA DE LA SITUACIÓN

- Descripción. El análisis del conflicto y el contexto es el componente central de una práctica sensible al daño. En este es fundamental leer las tensiones que se expresan hoy, derivadas de aspectos políticos, económicos y sociales, que tienen el potencial de resultar en conflictos violentos, así como los aspectos positivos ligados a la construcción de condiciones de convivencia, a disminuir la vulnerabilidad y la marginalidad de las comunidades, etc.

La experiencia ha demostrado que cualquier acción que se emprenda en un contexto complejo, incluso con las mejores intenciones, afecta las dinámicas locales en sus diferentes dimensiones. Los posibles impactos sobre los contextos no solo constituyen consecuencias deseadas o no deseadas de la acción, sino que también pueden convertirse en posibles fuentes de riesgo que limitan o facilitan las acciones de los equipos y las instituciones, de ahí la importancia de conocerlas y monitorearlas.

- ¿Qué se propone? Identificar los existentes o potenciales aspectos generadores de tensión y de construcción de paz en las zonas a microfocalizar, con el objetivo de tomar decisiones informadas sobre la intervención.
- ¿Qué insumos y materiales se requieren? El líder debe aportar, de manera resumida, los reportes de fuentes que monitorean constantemente el territorio como SAT-Defensoría, MAPP-OEA, observatorios, Sistema Integrado de Información Humanitaria-OCHA. Los documentos producidos al interior de la Unidad como informes premicro del área catastral u otros también son pertinentes. Estos deben tener no más de un año de vigencia. El líder debe alistar también la matriz 1 impresa en tamaño pliego, marcadores delgados y cinta de enmascarar.
- ¿Cuánto tiempo tarda este paso? 2 horas.
- ¿Cómo se aplica? En una reunión con el equipo interdisciplinario a cargo de la microzona se leen las indicaciones de este paso, se revisan los insumos llevados por el líder del ejercicio y **se diligencia la matriz 1.**

Ver pp. 10 - 11

La matriz sugiere cinco ámbitos de contexto —político, económico, social, conflicto y tierra— en torno a los cuales se deriva el análisis sobre los aspectos que generan tensión y aquellos que promueven la paz, en los términos señalados. La primera vez que se realiza este paso, es posible que para muchos ámbitos no haya certezas sobre la situación actual. Las hipótesis sobre lo que pueda estar ocurriendo son importantes y darán paso a indagaciones posteriores para precisar la información. No olviden para cada aspecto identificado, señalar los actores asociados.

El trabajo se puede realizar en subgrupos por cada aspecto (político, económico, social, etc.) o en plenaria para identificar y discutir conjuntamente todos los aspectos. Una vez diligenciada la matriz, deriven un par de conclusiones de este ejercicio con miras a incluirlas en el informe final. Para esto, revisen las preguntas orientadoras que están debajo de la matriz.

MATRIZ 1. ¿Qué aspectos de la situación actual afectan la zona a microfocalizar?			
Ámbito	Aspectos que generan tensión o conflictos en la microzona	Aspectos favorables o que promueven la paz en la microzona	Actores asociados
En lo político Estructuras gubernamentales, evolución política, elecciones, alianzas políticas, legitimidad y eficacia de instituciones, gobernanza, manifestaciones/grupos políticos en la zona, participación, etc.		El Comité de Justicia Transicional del municipio propone estrategias que favorecen los retornos de las víctimas.	Secretarías del municipio, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), organizaciones de víctimas (Mujeres al Día y Unión por la Tierra).
En lo económico Formas de producción, empleo rural/urbano, recursos naturales, asociaciones comerciales, grandes proyectos económicos, acceso y uso de recursos naturales.	Empresas mineras cambian el modelo productivo del municipio y afectan opciones productivas campesinas.		Dongbu ASTX.
En lo social Grupos en situación de vulnerabilidad, indicadores sociales (pobreza, alfabetización, salud, etc.), indicadores de género, aspectos culturales de relevancia, exclusión social, organizaciones sociales, etc.		Organizaciones sociales participan activamente en la difusión y el seguimiento de la ley.	Junta de Acción Comunal y organización Unión por la Tierra.

<p>En las dinámicas de conflicto Tendencias de desplazamiento, acciones recientes, minas, desapariciones, homicidios, amenazas, persistencia de la confrontación, nuevos actores, amenazas contra las víctimas reclamantes de tierras, retornos, actos públicos de apoyo y solidaridad con las víctimas, acciones institucionales, etc.</p>	<p>Las bandas criminales (Bacrim) hostigan a la población en la zona norte.</p>		<p>Las Águilas Negras.</p>
<p>Tierra Distribución a nivel municipal, mercados de tierra, uso de recursos naturales.</p>		<p>Las actividades agrícolas del municipio se reactivan gracias a la aprobación del distrito de riego.</p>	<p>Incoeder, Gobernación, Alcaldía, Asociación de Cafeteros.</p>
<p>¿Otros ámbitos? ¿Cuál(es)?</p>			



CONCLUSIÓN DERIVADA DE LA APLICACIÓN DE ESTE PASO

Luego de realizar el ejercicio, es clave que el equipo señale sus conclusiones acerca del análisis de la situación: ¿Cuáles son, en síntesis, los factores más problemáticos del contexto y cuáles los que permiten avizorar transformaciones hacia la reparación, la convivencia y la paz?



NOTA: para un buen resultado de este ejercicio, redacten los aspectos de tal manera que se identifique lo que es problemático, genera tensión, o lo que es favorable y promueve la paz, con un sujeto y un predicado donde el verbo y el complemento precisen su descripción (p. ej. “Presencia de empresas mineras” por “Empresas mineras en la zona *cambian* el modelo productivo del municipio afectando opciones productivas campesinas”). De igual manera, es clave nombrar a los actores de manera precisa, no genérica (p. ej. en lugar de “organizaciones de víctimas”, señalar la “Organización Unión por la Tierra”). A continuación proponemos algunos ejemplos con fines pedagógicos.



PASO 2. ANÁLISIS DE ACTORES

- Descripción. Se entiende al actor como una entidad —individual, organizacional, colectiva— que interviene en un proceso, representa unos intereses y tiene capacidad de decisión, influencia o comunicación sobre otros. Los actores pueden ser personas, grupos o instituciones. En el ámbito del diseño y la ejecución de políticas públicas, el análisis de actores implica inventariarlos, caracterizarlos —de acuerdo con tipo, intereses, relaciones, conocimientos— y, al final, establecer si obstaculizan, contribuyen o son afectados por el proceso. El análisis debe permitir, además, pensar estrategias de relación que generen acuerdos y alianzas que garanticen la sostenibilidad de los procesos, no generen conflictos y permitan hacer evaluaciones de restricciones y posibilidades de participación de estos actores en los diferentes momentos del desarrollo del proceso de restitución. Este

análisis requiere un monitoreo constante para poder comprender cómo cambian los actores o modifican sus posiciones durante el proceso y si aparecen nuevos.

- ¿Qué se propone? Caracterizar a los actores del contexto teniendo en cuenta sus posiciones, necesidades, poder y su conocimiento y expectativas frente al proceso de restitución.
- ¿Qué insumos y materiales requiere? Para este paso, el líder debe tener a mano la matriz 2 impresa en tamaño pliego, marcadores delgados, cinta de enmascarar, *stickers* de colores amarillo, verde y rojo, y cartulina de los mismos colores. Además, debe estar visible para todos la matriz 1.
- ¿Cuánto tiempo tarda este paso? 1 hora.
- ¿Cómo se aplica? Retomen el listado de actores identificados en la matriz del paso 1. Luego, consígnelos en la matriz 2. No olviden incluir a la Unidad de Restitución de Tierras dentro de los actores y, por supuesto, a las víctimas reclamantes de tierras y a quienes hoy ocupan los predios, en especial cuando se trata de campesinos vulnerables. Procedan ahora a caracterizarlos, según:
 - » Tipo: ONG, instituciones estatales, empresas, cooperación internacional, grupos armados, individuos influyentes, etc.
 - » Poder: entendido como el grado de influencia de este actor sobre otros actores y sobre el rumbo de la región. Se sugiere caracterizarlo como alto (mucho influencia y en muchos actores), medio y bajo.
 - » Interés: son las motivaciones que asumen los actores y que pueden relacionarse con los ámbitos económico, político, social, la reparación de las víctimas, etc.
 - » Posición hacia la restitución: son las posturas públicas que asumen los actores *en relación con la restitución*, queremos saber si estas posturas están a favor, en contra, o no se conocen.

Conocimiento sobre la restitución: califíquelo como alto (conocimiento importante), medio o bajo. **En la matriz 2 se presenta un ejemplo**

ver p. 14

MATRIZ 2								
¿Qué actores del contexto rodean el proceso de restitución?								
Actor	Tipo	Poder	Intereses	Posición hacia la restitución	Conocimiento del proceso de restitución	Semáforo		
						D	I	F
Dongbu	Empresa	Alto	Aumentar y consolidar concesiones	Abiertamente en contra	Medio			
Junta de Acción Comunal -JAC	Organización social	Alto	Fortalecimiento interno y acceso a derechos	Favorable	Bajo			
Alcaldía	Institución local	Medio	Mantener y consolidar el electorado	Indiferente	Medio			
...								
...								
...								
...								
Unidad de Tierras								
Víctimas reclamantes de tierras								
Campesinos vulnerables que hoy ocupan los predios a restituir								



Una vez caracterizados, señalen con *stickers*, a manera de semáforo, el color para cada actor dependiendo del predominio de características positivas o negativas respecto a su rol en el contexto y al proceso de restitución, de la siguiente manera: las características negativas (desfavorable, bajo, negativo) tendrán color rojo, las características neutrales (indiferente, medio, neutral) tendrán color amarillo y las características positivas (favorable, alto, positiva) tendrán color verde.

El color que predomine para un actor será determinante para evaluar su actitud *favorable, desfavorable o indiferente* frente al proceso. Cuando no sea posible esta evaluación, revise el ejercicio o retome la columna “Poder” para determinar el carácter del actor en cuestión. El color finalmente definido se colocará en la columna “Semáforo” de la matriz, con una cartulina del color asignado. **A continuación un ejemplo.**

ver p. 16

NOTA: la actividad de semáforo no aplica para la columna “Poder” ya que un grado de influencia alto en la región no es *per se* negativo. Esto dependerá del tipo de actor y de sus intereses y actitud frente al proceso de restitución.

Una vez terminado el semáforo, conjuntamente respondan estas preguntas. Recuerden que las conclusiones de este paso serán de utilidad para la elaboración del informe final.

CONCLUSIONES DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DE ESTE PASO

- ¿Cuáles son las relaciones que estratégicamente la Unidad de Tierras debe potenciar en la microzona para favorecer el proceso de restitución?
- ¿Qué actores requieren medidas o estrategias especiales para fortalecer su protagonismo en el proceso? (Víctimas reclamantes, campesinos vulnerables, autoridades locales, instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la Violencia [SNARIV]).
- ¿Cuáles son las alianzas (con qué actores) que la Unidad de Tierras debe evitar para prevenir futuros riesgos en su actuación? ¿Cómo actuar frente al poder de estos actores?

MATRIZ 2						
¿Qué actores del contexto rodean el proceso de restitución?						
Actor	Tipo	Poder	Intereses	Posición hacia la restitución	Conocimiento del proceso de restitución	Semáforo
						D I F
Dongbu	Empresa	Alto	Aumentar y consolidar concesiones	Abiertamente en contra	Medio	Desfavorable
JAC	Organización social	Alto	Fortalecimiento interno y acceso a derechos	favorable	Bajo	Favorable
Alcaldía	Institución local	Medio	Mantener y consolidar el electorado	Indiferente	Medio	Indiferente
...						
...						
...						
...						
Unidad de Tierras						
Víctimas reclamantes de tierras						
Campesinos vulnerables que hoy ocupan los predios a restituir						

PASO 3. ANÁLISIS DE IMPACTOS Y OPCIONES

- Descripción. La propuesta de Acción sin Daño parte del supuesto de que las intervenciones en contextos de conflicto no son neutrales y, por tanto, tienen la misma probabilidad de empeorarlo o mitigarlo. Esta reflexión nos permite entender por qué, pese a perseguir objetivos plausibles, algunos proyectos y programas terminan reforzando relaciones de poder opresivas, desigualdades sociales, disputas entre actores sociales, discrepancias culturales, exclusiones políticas, entre otras. Sin embargo, la intervención también tiene el potencial para cuestionar estas relaciones, disminuir las tensiones y reforzar las conexiones entre los grupos.

Por impactos entendemos los *cambios* en las relaciones entre actores, en las estructuras (sociales, políticas, económicas) y en los comportamientos, que se pueden atribuir como consecuencia de una acción o conjunto de acciones. Lo que proponemos en este paso es hacer un ejercicio proyectivo que ve a futuro las transformaciones que puede producir la restitución en el contexto actual de la microzona.

Para el proceso de restitución de tierras será importante, en este caso, volver a los aspectos del contexto identificados en la matriz 1 para señalar los impactos que, se prevé, generará el proceso de restitución en cada una de sus etapas. Estos deben apuntar a constituir la punta de lanza de una reparación transformadora, como lo establece la Ley 1448.

Frente a los impactos, es muy importante identificar posibles rutas de acción (opciones), las cuales muchas veces son actividades en el hoy que contribuyen a afianzar condiciones para la restitución y el retorno mañana, o acciones sencillas que en la forma en que se realizan generan un cambio en la percepción e involucramiento de los actores.

Es significativo enfatizar que hallar opciones es producto de la creatividad de los profesionales y de la flexibilidad de las organizaciones o instituciones para replantear algunos de sus procedimientos. A veces, pequeñas soluciones provocan grandes cambios en la orientación de los procesos y no afectan necesariamente los presupuestos y los cronogramas institucionales.

- ¿Qué se propone? Analizar los posibles impactos en las dinámicas del contexto atribuibles al proceso de restitución y evidenciar opciones a corto y mediano plazo frente a cada uno.

- ¿Qué insumos y materiales se requieren? El líder debe tener a mano la matriz 3 impresa en tamaño pliego, marcadores delgados y cinta de enmascarar. Además, debe estar visible para todos la matriz 1.
- ¿Cuánto tiempo tarda este paso? 1 hora 30 minutos.
- ¿Cómo se aplica? El ejercicio comienza por retomar los aspectos más problemáticos del contexto y aquellos generadores de paz que resultaron del paso 1. Luego, para cada aspecto, el grupo debe pensar en un cambio deseado (columna 2) que puede generar la restitución en términos de la reparación de las víctimas, la sostenibilidad de los procesos y la transformación de las situaciones que generaron la victimización (reparación transformadora). Posteriormente, deben identificar un cambio NO deseado (columna 4) que puede provocar la restitución en términos de más conflictos o tensiones, nuevas inequidades e injusticias, nuevos despojos y desplazamientos, etc. Esta parte del ejercicio es proyectiva y, como se dijo, se basa en la evidencia actual del contexto.

Una vez identificados los impactos, piense en las opciones; es decir, las tareas que tienden a fortalecer aquellos cambios deseados y, por otro lado, las acciones para mitigar los cambios o impactos no deseados. Recuerden que se trata de proponer pequeñas acciones en el hoy, que están en nuestras manos y cuyos resultados se verán hacia el futuro. Las opciones de las columnas 3 y 5 se constituyen en acciones del plan estratégico de trabajo de la Dirección Territorial en relación con la microzona. **A continuación, un ejemplo del ejercicio.**

Como en los anteriores pasos, este se cierra con la reflexión por parte del equipo en torno a las siguientes preguntas.



CONCLUSIONES DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DEL PASO 3

- ¿Cuáles son, en síntesis, los posibles impactos positivos y negativos que promovería la restitución en el contexto de la microzona?
- ¿Qué opciones se identifican para fortalecer los impactos positivos y mitigar los negativos?
- ¿Cuáles de ellas son de competencia de la Unidad y cuáles congregan a otros actores y procesos? ¿Cuáles corresponden a cada fase de la ruta de restitución (administrativa, judicial, posfallo)?

MATRIZ 3

¿Qué impactos (cambios) generará la restitución en el contexto?
¿Qué opciones proponemos frente a cada uno?

Columna 1	2	3	4	5
Hechos del contexto (derivados del paso 1)	¿Qué cambio deseado* provocará la restitución en este hecho?	Opciones para promover este cambio (indicar la etapa)	¿Qué cambio NO deseado** provocará la restitución en este hecho?	Opciones para mitigar este cambio (indicar la etapa)
En lo político				
Empresas mineras cambian el modelo productivo del municipio y afectan las opciones productivas campesinas.	Proteger y promover las forma de producción campesina de las familias restituidas.	<p>En la etapa administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestionar desde ya el acompañamiento del SNARIV y del municipio. <p>En la etapa judicial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar demandas de varios predios con miras a generar tejido social y opciones de cadena productiva. <p>En el posfallo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar jornadas interinstitucionales de coordinación para el cumplimiento de fallos. 	Profundizar el modelo productivo minero.	<p>En la etapa administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar claramente a las víctimas. - Indagar por sus intereses futuros en la tierra. - Ubicar observatorios u otras organizaciones que monitoreen el tema minero en la zona y generen alertas.
En lo económico				

* En términos de la reparación de las víctimas, la equidad en el acceso a recursos, la sostenibilidad de los procesos y la transformación de las situaciones que generaron la victimización (reparación transformadora).

** En términos de más conflictos o tensiones, nuevas inequidades e injusticias, nuevos despojos y desplazamientos, etc.

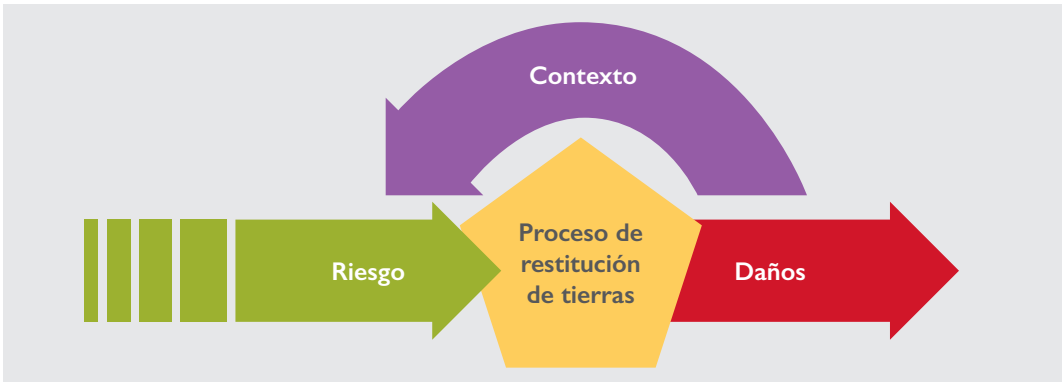
Continúa en la p. 20

MATRIZ 3 ¿Qué impactos (cambios) generará la restitución en el contexto? ¿Qué opciones proponemos frente a cada uno?				
Columna 1	2	3	4	5
Hechos del contexto (derivados del paso 1)	¿Qué cambio deseado* provocará la restitución en este hecho?	Opciones para promover este cambio (indicar la etapa)	¿Qué cambio NO deseado** provocará la restitución en este hecho?	Opciones para mitigar este cambio (indicar la etapa)
Organizaciones sociales <i>participan activamente</i> en la difusión y el seguimiento de la ley.	Aumentar la legitimidad de las organizaciones sociales.	En la etapa administrativa - Realizar jornadas de información sobre la ley con las organizaciones. En las tres etapas - Presentar los avances del proceso (eventos de rendición de cuentas).	Generar conflictos entre las organizaciones por acceder al proceso de restitución.	En la etapa administrativa - Invitación amplia a todas las organizaciones de la microzona. - Actas de reunión con las organizaciones donde se pueda hacer seguimiento a acuerdos. - Eventos de rendición de cuentas para presentar los avances del proceso.
En lo social				
En las dinámicas				
En la tierra				
En otros ámbitos				

PASO 4. ANÁLISIS DE RIESGOS Y OPCIONES

- Descripción. En una mirada de doble vía, en este paso se busca identificar los efectos que el contexto puede causar en el proceso de restitución y sus actores directos, principalmente funcionarios(as) de la Unidad y víctimas reclamantes y sus organizaciones. Así, como lo muestra la figura 2, el daño o los impactos negativos van de la intervención hacia el contexto, en tanto que el riesgo va del contexto hacia la intervención. En la práctica, muchos impactos negativos sobre el contexto retornan en forma de riesgos al proceso y sus protagonistas, como parte de las reacciones de quienes han sido afectados por una desatinada actuación institucional.

Figura 2. Riesgo y daño y su relación con el contexto de actuación



Fuente: elaboración del equipo de Acción sin Daño de la Universidad Nacional de Colombia, 2013.

El riesgo, entonces, se constituye en la probabilidad de que ocurra algún hecho indeseable; en otras palabras, es la probabilidad de que una amenaza se convierta en una calamidad. La definición del riesgo está en función de la combinación de las *amenazas* recibidas, de las *vulnerabilidades* de los sujetos y las organizaciones y de las *capacidades* de estos para enfrentarlas (Eguren, 2005), donde:

- » Las *amenazas* representan la forma como se expresan potenciales peligros o afectaciones.
- » Las *vulnerabilidades* se relacionan con las circunstancias propias de una organización, comunidad o individuo que lo hacen susceptible a los efectos dañinos de una amenaza; en otras palabras, la predisposición del sujeto expuesto a las amenazas identificadas en un territorio.

- » Las *capacidades* son los recursos y las potencialidades a los que puede acceder un grupo o una organización para disminuir su vulnerabilidad y garantizar un nivel razonable de seguridad o protección. Así, a mayor número de capacidades, menor el grado de riesgo.

La relación entre estos tres aspectos se concreta en la siguiente fórmula:

$$\text{NIVEL DE RIESGO} = \frac{\text{Amenaza X vulnerabilidad}}{\text{Capacidades}}$$

En el marco de la Acción sin Daño se habla, también, de tres ámbitos o sujetos del riesgo referidos a las instituciones y sus profesionales: los riesgos *sobre el personal*, que se refieren a las acciones directas que recaen sobre los miembros de la organización como secuestros, violencia y amenazas; los *riesgos sobre el programa*, que se evidencian en los impactos sobre los recursos de la institución que interviene como robo de equipos, provisiones, materiales y la interferencia o sabotaje de actividades, y los *riesgos sobre el prestigio de la organización*, que incluyen la aceptación local, la mala prensa y la pérdida de confianza (Collaborative for Development Action Inc. (CDA), s. f.).

Respecto a *las víctimas reclamantes de tierras*, el riesgo se puede entender como la concreción de las amenazas de revictimización (desplazamiento, secuestros, homicidios, etc.) o como aquellas situaciones que alejan la posibilidad de realizar el derecho a tomar posesión sobre la tierra restituida, a retornar o a reconstruir proyectos de vida familiares, organizativos o comunitarios.

Las opciones frente al riesgo son tareas de *gestión* porque están relacionadas con la *obligación del cuidado*.² Las estrategias u opciones se pueden construir con base en las capacidades de los sujetos y las instituciones, y en relación con tres enfoques: *aceptación*, *protección* y *disuasión* (GTZ, s. f.). La aceptación se refiere a la definición de los niveles de riesgo que son tolerables; la protección es una combinación de elementos de la prevención y la gestión; mientras que la disuasión se entiende como la última opción donde se usan otras formas, por ejemplo, medidas legales o políticas para limitar las causas de la violencia.

- ¿Qué se propone? Analizar los riesgos para el proceso de restitución, sus actores, y para las víctimas reclamantes, generadas por diversas situaciones del contexto, y proponer acciones de mitigación.
- ¿Qué insumos y materiales se requieren? El líder debe tener a mano la matriz 4 impresa en tamaño pliego, marcadores delgados, cinta de enmascarar, tarjetas de cartulina de color amarilla, verde y roja. Además, deben estar visibles para todos las matrices 1 y 2. Para este paso, se requiere de otros insumos como información de prensa sobre el proceso, amenazas a líderes, reportes de alerta al respecto de organismos defensores de derechos humanos, entre otros.
- ¿Cuánto tiempo tarda este paso? 1 hora 30 minutos.
- ¿Cómo se aplica? Se aplica en tres momentos: en el primero, se *analizan los riesgos*; en el segundo, se determina el *nivel de riesgo* y se prioriza; en el tercero, se hace la *gestión de los riesgos*, es decir, se identifican acciones para su mitigación con base en las capacidades de los sujetos involucrados.

En cuanto al análisis del riesgo, se sugiere iniciar revisando los pasos 1 y 2 de esta herramienta, así como otra información relevante aportada por el líder o los asistentes. Identifiquen aquellos aspectos del contexto que pueden constituir una amenaza para el proceso de restitución o sus actores. Posteriormente, es necesario analizar sobre quién recaen las amenazas (columna ámbito/sujetos de la afectación). Una vez ubicado, describa la amenaza (recuerde que esta representa la forma como se expresan los potenciales daños, lesiones o afectaciones) y la vulnerabilidad de los sujetos o ámbitos involucrados en esta (las circunstancias propias de una organización, comunidad o individuo que lo hacen susceptible a los efectos dañinos de una amenaza).

Para determinar el nivel de riesgo, tanto amenaza como vulnerabilidad deben ponderarse de 0 a 5 de tal manera que 0 sea nulo y 5 alto. Una vez se multipliquen los valores dados, se anota el total en la columna “Riesgo y probabilidad de ocurrencia”. Este total se traslada al semáforo que permite visualizar las diferentes situaciones de acuerdo con tres posibilidades: riesgo alto-rojo (de 14 a 25 puntos), riesgo medio-amarillo (de 9 a 13 puntos), riesgo bajo-verde (de 0 a 8 puntos). Coloque una tarjeta de cartulina con el color correspondiente.

Finalmente, en la parte de gestión del riesgo, si bien todos los riesgos identificados se deben gestionar, es importante dar prioridad a aquellos que en la ponderación están en zona roja. La gestión de riesgo clásica propone disminuir a “cero” la relación vulnerabilidad-amenaza; es decir, ir pasando de la zona roja

hacia la amarilla y la verde, para lo cual se deben realizar acciones de diverso orden (en especial acciones de disuasión y protección). Recuerde describirlas y señalar con la mayor precisión posible los responsables y los tiempos para ello.

A continuación se da a conocer un ejemplo del proceso del paso 4.

Las reflexiones sobre las siguientes preguntas deben ser incluidas en el informe final:



CONCLUSIONES DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DEL PASO 4

- ¿Qué riesgos genera el contexto para el proceso de restitución y para las víctimas?
- ¿Qué opciones se identifican para mitigar o enfrentar los riesgos?
- ¿Cuáles de ellas son externas
- a la Unidad y cuáles congregan a otros actores y procesos? ¿Cuáles deben realizarse en el corto, mediano y largo plazo?

MATRIZ 4
¿Qué riesgos sobre la restitución y sus actores presenta el contexto?
¿Qué acciones proponemos para mitigarlos?

Análisis de riesgo		2. Nivel de riesgo		3. Gestión de riesgo		
Ámbito/ sujeto (s) afectado(s)	Amenaza	Vulnerabilidad	Probabilidad de ocurrencia	Semáforo	Acciones y recomendaciones	Tiempo y responsables
Personal de la Unidad de Restitución de Tierras	¿Qué potenciales peligros se ciernen sobre funcionarios, víctimas o sobre el proceso?	¿Qué hace vulnerable a XXX frente a esta amenaza?	¿Cómo se concretaría el riesgo?	De 14 a 25 puntos De 9 a 13 puntos De 0 a 8 puntos	¿Qué posibilidad de respuesta tiene la URT frente a este riesgo?	
	Panfletos de las Bacrim en contra del director y Abogados de la Unidad.	Alta visibilidad de los funcionarios en la zona.	Acciones violentas como secuestros, desplazamientos o asesinatos (ya ocurrieron hechos en contra de otros funcionarios de la zona).		Activar manual de seguridad institucional; alianzas con cooperación internacional y organizaciones locales.	Inmediato. Carta del director territorial al nivel central. Reuniones con cooperantes y organizaciones con presencia en la zona.
	4	5	20			

MATRIZ 4 ¿Qué riesgos sobre la restitución y sus actores presenta el contexto? ¿Qué acciones proponemos para mitigarlos?						
Análisis de riesgo		2. Nivel de riesgo			3. Gestión de riesgo	
Ámbito/ sujeto (s) afectado(s)	Amenaza	Vulnerabilidad	Probabilidad de ocurrencia	Semáforo	Acciones y recomendaciones	Tiempo y responsables
	¿Qué potenciales peligros se ciernen sobre funcionarios, víctimas o sobre el proceso?	¿Qué hace vulnerable a XXX frente a esta amenaza?	¿Cómo se concretaría el riesgo?	De 14 a 25 puntos	¿Qué posibilidad de respuesta tiene la URT frente a este riesgo?	
	Artículos de prensa local descalificadores.	La URT no produce noticias sobre logros en la zona ni desmiente la información publicada.	Las comunidades y autoridades pierden la confianza en el proceso.	De 9 a 13 puntos	Activar estrategia de comunicaciones. Campaña de visibilización y transparencia.	Corto-mediano plazo. Gestionar visita de la Oficina de Comunicaciones de la URT del nivel nacional.
	3	4	12	De 0 a 8 puntos		
Proceso de restitución (etapa administrativa-judicial-postallo)						
Víctimas reclamantes de tierras						
Otros actores o procesos						



¿CUÁL ES EL RESULTADO DE SU APLICACIÓN?

Como se mencionó en la presentación de esta herramienta, el resultado final de su aplicación será un concepto que señale insumos clave y recomendaciones para la estrategia de restitución en la microzona. La hoja resumen **que se presenta a continuación** -tabla 1. Informe situacional- actúa como un modelo que permitirá recoger, de manera sencilla, las principales conclusiones y recomendaciones que se han realizado al final de cada paso. Este documento será construido por el líder del proceso de aplicación de la herramienta, con los insumos del trabajo del equipo interdisciplinario a cargo de la microzona.

ver p. 28

NOTA: como soporte del ejercicio y para futuras consultas, tome fotos de cada una de las matrices diligenciadas por el equipo.

tabla 1. Informe situacional

(Máximo 5 páginas) Informe situacional (zona a microfocalizar) Dirección Territorial _____	
Fecha de elaboración de este informe: __ Elaborado por: __	
Equipo participante (nombres y cargos)	-
Principios de la Ley 1448 (marco ético que orientará la acción de restitución en la microzona)	
Lectura situacional	
Aspectos relevantes identificados en el contexto general de actuación que podrían favorecer o dificultar la actuación de la Unidad	
Análisis de actores	
Actores estratégicos con quienes la Unidad puede relacionarse para potenciar la microzona y favorecer el proceso de restitución. Alianzas que la Unidad debe evitar para prevenir futuros riesgos en su actuación	
Análisis de impacto	
Síntesis de los posibles impactos positivos y negativos de la restitución en la microzona	
Análisis de riesgos	
Síntesis de los posibles riesgos para la restitución y sus actores en la microzona	
Opciones	
Acciones para mitigar impactos y riesgos, responsables (en la Unidad y en otras instituciones) y tiempos (corto, mediano y largo plazo)	
Concepto final	
De acuerdo con la información y las reflexiones generadas en la aplicación de la herramienta, ¿qué recomendaciones debería acoger la Unidad Territorial para lograr los objetivos de reparación transformadora propuesta por la Ley para las Víctimas Reclamantes de Tierra en esta microzona? En lo posible señalar recomendaciones generales y por cada etapa del proceso (administrativa, jurídica y posfallo)	
Seguimiento	
Según la opinión del equipo, ¿cuándo es necesario hacer una revisión del contexto, la intervención y las opciones generadas en este primer ejercicio?	

PASO 5. SEGUIMIENTO

- Descripción. En el marco de la Acción sin Daño se sostiene que siempre es posible corregir y ajustar las intervenciones de manera que se mitiguen los impactos negativos y los riesgos, y se fortalezcan las acciones que promueven efectos positivos. Por tanto, el enfoque hace un llamado a la autorreflexión y la revisión permanente (seguimiento) de las acciones y las estrategias diseñadas por las instituciones para alcanzar este objetivo.

Para el proceso de reflexión promovido a partir de la aplicación de esta herramienta, el momento de seguimiento es, en esencia, una fase de reflexión, ajuste y balance de aprendizajes. Se trata de revisar las actuaciones de la Unidad de Tierras en el marco de opciones y estrategias definidas previamente (pasos 3 y 4) para continuar examinando los efectos e impactos que causan sus acciones en los contextos, y diseñar estrategias a futuro.

En este sentido, es aconsejable aprovechar estos momentos de seguimiento no solo para preguntarnos qué tanto hemos alcanzado los objetivos y los cambios esperados con las actividades planeadas, sino también cómo es posible aprender, modificar y revisar las opciones para próximas etapas del proceso de restitución de tierras. Además, es importante identificar si existen nuevos elementos en el contexto o en la dinámica de los actores que sean importantes considerar.

- ¿Qué se propone? Revisar la ejecución de las opciones/actividades identificadas en los pasos 3 y 4 y analizar la efectividad y la pertinencia de estas para favorecer cambios positivos en los contextos de actuación o para mitigar riesgos que se ciernen sobre el proceso y sus protagonistas. Incluir nuevos elementos de análisis de contexto que aparecen recientemente y afectan o pueden ser afectados por el proceso de restitución.
- ¿Qué insumos y materiales se requieren? El líder debe tener a mano el informe situacional elaborado en la primera aplicación de la herramienta, las fotos de las matrices diligenciadas en aquella ocasión (por si se requieren para consulta) y la matriz 5 impresa en tamaño pliego, marcadores delgados y cinta de enmascarar. Es importante que, previamente, el líder consigne la información en las columnas 1 y 2 de la matriz 5.
- ¿Cuánto tiempo tarda este paso? 2 horas.
- ¿Cómo se aplica? Los equipos retomarán las opciones/acciones que se plantearon para reducir los impactos negativos del proceso de restitución en el contexto

(columnas 3 y 5 del paso 3) y las opciones para reducir los riesgos del contexto sobre el personal de la Unidad, el proceso y las víctimas (últimas columnas del paso 4), e identificarán qué tanto se ha logrado avanzar, si se han mitigado los impactos negativos o los riesgos, si deben replantearse las opciones y qué se ha aprendido en el desarrollo de esta opción. Se sugiere, para ello, **diligenciar la siguiente matriz.**



NOTA: recuerden realizar un informe breve en el que señalen las conclusiones del ejercicio, para después anexarlo al informe situacional de la microzona.



CONCLUSIONES DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DEL PASO 5

- ¿Qué tanto hemos alcanzado los objetivos y los cambios esperados con las actividades planeadas?
- ¿Qué hemos aprendido en el transcurso de este proceso?
- ¿Se mantiene o cambia la estrategia planteada por la URT para la microzona?, ¿en qué aspectos?

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude). (2006). *Gestión de programas sensibles al conflicto* (GPSC). Berna: autor.
- Alianza Multipartita (Universidad Nacional, Fundación Synergia, Cosdeu, GIZ, PNUD). (2011). *Acción sin daño como aporte a la construcción de paz: propuesta para la práctica*. Bogotá: Armonía Impresores.
- Anderson, M. (2009). *Acción sin Daño: cómo la ayuda humanitaria puede apoyar la paz o la guerra* (trad. Jacques Mérat). Bogotá: Universidad Nacional, Ediciones Antropos.
- Collaborative for Development Action Inc. (CDA). [s. f.]. *Guidance note DNH and risk-SP*. Recuperado el 21 de noviembre de <http://www.cdacollaborative.org/publications/>
- Collaborative for Development Action Inc. (CDA). (2001). *Options for aid in conflict: lessons from field experience*. Recuperado en junio de 2008 de www.cdainc.com
- Conflict Sensitivity. (2004). *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building. A resource pack*. Recuperado el 14 de marzo de <http://www.conflictsensitivity.org/node/8>
- Eguren, E. (2005). *Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos*. Oficina europea de Peace Brigadas International. Recuperado el 21 de noviembre de 2013 de <http://www.frontlinedefenders.org/files/en/Protection%20Manual%20for%20Human%20Rights%20Defenders%20Spanish.pdf>
- GTZ. [s. f.]. *Conflict sensitivity and risk management strategy practitioner´s guide*. Recuperado el 21 de noviembre de 2013 de www.methodfinder.net/
- López, T. A. (2008). *Teoría básica del conflicto en Manual de Análisis y manejo de conflictos*. Perú: GTZ, Inwent.
- Vásquez, O. (2007). *Estrategias metodológicas para prevenir, monitorear y evaluar el daño, módulo 5*. Diplomado en Acción sin Daño y Reflexiones sobre Prácticas de Paz, Universidad Nacional de Colombia, Programa PIUPC, Bogotá.