

Política de restitución de tierras en Colombia.

Sorpresas y sospechas

El proyecto bandera del nuevo gobierno, la restitución de tierras, a todas luces es deseable. Sin embargo, aún presenta inconsistencias para algunos sectores. Análisis de sus aciertos y sus desafíos.

Por Sergio Andrés Coronado*

Desde hace más de ocho años las organizaciones de campesinas y campesinos, pueblos indígenas y afrodescendientes, han reclamado del Estado la apertura de escenarios que permitan el debate público de las políticas agrarias, de tierras y de desarrollo rural. Durante los dos periodos del expresidente Uribe Vélez no fueron escasos los congresos, foros y movilizaciones en los que participaron estos sectores sociales y populares, y tampoco fueron pocas las propuestas y la agenda legislativa que intentaron impulsar¹. Sin embargo, no encontraron una respuesta satisfactoria. Por el contrario, las políticas agrarias fueron debatidas y aprobadas a espaldas de las demandas de los actores sociales e incluso en detrimento de la garantía de sus derechos fundamentales. Argumento del que se valió la Corte Constitucional para declarar inexecutable por lo menos dos de las iniciativas lideradas por el gobierno anterior: la ley forestal y el Estatuto de Desarrollo Rural. En contraste, el panorama hoy parece ser diferente.

En los últimos días ha generado una gran sorpresa que el tema de la restitución de las tierras haya copado buena parte de la agenda política del presidente Santos. Además de la voluntad política del gobierno para abordar el tema, es posible señalar otras causas que han permitido la actual coyuntura: el abordaje de la cuestión agraria y el despojo en el debate electoral; los años de insistencia de los sectores rurales populares sobre la necesidad de adelantar una reforma agraria integral y estructural; la reciente movilización de las víctimas y sus propuestas de adelantar políticas de restitución y reparación frente al despojo y la desmovilización de algunos sectores del paramilitarismo que ha permitido



Desde hace más de ocho años diferentes organizaciones han reclamado del Estado la apertura de escenarios que permitan el debate público de las políticas agrarias, de tierras y de desarrollo rural.

conocer, de forma tangencial, algunas verdades sobre los procesos de despojo, la penetración de esta estructura ilegal en el aparato institucional encargado de la administración de la política de tierras (el INCODER) y los vínculos de la clase política en la configuración de este fenómeno.

“Además de la voluntad política del gobierno Santos para abordar el tema de la restitución de tierras otras causas, como los años de insistencia de los sectores rurales populares y la desmovilización paramilitar, han permitido la actual coyuntura”

Si este gobierno logra cumplir con ese objetivo, además de tomar distancia frente a la política que manejó la anterior administración, logrará un importante cambio en el sistema colombiano de tenencia de la tierra.

Es importante reconocer que los motivos que animaron al gobierno a la presenta-

ción del proyecto de ley se encuentran en el nervio más sensible del conflicto agrario: la concentración y el despojo de las tierras y el reconocimiento de un estado de cosas inconstitucional en cuanto a la situación de la población desplazada (Restrepo, 2010). Sin embargo, ni en el diseño de la ley ni en las propuestas de ejecución se ha tenido en cuenta la participación de los sectores sociales y populares del campo colombiano y tampoco la de las víctimas.

De hecho, las organizaciones de víctimas han expresado su preocupación porque no tienen una posición determinante en el proceso de restitución. En el proyecto de ley, su representación es asumida por la Unidad Especial para la Restitución de las Tierras

Despojadas, en la que participan diferentes representantes de instituciones públicas, pero ninguno de las víctimas².

De igual forma hay que leer la apuesta del gobierno de restitución desde una perspectiva histórica de la concentración de tierras. Alejandro Reyes (asesor del Ministerio de Agricultura), en una presentación realizada en el CINEP/ Programa por la Paz, señaló que el propósito del gobierno Santos es “volver las tierras en manos de quienes la tenían”. Es necesario recordar que la concentración de la tierra en Colombia es un proceso que remonta sus orígenes a los inicios de la República. Ninguna iniciativa o ley de reforma agraria tuvo la capacidad de democratizar el acceso a la tierra para la población rural más pobre y transformar la estructura agraria desigual. Por lo tanto, en el balance general de la política de reforma agraria es factible concluir que favoreció la concentración (Fajardo, 2010, 8-9).

Aunque se pueden identificar casos particulares y emblemáticos de beneficiarios de programas de reforma agraria que fueron



Imagen de radareconomicointernacional.blogspot.com

Ni en el diseño de la ley de restitución de tierras ni en las propuestas de ejecución se ha tenido en cuenta la participación de los sectores sociales y populares del campo colombiano y tampoco la de las víctimas.

despojados posteriormente de sus tierras en los diferentes procesos de violencia que se han vivido en Colombia, la concentración ha sido una constante de la historia republicana del país. Por lo tanto, la restitución no resultaría suficiente, ni idónea, para que aquellos pobladores rurales que nunca han logrado acceder a un territorio propio puedan ver resueltas sus expectativas. Sobre este punto el mismo gobierno ha sido claro en el sentido de reconocer que la iniciativa no es suficiente para atender un estado de cosas inconstitucional en lo relativo a la concentración de la tierra en Colombia, pues no puede confundirse con una reforma agraria.

El proyecto del gobierno también debe superar grandes desafíos como brindar garantías suficientes de seguridad para los retornos y la restitución en un escenario de permanencia del conflicto armado. Así, a pesar de que la propuesta se articula con la ley de Justicia y Paz y promueve la restitución de las tierras de la población que ha sido despojada, puede enfrentar una limitación estructural para su aplicación: las normas transicionales que se plantean para escenarios posconflicto tienen problemas para ser aplicadas cuando el conflicto se sostiene. Veamos esto con mayor profundidad.

Algunas antiguas zonas de control paramilitar continúan bajo la influencia de las denominadas “Bandas Emergentes” que heredaron ‘franquicias’ de estos grupos armados ilegales. De igual forma, las guerrillas aún mantienen influencia sobre regiones determinadas del país, hecho que dificultaría los procesos de restitución. Uno de los principales deberes para el gobierno es generar condiciones de seguridad que garanticen la no repetición y la ocurrencia de nuevos des-

plazamientos, sin acudir única y exclusivamente a la militarización e incremento del pie de fuerza. Si bien es cierto que la restitución es deseable y necesaria, debe realizarse en condiciones de garantía de la vida y la integridad personal de quienes han sido despojados³.

Además, han sido señaladas otras limitaciones en la modulación de los principios de territorialidad y temporalidad de la aplicación de la ley. El proyecto señala en su artículo 4 la limitación de las zonas en las cuales se aplicarán los procesos de restitución y se explica que se tendrán en cuenta los periodos en los que

hubo influencia armada ilegal en la zona delimitada. Esta facultad reglamentaria puede tener efectos adversos para las víctimas que deseen acceder a la restitución y que, a juicio del gobierno, no tengan sus tierras dentro de las zonas delimitadas.

Con la formulación de este proyecto de ley, el gobierno ha dado pasos importantes en el reconocimiento de que los procedimientos civiles ordinarios son insuficientes para garantizar los derechos de los despojados y dar atención a su situación de emergencia humanitaria. Sin embargo, la restricción anteriormente señalada impediría el acceso a la justicia de un número indeterminado de víctimas, a no ser que se declare que en todo el territorio nacional se ha ejercido influencia armada ilegal. Por consiguiente, esta postura debería revisarse.

Adicionalmente, la política de restitución de tierras de las víctimas de la violencia debe relacionarse con otros ámbitos de ejercicio del Estado como los derechos del conjunto de las víctimas del conflicto armado y los posibles procesos de negociación de la paz que se puedan adelantar en este gobierno. De igual forma, el proyecto no puede responder por sí solo a la situación de concentración de la tierra y a la deuda histórica de distribución, pero sí debe articularse a las ini-

ciativas que sobre este tema tengan tanto el gobierno como los sectores de la sociedad civil⁴.

“La política de restitución de tierras de las víctimas de la violencia debe relacionarse con otros ámbitos de ejercicio del Estado como los derechos de conjunto de las víctimas del conflicto armado y los posibles procesos de negociación de la paz que se puedan adelantar en este gobierno”

Por lo tanto, el gobierno debe señalar cómo se articulará este proyecto con el conjunto de normas vigentes sobre la materia con otras propuestas legislativas que presente ante el Congreso y, además, hacer explícito que los procesos de restitución de tierras no implican por sí solos la garantía integral de los derechos de las víctimas, ni el pago de la deuda histórica que el Estado tiene con el campesinado y los demás sectores rurales colombianos.

La pregunta que subyace a esta discusión es cuál es el modelo de desarrollo rural y de ordenamiento territorial que se quiere fortalecer con la iniciativa. En su discurso de posesión el presidente Santos habló de transformar a los campesinos en prósperos empresarios agrarios y en promover la explotación minera como una de las locomotoras del crecimiento económico. Sería ingenuo considerar que la propuesta de restitución de tierras se encuentra aislada de estas apuestas políticas centrales para el gobierno. La formalización de las tierras en muchas manos, además de ser un factor que favorecería la



Imagen de tomadodenotimundo2.blogspot.com

El proyecto no puede responder por sí solo a la situación de concentración de la tierra, pero sí debe articular las iniciativas del gobierno y de la sociedad civil.



Imagen de colombiandrogas.wordpress.com

Uno de los principales deberes para el gobierno es generar condiciones de seguridad que garanticen la no repetición y la ocurrencia de nuevos desplazamientos por causa del conflicto armado.

agrícola a gran escala, por medio de la formalización y legalización de los títulos sobre el suelo.

Como se ha señalado, esta propuesta del gobierno nacional ha suscitado múltiples reacciones: los tradicionales sectores latifundistas representados en el Congreso la observan con desconfianza por considerar que puede constituirse en un obstáculo para sus intereses. Por su parte, las víctimas y las organizaciones sociales han hecho múltiples reparos a la propuesta, algunos de los cuales han sido expuestos en este artículo. Además, buena par-

te del capital político y de la opinión pública favorable del presidente Santos depende del buen término de la misma. El trámite del documento aún se encuentra en el Congreso de la República y deberá enfrentar los obstáculos señalados y seguramente muchos más. El debate sobre sus alcances e impactos en la sociedad colombiana aún se encuentra abierto. ■

desconcentración, también puede permitir la consolidación de un mercado de tierras con certidumbre sobre los derechos de propiedad, que hasta la fecha ha sido imposible de configurar en Colombia, debido precisamente a los altos niveles de informalidad.

Si bien es cierto que la iniciativa ha causado sorpresa por su pretendido talante democrático, es muy prematuro aún determinar si favorecerá a la agricultura familiar campesina, indígena y afrocolombiana y al fortalecimiento de la autonomía de los productores rurales, o si bien buscará vincular al sector agropecuario con las locomotoras de crecimiento como la minería y la producción



Imagen de alejandroaraque.com

Si bien la iniciativa ha causado sorpresa por su pretendido talante democrático, es muy prematuro aún determinar si favorecerá a la agricultura familiar campesina, indígena y afrocolombiana.

Notas

¹ En el año 2006, las organizaciones de pobladores campesinos, indígenas y afrocolombianos presentaron un proyecto de ley ante el Congreso que contenía su propuesta de política agraria y desarrollo rural. A pesar de que el documento fue presentado de forma simultánea con la iniciativa gubernamental, no fue tenido en cuenta en el debate legislativo y fue archivado, vulnerando el derecho de participación de estos sectores sociales y de la oposición política presente en el poder legislativo.

² Incluso, el proyecto de ley excluye como sujetos de la restitución a los pueblos indígenas y afrocolombianos para no realizar el proceso de consulta previa, lo que garantizaría la participación de estos actores en el debate político.

³ El 21 de septiembre de 2010 fue asesinado el líder campesino Hernando Pérez quien participó en un acto del gobierno sobre restitución de tierras para pobladores desplazados en Urabá (El Espectador.com, 2010).

⁴ Sobre este punto es necesario realizar un seguimiento al desarrollo que la figura de las Zonas de Reserva Campesina tengan en el marco de la política agraria y de tierras del actual gobierno. Actualmente existen varias organizaciones de campesinos que han presentado solicitudes de constitución de estas zonas. Sin embargo, estas demandas no han sido debidamente atendidas por el gobierno. La promoción de estas figuras implicaría un cambio muy favorable en las políticas agrarias.

***Sergio Andrés Coronado**

Investigador equipo DHESC-
CINEP/ Programa por la Paz

Referencias

- El Espectador.com, 2010, "Asesinan a líder campesino que demandaba restitución de tierras" en *El Espectador.com*, 21 de septiembre. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-225483-asesinan-lider-campesino-demandaba-restitucion-de-tierras>
- Fajardo, Darío, 2010, "Política de tierras: sorpresa, desconcierto y temor" en *UN Periódico*, No 138, 10 de octubre. Disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/politica-de-tierras-sorpresa-desconcierto-y-temor/>
- Restrepo, Juan Camilo, 2010, "Exposición de motivos al proyecto de ley por el cual se establecen normas transitorias para la restitución de tierras" presentada al Congreso de la República por el ministro de Agricultura. Disponible en: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/exposicion_de_motivos_al_proyecto_de_ley_v5_0109_2010.pdf