

El futuro de la restitución de tierras

Reflexiones sobre qué tanto la iniciativa de restitución de tierras, incluida en la ley de víctimas, podrá garantizar el derecho a la tierra de los campesinos despojados.

Por Sergio Andrés Coronado*



La expectativa generada por la recién expedida ley de víctimas y de restitución de tierras es muy alta. Ningún sector político puede considerar que el Estado no tenía la obligación de generar un marco jurídico para atender los derechos de las víctimas y buscar caminos de reconciliación nacional por medio de la restitución de las tierras despojadas a millones de colombianos y colombianas desplazados por la violencia.

Es posible afirmar que todo el país reconoce la necesidad de reparar a las víctimas de la violencia y de revertir el sistemático despojo de tierras que configuró la ‘contrarreforma agraria’ y la reconcentración de territorios. Incluso las voces críti-

cas aplauden aspectos valiosos de la iniciativa como la voluntad política del gobierno para sacar adelante un marco que recono-

“Es posible afirmar que todo el país reconoce la necesidad de reparar a las víctimas de la violencia y de revertir el sistemático despojo de tierras que configuró la ‘contrarreforma agraria’ y la reconcentración de territorios”.

cia y valorara a las víctimas del conflicto, la oportunidad que esta ley genera para la defensa de los derechos humanos (Comisión Colombiana de Juristas, 2011), la con-

sideración del despojo de derechos reales diferentes a la propiedad, como la posesión y ocupación, y la “atención especial de mujeres víctimas del despojo o del desplazamiento forzado” (Becerra, 2011).

El problema radica en el tipo de condiciones que generó la ley de víctimas y de restitución de tierras, hecho que ha generado polémica entre defensores y críticos de la iniciativa legislativa. Además, es necesario recordar que la restitución de tierras puede ser un propósito insuficiente frente a la ausencia de reforma agraria y de garantía del derecho a la tierra, deuda histórica de la clase política frente al campesinado colombiano. Sobre estos dos puntos girará la reflexión.

No para todos, no para todo...

Una de las críticas más significativas a la ley de víctimas y de restitución de tierras es el límite temporal que se ha definido para la reclamación de derechos. En el caso de los ciudadanos que quieran la restitución de sus tierras despojadas, la ley fijó un límite temporal a partir del 1 de enero de 1991, lo cual significa que quienes quieran solicitar restitución de tierras por eventos ocurridos en fechas anteriores, no podrán hacerlo. Este punto merece un análisis a luz del derecho a la igualdad que enuncia cómo las discriminaciones sólo son justificables en la medida en que tiendan a equiparar condiciones fácticas que generan desigualdad. Así, para que una discriminación no vulnere el derecho a la igualdad, debe estar justificada en un criterio de equiparación¹.

Diferentes voces han afirmado que durante el debate legislativo no se aportaron “razones objetivas para la determinación de esa fecha” (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011), hecho que generará grandes dificultades para las víctimas que quieran reclamar sus tierras por eventos anteriores a 1991, ya que deberán enfrentar largos procesos ordinarios o de Justicia

y paz que, hasta la fecha, han sido incapaces de lograr la restitución (Becerra, 2011).

A pesar de que la misma ley señala que la restitución es el procedimiento preferente para la reparación de las víctimas del despojo, el modelo que configuró la ley puede favorecer los intereses de otros actores, diferentes a los campesinos, que tienen intereses de explotación y uso sobre las mismas tierras. Esta afirmación se fundamenta en figuras como la contemplada en el artículo 99 de la ley, en donde se señala que cuando existan proyectos agroindustriales protegidos sobre las tierras restituidas, se podrán celebrar contratos entre los opositores a la restitución y los legítimos titulares. Para nadie resulta un secreto que muchos de los terrenos que han sido despojados a los campesinos se encuentran actualmente ocupados por proyectos agroindustriales. Esta disposición ‘blinda’ los intereses de los inversionistas y aplaza la posibilidad de restitución.

Además, el procedimiento de restitución se restringe a la reclamación de los derechos sobre las tierras, no sobre el conjunto de los derechos patrimoniales (viviendas, cosechas, bienes muebles, entre otros) que existían sobre la base del acceso a las mismas (Salinas, 2011). Así, la restitución

resulta restrictiva y desintegradora del derecho a la tierra que procuran exigir los campesinos despojados.

Como se puede observar, existe un alto riesgo de que los problemas que tiene la iniciativa y que han sido señalados por múltiples actores, generen un escenario en el cual la restitución se redujera al terreno de lo formal en el que los campesinos no pudieran encontrar una alternativa para la garantía de su derecho a la tierra.

Además, esta figura resulta muy ilustrativa del modelo de desarrollo rural que promueve el actual gobierno y que se articula con el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de tierras y desarrollo rural. En este punto es importante preguntarse si la restitución de tierras puede favorecer los intereses, los modos de vida y las economías de los campesinos, o si se articula en un modelo que promueve su progresiva desaparición y su vinculación a un empresariado agroindustrial. El debate está abierto.

¿Y el derecho a la tierra?

La restitución de tierras no es, ni debería ser, en sí misma, una política agraria integral. Sin embargo sí debe encontrarse inmersa y articulada con políticas agrarias y de desarrollo rural que resuelvan las necesidades históricas del campesinado colombiano:

“ Es importante preguntarse si la restitución de tierras puede favorecer los intereses, los modos de vida y las economías de los campesinos ”.



Imagen de Plataforma rural

El procedimiento de restitución se restringe a la reclamación de los derechos sobre las tierras, no sobre el conjunto de los derechos patrimoniales.



Imagen de CINEP/PPP

La ley fijó un límite temporal a partir del 1 de enero de 1991. Los campesinos que quieran solicitar restitución de tierras por eventos ocurridos en fechas anteriores, no podrán hacerlo.

■ Ley de víctimas y restitución de tierras



Imagen de Víctor Barrera, CINEP/PPP

Queda la pregunta de cómo articular la restitución material de tierras con las amplias concesiones mineras que el Estado ha otorgado en los últimos años, y que planea continuar otorgando para impulsar su 'locomotora minera'.



Imagen de CINEP/PPP

Existe una tendencia por parte del gobierno, evidente en el actual Plan de desarrollo, a asociar la producción campesina con una producción lenta, de poco crecimiento y que requiere ser transformada en una producción agroindustrial.

acceso y control de las tierras y de sus procesos productivos; reconocimiento y fomento a su participación como actor social, político y económico; valoración del campesinado como el principal abastecedor de alimentos, agua y servicios ambientales para el conjunto de la población nacional. En últimas, una política agraria y rural orientada a la satisfacción del derecho fundamental a la tierra y al territorio de los pueblos campesinos. Si bien la restitución de tierras no puede alcanzar por sí misma estas ambiciosas metas, sí debe promover escenarios que las faciliten.

Sin embargo, la propuesta de desarrollo del actual gobierno contempla intervenciones en la producción agropecuaria, por considerar que su ritmo de crecimiento es limitado: "el sector agropecuario es una locomotora que se encuentra en movimiento, pero a una velocidad inferior a su verdadero potencial" (Departamento Nacional de Planeación, 2010). Existe una tendencia a asociar la producción campesina con una producción lenta, de poco crecimiento y que requiere ser transformada en una producción agroindustrial, puesto que

resulta más eficiente y atiende de mejor forma las demandas del mercado nacional y mundial de productos agrícolas.

Esta es una interpretación alejada de la realidad. Diversos estudios (Rosset, 1999) han demostrado que la economía campesina puede ser más eficiente y producir más unidades de producción que las grandes explotaciones agroindustriales. La diversidad de la producción, el bajo uso de insumos energéticos, la intensidad de mano de obra utilizada,

“ La diversidad de la producción campesina, el bajo uso de insumos energéticos, la intensidad de mano de obra utilizada, la producción de servicios ambientales, la captura de carbono y la protección de fuentes de agua son ganancias que usualmente no se tienen en cuenta a la hora de analizar sus rendimientos ”.

la conservación de los suelos, la producción de servicios ambientales, la captura de carbono y la protección de fuentes de agua son ganancias que usualmente no se tienen en cuenta a la hora de analizar sus rendimientos.

Los análisis sesgados e incompletos pueden llevar a conclusiones como considerar que la economía campesina es de "lento crecimiento" frente a los agresivos e intensivos proyectos de producción agroindustrial.

Un elemento que permite sospechar que la restitución de tierras no favorecerá la producción campesina es que la palabra "campesino" sólo aparece una vez en la ley, en su artículo 13, cuando señala que el Esta-

do otorgará especial protección para ciertos grupos de la población que tienen mayor riesgo a las violaciones de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

También es necesario preguntarse por las posibilidades reales de la restitución de tierras frente a los alcances de la política minera del actual gobierno. Si bien se pueden restituir derechos sobre el suelo, el Estado ha reservado para sí la propiedad del subsuelo y la posibilidad de concesionar su explotación a quien considere conveniente. ¿Cómo articular la restitución material de tierras con las amplias concesiones mineras que el Estado ha otorgado en los últimos años, y que planea continuar otorgando para impulsar su 'locomotora minera'?

Lo que viene...

Teniendo en cuenta este diseño legislativo y las expectativas generadas por la política de restitución de tierras se pueden prever dos escenarios extremos de la misma:

- I. Todos los campesinos despojados de sus tierras, tienen las herramientas jurídicas y las condiciones fácticas para asumir de forma libre y autónoma la restitución y el retorno material a las tierras, y cuentan con las condiciones de seguridad suficientes para realizar los procesos

de exigibilidad ante el Estado². Además tienen las capacidades y cuentan con los insumos suficientes para ejecutar procesos de producción agroalimentaria que satisfagan las necesidades de su familia y comunidad y produzcan alimentos, agua y otros servicios ambientales para el conjunto de la población.

II. La restitución de tierras es un proceso formal, que facilita la clarificación y formalización de los derechos de propiedad de los predios rurales en Colombia, y que reduce los costos de transacción del mercado de tierras. No implica una transformación de la estructura concentrada de la tenencia de la tierra en Colombia y no ofrece alternativas para la dignificación de los campesinos y sus modos de vida. Si bien es cierto que estos escenarios son extremos, a partir del análisis de la polí-

tica, de sus limitaciones y de su articulación con otras iniciativas gubernamentales, se puede concluir que la restitución de tierras no conllevará al escenario I, aunque este sea el ideal desde la perspectiva de los sectores campesinos despojados.

Existe el riesgo de que la restitución de tierras se acerque más al escenario II y que las pretensiones de reparación se queden en derechos formales sobre los cuales se reciben ingresos económicos mensuales, pero que resulten insuficientes para adelantar proyectos de vida autónomos y para consolidar metas de soberanía alimentaria. Las posibilidades de que la restitución de tierras se aleje más del escenario II y se acerque más al escenario I dependen de:

- El papel que cumpla la sociedad civil frente a la política de restitución de tierras, produciendo información, análisis y generan-

do procesos de incidencia para favorecer los derechos de las víctimas y de los sectores campesinos despojados de sus tierras³.

- El análisis que realice la Corte Constitucional sobre la norma, teniendo en cuenta que diferentes sectores han señalado que tiene vicios de inconstitucionalidad y que acudirán ante este Tribunal para que se corrija esta situación⁴.
- La reglamentación de la ley que debe realizar el gobierno nacional, que incluye temas tan sensibles como la definición de normas específicas de víctimas y restitución para los miembros de los grupos étnicos⁵.
- El apoyo y la capacidad técnica que debe darse tanto a las nuevas instituciones creadas por la ley, como a las que ya existen pero les fueron otorgadas nuevas funciones.

El ABC de la restitución de tierras del INCODER

Los tres grandes pasos que actualmente sigue el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) para poner en marcha el camino de la restitución de tierras

Planificación e información

Inicialmente la restitución de tierras tiene en cuenta que:

- El índice de concentración de la tierra en Colombia es de 0,863, uno de los más altos del mundo debido, en gran parte, a la expansión de la gran propiedad, la disminución de la mediana y la fragmentación de la pequeña.
- Cerca de la cuarta parte de la población colombiana se encuentra en situación de desplazamiento y el mayor porcentaje de esa población son habitantes rurales.
- De acuerdo con cifras de Acción Social y CODHES, el porcentaje de hectáreas abandonadas y/o despojadas supera el total del área agrícola cultivada en un 63,5% y 31,8% respectivamente.
- Los conflictos por el uso del suelo son la sobreutilización en un 32,7% y la subutilización en un 29,6%.

Promoción y seguimiento a asuntos étnicos

Se tendrán en cuenta el decreto 1745 de 1995 mediante el cual se fija el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de comunidades negras. Así mismo, los principios de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993 que señalan las zonas, así como la Ley 21 de 1991. Las funciones de titulación son asumidas por la comisión técnica de la Ley 70 y mediante la aplicación de la Ley 160 de 1994 se realizan los procesos de titulación a comunidades indígenas.

Mecanismos para la formalización y restitución de tierras

Estrategias de formalización y restitución:

- Agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio.
- Simplificar y agilizar las convocatorias para el otorgamiento del subsidio integral de tierras, dando prioridad a la población más pobre y vulnerable.
- Adjudicar baldíos nacionales con vocación agropecuaria.
- Fortalecer zonas de Reserva Campesina para estabilizar a la población cercana a la frontera agropecuaria.

Mecanismos:

- Titulación de baldíos a campesinos y legalización de predios del Fondo Nacional Agrario.
- Clarificación de tierras desde el punto de vista de la propiedad.
- Deslinde de predios rurales.
- Regulación del uso y manejo de terrenos comunales.

La implementación de estos mecanismos es competencia del INCODER y se realiza en tres fases básicas: etapa previa (se establece si se inicia o no el proceso), etapa probatoria (luego de iniciado el proceso administrativo se realiza una visita de inspección ocular y se analizan las pruebas), etapa final (se decide la actuación administrativa).

Fuente: Incoder

■ Ley de víctimas y restitución de tierras



Sin lugar a dudas la sanción presidencial de la ley 1448 de 2011 implica un primer paso, histórico y necesario, para la reparación de las víctimas y la restitución de las tierras. La expectativa generada es altísima, y aunque nos enfrentamos a un panorama difícil en términos de la reparación, restitución y reconciliación nacional, es necesario aunar esfuerzos para que las víctimas y los despojados de sus tierras, sean en últimas, quienes rían mejor. ■

***Sergio Andrés Coronado**
Investigador de la línea
de tierras del CINEP/PPP

El futuro de la restitución dependerá de la reglamentación de la ley que debe realizar el gobierno nacional, que incluye temas como la definición de normas específicas de víctimas y restitución para los miembros de los grupos étnicos. También dependerá de la capacidad técnica de las nuevas instituciones.

Notas

- ¹ Este argumento ayuda a comprender por qué las personas en condición de discapacidad tienen filas preferenciales de acceso a lugares públicos, o por qué en un país en el cual las mujeres tienen menos oportunidades de acceso a puestos que los hombres, se crea un sistema de cuotas.
- ² Frente a este punto resultan alarmantes los asesinatos y amenazas contra los líderes que se encuentran involucrados en procesos de restitución de tierras. Actualmente, CINEP/PPP y la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra se encuentran diseñando un proyecto piloto para construir un fondo de protección para líderes reclamantes de tierras. Sobre este punto es importante revisar las investigaciones del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP/PPP (Angulo, 2011).
- ³ Sobre este asunto en particular, el CINEP/PPP y la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra se encuentran diseñando un proyecto piloto para construir un Observatorio de la política de restitución de tierras en Colombia. Los primeros resultados de esta iniciativa se socializó en días pasados.
- ⁴ El representante a la Cámara, Iván Cepeda, quien estuvo involucrado en todo el proceso legislativo de esta norma, al referirse a disposiciones problemáticas de la misma señaló que “Si se aprueban esos aspectos que no compartimos, pues tendrán que ser revisados y declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional” Comunicado de prensa del 4 de abril de 2011.
- ⁵ En este aspecto es importante tener en cuenta la experiencia histórica: la tradición reglamentaria colombiana ha sido de crear actos administrativos regresivos frente a los principios albergados en la ley.

Referencias

- Angulo, Alejandro, 2011, “Cavilaciones sobre derechos humanos” en *Cien días*, número 72, CINEP/PPP, Bogotá, abril. Disponible en: <http://www.cinep.org.co/node/1227>
- Becerra, Carmen, 2011, “Hay problemas de fondo y de proceso” en *Razón Pública*, 12 de junio. Disponible en: http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2127:hay-problemas-de-fondo-y-de-proceso&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27
- Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011, “La ponencia del proyecto de ley de víctimas radicada en el Senado de la República no garantiza la efectividad e integralidad de los derechos de las víctimas”. Documento presentado a la comisión primera del Senado de la República, Bogotá, 8 de marzo.
- Cepeda, Iván, 2011, “Comunicado de prensa”, Bogotá, 4 de abril.
- Comisión Colombiana de Juristas, 2011, “Algunas observaciones sobre la ley 1448 de 2011”, Bogotá, junio. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2011-06-16.html
- Departamento Nacional de Planeación, 2010, “Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, Bogotá. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx>
- Rosset, Peter, 1999, “Las múltiples funciones y beneficios de la economía campesina en el contexto de las negociaciones del comercio internacional”, The Institute for Food and Development Policy, Oakland, septiembre. Disponible en: http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/Rosset_FoodFirst_PB4_Es.pdf
- Salinas, Yamile, 2011, “Lo que va del dicho al hecho” en *Razón Pública*, 12 de junio. Disponible en: http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2126:lo-que-va-del-dicho-al-hecho&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27