

POLÍTICA INTEGRAL DE TIERRAS. EL DESAFÍO DE LA FORMALIZACIÓN Y RESTITUCIÓN A DESPOJADOS

Una apuesta social y de desarrollo rural

Gonzalo Araújo Muñoz



Konrad
Adenauer
Stiftung



Rodrigo Pombo Cajiao
Presidente

Hernán Beltz Peralta
Presidente honorario

© CORPORACIÓN PENSAMIENTO SIGLO XXI
Avenida 82 N.º 7-22, oficina 104. Bogotá, D. C. - Colombia
Teléfono: 621 69 63. Fax: 236 91 22
contacto@pensamientosigloxxi.com
www.pensamientosigloxxi.com

Producción editorial

Diseño, diagramación y corrección de textos:
CORPORACIÓN PENSAMIENTO SIGLO XXI

Impresión:
Impresos JC Ltda.
Carrera 62 No. 4d - 27/29/31 Tels.: 261 65 88 - 261 03 89
Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en, o transmitida por, sistemas de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los editores.

Contenido

.....

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 7 |
| 2. Formalización de predios | 8 |
| 3. Revisión y actualización de la Ley 2 de 1959 (Ley de Reserva Forestal) | 10 |
| 4. Convivencia de la agricultura de escala con la pequeña y mediana producción | 12 |
| 5. Nuevas formas de aprovechamiento del suelo | 12 |
| 6. Competitividad para el sector | 14 |
| 7. Política de Restitución de Tierras, la vía para la locomotora de la paz | 14 |

POLÍTICA INTEGRAL DE TIERRAS. EL DESAFÍO DE LA FORMALIZACIÓN Y RESTITUCIÓN A DESPOJADOS Una apuesta social y de desarrollo rural

Por: Gonzalo Araújo Muñoz¹

1. Introducción

El gobierno actual se ha comprometido con una ambiciosa política de desarrollo rural dirigida a mejorar las condiciones de vida de la población del campo, a reducir la pobreza y a sentar las bases de un modelo de desarrollo económico y social competitivo y sostenible en el tiempo, que siga las tendencias actuales de la agricultura internacional. Para facilitar el desarrollo de este modelo, a través del proyecto “Ley General de Tierras y de Desarrollo Rural” (que está en formulación en mayo de 2011 cuando esto se escribe) se crearán las bases jurídicas y se fortalecerá la capacidad institucional del Estado para facilitar su ejecución a través de la implementación de cuatro estrategias: i) ordenamiento de los usos productivos del suelo; ii) aprovechamiento eficiente de la tierra incluyendo el riego y los recursos genéticos; iii) desarrollo integral de las zonas rurales; y iv) fortalecimiento de la capacidad institucional para implementar este tipo de políticas.

Una característica predominante del campo colombiano, que ha contribuido a los altos niveles de pobreza, indigencia, desempleo y subempleo en las zonas rurales, es la elevada concentración de la propiedad de la tierra y, en consecuencia, la predominancia de minifundios con escalas de producción ineficientes, unida a la existencia de grandes latifundios con tierras subutilizadas o inexploradas. A esto hay que sumar el desplazamiento forzado de más de 700 mil hogares, el despojo de tierras y los cultivos ilícitos. Lo anterior es el resultado de la ausencia de políticas integrales para el desarrollo rural orientadas a mejorar el acceso de los hogares rurales a activos productivos y al mejoramiento de sus capacidades para aprovecharlos, de forma que puedan

.....
¹ Politólogo de la Universidad Javeriana; máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca, España; ex director ejecutivo de la Corporación Pensamiento Siglo XXI; asesor del Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo Salazar; consultor en Asuntos Públicos, Económicos y de Gobierno; catedrático universitario y columnista de opinión.

superar su situación de pobreza e integrarse en condiciones justas y competitivas al mercado.

La competitividad es el determinante fundamental del modelo de crecimiento y desarrollo del sector, en la medida en que ella constituye la condición de viabilidad de los productos en el mercado. Los niveles de competitividad en últimas dependen de lograr una producción de calidad a costos que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, para lo cual el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización constituyen los ejes de la política agropecuaria. Para esto se requiere contar con instrumentos específicos, teniendo como base procesos de investigación, transferencia e innovación tecnológica que permitan hacer un uso más eficiente de la tierra, del agua y demás factores productivos, los cuales son particulares para cada subsector; asimismo es necesario mejorar los esquemas y la infraestructura de transporte y comercialización del sector para garantizar que los productos agropecuarios lleguen a precios competitivos al mercado.

En esa medida, los instrumentos de política sectoriales deben estar dirigidos a apoyar temporalmente el proceso de superación de aquellas barreras identificadas en cada subsector, que impiden mejorar los niveles de competitividad, atados estos últimos a compromisos verificables derivados de agendas de innovación concertadas,

evitando las simples transferencias de ingresos de la sociedad a ciertos grupos de particulares.

Dentro de la política integral de tierras se desarrollarán las siguientes estrategias para transformar el sector agropecuario del país y hacer de éste un sector atractivo, próspero e incluyente: 1) formalización de predios; 2) revisión y actualización de la Ley 2 de 1959 (Ley de Reserva Forestal); 3) convivencia de la agricultura de escala, con la pequeña y mediana producción; 4) nuevas formas de aprovechamiento del suelo; 5) competitividad para el sector; 6) política de restitución de tierras.

2. Formalización de predios

Como problemática nacional, los altos índices de informalidad de la propiedad rural acentúan los problemas del sector agropecuario e impiden de manera estructural que los campesinos colombianos mejoren sus condiciones de vida. Como se observa en la tabla 1, el desempleo rural continúa siendo el principal problema que impide mejorar las condiciones de los campesinos colombianos. Formalizando sus títulos de propiedad y modificando los títulos de falsa tradición por titulación de los mismos, durante los próximos años se podrá observar un decrecimiento de estas preocupantes tasas de desempleo.

Tabla 1. Desempleo en el sector rural

| Variables | Trimestre móvil | | Variación absoluta | Promedio 12 meses | | Variación absoluta |
|---|-----------------|-----------|--------------------|-------------------|---------|--------------------|
| | Octubre | diciembre | | Dic. 09 | Dic. 10 | |
| Tasa de desempleo (%) | 7,7 | 8,0 | 0,9 | 7,9 | 8,5 | 0,6 |
| Tasa de ocupación (%) | 54,5 | 53,2 | -1,3 | 51,6 | 53,1 | 1,5 |
| Tasa global de participación (%) | 59,1 | 58,2 | -0,9 | 56,0 | 58,0 | 2,0 |
| Tasa de subempleo objetivo (%) | 8,3 | 10,1 | 1,8 | 8,1 | 10,0 | 1,9 |
| Tasa de subempleo subjetivo (%) | 33,6 | 33,2 | -0,4 | 31,3 | 32,9 | 1,6 |
| Número de ocupados | 4.442 | 4.384 | -(1,8%) | 4.191 | 4.345 | -(3,7%) |
| Ocupados en agricultura, silvicultura y pesca | 2.870 | 2.938 | (2,4%) | 2.729 | 2.849 | (4,4%) |

Fuente: MERDP - ENH Y GEIH

No menos preocupantes son las estadísticas de pobreza y de indigencia rural. La formalización, titulación y restitución, como planes de acción y como políticas de Estado, permitirán en el corto y mediano plazo, acompañadas de herramientas, proyectos y programas que se explicarán más adelante, disminuir las condiciones de pobreza e indigencia en las zonas rurales del país.

Como se observa en la tabla 2, la pobreza rural y la indigencia continúan siendo unos de los mayores problemas del sector. Por ello, con la formalización y la titulación llegará la oferta institucional del Estado, pero adicionalmente existirá la posibilidad de acceder a créditos blandos provistos por el Banco Agrario o por entidades financieras privadas.

Tabla 2. Pobreza e indigencia en el campo

| Año | Total nacional | | Cabeceras* | | Resto | | GINI nacional |
|------|----------------|---------|------------|---------|------------|---------|---------------|
| | Indigencia | Pobreza | Indigencia | Pobreza | Indigencia | Pobreza | |
| 2002 | 19,70 | 53,70 | 15,20 | 48,30 | 32,50 | 69,30 | 0,59 |
| 2003 | 17,00 | 51,20 | 13,50 | 46,30 | 27,00 | 65,50 | 0,57 |
| 2004 | 17,00 | 51,00 | 13,00 | 45,20 | 28,90 | 68,20 | 0,58 |
| 2005 | 15,70 | 50,30 | 11,80 | 44,70 | 27,40 | 67,00 | 0,58 |
| 2006 | | | | | | | |
| 2007 | | | | | | | |
| 2008 | 17,80 | 46,00 | 13,10 | 39,80 | 32,60 | 65,20 | 0,59 |
| 2009 | 16,40 | 45,50 | 12,40 | 39,60 | 29,10 | 64,30 | 0,58 |

* 23 áreas metropolitanas
No hay información para los años 2006 y 2007
Fuente: MERPD-ENH y GEIH

El campesino colombiano, como se observa en la anterior tabla, es un 40% más pobre que sus compatriotas de las ciudades del país. Con la formalización de predios se busca combatir este fenómeno. En la última década, el sector creció en promedio 2%, frente al 4% del total de la economía, y por debajo del crecimiento promedio de las agriculturas de Argentina (7,4%), Perú (5,6%) o Chile (4,2%). Además, en 2009 la agricultura colombiana llegó a representar el 6,8% del PIB total, fue el tercer generador de empleo de la economía, con el 18,6%, después del comercio (25,9%) y los servicios (19,6%), y sus exportaciones representaron el 18% del total, después del petróleo y sus derivados (DANE, 2009).

En sentido estricto, la formalización constituye un conjunto de acciones dirigidas a legalizar o establecer la titularidad de los derechos ejercidos por las personas sobre los predios, para fijar en su patrimonio el pleno derecho de propiedad sobre la tierra y permitirles acceder

a créditos, a títulos de propiedad y mayores oportunidades.

Es tal el tamaño y la complejidad del problema de la informalidad de las tierras particulares que trasciende el problema individual y afecta los mercados de tierras, la producción agropecuaria, la inversión pública rural y la asignación de los recursos en el campo, hasta convertirse en un problema de interés público que, adicionalmente, obstaculiza en gran manera la restitución y facilita el despojo.

La formalización implica otorgar seguridad jurídica a través del saneamiento jurídico de la posesión, la ocupación y la denominada falsa tradición sobre los bienes inmuebles, para apoyar los procesos de prevención y restitución².

2 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011). Enfoque y propuesta de la política de tierras para la población desplazada. Marzo de 2011.

Es indispensable adoptar medidas que resuelvan principalmente el problema de la inseguridad que sufre la población rural en los derechos sobre la tierra, previniendo el despojo y facilitando la protección de los predios frente a la posible repetición del despojo. Para enfrentar la anterior situación se ha planteado crear el Programa de Formalización de la Propiedad Rural, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con una Unidad Coordinadora que buscará la creación de la Comisión Intersectorial y las Subcomisiones Regionales de Formalización de la Propiedad Rural, con el fin de dictar las directrices de la política de tierras en materia de formalización y garantizar la ejecución de los proyectos regionales que están siendo liderados por gobernadores y alcaldes.

Existen cerca de 1,2 millones de predios informales en el sector rural (40% del total). Se realizará un Programa Nacional de Formalización, con el fin de promover y facilitar el saneamiento de la propiedad, la defensa de los derechos de la tierra y la estabilización de las economías rurales.

En síntesis, el programa de formalización propende por la simplificación de los procedimientos judiciales de formalización: juicios de pertenencia, liquidación de sucesiones y saneamiento de la falsa tradición; promoción de medidas para facilitar el acceso de poblaciones de bajos recursos y reducción de costos; facilitamiento de trámites de registro a los pequeños propietarios que no tienen registrados sus títulos; actualización catastral y coordinación interinstitucional (IGAC-SNR-Incoder-Territoriales). A su turno, el Incoder agilizará la adjudicación de 650.000 hectáreas que están en el Fondo Nacional Agrario y le dará prioridad a la titulación de baldíos.

En otras palabras, se buscará registrar, en forma moderna, ágil y confiable, los derechos de propiedad de aquellos que los detentan, que se elegirán de acuerdo con la ley para tener derecho a la adjudicación, o de aquellos que cuentan con un respaldo legal incompleto; igualmente se pretende diseñar, desarrollar y poner en marcha un sistema de información geográfica que dé soporte a los programas de restitución de tierras y de formalización de la pequeña propiedad rural. Asimismo hay que avanzar en el cumplimiento de lo ordenado en el artículo 9.º de la Ley 160 de 1994, de reforma agraria, en cuanto a “regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de

la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural y generar una cultura de valoración del registro predial y, en general, de la formalización de los derechos de propiedad”.

3. Revisión y actualización de la Ley 2 de 1959 (Ley de Reserva Forestal)

De acuerdo con información de la FAO (2009), se estima que existen en el mundo cerca de 2.600 millones de hectáreas aprovechables para el desarrollo de nuevos cultivos, que no están siendo utilizadas en la agricultura. De este valor, 1.800 millones de hectáreas están ubicadas en los países en desarrollo y de estas últimas, cerca del 50% se localiza en siete países –Brasil, República Democrática del Congo, Angola, Sudán, Argentina, Colombia y Bolivia–.

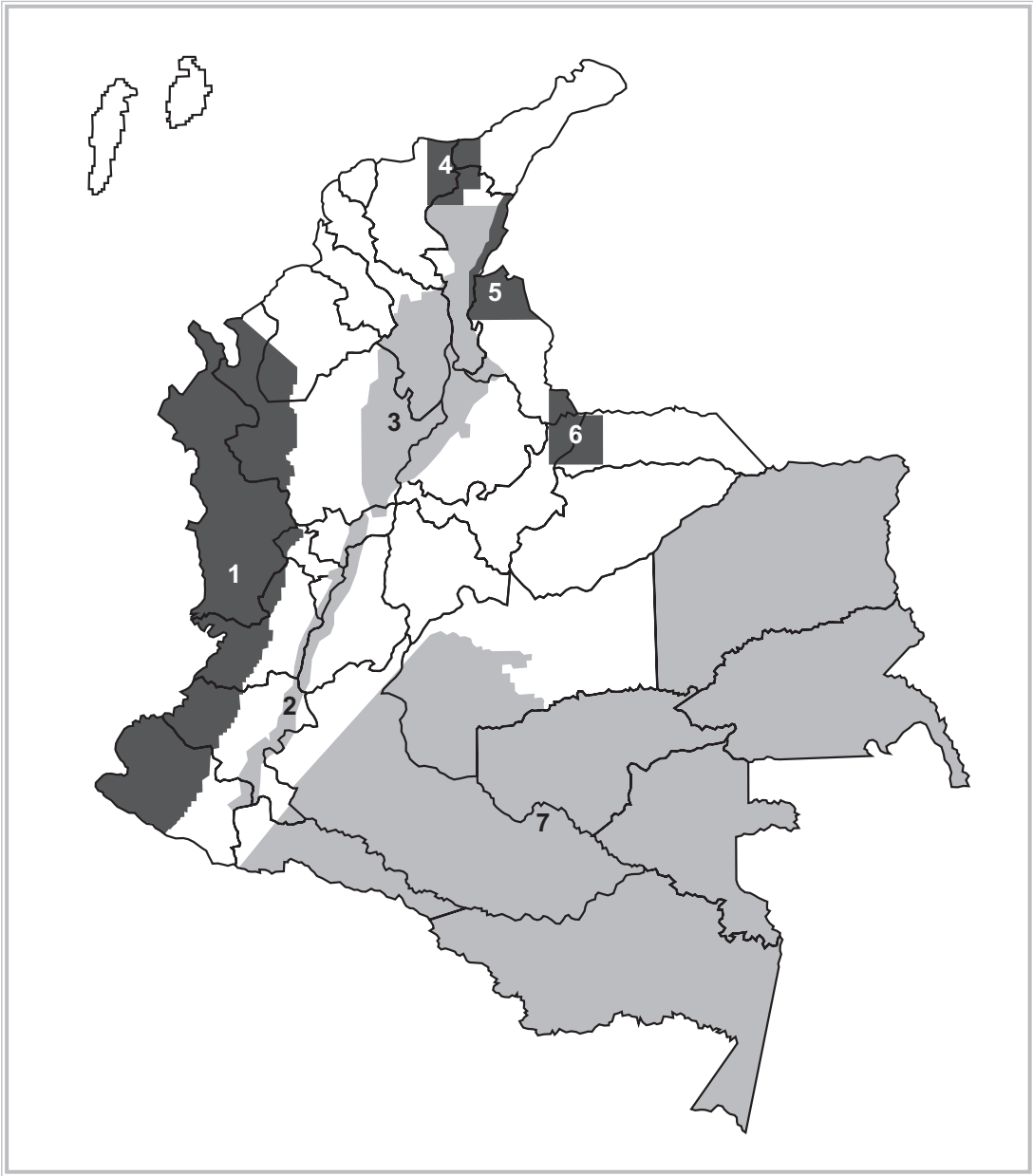
No todas las 65,3 millones de hectáreas de nuestro país que supuestamente pertenecen a las zonas de reserva forestal tienen este uso, debido a la expansión de la frontera agrícola. Así, de esta área se han sustraído 14 millones y falta por descontar otros 6 millones de hectáreas, con realineamiento que coincida con las reservas boscosas existentes en realidad y con sus áreas de protección, como se observa en la figura 1.

Con las nuevas medidas se pretende frenar la expansión de la frontera agrícola (el área cultivada en Colombia es de 51 millones de hectáreas), con el objeto de evitar el crecimiento de ésta a expensas del bosque natural, como muestra la figura 2. Para ello se estipularán esquemas de titulación de baldíos que privilegien el manejo territorial antes que las titulaciones individuales; ejemplo de ello es la reglamentación de las figuras de “Zona de Reserva Campesina” y de “Zona de Desarrollo Agroindustrial”. También se buscará proteger la reserva forestal del avance de la frontera agrícola mediante áreas de consolidación y de erradicación de cultivos ilícitos. El efecto real de este cambio en la normatividad de la Política Integral de Tierras es incrementar en cerca de 8 millones de hectáreas las reservas forestales del país, dejando fuera, como se expresó con anterioridad, aquellas áreas que por distintas razones ya no forman parte de ellas.

Una vez frenado el avance de la frontera agrícola, lo que persigue el realinderamiento de las zonas de reserva forestal es proteger y blindar el bosque natural. Para ese objeto se sustraerán de las zonas de reserva los centros poblados que se encuentran dentro, para poder iniciar procesos de formalización que nunca se han podido llevar a cabo por estar localizados en estas zonas.

Dentro de este componente de la Política General de Tierras se busca igualmente proteger los límites entre reservas forestales y frontera agrícola: áreas de consolidación y cultivos ilícitos; eliminar de las reservas las 111 cabeceras municipales que en este momento forman parte de ellas y privilegiar el manejo territorial antes que la titulación individual de los baldíos.

Figura 1.
Áreas de reserva forestal de Colombia según la Ley 2/59



4. Convivencia de la agricultura de escala con la pequeña y mediana producción

La convivencia de la agricultura de escala con la pequeña y mediana producción tiene que ver con el uso productivo de la tierra. Será necesario alinear los instrumentos sectoriales con los objetivos de competitividad, con el fin de que el Estado promueva el uso eficiente de la tierra, para lograr así la expansión de la producción y, cuando sea necesario, la reconversión en equilibrio con el medio ambiente. De la misma manera, se desarrollarán mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales, complementados con esquemas de negocios inclusivos que incorporen las tierras y la mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles, sin que esto implique necesariamente la transferencia de la propiedad.

Para esto se deben revisar las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF), usando el criterio de buscar un balance entre la corrección de la concentración de la propiedad rural y la incorporación de tierras y pequeños propietarios al desarrollo de proyectos agroindustriales asociativos y/o liderados por inversión privada, evitando comprometer la soberanía nacional y el control sobre el territorio. Las tendencias recientes en la producción agropecuaria y forestal indican que la escala de la producción, en la mayoría de actividades, es un elemento definitivo en la obtención de precios competitivos vía aumento en los rendimientos y reducción en los costos unitarios de producción. Estos factores se derivan de la creciente mecanización de las actividades agropecuarias, que facilita el manejo de mayores extensiones y la reducción de los costos marginales.

Así, reconociendo la reciente internacionalización de la economía colombiana y las oportunidades de los mercados internacionales agropecuarios, es muy importante, para acceder y permanecer en ellos, lograr escalas de producción lo suficientemente competitivas, independientemente del tamaño de productor. Esto significa que estas escalas de producción pueden alcanzarse tanto en proyectos de inversión de mayor tamaño como en esquemas asociativos de peque-

ños y medianos productores, y también a través de alianzas entre unos y otros. Ejemplos de este tipo de proyectos existen en diferentes países del mundo y en Colombia.

El Plan Nacional de Desarrollo ha previsto la promoción del uso productivo de la tierra facilitando la inversión privada en proyectos agropecuarios de mayor escala (cfr.: *Estrategia 4. Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo, Locomotora Agropecuaria*). Estos proyectos agroindustriales se complementan con esquemas de negocios inclusivos que incorporan las tierras y la mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles. Adicionalmente, estos proyectos promueven mecanismos de asociatividad que facilitan a los pequeños productores su participación en proyectos de mayor escala (cfr.: *Estrategia 5. Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural*).

El desarrollo de proyectos agropecuarios y forestales de mayor escala tiene actualmente limitaciones. En efecto, la Ley 160 de 1994 prohíbe a una misma persona, natural o jurídica, acumular la propiedad de superficies que excedan la extensión de una Unidad Agrícola Familiar, cuando éstas fueran baldíos originalmente adjudicados por el Estado.

El artículo propuesto elimina esta restricción en casos específicos y hace posible la constitución de la propiedad sobre predios con la extensión requerida para ejecutar proyectos agropecuarios y forestales a mayor escala sobre tierras adjudicadas por el Estado. Así, este artículo permite a pequeños productores y a inversionistas desarrollar proyectos de mayor escala.

La restricción actualmente prevista para la compra de tierras adjudicadas por el Estado busca proteger el patrimonio de los beneficiarios con el fin de que éstos puedan alcanzar su estabilidad económica. Adicionalmente procura evitar la concentración de la propiedad de la tierra en zonas de reforma agraria.

5. Nuevas formas de aprovechamiento del suelo

Frente a los usos de la tierra en Colombia, se presentan problemas. Por ejemplo, para activida-

des agrícolas se destinan únicamente 4,9 millones de hectáreas, mientras que para ganadería se están usando cerca de 38,6 millones y de ellas sólo 5 millones en pastos mejorados; en materia forestal sólo están destinadas 350.000 hectáreas para plantaciones forestales.

Con el proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural se pretende fortalecer los mecanismos para cambiar el uso que se está dando a 5 millones de hectáreas y para ello se están estructurando:

- Nuevas formas de aprovechamiento del suelo como: contratos de usufructo del suelo; fiducia de tierras; uniones temporales de tierras; arriendo de bienes rurales; y mercado de capitales para instrumentos de uso de tierras.
- Nuevas formas de organización de productores, como: alianzas productivas; asociaciones de pequeños y medianos productores; organizaciones de cadena productiva, todo esto con formación empresarial y estímulos a los operadores.
- Propuestas para la modificación del esquema de incentivos, como: ordenamiento productivo; crédito, ICR y AIS concentrado en productos/región; y rediseño de estímulos a ganadería.
- Propuestas para el desestímulo a tierras improductivas, como: actualización de catastro; modernización del impuesto predial; expropiación por improductividad; y extinción de dominio.

Adicionalmente, la política de tierras contempla el fortalecimiento del desarrollo rural en Colombia, que puede entenderse como un proceso dinámico que se concibe, ejecuta y optimiza en los escenarios territoriales a través de las Áreas de Desarrollo Rural, con criterio de gestión pública intersectorial y haciendo uso económico y socialmente competente de factores productivos, como capital humano, tierra, agua, capital financiero, tecnología y conocimiento, con pequeños, medianos y grandes empresarios y para pequeños, medianos y grandes empresarios, potenciando la capacidad empresarial del pequeño y mediano empresario productor rural y la responsabilidad social del gran empresario productor rural, con el concurso del sector privado, de las formas aso-

ciativas y solidarias de empresa y la participación necesaria y suficiente del sector público nacional, regional y local, y generando riqueza económica, consolidando capital social y garantizando sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria.

En ese entendido, la política general de tierras debe combinarse con la consolidación de instrumentos de políticas públicas que permitan a los campesinos garantizar la venta y comercialización de sus productos, que lo conduzcan a convertirse en un pequeño empresario del campo colombiano, lo que a su vez redundará en la reducción de los niveles de pobreza y desempleo en el sector rural. Para combinar la política de tierras con un efectivo desarrollo de este sector se están fortaleciendo instrumentos como los siguientes:

a. Programa "Alianzas Productivas"

El proyecto de "Alianzas Productivas" consiste en apoyar propuestas de negocios de pequeños productores del sector agropecuario, que atiendan la demanda de un mercado para su producto a través de una alianza comercial con una persona o entidad con experiencia y penetración en ese mercado. Son propuestas para desarrollar un agronegocio en condiciones que minimicen los riesgos técnicos, sociales, ambientales y de mercado, y que permitan suponer con relativa seguridad que la iniciativa de los pequeños productores será un negocio viable, rentable y sostenible. Este proyecto, que se entronca con los procesos de formalización y restitución, impulsa iniciativas agrícolas, pecuarias y forestales de los pequeños productores para la generación de ingresos y desarrollo sostenible.

b. Programa "Oportunidades Rurales"

Este programa busca contribuir a la lucha contra la pobreza rural a través del incremento del empleo y los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración de las microempresas rurales a los mercados. El propósito de este programa es facilitar e incrementar: i) el acceso a servicios de asistencia técnica que permitan eliminar las barreras tecnológicas, comerciales, gerenciales y organizativas que hoy les impiden participar eficientemente en los mercados de bienes y servicios; ii) el acceso a servicios de microfinanciamiento que respondan

a las características de la microempresa rural, ampliando la cobertura y mejorando la calidad de los servicios de microcrédito, promoviendo el ahorro y, en general, estimulando la mayor bancarización de la población rural; iii) la disponibilidad de una amplia oferta de servicios técnicos y financieros como resultado de la mayor dinamización y movilización del mercado privado de oferentes de servicios a las microempresas rurales; y iv) la aplicación de nuevas políticas y herramientas de gestión pública en beneficio de las microempresas rurales, diseñadas a partir de la acumulación y sistematización de conocimientos, experiencias y lecciones adquiridas tanto por los beneficiarios del programa como por las entidades públicas responsables de su ejecución.

6. Competitividad para el sector

La población rural, particularmente los campesinos y pequeños productores pobres, requiere mejorar el acceso a los activos físicos (tierra, agua) y financieros, así como desarrollar la capacidad de aprovechamiento de éstos a través del impulso a la asociatividad y a la asistencia técnica integral. De modo complementario, se fortalecerán los programas que promuevan el autoconsumo como una estrategia para aumentar el ingreso disponible, reducir la vulnerabilidad de la población frente a choques externos y facilitar su participación en proyectos de gran escala. Se buscará generar una ruta de creación de capacidades para la generación de ingresos con destino a la población rural, que garantice que el apoyo transitorio del Estado a las poblaciones más vulnerables culmine con la formación de productores en capacidad de competir y articularse a los mercados.

En cuanto a la adecuación de tierras, partiendo de la base de que ésta constituye un elemento esencial del mejoramiento de la competitividad de los pequeños productores, se apoyará el establecimiento del riego intrapredial a través de la focalización de los instrumentos de apoyo existentes para esta actividad.

En materia de financiamiento, apoyados en procesos de empresarización para la población pobre, se favorecerá el establecimiento de servicios financieros (microfinanzas) oportunos y pertinentes, que potencien la generación de ingresos. Para esto se continuará con los esfuerzos encami-

nados a incrementar la oferta de estos servicios a través de nuevos canales y a desarrollar tecnologías que faciliten el acceso. Asimismo, se promoverá la educación financiera de la población rural, de forma que ésta pueda vincularse al sistema financiero tomando como punto de partida el microahorro y el microseguro.

De manera adicional, se promoverá el establecimiento de esquemas asociativos que mejoren la capacidad de negociación, articulación e integración de esta población a los mercados agropecuarios, a través del fortalecimiento de los entes territoriales para su promoción, y la orientación de los incentivos de desarrollo rural al favorecimiento de proyectos bajo estos esquemas. Asimismo, con el esquema de asistencia técnica integral para pequeños productores se apoyará el desarrollo de capacidades alrededor de planes de negocios sostenibles. Unido a lo anterior, se promoverá el desarrollo de prácticas de autoconsumo en las fincas como una estrategia alternativa de ahorro y de seguridad alimentaria, en coordinación con el programa ReSA, al igual que mecanismos específicos que faciliten el desarrollo de este tipo de prácticas, especialmente cuando los campesinos bajo esquemas asociativos se vinculen con proyectos productivos de gran escala y tardío rendimiento.

Uno de los elementos que se ha puesto a consideración de los colombianos es el impulso de la última frontera agrícola nacional, la Orinoquía, que en nuestro país tiene casi 4 millones de hectáreas que se pueden dedicar a la agricultura. El desarrollo de esta región permitirá garantizar de manera permanente la seguridad alimentaria del país, y hacer de este lugar de la geografía colombiana un polo de desarrollo agropecuario, enfocando la producción de acuerdo con *clusters* del sector agrícola, para darles mayor valor agregado a aquellos productos que tienen mayores ventajas competitivas en la región.

7. Política de Restitución de Tierras, la vía para la locomotora de la paz

Uno de los propósitos de la administración del Presidente Juan Manuel Santos Calderón consiste en subsanar la deuda social con los campesinos despojados y desposeídos como producto del

conflicto que ha vivido Colombia en las últimas décadas. Si bien la restitución de tierras que impulsa el Gobierno Nacional, encabezada por el Ministro Juan Camilo Restrepo Salazar, sólo contempla restituir las tierras arrebatadas a partir de 1991, el despojo ha sido un fenómeno recurrente en la historia política y social del país. Basta con leer documentos relacionados con el período de La Violencia (1948-1958) para entender y dimensionar al despojo como una herramienta de los violentos para apoderarse de las tierras más productivas del territorio nacional. El abandono, pérdida y/o despojo de tierras en Colombia, como consecuencia del desplazamiento forzado de la población víctima de la violencia, han alcanzado magnitudes preocupantes y además se configuran como un fenómeno complejo de entender y de responder, teniendo en cuenta la diversidad de modalidades que ha asumido ese despojo y la multiplicidad de relaciones de propiedad y de tenencia de la tierra que se constituyen sobre cada predio.

El Estado colombiano ha venido adoptando diversas medidas de política, por un lado, para controlar el fenómeno del despojo y del abandono de tierras y, por otro, con el fin de reparar a las víctimas. No obstante, estos esfuerzos han resultado insuficientes ante el tamaño y la persistencia del abandono y despojo de tierras asociados al desplazamiento forzado. Los mayores avances se han observado en la prevención y protección de los derechos de la población en riesgo de desplazamiento y de la población desplazada, así como en el diseño de rutas de restitución, que sin embargo aún deben ser mejoradas o implementadas. Adicionalmente, varias de las agencias del Gobierno comprometidas en esta política han diseñado programas especiales y han dispuesto recursos para su aplicación: Acción Social, Incoder, SNR, MIJ, IGAC y FGN.

El proyecto de ley de restitución de tierras, que cursa, en mayo de 2011, en el Senado y hace tránsito para el tercero de cuatro debates, es una reacción contundente y necesaria del Estado colombiano para enfrentar con rigor a las mafias que lo tienen todo, en defensa de los desposeídos que no tienen nada. Por ello, a buena hora el Gobierno Nacional, mediante esta iniciativa, ha decidido levantar el velo que ha venido engañando a la sociedad colombiana

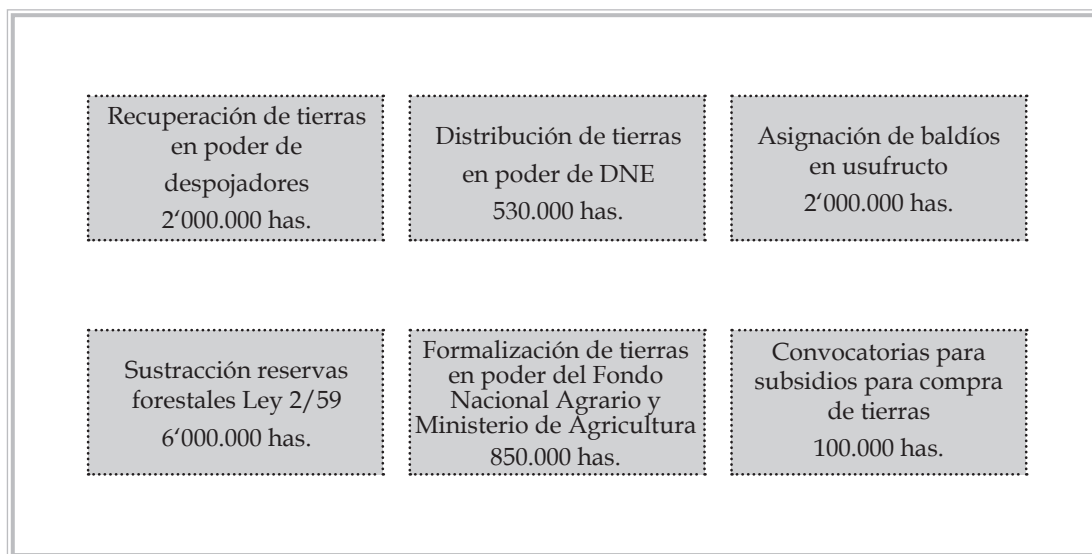
y mediante el cual se le ocultaban las verdaderas dimensiones de la conspiración mafiosa que ha despojado a miles de campesinos de sus predios, desfigurando la magnitud de los hechos frente a la tenencia y a la propiedad de la tierra en Colombia. El objeto fundamental de esta ley no es otro que dotar de herramientas extraordinarias al Estado para que pueda enfrentar y poner término a un alarmante fenómeno criminal, por culpa del cual los derechos de propiedad o legítima posesión de miles de colombianos han sido arrebatados.

El despojo de tierras a campesinos colombianos, de acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) es de alrededor de 2'000.000 de hectáreas cooptadas por despojadores y delincuentes. Como se muestra en la figura 4, este hecho no es el único que el Estado tiene que enfrentar, pero sí constituye una complejísima situación que se espera empezar a subsanar con la aprobación del Proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Las cifras actualizadas del RUPD a 20 de diciembre de 2010 arrojaban un total de 836.425 hogares incluidos en el RUPD, que representan 3'624.426 personas desplazadas. Según la información aportada por el estudio, elaborado en 2008 por el Gobierno Nacional para el levantamiento de la línea de base de los indicadores de goce efectivo de derechos, los hogares tenían 4,1 personas por hogar antes del desplazamiento. A pesar de que algunos de sus miembros originales ya no forman parte del hogar por fallecimiento, asesinato, desaparición o separación voluntaria o forzada después del desplazamiento, los hogares en la actualidad tienen en promedio 5,1 personas por hogar, 24% más que antes del desplazamiento.

El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta) incluye las cifras oficiales de las personas que han manifestado haber dejado predios o que están en riesgo de tener que hacerlo y que han acudido a las autoridades para solicitar la aplicación de medidas de protección sobre los mismos. El acumulado de hectáreas inscritas en el Rupta con fecha de corte a 31 de enero de 2011 se sitúa en 4.758.602, de las cuales 2.209.216 hectáreas han sido cobijadas por ruta de protección individual y 2.549.385 hectáreas por ruta colectiva.

Figura 2.

**Disponibilidad de tierras con trabas jurídicas
que es necesario solucionar**



La dramática situación del despojo en Colombia indica que cerca de 750.000 hogares campesinos fueron desplazados de sus territorios y 460.000 familias abandonaron un poco más de dos millones de hectáreas. Esta situación fue consolidada por violentos y mafiosos a través de distintas modalidades para apropiarse de las tierras de los colombianos. Algunas de éstas fueron:

- Compras forzadas a menor valor
- Falsificación o adulteración de documentos y registros
- Destierro
- Usurpación física de la posesión
- Destrucción de viviendas
- Sentencias judiciales o actos administrativos irregulares

Es igualmente importante anotar que el despojo de tierras fue legalizado muchas veces con transferencias forzadas, con la participación de notarios y registradores, y el rastro de los despojadores fue borrado por testaferros y múltiples trasposos a terceros de aparente buena fe.

Frente al anterior escenario, el MADR le propone al Congreso de la República dar trámite a un proyecto de ley bajo los siguientes supuestos:

- Es deber del Estado superar el “estado de cosas inconstitucional”, declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos de Seguimiento de esta sentencia, en especial el 008 de 2009.
- Es deber del Estado restituir las tierras a los despojados.
- Es preciso para ello acudir a la justicia transicional con normas especiales de protección a los despojados.

Para hacer posible el sueño de miles de colombianos de regresar a sus tierras y dentro de la obligación que tiene el Estado colombiano de restituir los derechos de propiedad de los predios arrebatados, el MADR ha propuesto la creación de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la creación del Registro de Predios Despojados como instrumentos administrativos de carácter transicional que permitirán realizar las acciones

de restitución de predios despojados por los violentos. La Unidad acreditará los derechos de los despojados por violencia y enviará las pruebas a la sala agraria del tribunal superior del distrito judicial correspondiente; además, los jueces invertirán la carga de la prueba contra los actuales propietarios y ordenarán mediante sentencia judicial la restitución y titulación al despojado. En este entendido, los tenedores de buena fe exenta de culpa deben probar, para reclamar una indemnización por parte del Estado colombiano, el valor catastral o el avalúo de lonja de propiedad raíz avalada por el IGAC a precios comerciales promedio.

El procedimiento de restitución de tierras que garantizará los derechos de los despojados, y que indemnizará igualmente a los propietarios de buena fe exenta de culpa, debe cumplir con los siguientes pasos, en aras de mantener la estabilidad jurídica en las regiones del país y de hacer de la restitución un procedimiento eficiente, eficaz y amable con los despojados, que no tomará más de cuatro meses bajo ninguna circunstancia y que dará atención preferencial a las mujeres. Por esta razón, en el proyecto de ley se ha diseñado el siguiente procedimiento:

- Registro de los predios despojados ante la U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (sólo se puede iniciar el procedimiento en relación con predios registrados).
- Procedimiento sumario ante las salas agrarias de los tribunales superiores de distrito judicial.
- Restitución de la propiedad y posesión despojada.
- Compensación a despojados que no sea posible restituir.
- Se notificará el proceso a quienes figuren con derechos inscritos, para que se hagan parte.
- Se les designará representante judicial a quienes no comparezcan.
- Se admitirán todos los medios de prueba.
- Se concentrarán todos los procesos relacionados con derechos sobre el predio.

Cumplido el procedimiento anterior, la sentencia ordenará la compensación a los despojados

a quienes no se les pueda restituir el predio, en primer lugar en especie y subsidiariamente en dinero; ordenará las compensaciones a favor de opositores de buena fe exenta de culpa, con recursos del Fondo Rotatorio de la U.A.E. y, en caso de existencia de proyectos agroindustriales, el juez podrá ordenar la constitución de usufructos a favor del opositor de buena fe.

Con el anterior procedimiento se pretende entonces subsanar la deuda social con una importante porción de la población colombiana; se pretende igualmente perseguir las propiedades de los violentos, los mafiosos y sus testaferros; se pretende tender los rieles para empezar procesos de reconciliación y poder pensar en hacer la paz entre los colombianos.

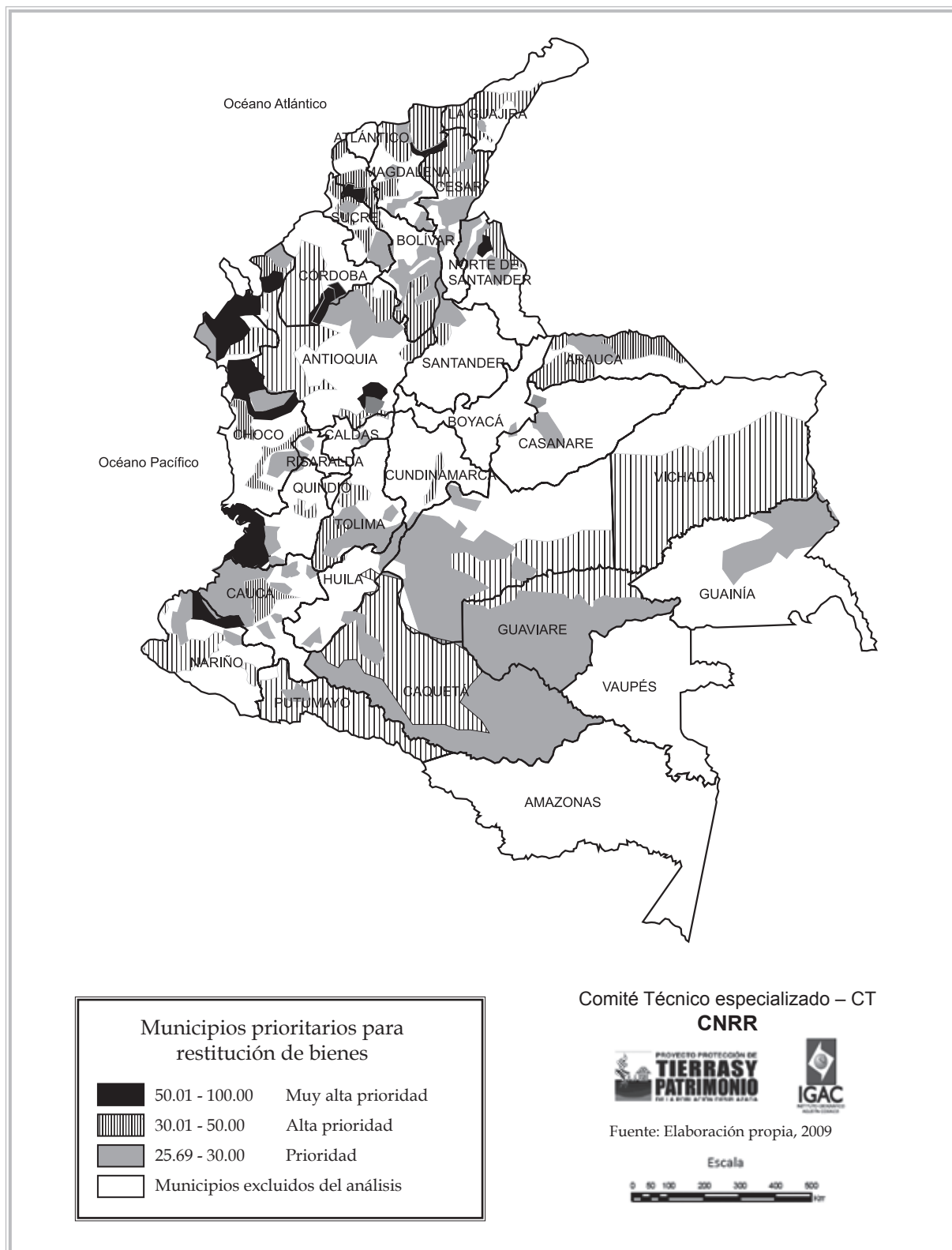
Sin embargo, muchas mentiras y mitos han rondado desde el momento en que el Gobierno anunció la presentación de esta política de justicia social y de reconciliación; muchas voces disonantes han engañado a la opinión pública y la han amedrentado haciendo uso de medios de comunicación para que se oponga a la restitución. En realidad, la restitución tiene grandes enemigos: los violentos, los mafiosos y sectores políticos retardatarios que defienden intereses de terratenientes que ven sus intereses vulnerados, pues la ley no sólo garantiza los derechos de los despojados, sino de los tenedores de buena fe exentos de culpa.

Sobre la restitución no existe un consenso. Sus detractores, temerosos de los resultados de la misma, han lanzado ataques desde diversos flancos para desvirtuar la ley misma y su impacto sobre la sociedad. El Estado ha respondido a los señalamientos y temores con contundencia técnica y con voluntad política. Por lo anterior, vale la pena observar en el mapa (figura 3) que se presenta a continuación las zonas donde se generarán procesos de restitución de tierras, para así entender los alcances y dinámicas de este proceso.

Según lo anterior, es importante desvirtuar aquellos comentarios provenientes de los caricaturistas de esta política, que han enfilado sus baterías en contra de esta iniciativa, que busca, como se ha señalado desde el inicio de este documento, reparar la inmensa deuda social con los campesinos colombianos.

Figura 3.

Municipios prioritarios para restitución de tierras en 2010



El primer mito construido por los caricaturistas y enemigos de la restitución es que la ley propicia el abuso contra propietarios legítimos, que serán acusados de despojadores, y pesará sobre ellos la inversión de la carga de la prueba. Nada más alejado de la realidad jurídica que la anterior afirmación; la ley no propiciará el supuesto abuso contra propietarios legítimos en tanto no será posible acudir ante la justicia acusando a otra persona de ser despojador de cualquier predio. La acción se restringe a los predios inscritos y es necesario tener en cuenta que se estipula como paso fundamental en el proceso, como fue explicado con suficiencia en acápite anteriores de este documento, el registro de predios como requisito de procedibilidad; la inscripción de un predio ante la Unidad Administrativa Especial de Tierras Despojadas implica un proceso ordenado de verificación del despojo del predio; el proceso de inscripción tiene control jurisdiccional y el proyecto contempla fuertes penas para quien inicie un proceso de restitución sin derecho a ello.

El segundo mito promovido ante la opinión pública es que la ley genera inestabilidad de la propiedad. Lo anterior es posible desmentirlo teniendo en cuenta que las normas transicionales sólo se aplican desde el 1.º de enero de 1991 hasta el 1.º de enero de 2011; los procesos sólo se pueden iniciar una vez el Estado haya comprobado que el predio fue despojado; a todo propietario o poseedor inscrito se le notificará la solicitud de restitución para que pueda hacer valer sus derechos; los propietarios de buena fe exenta de culpa o con títulos anteriores al período de aplicación de la ley tendrán la protección legal del derecho de propiedad; y los procesos estarán a cargo de jueces del más alto nivel.

El tercer mito que se le ha adjudicado a la restitución por los enemigos de la ley es que los adquirentes de buena fe perderán sus derechos de propiedad. Lo anterior puede desmentirse fácilmente con distintos argumentos, empezando por que el procedimiento garantiza los derechos adquiridos de buena fe exenta de culpa; en ese entendido, la sentencia ordenará las compensaciones a favor de opositores de buena fe exenta de culpa, a cargo del Fondo Rotatorio de la U.A.E. de

Gestión de Tierras Despojadas. En caso de existencia de proyectos agroindustriales, el juez podrá ordenar la constitución de usufructos a favor del opositor de buena fe; finalmente, vale la pena volver a señalar que la buena fe exenta de culpa origina títulos protegidos por la ley.

El cuarto mito sobre la restitución es la errónea afirmación de que el Estado expropiará a propietarios legítimos para entregar tierras a los despojados. Ante la anterior afirmación es necesario tener en cuenta que el proceso de inscripción de predios implica un procedimiento de verificación del despojo de los predios; el catastro de predios despojados se constituirá confrontando todas las bases de datos de predios despojados existentes y previo un minucioso trabajo de campo sobre los predios; las inscripciones son impugnables ante la justicia transicional y la rama jurisdiccional es la encargada de determinar la restitución del predio y las compensaciones, con participación de los propietarios legítimos y de quienes consideren tener derechos relacionados con el predio.

El último de los mitos contruidos sobre esta política, y sobre la base de la deuda social con los despojados de las tierras en Colombia, es que la restitución de tierras generará una guerra civil. Frente a esta afirmación desproporcionada acerca de los efectos que produciría la restitución es posible señalar, para contraargumentarle a los opositores de esta importante iniciativa, que la guerra civil la hemos vivido durante los últimos años de desprotección a la propiedad campesina; los campesinos asesinados y la sangre de los militares y los policías caídos en combate y en alevos atentados están en la conciencia de los despojadores, que hicieron la guerra para apropiarse de la tierra campesina. El Estado protegerá a los propietarios de buena fe exenta de culpa y diseñará mecanismos de protección para quienes la justicia restituya sus derechos sobre la propiedad, pues desde los inicios del programa mismo (antes incluso de ser sancionada la ley), los violentos han querido mancillar los procesos de restitución amedrentando a la sociedad y a los despojados con viles y crueles asesinatos de líderes cuyo único pecado ha sido reclamar sus legítimos derechos.

Esta obra se terminó de imprimir en mayo de 2011
en los talleres gráficos de Impresos JC Ltda.
Carrera 62 No. 4d - 27/29/31 Tels.: 261 65 88 - 261 03 89
Bogotá, D. C., Colombia