

La restitución de tierras un propósito Nacional

Memorias del Seminario de Restitución de Tierras
Octubre 20 de 2010



**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
DESARROLLO RURAL**

**AGENCIA DEL GOBIERNO DE
ESTADOS UNIDOS PARA EL
DESARROLLO INTERNACIONAL
(USAID)**

**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
PARA LAS MIGRACIONES (OIM)**

Y

REVISTA SEMANA

**La restitución de tierras:
un propósito nacional
Memorias del Seminario de Restitución
de Tierras
Octubre 20 de 2010**

Bogotá D.C., Octubre de 2010

**La restitución de tierras:
un propósito nacional.
Memorias del Seminario de Restitución
de Tierras. Octubre 20 de 2010**

© Organización Internacional Para las Migraciones (OIM)
Agencia del Gobierno de Estados Unidos para
el Desarrollo Internacional (USAID)
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Foros Semana

El presente documento ha sido elaborado con el fin de recoger las memorias del seminario “La restitución de tierras: un propósito nacional” organizado por la Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Organización Internacional Para las Migraciones (OIM), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o Foros Semana.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y contó el apoyo técnico de la Organización Internacional para las migraciones (OIM). Los contenidos expresados en estas memorias pertenecen a cada uno de sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones de OIM, USAID, Semana y el Ministerio de Agricultura.

Sistematización y textos: Omar Gutiérrez Lemus
Diseño y diagramación: Samara Castro C.

Impreso en Colombia – Printed in Colombia
Bogotá, Diciembre de 2010

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS: UN PROPÓSITO NACIONAL	6
SALUDOS	
Marcelo Pisani, Jefe de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM	8
Michael McKinley, Embajador de Estados Unidos en Colombia	9
INSTALACIÓN	11
Discurso completo de Juan Manuel Santos Calderón Presidente de la República de Colombia	
PRESENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TIERRAS Y DEL PROYECTO DE LEY 085 DEL 7 DE SEPTIEMBRE DE 2010 “POR LA CUAL SE ESTABLECEN NORMAS TRANSICIONALES PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS”, RADICADO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	
Juan Camilo Restrepo, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural	17
ALCANCE PRESUPUESTAL Y PLANEACIÓN PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS	19
Hernando José Gómez Director Departamento Nacional de Planeación, DNP	
PANEL I: LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS	22
Juan Manuel Ospina Gerente Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER	22
Zaida Barrero, Superintendente de Notariado y Registro	22
Iván Darío Gómez, Director Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC	24
Sergio Jaramillo, Alto Consejero de Seguridad Nacional	26
RELATORÍA PANEL I: “INSTITUCIONALIDAD PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS” MODERADOR: NICOLÁS PÉREZ.	27
PANEL II: RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y EL MODELO AGRARIO COLOMBIA	
Absalón Machado, Informe Nacional de Desarrollo Humano	28
Alejandro Reyes, Investigador Social, Asesor Ministerio de Agricultura	30
Ana María Ibáñez, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, Universidad de los Andes	32
Eduardo Pizarro, Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR	35
Monseñor Fabio Henao, Pastoral Social	36
RELATORÍA PANEL II: “RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y MODELO AGRARIO EN COLOMBIA”. MODERADORA: DIANA MEDRANO.	38

PANEL III:	
LOS GREMIOS Y TRABAJADORES FRENTE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA	39
María Mercedes Cuellar, Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria	39
Roberto Bruce, Federación Colombiana de Ganaderos- FEDEGAN	39
Rafael Mejía, Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC	40
Luis Alejandro Pedraza, Vicepresidente Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT	41
William Millán Monsalve, Secretario General Adjunto Confederación General del Trabajo, CGT	42
Luís Alejandro Jiménez, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC	43
Carlos Ancizar Rico, Asociación Campesina Colombiana, ACC	45
RELATORÍA PANEL III: “LOS GREMIOS Y TRABAJADORES FRENTE A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA.” MODERADOR: FERNÁN BEJARANO	46
PANEL IV:	
LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA.	48
Clara López, Polo Democrático Alternativo, PDA	48
Juan Fernando Cristo, Senador Partido Liberal Colombiano	50
Carlos Martínez, Partido Conservador Colombiano	51
RELATORÍA PANEL IV: “LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA”. MODERADOR: ANTONIO RENGIFO	52
PANEL V:	
LAS VÍCTIMAS Y LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA.	54
Emiro Sánchez, Asociación de Campesinos Desplazados del Urabá y Córdoba	54
Orlando Causado Salcedo, Asociación de Víctimas de Chengue	54
Gabriel Antonio Pulido Contreras, Asociación de Víctimas de Mampuján	55
Carmen Palencia, Asociación de Víctimas-Urabá	56
Germán Marmolejo, Comunidades Negras del Chocó	57
RELATORÍA PANEL V: “LAS VÍCTIMAS Y LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA”. MODERADORA: HEIDI ABUCHAIBE	58
PANEL VI:	
LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y LAS POLÍTICAS DE TIERRAS.	60
Sandis Padilla, Secretaria de Gobierno Cartagena	60
Horacio Serpa Uribe, Gobernador de Santander	61
RELATORÍA PANEL VI: “LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y LAS POLÍTICAS DE TIERRAS”. MODERADOR: EDGAR GONZÁLEZ.	61
CONCLUSIONES	
Alejandro Reyes	63

INTRODUCCIÓN

El seminario “La restitución de tierras: un propósito nacional” convocado por el Ministerio de Agricultura con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Revista Semana reunió en la ciudad de Bogotá una amplia y variada gama de opiniones informadas alrededor de la problemática de la restitución de tierras, entre éstas la del propio Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón.

Igualmente, participaron en la discusión los voceros de las asociaciones de víctimas, los gremios, los sindicatos, los partidos políticos, la academia, los medios de comunicación, la cooperación internacional y los representantes del Estado central, departamental y municipal.

La nota común que predominó en las distintas intervenciones fue el apoyo a la iniciativa del Gobierno de presentar el proyecto de Ley sobre Restitución de Tierras. Aún así, la mayor parte de los expositores incluyeron también recomendaciones, observaciones críticas y distanciamientos del proyecto.

A través de estas memorias se pretende recoger el sentimiento general del Seminario y la multiplicidad de los argumentos y posiciones expuestas por cada uno de los participantes. Con la pretensión de recoger de forma sintética pero fiel a las ideas expresadas, a continuación se presenta una sinopsis de cada una de las intervenciones.

LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS: UN PROPÓSITO NACIONAL

Juan Camilo Restrepo
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos tiene el propósito indeclinable de pagar la deuda histórica con quienes fueron injustamente despojados de sus tierras por cuenta del terror desatado por los grupos violentos. Uno de cada tres campesinos fue desplazado de su territorio por presión armada y muchas comunidades fueron diezmadas o desterradas al exilio urbano en condiciones de indigencia. La atención humanitaria de emergencia ha aliviado en parte esta catástrofe social, pero la recuperación de la seguridad, que ha restablecido el control estatal sobre gran parte del territorio nacional, permite dar el paso adicional de reparar el daño patrimonial con la restitución de las tierras despojadas.

El gobierno sabe que esta tarea enfrenta enormes dificultades. Una es la resistencia de los despojadores, sus testaferros y beneficiarios de la tierra robada, que anuncian atentados contra los reclamantes de tierras. Otra es la debilidad del tejido social de las comunidades expropiadas y sus condiciones de indefensión y vulnerabilidad, entre las cuales está la informalidad de sus derechos de tenencia, pues solo uno de diez tenía escritura registrada de propiedad. Aún más, el propio Estado ha fallado en gran medida en su responsabilidad de registrar y proteger los derechos de los campesinos a la tierra que trabajan y cuidan para sostener a sus familias.

Los campesinos colombianos no pueden seguir ignorados por el Estado que está constituido para defender a sus ciudadanos. Sus derechos a tener una vida digna empiezan con el derecho a la seguridad, para que puedan recuperar el control sobre sus recursos vitales y su entorno territorial, y restablecer así su patrimonio y la generación de sus ingresos con su propio trabajo sobre la tierra, como siempre lo han hecho. Además tienen derecho al desarrollo rural, para disponer de los bienes públicos del buen gobierno, la justicia, la educación, la salud, la ciencia y la tecnología, las vías de comunicación y el acceso justo a los mercados de bienes y servicios. Y tienen derecho a participar en la democracia, a asociarse y organizarse, a expresar sus preferencias y reclamar sus derechos, a construir sus proyectos de futuro y luchar por una vida mejor para ellos y sus hijos.

El gobierno se compromete a defender a las víctimas del despojo de la tierra como su aliado inquebrantable, porque está convencido

que reparar el daño masivo de la sociedad rural es el camino para superar el conflicto y derrotar la dominación de los criminales, que se adueñaron de sus territorios para invertir en tierra las ganancias del pillaje y gozar del santuario para seguir sus negocios ilegales a sangre y fuego. La seguridad de los campesinos le cierra a los violentos el último refugio donde pretenden reproducir sus empresas criminales a costa de la sociedad y es el camino para recuperar su confianza y lealtad y consolidar la seguridad nacional. Colombia no acepta la violencia de robo como modo legítimo de apropiación de la tierra y rechaza la dominación abusiva de los indefensos por medio del terror.

La restitución de las tierras será el primer paso de una transformación profunda del agro, que empieza con justicia reparativa pero avanza hacia la justicia distributiva y la eficiencia económica, para que las comunidades campesinas desplieguen su potencial de desarrollo, superen los niveles críticos de pobreza y desempleo, fortalezcan la democracia, recuperen la seguridad alimentaria del pueblo colombiano y aceleren el ritmo de la prosperidad a la que podemos aspirar con la gestión sostenible del territorio que pertenece también a las generaciones que heredarán el suelo patrio.

El gobierno nacional quiere agradecer los aportes intelectuales que los representantes de la sociedad hicieron a la iniciativa para la restitución de tierras que cursa en el Congreso de la República, que fueron expuestos en el “Seminario de restitución de tierras, un propósito nacional” y que están consignados en esta separata. Este importante evento contó con el apoyo de la Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el DNP, la Revista Semana y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

SALUDOS

A manera de bienvenida e introducción al Seminario, los organizadores del evento presentaron su saludo y resaltaron la importancia social e institucional del proyecto de ley de restitución de tierras.

*Marcelo Pisani,
Jefe de Misión de la Organización Internacional
para las Migraciones OIM*

En el marco de su misión en Colombia, OIM apoya la política pública que se desarrolló a partir de la Ley 975 de 2005, que le reconoció a las víctimas los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, instrumentos necesarios para el logro de la reparación y reconciliación y que contribuyen a superar la tragedia humanitaria que afecta a estas familias.

Colombia está viviendo una coyuntura histórica. Un reflejo de esto es la determinación del Gobierno para continuar avanzando en la reparación a las víctimas del conflicto interno y en la restitución de las tierras a los campesinos que fueron objeto de despojo de sus bienes en las últimas décadas.

La OIM celebra la presentación del Proyecto de Ley 085 por la cual se establecen normas de justicia transicional para la restitución de tierras. Esta iniciativa es de gran importancia si se considera que, en ocasiones, las normas ordinarias pueden resultar limitadas para resolver la restitución de tierra a las víctimas del desplazamiento forzado.

Este proyecto de ley busca garantizar apoyo efectivo a la resolución de la problemática que aqueja a la población víctima del desplazamiento, por cuanto crea normas eficaces y brinda soluciones específicas a cada una de las tipologías del despojo identificadas.

*Michael McKinley,
Embajador de Estados Unidos en Colombia*

Me complace estar hoy con ustedes para la inauguración de este seminario, ofreciendo diversas perspectivas puntuales sobre el tema de Restitución de Tierras.

Desde la comunidad internacional, somos bien conscientes del momento histórico que atraviesa el país. Y, ayer tuve el honor de firmar un nuevo acuerdo de apoyo con el señor Ministro de Agricultura. Por ello estamos sumamente comprometidos con el apoyo a las diversas iniciativas del gobierno nacional en la importante y compleja tarea de restituir integralmente los derechos y bienes a quienes como efecto de la violencia en Colombia han sido despojados de ellos.

Desde la aprobación de la Ley de Justicia y Paz, hemos visto avances importantes en la visibilización de las víctimas, el reconocimiento de sus derechos, y la necesidad de aclarar la verdad de los hechos y restituir sus bienes. Son acciones que buscan restaurar la dignidad de las mismas.

Entendemos que los asuntos relacionados con la propiedad de la tierra tienen incidencia directa sobre la efectiva garantía de derechos y la posibilidad de desarrollo de los ciudadanos de un estado democrático como el colombiano.

Reconocemos además que esta no es una tarea fácil, considerando la situación del sector rural, el uso de los suelos y la alta concentración de la propiedad en el país.

Adicionalmente, como resultado de dinámicas generadas por la violencia y el narcotráfico, ha resultado un fenómeno de despojo a campesinos y de forma desproporcionada a comunidades indígenas y afrodescendientes.

Este fenómeno generó ventas forzadas a precio irrisorio, títulos fraudulentos, despojo material y destrucción de las viviendas y cercas que delimitaban los predios.

Las cifras oficiales del Ministerio de Agricultura, como ya se mencionó, informan que más de 2 millones de hectáreas fueron abandonadas por más de 460.000 familias desplazadas. La situación es aún más compleja cuando en muchos casos, este despojo fue legalizado y la propiedad fue transferida a testaferros quienes a su vez han vendido a terceros que compran de buena fe.

Sobre todos estos escenarios apoyamos que se adelante un proceso de restitución integral de tierras, implementando un programa masivo e intensivo de titulación y formalización de la propiedad en Colombia.

Igualmente es indispensable garantizar la vida y labor de las co-

munidades, víctimas, jueces, defensores y oficiales gubernamentales comprometidos con este proceso, para evitar que mayores actos de violencia impidan el buen desarrollo de esta crucial tarea.

Aunque sabemos que la tarea por delante es inmensa se debe reconocer que ha habido progresos.

Hasta el momento más de 23.000 víctimas han reclamado tierras en el marco de Justicia y Paz sin contar las reclamaciones hechas ante la Defensoría del Pueblo y las Comisiones Regionales de Restitución de bienes.

Hasta la fecha también hay importantes resultados en el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población desplazada, creado en el 2003 y apoyado por la comunidad internacional, que ha protegido más de 115.000 propiedades rurales, equivalentes a 4 millones de hectáreas en 885 municipios.

Reconocemos el gran reto, compromiso y voluntad política del Gobierno de Colombia. Sabemos del largo camino por recorrer en este sentido, y eventos como este permiten demostrar el compromiso de la comunidad internacional con un proceso de reparación integral de derechos y bienes a víctimas de la violencia en Colombia.

Confiamos que este espacio sirva para fortalecer, adaptar y proponer mecanismos complementarios en este esfuerzo. Buen trabajo.

Muchas gracias.

INSTALACIÓN

Discurso completo de Juan Manuel Santos Calderón Presidente de la República de Colombia

“Tantas veces como sea necesario asistiré a este tipo de eventos para defender e impulsar ese compromiso del alma que tenemos: resarcir a los millones de colombianos que han sido expulsados de sus tierras y han padecido la violencia.

Este proyecto debe asumirse y entenderse como un verdadero propósito nacional, porque es una gran deuda moral y humanitaria que tenemos todos los colombianos con las víctimas.

El desafío es reparar a esta población, que para colmo de males está hoy también sumida en la pobreza.

Hemos establecido que esa deuda histórica debemos saldarla a través de tres pilares, que buscan reparar a las víctimas y devolverles la productividad a ellas y al campo al mismo tiempo.

Uno de los pilares es la Ley General de Tierras. Estamos avanzando en la elaboración del proyecto, pero ya he dicho que éste buscará optimizar el uso de la tierra, cerrar la expansión de la frontera agraria y darles condiciones a los campesinos para que verdaderamente sean exitosos empresarios del campo. Lo que hemos dicho tantas veces: queremos que todos los campesinos sean un Juan Valdez próspero.

El segundo pilar de este gran propósito nacional es la Ley de Víctimas, que presenté al Congreso –personalmente– el pasado 27 de septiembre.

Esta ley busca ser un punto de partida para un periodo de transición de 15 años en el que debemos reparar –a nivel social, económico, psicológico y simbólico– a cerca de, se calculan, 4 millones de desplazados y víctimas de otros delitos derivados de la violencia.

Yo creo que es el plan de reparación más audaz que se ha hecho o que se pretende hacer en la historia de la humanidad, y usted me corregirá doctor (Eduardo) Pizarro (Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación) si es así o no.

El tercer pilar es –precisamente– el tema que hoy nos convoca en este seminario: la Restitución de Tierras Despojadas.

Es un capítulo incluido en la Ley de Víctimas, pero –por su alcance e impacto– lo consideramos como otro pilar en nuestro objetivo de devolverles la productividad a las víctimas y al campo.

Esperamos que estas iniciativas sean aprobadas el próximo año, pero quiero decirles que no vamos a esperar hasta ese momento para iniciar la devolución de las tierras despojadas.

¡Ya le dimos la largada a ese proceso!

¡El proceso de restitución de tierras empieza ya, esta semana!

Por eso tenemos estructurado y listo todo un plan de choque para avanzar inmediatamente en la materia.

En total, nos proponemos restituir y formalizar 312 mil hectáreas de tierra a casi 130 mil familias campesinas, en una primera etapa de este plan que está contemplado que comienza ahora y termina en abril del año entrante.

Todo está definido: las regiones, las poblaciones beneficiadas, el presupuesto estimado que se necesita y hasta el número de abogados que se requieren para este proceso, y usted me dirá, doctor Juan Manuel Ospina (Director del Incoder) si eso es cierto o no.

Contempla varios componentes, de los cuales quiero resaltar los siguientes, cuyos resultados esperamos que sea para finales de abril a más tardar.

El primer componente, consiste en restablecer derechos frente al despojo administrativo del cual fueron objeto las tierras de los campesinos desplazados.

Sobre este tema, el Ministro de Agricultura (Juan Camilo Restrepo) anunció la semana pasada que serán revocadas varias resoluciones del Incoder, lo que antes se llamaba el Incora.

Se trata de predios que inicialmente habían sido entregados a los campesinos, pero que luego debieron abandonar por amenazas de grupos armados ilegales; así, sus terrenos fueron readjudicados a terceros de manera fraudulenta.

Las resoluciones que revocaremos corresponden a áreas en Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Tolima, Antioquia y Cesar, y el proceso será acompañado por organismos como la OEA y la Oficina de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia.

De ahí aspiramos devolver más de 6.000 hectáreas para 220 familias campesinas.

Un segundo componente del plan de choque se refiere a la formalización de la propiedad rural.

Con este buscamos titular 2.631 predios baldíos en manos de las entidades territoriales, y formalizar la propiedad de otras 592 parcelas que están en el Fondo Nacional Agrario.

Aquí estamos hablando, en total, de 3.223 familias beneficiadas con más de 21 mil hectáreas de tierra para trabajar.

El tercer componente consiste en un plan de acción en conjunto entre la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Incoder que facilite la entrega y recibo de los predios rurales en extinción de dominio.

La idea es que sean transferidos de forma definitiva al Incoder los predios con vocación agropecuaria, pesquera o forestal.

La meta de este componente es llegar, en una primera etapa, a disponer de unas 19.500 hectáreas para casi 1.300 familias.

El cuarto punto es el componente más amplio de este plan de choque, y es el que tiene que ver con nuestras minorías.

Nos hemos propuesto la constitución de 23 resguardos indígenas, tanto para aquellos que hoy habitan sus tierras sin título de propiedad, como para quienes no las poseen hoy en día por diferentes circunstancias.

Ampliaremos, además, otros 21 resguardos indígenas en los que la tierra actual es insuficiente para su desarrollo económico o para el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad; o, incluso, porque en el resguardo no fueron incluidas la totalidad de las tierras que ocupan tradicionalmente o que constituyen su hábitat.

También estamos comprometidos con reconocer el derecho de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en la Cuenca del Pacífico. Antes de que se termine este primer plan de choque vamos a formalizar siete títulos colectivos para grupos del Chocó, del Valle del Cauca y de Bolívar.

La población beneficiaria de estas minorías étnicas nos da un total de 21.600 familias negras e indígenas, a lo largo de 252 mil hectáreas en varias regiones del país.

El quinto y último componente que quiero resaltar es un proyecto especial en la zona de los Montes de María, en donde estaremos mañana.

Y haremos un profundo diagnóstico de esta zona para recopilar información en todas las áreas posibles: biofísica, económica, social, ambiental, de tenencia de la tierra, presencia institucional y capacidad organizativa, y capacidad de gestión de los actores rurales.

La idea es hacer de esta región, que logramos recuperar de las manos de los violentos, los Montes de María, una zona de reserva campesina modelo, que –para este caso particular– beneficiará a más de 82 mil familias de una región tan afectada por la violencia.

Yo me acuerdo muy bien cuando dimos de baja a –Martín Caballero– que llegamos a Carmen de Bolívar, la felicidad de la gente era realmente impresionante. Nos decían: –es que hemos vivido bajo el yugo de la violencia durante tanto tiempo, que ahora estamos viendo una luz de esperanza–.

Lo que queremos es que esa gente, esa luz de esperanza se convierta en realidad.

Esto es, a grandes rasgos, el plan de choque; pero –les insisto– ¡apenas estamos hablando de la primera cuota de ese compromiso con las víctimas!

El acelerador real para la restitución se dará una vez el Congreso apruebe nuestras iniciativas.

Esta semana escuché en la radio que los campesinos, en los últimos 30 años, han sido desplazados de más de 6 millones de hectáreas de tierra productiva, según un estudio de la comisión que hace seguimiento al fallo de la Corte Constitucional sobre desplazados.

Además del drama humanitario que eso implica, calculen ustedes los años de atraso que cargamos como un lastre, debido a esa tremenda improductividad en nuestros campos.

Supe de otros datos del mismo estudio, que incluye además una encuesta; dice que el 50 por ciento de los desplazados aceptaría retornar a sus predios si mejoran las condiciones de seguridad.

También asegura que dos terceras partes de los desplazados se sentían propietarios –al momento del despojo– a pesar de no tener formalizados sus derechos sobre la tierra; incluso, apenas el 9 por ciento de los desarraigados tenía escritura de propiedad.

¡Eso es precisamente lo que queremos cambiar!

Por eso, los esfuerzos de todo este plan de choque están enfocados –justamente– en regiones que fueron objeto de desplazamiento masivo y en zonas donde, además, se está consolidando la presencia del Estado, en ese proceso de consolidación donde muchas de las embajadas y los países nos han ayudado tanto, como por ejemplo también en La Macarena.

Haremos que el retorno de nuestros campesinos se haga en óptimas condiciones de seguridad, pero no sólo en materia de orden público; hablo también de seguridad jurídica, de manera que cada campesino tenga una garantía legal –¡un título!– que los acredite como dueños de la tierra que habitan y cultivan.

Por eso quiero que redefinamos el concepto de “consolidación”, que hasta ahora se ha entendido como la presencia del Estado, de su Fuerza Pública y de sus instituciones en todo el territorio nacional.

A partir de ahora, deberíamos entender la “consolidación” de una zona o región cuando se titulen las propiedades de sus campesinos.

Como Gobierno debemos repetirnos cada día, que “consolidar” significa “titular”, “consolidar” es “titular”.

Y esta frase no es mía, esta frase tengo que pagarle los derechos de autor a Alejandro Torres, que aquí está presente, que fue el que nos inspiró: “consolidar es titular”, y a eso nos vamos a dedicar.

Ya dimos un primer paso, el pasado 3 de septiembre, cuando acordamos la entrega de 1.600 hectáreas en Simití (Bolívar), que habían sido despojadas por el paramilitar alias ‘Macaco’.

Esos predios serán administrados por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y las tierras podrán ser trabajadas por 400 familias de la región, que se beneficiarán con su producción.

La idea es que se entreguen desde ya las miles de hectáreas en manos de la Dirección Nacional de Estupecientes, así como las recibidas por

Acción Social a manera de reparación a través de la Ley de Justicia y Paz.

Pasado el tiempo del plan de choque –y una vez el Congreso apruebe la Ley de Víctimas– el capítulo de restitución de tierras nos permitirá avanzar en otros objetivos.

Podremos, por ejemplo, obtener facultades para el uso de predios productivos incautados y vincularlos a programas de entrega de tierras; también la Ley dará pie a la elaboración de un sistema de información detallado sobre despojo –hasta el nivel predial– que permita identificar a los desarraigados.

En todo caso, los propietarios honestos, que han trabajado con dedicación y rectitud, pueden estar tranquilos.

Se ha dicho que esto va a convertirse en una cacería de brujas, ¡y eso no es cierto! vamos a establecer todos los mecanismos y tener todo el cuidado posible.

Para evitar suspicacias, precisamente, decidimos retirar –del capítulo de restitución– la mención que se hace sobre designar áreas globales de despojo.

Eso ya está conversado con el Ministro Restrepo y los ponentes de la iniciativa, de manera que cada caso se estudiará por separado, predio por predio.

Desde aquí quiero hacerles un reconocimiento a los congresistas, quienes han entendido que este es un propósito nacional. Todo el mundo –y el mundo lo digo literalmente–, aquí en Colombia y por fuera– tiene un gran interés en que esto salga adelante.

Los miembros del Partido de la U, del Partido Conservador, de Cambio Radical y del liberalismo han asumido esto como un compromiso patriótico.

Ayer estuvimos desayunando con la Comisión Primera de la Cámara, 43 miembros de la Comisión Primera, todos se pusieron de acuerdo, hicieron las preguntas muy pertinentes, se aclararon las dudas que había y espero que se inicie el proceso con la aprobación allá en esa Comisión ojala la semana entrante.

¡El país espera que tanto el Ejecutivo como el Legislativo estemos a la altura de este reto que no da más espera!

¡Y así lo haremos!

Tengo la certeza de que los partidos y los parlamentarios seguirán debatiendo estas iniciativas con el rigor y la seriedad histórica que amerita el tema.

¡Todos entendemos que el bienestar de las víctimas no tiene color político!

El espíritu de los tres pilares es que las víctimas y los despojados puedan reconstruir sus proyectos de vida, con una atención integral que les dé bases sólidas para reintegrarse al aparato productivo.

Ésta es una de nuestras metas fundamentales –como nación unida– para encaminarnos hacia la paz de Colombia y dar el salto a la prosperidad.

Así lo han entendido otros sectores; incluso medios de comunicación como la revista ‘Semana’. Desde allí he sentido –además de una crítica ecuánime– un patriótico respaldo hacia esta iniciativa, que en definitiva sólo busca favorecer a los desplazados y otras víctimas de la violencia que nos ha azotado durante demasiado tiempo.

El país, en su mayoría, ha comprendido que devolverle la tierra al campesino –que sabe trabajarla con vocación y sudor– es una oportunidad para el desarrollo, para convertirnos en la gran despensa de un mundo que cada vez requiere más fuentes de alimentos.

Quiero agradecerle al Ministro Juan Camilo Restrepo, quien ha demostrado carácter, determinación y entrega para liderar este proceso de restitución de tierras.

Me tranquiliza, además, que el Incoder esté dirigido por el doctor Juan Manuel Ospina, quien ya anunció investigaciones contra funcionarios que en el pasado habrían facilitado la adjudicación de títulos de manera irregular.

Como decía un poeta: “Estamos haciendo justicia a los hombres y mujeres del campo; a los presentes en la gestión de la vida, a los ausentes en la insensatez de la muerte”.

Ayúdenme a que, como país, hagamos justicia: Ustedes representan aquí a organizaciones de víctimas, a partidos políticos, a gremios económicos, a centrales de trabajadores, a organizaciones campesinas, a entidades territoriales, académicos e instituciones públicas.

Unidos podemos devolverles el bienestar a millones de colombianos inocentes que padecieron la violencia en este país.

Dije el 27 de septiembre que para mí habrá valido la pena ser Presidente de la República si tan solo este proyecto a favor de las víctimas y los desplazados se hace realidad.

Hoy voy más allá: creo que aprobar estas iniciativas, con la ayuda de ustedes –para pagar esa deuda moral con millones de colombianos– se convertirá en uno de los mayores logros de nuestras vidas.

Habiendo conseguido esto, podremos pararnos en frente al espejo y en frente a Dios y justificarle –con esta sola obra- nuestro paso por el mundo.

Presentación de la política de tierras y del proyecto de ley 085 del 7 de septiembre de 2010 “por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras”, radicado en el congreso de la república

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ilustró la naturaleza y espíritu de la ley.

**Juan Camilo Restrepo
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural**

El gobierno está trabajando en dos iniciativas referidas a la tierra. La primera, que ya fue presentada a consideración de la Cámara de Representantes, es la ley que ahora se ha integrado con la ley de víctimas, y que versa sobre los procesos de restitución de las tierras de las víctimas despojadas de ellas. Un segundo grupo de iniciativas aún deben ser consultadas con las comunidades indígenas y afrodescendientes, se espera que sean presentadas como la ley integral de tierras en el primer trimestre del año 2011. Esta ley es diferente de la restitución misma; busca promover mejoras institucionales en el uso de la tierra en Colombia puesto que, por diversas razones, se viene dando una morfología del uso de la tierra que no es la óptima. En efecto, mientras que hay cerca de 38 millones de hectáreas dedicadas al uso de la ganadería extensiva, hay sólo 5 millones de uso puramente agrícola, esta proporción es contradictoria porque diversos estudios indican que una hectárea en agricultura genera un valor agregado para la economía 12 veces superior al que genera en ganadería extensiva.

Colombia tiene una gran cantidad de tierras, con una política forestal audaz puede convertirse en una potencia forestal y de productos maderables a la altura de Chile o de Brasil. Estas políticas de tierras, que quedarán plasmadas en la segunda ley que llegará al Congreso, buscarán también avanzar en ciertas normas que faciliten la titulación de la propiedad agraria en Colombia. La formalización es muy importante porque un campesino que no tiene títulos formales sobre su predio no tiene acceso al crédito, a la hipoteca ni a subsidios; no tiene acceso a la movilidad social que brinda la sociedad moderna; pero lo más grave: no se empodera, sentimiento que tiene quien se sabe poseedor del título pleno de la tierra que trabaja. Esa es una de las trampas que impide que muchas regiones salgan de situaciones endémicas de pobreza y alcancen mejores índices de prosperidad.

La frontera forestal del país fue definida hace cerca de 60 años, ocupaba entonces un poco más de la mitad del territorio continental de la Nación. Pero se han perdido ya cerca de 6 millones de hectáreas de bosques debido a colonizaciones y poblamientos. Por eso esta ley propone redefinir la reserva forestal de una manera más estricta y más puntual, concentrarla donde realmente sobrevive.

El Gobierno ha empezado a acelerar la marcha de la restitución mediante el plan de choque mencionado por el Presidente; este plan es un testimonio de la inmensa decisión política del Gobierno, su ejecución ya empezó e irá hasta el mes de abril de 2011. Al enmarcarse dentro de la justicia transicional la Ley de Restitución va a acentuar los propósitos del plan, busca que el despojado de la tierra pueda acceder de una manera más sencilla a la justicia agraria especial, para que ésta le reintegre el título que tuviera antes del despojo.

El gobierno es consciente de que para conseguir la paz los colombianos deben encontrar la lucidez suficiente para darle una solución moderna, equitativa y clara al problema de las tierras. Es obvio que remontarse indefinidamente en el pasado haría aún más complejo este procedimiento especial, por lo tanto es necesario ponerle una fecha a este tipo de medidas especiales en la ley. Si bien este aspecto específico no ha terminado de discutirse con el Congreso, los estudios sociales e históricos certifican que la escalada y crecimiento de los despojos se han dado hace 20 años.

Esta iniciativa de ley no es del mismo corte que la reforma agraria que se hizo en Colombia en los años 60 del siglo pasado, época de creación del INCORA, entidad que expropió unas pocas fincas que adjudicó a algunos campesinos. Este tipo de reformas fue una constante en los países de América Latina. El reto ahora no es tanto que el Estado compre tierras, sino que ponga unos instrumentos jurídicos al servicio de los despojados, para que los juicios de restitución puedan fluir con celeridad.

Las tierras entregadas por los postulantes de los juicios de justicia y paz suman 500 mil hectáreas, son tierras diferentes de las despojadas y deben tener una razón social, como lo mandan la Constitución y la lógica; son las mejores tierras del país, fértiles y planas. Una de las primeras decisiones que tomó este gobierno fue no vender esas tierras en subasta, sino utilizarlas para que empezaran a convertir en realidad el propósito de dotar de tierras a los despojados y demás campesinos que quieran trabajarlas, así no hayan sido despojados.

Este proyecto de ninguna manera vulnera el derecho de propiedad de quienes tengan estos predios de buena fe; tampoco es un proyecto contrario a la agricultura comercial moderna que tendrá que seguir conviviendo con las tierras restituidas a los despojados.

Hacia allá es que apuntan estas leyes. Que las tierras colombianas no estén sin hombres, que puedan llegar quienes quieran trabajarlas y que tengan derecho a hacerlo para el mejor porvenir del país. Que esos hombres sin tierras porque los despojó la violencia de todos los pelambres en los últimos 20 años, y muchos otros campesinos, tengan la oportunidad de trabajar la tierra. Esa es la gran deuda social y agraria que el gobierno del doctor Santos está empeñado en cubrir.

Alcance presupuestal y planeación para la restitución de tierras

El doctor Hernando José Gómez mostró la importancia de la iniciativa legislativa sobre la Restitución de Tierras dentro de los planes del Gobierno Nacional.

Hernando José Gómez
Director Departamento Nacional de Planeación, DNP

El Auto 008 de la Corte Constitucional es el antecedente del proyecto de Ley General de Tierras porque ordenó a diversas instancias reformular la política de tierras para la población desplazada. Así mismo, dicho mandato determinó que debía hacerse en cinco etapas, que se han venido cumpliendo, a saber: lineamientos de una política de tierras, diseño de la política, medios de instrumentalización, cronogramas de ejecución e inicio de la implementación.

Se ha puesto en marcha una primera fase de implementación de la política, limitada aún, a través de la asignación de 20 mil millones de pesos. Cuando se compara esta suma con el costo total que va a tener todo el proceso de restitución, que está en el orden de 20 mil millones de pesos, cifra muy exigua en comparación con el costo que seguramente tendrá todo el proceso de restitución, y que pone en evidencia lo poco que se ha hecho en relación con lo que se tendrá que hacer en el futuro. Sin embargo, se hicieron proyectos piloto que van a dejar enseñanzas importantes para lo que está por venir.

Los principios del proyecto de Ley de Restitución de Tierras ameritan unas precisiones primordiales. La primera, la restitución será la medida preferente de la reparación integral a las víctimas; la segunda, su objetivo principal consiste en recuperar los derechos sobre las tierras y los territorios perdidos a causa de la violencia generalizada. En tercer lugar, la restitución debe garantizarse en el marco de una justicia transicional. Para dar cumplimiento a estos principios, se requiere de

un ajuste del marco normativo y de la institucionalidad competente.

La adecuación institucional incluirá la creación de una Unidad Administrativa dedicada en forma exclusiva a la Gestión Integral de la Restitución, el fortalecimiento de las entidades del Estado que deben proveer servicios para avanzar en la restitución, una óptima coordinación y articulación entre estas entidades, y la adecuación de la rama judicial para que tramite las reclamaciones de restitución en el marco de la justicia transicional.

La restitución de tierras debe ser integral, lo cual exige poner en marcha acciones de prevención, protección y formalización que permitan a las víctimas gozar efectivamente de la restitución. Por esta razón es urgente diseñar políticas que eviten que el problema del desplazamiento forzado, vigente aún, se siga ahondando.

El programa de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos propone lograr que el sector agropecuario se convierta en una de las locomotoras del desarrollo del país. Las oportunidades son inmensas porque Colombia es de los pocos países que, sin aumentar la frontera agrícola y reasignando el uso de la tierra, puede aumentar la oferta de productos agropecuarios, no sólo para el mercado interno sino también para los mercados internacionales.

Uno de los objetivos del Gobierno es reducir los desequilibrios regionales, es decir, atender el gigantesco problema de desigualdad que existe entre el centro y la periferia del país. Para dar una idea de su magnitud: en el centro del país el indicador de necesidades básicas insatisfechas es del 17%, en la periferia este mismo dato está en promedio en 50%. Son muchas las evidencias de la profunda divergencia en los procesos de crecimiento económico entre el centro y la periferia colombianos. La restitución de tierras es una gran oportunidad para reducir estos desequilibrios regionales debido a que una buena parte de esta restitución va a realizarse en las zonas apartadas.

Por otro lado, para lograr una convergencia regional es imprescindible generar condiciones adecuadas de inversión y de producción de ingreso. Por esto resultan estratégicas las medidas que conduzcan al uso productivo de la tierra, la estabilidad en los ingresos, a garantizar la compra de los productos y a generar procesos para que el empresario del campo pueda invertir y tener garantías, financiación, etc.

En este sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, capítulo: Sector Agropecuario: locomotora Agropecuaria, se propone un conjunto de estrategias para que el campo colombiano se convierta en un remolcador incluyente del crecimiento, y produzca beneficios económicos y sociales para toda la economía. Se busca un modelo de crecimiento en el que el mejoramiento de la competitividad sea el eje central de la política, sin desconocer que el desarrollo rural requiere del acceso a activos y la promoción de capacidades para aprovechar

estos activos. Esos son los elementos clave para que la población rural pueda tener ingresos suficientes y sostenibles.

Adicionalmente, debido a los fenómenos de desplazamiento y cultivos ilícitos, se hace necesario complementar las acciones de desarrollo rural con medidas específicas en materia de restitución y desarrollo alternativo. En el caso particular de la restitución de tierras, se necesita un marco institucional que incluye la creación de la Unidad de Restitución ya referida, la reestructuración del INCODER, la creación de la Unidad de Tierras y Aguas Rurales y el Consejo Nacional de Tierras.

PANEL I: La institucionalidad para la restitución de tierras

Moderador: Nicolás Pérez, DNP

Desde múltiples puntos de vista, distintas instancias del Estado realizaron una interpretación prospectiva de la Ley.

**Juan Manuel Ospina
Gerente Instituto Colombiano de Desarrollo Rural,
INCODER**

Dentro del marco institucional creado por el Gobierno en la nueva política de tierras, al INCODER le compete todo lo referente a las tierras rurales productivas, no el conjunto de las tierras de la Nación como había sido su competencia hasta ahora. Este instituto recibió facultades para desarrollar procesos administrativos correspondientes a la titulación, clarificación de la titulación y restitución de tierras. Además, deberá generar información para el sistema integrado que establecerá la política de restitución.

Actualmente, en el INCODER funciona el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, RUPTA, que es un registro de tierras arrebatadas.

El INCODER procurará que la responsabilidad social empresarial se exprese en el acompañamiento técnico a los pequeños productores organizados, y en la definición de políticas sectoriales de salud, educación, cultura, etc. La gran tarea del Instituto es garantizar que las áreas de consolidación puedan dar sus frutos. Como lo dijo el Presidente, titular es consolidar, pero es también generar procesos de desarrollo rural.

La instancia que va a coordinar el apoyo a la acción de la justicia en este proceso de restitución, será una unidad especial que va a crear la ley, con una duración temporal, y que operará dentro del marco del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Zaida Barrero, Superintendente de Notariado y Registro

La Superintendencia de Notariado y Registro recibe con beneplácito el proyecto de ley de tierras porque es una manera de consolidar el derecho de dominio que se restituirá a los ciudadanos despojados de su justo título. En este proceso de restitución serán fundamentales tanto la

información jurídica del predio como la armonía entre las instituciones responsables, por lo cual los convenios de cooperación son urgentes.

Al proceso registral le antecede una modificación de la realidad jurídica de un inmueble. Esos cambios, a su vez, son producto de acuerdos o de decisiones judiciales o administrativas. La modificación se materializa en un documento de carácter público que al ser inscrito va conformando la historia de un predio.

El despojo de derechos se puede presentar en las siguientes situaciones: por transferencias forzadas en donde la voluntad de la persona está viciada; ventas a bajo precio en las cuales la víctima puede ser amedrentada o desconocer el valor real del predio y realizar la transferencia, caso en el cual la venta, aunque fue acordada de forma bilateral, no responde a la voluntad del vendedor. En tercer lugar, están las transferencias por suplantación de propietario o mediante un falso poder que implican que el instrumento público contiene negocios jurídicos que no han sido otorgados por el propietario de los derechos respectivos.

Las titulaciones de predios por indebidas decisiones administrativas o judiciales se presumen legales hasta que no se demuestre lo contrario, esta modalidad de despojo se materializa en documentos públicos que tienen apariencia de legalidad. Por lo tanto, la Superintendencia ha instruido a los notarios para que extremen las precauciones en la toma de huellas de los comparecientes y el cotejo del documento de identidad. Adicionalmente, es conveniente implantar en las notarías el lector de huellas y procurar que todas las notarías del país se encuentren en línea.

Una modalidad de despojo en la que no media documento público, es la coacción física de la víctima para que abandone el predio, así el despojador, con el transcurso del tiempo, obtiene la titularidad. Como en estas ocupaciones de hecho no media documento público, se denuncian a través de medidas de protección, inscribiendo el predio en los folios de matrícula de los predios ubicados en las zonas de desplazamiento forzado o en el RUPTA, de esa forma se producen medios probatorios para los procesos de restitución de tierras.

En la actualidad hay 72.000 folios de medidas de restitución por vía colectiva, 9.413 por ruta individual y se ha solicitado la cancelación de 468 de las últimas. Esta situación ocurre en mayor medida en los departamentos de Antioquia, Cauca, Nariño, Meta y Norte de Santander.

Otra modalidad de despojo es la destrucción de títulos de dominio para borrar la historia jurídica del inmueble, esta modalidad la patrocinan personas al margen de la ley. Para mitigar el impacto de esta tipología, la Superintendencia adelanta un proceso de sistematización de las 192 oficinas de registro, dándole prioridad a las que se encuentran en zonas de desplazamiento forzado.

Los despojadores se aprovechan de que los títulos de dominio no se inscriban en las oficinas de registro, por lo tanto es necesario un convenio con el Ministerio de Agricultura para que envíe a la Oficina de Registro correspondiente los actos de adjudicación y las sentencias de restitución.

El registro móvil pretende llegar al sector rural para permitir la adjudicación de títulos y facilitar el registro de propiedad en las mismas zonas donde habita la comunidad. La Superintendencia ha iniciado en la región de Montes de María la organización de archivos que permitan tener una base estadística de las ventas de predios realizadas de manera masiva en los últimos 6 años, bajo el parámetro de adquisición de más de 5 predios por una sola persona.

La mayoría de las adquisiciones de tierra se han realizado con la conformación de sociedades, que se transfieren los inmuebles entre sí. Gran número de los inmuebles transferidos de esa forma se encuentran en zonas de desplazamiento forzado.

La Superintendencia no da ni quita la propiedad, solo hace públicos los actos que le llevan; sin embargo, va a extremar los cuidados para que esos documentos cumplan con todos los requerimientos de ley.

Iván Darío Gómez, Director Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC

Diez propuestas de política pública y adecuación institucional para la administración del territorio nacional, que podrían posibilitar la restitución integral de tierras, las garantías de no repetición y la construcción de visiones futuras de desarrollo rural.

Primera. Hay que partir de un hecho: las instituciones relacionadas con la administración de tierras han sido diseñadas para momentos de normalidad, hecho que sugiere la necesidad de ajustarlas al contexto de violencia generalizada en las zonas rurales colombianas. El Estado requiere adecuaciones para garantizar la efectividad de los instrumentos de administración de las tierras en función de la reparación integral a las víctimas de la violencia. Este esfuerzo habría de concentrarse en los siguientes campos: los derechos sobre la tierra, la regulación agraria mediante la planificación del uso de la tierra, la observación de los conflictos rurales y su resolución, la valoración de las tierras y el apoyo al sistema impositivo local y, por último, la adecuada distribución de la propiedad para garantizar un desarrollo rural equitativo y sostenible.

Segunda. Se resalta la utilidad de los sistemas de información geográfica, agrológica y catastral para la toma de decisiones de política

pública agraria, rural, de restitución de tierras y de ordenamiento ambiental y productivo. La realización de una reparación transformadora requiere coordinación y sinergia entre estos sistemas de información, dicha coordinación contribuirá a identificar las regiones objeto de despojo y violencia generalizada, y a obtener el inventario de inmuebles usurpados. Sólo así sería posible alcanzar la meta de 500 mil hectáreas restituidas por año.

Tercera. Una de las estrategias claves es el afianzamiento del sistema de información catastral y de registro, especialmente en el ámbito rural, para asegurar la garantía de no repetición de los procesos de despojo mediante la seguridad jurídica de la propiedad.

Cuarta. Una acción ineludible y necesaria es la modernización de los dispositivos institucionales que garantizan el acceso e intercambio de información, en el marco de la política de gobierno en línea.

Quinta. Para garantizar la restitución hay que reconocer el carácter multifuncional del catastro nacional, y su capacidad para disponer y proporcionar información que sirva a la reconstrucción del pasado catastral de propietarios y arrendadores. En ese sentido, los ejercicios de cartografía social son valiosos como complemento del acervo verificador institucional.

Sexta. Las lecciones aprendidas en materia de protección y restitución de tierras durante el trabajo cooperativo institucional han tenido gran importancia. Especial relevancia tiene el trabajo interinstitucional que permitió el ajuste de la política pública de tierras para la población desplazada y los avances en esta materia por parte de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. También es pertinente aprovechar la institucionalidad consolidada y el trabajo acumulado.

Séptima. Es imperativo acelerar los procesos catastrales de actualización y conservación dinámica de los predios rurales que permitan avanzar de manera sostenible y con apoyo del gobierno central en esas tareas.

Octava. Hay que estudiar con detenimiento la pertinencia de la revisión de las tarifas mínimas del impuesto predial, orientada a incentivar el uso adecuado del suelo rural. Esta revisión contribuirá a los objetivos de desarrollo integral y sostenibilidad agroambiental, a la movilidad de la propiedad y a la regulación de los mercados de bienes inmuebles rurales, como también al crecimiento de los ingresos locales con criterios de progresividad.

Novena. El IGAC considera necesario determinar la voluntad política y proyectar los medios técnicos y presupuestales para avanzar, de manera progresiva, hacia un escenario en el que los valores catastrales se acerquen a los valores comerciales. De esa forma, podrían reducirse las asimetrías del mercado de tierras, lo que permitiría asegurar el crecimiento y mantenimiento de la base impositiva.

Décima y última. Hay que reconocer que el país está en mora de poner en marcha censos nacionales periódicos agropecuarios y rurales en consonancia con los inventarios catastrales; esos censos permitirán establecer una línea de base actualizada sobre los obstáculos y las oportunidades del entorno rural.

Sergio Jaramillo, Alto Consejero de Seguridad Nacional

El problema histórico de la violencia en el país se ha producido en las zonas rurales, su solución también se encuentra allí, en la estabilidad del campo y en la restitución de tierras. Por lo tanto, este es un tema prioritario desde el punto de vista de la seguridad y la equidad.

La relación entre tierras y seguridad es estructural, más aún cuando la protección de los derechos es no sólo el primer mandato de la Constitución, sino el faro que guía la política de seguridad. Los derechos deben ser formalizados a través de la titulación, única forma, a su vez, de consolidar la seguridad.

La aclaración y la institucionalización de las relaciones de propiedad en el campo son la base de la estabilidad, no sólo para evitar la creación de economías marginales sino para estructurar horizontes de tiempo de forma que la gente pueda tener una visión diferente de su futuro.

En relación con la seguridad, también tienen gran importancia cuatro elementos. En primer lugar, hacer el campo productivo y así mejorar la seguridad, acabar el reclutamiento, el desplazamiento forzado, etc. En segundo lugar, ordenar la tributación, ampliar la base fiscal en el campo para hacer sostenible a largo plazo el esfuerzo en seguridad. Tercero, disponer de información actualizada y de registros catastrales adecuados que permitan saber quién tiene qué en el campo; la propiedad está relacionada con intereses de control territorial y de corredores y el Estado necesita conocer en detalle esas dinámicas. Cuarto, llegar a un real ordenamiento territorial, asunto en total desorden hoy como efecto de las situaciones de violencia que ha vivido el país.

Entre los mecanismos para lograr condiciones de seguridad dentro de la política de consolidación del territorio, hay tres muy importantes: focalización, integralidad y eslabonamiento. La focalización es un problema de estrategia, tiene que ver con cómo se usan de la mejor manera unos recursos limitados para el logro de unos objetivos ambiciosos; hay que impedir que los recursos se desborden o se agoten porque en los dos casos se hace imposible cumplir el cometido de seguridad en los aspectos señalados. La punta de lanza de la focalización es la seguridad en el marco de la consolidación.

La integralidad se refiere a la necesidad de disponer de un siste-

ma y una estructura capaces de gerenciar y dinamizar el proceso de consolidación. No se trata de llevar al campo un poco de desarrollo alternativo sino de integrarlo a la vida económica y social del país, con todo lo que eso implica de institucionalidad.

El eslabonamiento consiste en encadenar procesos que permitan la consolidación, es la aplicación de estrategias que estén eslabonadas con otros procesos de desarrollo porque eso permitiría blindar el proceso.

El Consejo de Seguridad Nacional pondrá en marcha la institucionalidad requerida para emprender este proyecto; esta instancia deberá permitir la creación de escenarios y mecanismos de coordinación al más alto nivel para que las políticas no terminen siendo sectoriales y aisladas, caso en el cual tendrían muchas menos oportunidades de materializarse.

PANEL I: Relatoría “Institucionalidad para la Restitución de Tierras”

Moderador: Nicolás Pérez.

1. Las distintas entidades competentes en la materia reconocen que:
 - ◆ Fueron diseñadas para desarrollar sus funciones misionales en condiciones de normalidad y paz.
 - ◆ Hay avances sustanciales en la atención del reto de la restitución. Esos avances han tenido lugar en el marco de las competencias actuales y se han dado de acuerdo con la capacidad disponible, incluida la coordinación interinstitucional.
 - ◆ Teniendo en cuenta la magnitud y complejidad del despojo de tierras, las instituciones no estarían en capacidad de asumir el desafío de la restitución a menos que haya un proceso de fortalecimiento institucional y de recursos, y que se refuercen los procesos de coordinación.
2. En consecuencia reconocen la necesidad de:
 - ◆ Adecuar las entidades para que puedan responder al trabajo de la restitución en el marco de sus competencias.
 - ◆ Esta adecuación tiene que llevarse a cabo tomando como referentes el contexto en el cual se implementará la política y el marco de justicia transicional (transitoriedad).
 - ◆ El ajuste institucional debe complementarse con el fortalecimiento de los mecanismos de articulación entre las entidades existentes y con las que vayan a crearse.
3. La institucionalidad debe operar las políticas de manera articulada. La restitución debe ser implementada junto con otras políticas, principalmente de seguridad y de desarrollo rural.

4. Las entidades territoriales deben ejercer un rol activo en la restitución. La coordinación entre la Nación y el territorio implica la división de las responsabilidades legales, administrativas y presupuestales.
5. El ajuste a las entidades comprende la adecuación de la rama judicial del Estado para que pueda responder con agilidad y efectividad a las reclamaciones de restitución, aplicando un marco normativo de justicia transicional.
6. La puesta al día de la institucionalidad debe generar un cambio radical en la atención a las víctimas de tal manera que las entidades:
 - ◆ Estén orientadas a la obtención de resultados más que a la provisión de información.
 - ◆ Trasladen las cargas de las reclamaciones al Estado y las minimicen para las víctimas.
 - ◆ Impulsen todas las reclamaciones de restitución de principio a fin.

PANEL II: Restitución de tierras y el modelo agrario en Colombia

Moderadora: Diana Medrano, OIM

La academia, representada por distinguidos investigadores de prestigiosas universidades e instituciones, se pronunció sobre la relación de la propuesta de restitución de tierras y el modelo agrario en Colombia.

**Absalón Machado,
Informe Nacional de Desarrollo Humano**

Esta presentación es el resultado de reflexiones que se han ido adelantando en el marco de la elaboración del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, que está centrado en la problemática de tierras y el tema rural.

La restitución de tierras y la política de desarrollo rural brindan una doble oportunidad. La primera es para reflexionar sobre el modelo de democracia vigente en la sociedad colombiana, la segunda para insistir en la necesidad de modificar la actual estructura agraria. En ese sentido, las iniciativas gubernamentales no deberían seguir profundizando y consolidado el actual modelo de desarrollo conflictivo, injusto, inequitativo, concentrador, discriminatorio, poco democrático y facilitador de la violación de los Derechos Humanos.

La sociedad rural, su aparato productivo y en especial los pobladores rurales allí asentados, adolecen de una alta vulnerabilidad económica, social, política e institucional. El modelo agrario debería eliminar todas las formas y fuentes de vulnerabilidad y vulneración de la población rural, eso sólo es posible si en esa sociedad se entroniza la democracia a través de una alianza entre el Estado, los campesinos y las comunidades rurales, un acuerdo para defender al sector agropecuario y sus pobladores de todos los enemigos, visibles e invisibles, que lo vulneran. Se trata de que el campo pase de ser un sector vulnerable y vulnerado a ser un sector blindado por toda la sociedad y el Estado, como una forma de defender y potenciar su carácter estratégico para el desarrollo humano y la democracia.

La alianza entre Estado, campesinos y comunidad no buscaría la cooptación del campesinado para apuntalar el actual modelo de desarrollo, sino la apertura de nuevas formas de prosperidad, democracia y desarrollo humano en las que todos sean ganadores. Sería un error histórico que el Estado, movido por una acción reparativa de justicia y de consideración humanitaria, buscara poner a las comunidades rurales de su lado para alcanzar una sociedad rural estable en el corto plazo, pero siguiera fortaleciendo el actual modelo de desarrollo antidemocrático. Este modelo ha mostrado al Estado como un mal socio de la sociedad rural.

La mencionada doble alianza podría llegar a ser triple, si se agrega la sociedad urbana como un aliado del futuro del sector rural; nada le interesa más a las ciudades, a sus pobladores y a sus sectores económicos, que contar con un sector rural próspero, de convivencia, de paz y democracia plena.

La construcción y consolidación de la democracia en el país pasa por la construcción de una sociedad rural que disponga de las instituciones y mecanismos que le den identidad y autonomía, y que además aseguren el bienestar de la gente y el imperio de la ley. Para lograr ese estado no se debe recurrir a las elites y estructuras de corte gamonalista, hay que lograr una sociedad con democracia que le cierre el camino al oportunismo y a los agentes con capacidad para ejercer la coerción armada.

La discusión sobre la restitución de tierras es una buena oportunidad para que la sociedad colombiana se haga preguntas como éstas: ¿Cuál es el tipo de sociedad rural que quieren el Estado y la Sociedad colombiana de cara al futuro? ¿Y cuál es la agenda para lograrlo? ¿Cuál es el diálogo idóneo entre sociedad rural y sociedad urbana?

El mundo rural ha sido considerado como la periferia de la sociedad, allí es donde más se han asentado todo tipo de actores que actúan por fuera de la ley, violan los Derechos Humanos, se apropian de forma ilegal de los derechos de propiedad de los demás, de las riquezas y de los recursos públicos que llegan a las regiones.

La política de restitución de tierras y desarrollo rural es una oportunidad para modificar la estructura agraria; no puede limitarse a eliminar la ordenación ilegal que se montó sobre la propiedad rural, y regresar al estado de cosas de hace 20 años. Si bien la eliminación de la estructura ilegal sobre la propiedad es fundamental para pasar a una estructura de tenencia legal, esto debería ser el principio de un cambio en pos de una estructura diferente a la actual, en la que disminuya la concentración de la tierra, desaparezcan los conflictos por el uso, donde los propietarios tengan derecho sobre su propiedad para facilitarles el uso de tierra por vías jurídicas ciertas. En síntesis, una situación distinta que abra expectativas de mercado transparentes de la tierra y de los usos y recursos que ella contiene y representa.

Si se deja pasar la oportunidad de recomponer la estructura agraria, si el Estado se limita a reprimir lo ilegal y no aplica una justicia distributiva con equidad, el sector no será la locomotora que marcha al unísono del desarrollo sino un vagón suelto que se constituirá en un obstáculo a la prosperidad.

En conclusión: Qué prefiere la sociedad colombiana, ¿una democracia con campesinos? o ¿un campesinado sin democracia?

Alejandro Reyes, Investigador Social, Asesor Ministerio de Agricultura

El tema agrario le incumbe a todos los colombianos, si el país no soluciona hoy el problema agrario de tierras, de desplazamiento y de restitución puede hacerlo después, dentro de cincuenta o cien mil muertos. Es preferible hacerlo ahora y ahorrar aún más vidas, sufrimiento y destrucción de riqueza. El propósito del Gobierno de restituir las tierras injustamente despojadas, es un acto de sinceridad colectiva de la sociedad y del Estado.

El conflicto colombiano es uno de los mejor documentados. Hoy en día se sabe bien quién se desplazó y de dónde, qué tierras dejó abandonadas y quiénes lo despojaron; este conocimiento permite poner a funcionar mecanismos rápidos de justicia restaurativa. Sería un acto de hipocresía poner a las víctimas a recaudar las pruebas que hagan funcionar a la justicia porque ella debe funcionar en defensa de las víctimas, tiene que restituirle sus tierras. Pero antes hay que conciliar grandes problemas estructurales que tiene el campo colombiano.

Si el campesino vive y trabaja en tierras marginales, con pocas vías de comunicación, sin facilidades productivas, con poca asistencia del Estado, es porque las mejores tierras están monopolizadas, subutilizadas como lotes de engorde, sus propietarios no ceden el uso de esas tierras. Ese es uno de los peores cuellos de botella que tiene el país.

Los bancos se acomodan a esa situación porque no prestan sobre el usufructo sino sobre la escritura de la tierra; así se confirma una vez más que la tierra está secuestrada por los grandes propietarios, el costo para liberar y vincular esas tierras a la producción es su sobreprecio. Es urgente romper la columna vertebral del feudalismo agrario en el país, para que con bases sólidas y modernas el campo prospere y la producción agraria pueda ser una locomotora de desarrollo.

No basta con restituir las tierras de los campesinos, hay que ponerlas a producir, igual a las tierras restituidas que a la gran propiedad que se ha concentrado, tanto por la vía comercial como por la vía criminal.

Según el último estudio sobre registros catastrales en Colombia, la concentración de la tierra ha tenido apenas un ligero incremento. Pero si el fenómeno se analiza desde el punto de vista del problema agrario, se encuentra que en realidad la concentración de la tierra ha aumentado de forma dramática. Bien podría afirmarse que el catastro en Colombia no registró el fenómeno histórico del despojo de la tierra, que el atraso del catastro impidió que se certificara lo que está pasando en la realidad.

En conclusión, el diseño de la ley de restitución de tierras debe partir de un principio de sinceridad. Si el Estado y la comunidad de los derechos humanos conocen el fenómeno, esas pruebas tienen que ser la base del registro detallado de tierras despojadas a nivel predial. No sirve de nada la designación de áreas genéricas de despojo (que fue un error inicial del proyecto), se requiere de un registro predio por predio al que los grandes propietarios tradicionales, los empresarios agrícolas, los campesinos y los propietarios honestos no deben temer si sus tierras no provienen de un despojo anterior. Este no es un proyecto que robe o expropie a ningún propietario legítimo. Sin embargo, todos aquellos que hicieron operaciones en un mercado oportunista se pueden llevar la sorpresa que compraron derechos muy precarios y que la reclamación de las víctimas prevalece. No se puede legalizar esa propiedad como si fuera legítima, quienes la obtuvieron a través de las diversas formas de despojo no pueden lucrarse a costa del sufrimiento de millones de personas, ese sería un daño definitivo para la sociedad colombiana y para las próximas generaciones.

Sociedad y Estado deben cumplir con los preceptos mínimos de justicia y de organización de la sociedad, de lo contrario se estará incubando una sociedad injusta y Colombia podría convertirse en un infierno que costaría muchos más muertos de los que ya ha cobrado.

Ana María Ibáñez, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, Universidad de los Andes

Las cifras que han venido trabajando en conjunto el CEDE y el IGAC muestran la situación del país en cuanto a la propiedad y el uso de la tierra, en especial la concentración de la propiedad y sus efectos nocivos para la economía. En este sentido, una política de tierras es importante no sólo por razones de justicia social, sino porque va a contribuir al desarrollo económico del país.

La informalidad de la propiedad de la tierra, un problema grave en Colombia, tiene impactos muy fuertes sobre la eficiencia y el desarrollo económico del país, por eso la formalización de los derechos de propiedad es un prerrequisito para lograr la eficiencia económica. La informalidad en los derechos de propiedad no es deseable porque las personas en esta situación no pueden tener seguridad de sus inversiones, lo cual implica que producen mucho menos de lo que podrían producir porque no tienen ninguna certeza de que se podrán recoger los frutos de su inversión. Además, cuando hay informalidad, los poseedores destinan más recursos para proteger su propiedad y su inversión. Esta reducción en la inversión privada genera una reducción generalizada de la eficiencia económica.

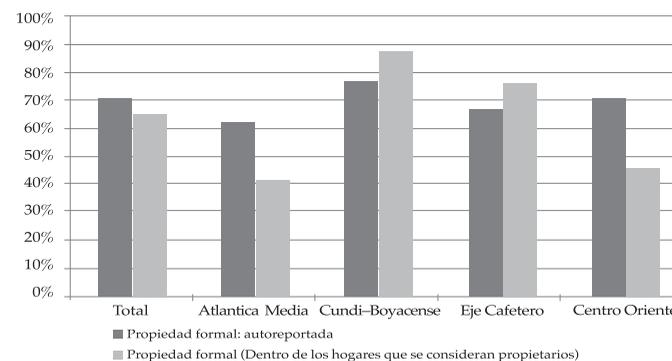
Pero los efectos económicos de la informalidad van más allá. En un contexto de violencia como el colombiano, las inversiones se concentran en lo que es fácil de comercializar aunque no sea lo más rentable, eso explica que los campesinos se dediquen a los cultivos ilícitos: esos productos tienen muy alta rentabilidad y requieren poca inversión. Por otro lado, la incertidumbre que causa la informalidad representa un límite para las transacciones de mercado en varios sentidos. De una parte, las tierras se entregan como garantía de créditos, por lo tanto las personas con propiedades informales padecen una enorme restricción en el acceso a créditos. De otra, la informalidad impide la seguridad necesaria para hacer contratos de arrendamiento.

La propiedad de la tierra es informal cuando no se registra la matrícula inmobiliaria en la ficha catastral. Con base en datos del Catastro se estimó una primera aproximación de los índices de informalidad en el país. El promedio de informalidad en Colombia es del 18% y este fenómeno ocurre a lo largo y ancho del país, no solo en zonas periféricas; va desde regiones, hasta municipios que tienen una casi total informalidad en la propiedad de la tierra.

En una encuesta de la Universidad de los Andes (CLS-WILL), se entrevistaron 4.700 campesinos en 4 regiones del país, se les preguntó si eran propietarios formales o si era una propiedad autoreportada, el resultado fue que el 70% de estos pequeños campesinos tenía propie-

dad formal de la tierra. Hay una heterogeneidad muy grande entre las regiones. En sitios como la zona atlántica media, la formalidad es de solo el 60%, es decir que el 40% de los campesinos no son propietarios formales de sus tierras.

Gráfica: Formalidad en la Propiedad de Pequeños Campesinos.



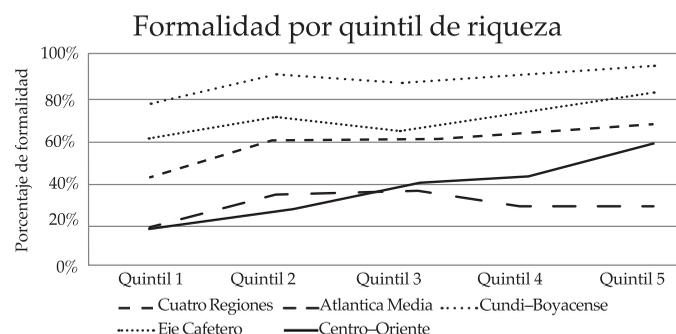
La encuesta mencionada hizo evidente que las personas no tienen claro qué es la formalidad de la tierra, por eso del 70% de los que se dicen propietarios, en realidad lo son apenas el 60%, sólo ese porcentaje dispone de un título de propiedad. Es claro que la estructura de propiedad en Colombia es muy precaria lo cual facilita el despojo de tierras.

Aunque hay un alto porcentaje de arriendo y de aparcería, el problema de la propiedad no formal se centra en otras tensiones: usufructos, comodatos y embargos. También hay un problema muy fuerte en relación con las herencias y las disputas de tierras que se producen en los distintos municipios.

Cuadro: Tipos de Tenencia para no Propietarios.

	Total	Atlantica Media	Cundi Boyacense	Eje Cafetero	Centro Oriente
Arriendo	21.78%	16.34%	25.13%	13.31%	28.48%
Aparcería	7.52%	8.59%	5.33%	11.60%	6%
Otras cesiones*	47.79%	53.188%	39.60%	60.07%	42.82%
Posesión y ocupación	2.05%	3.05%	1.27%	1.36%	2.36%
Herencias	17.36%	15.23%	26.65%	5.80%	18.42%
Otra	3.50%	3.60%	2.03%	7.85%	1.93%

El estudio del CEDE-IGAC analizó quiénes son dueños de la tierra y quiénes no entre campesinos con ingresos similares. A grandes rasgos, las personas que poseen más riqueza tienen una tenencia más formal, pero la diferencia no es muy grande. Resulta más preocupante la diferencia entre regiones; las zonas atlántica, media y centro oriente, por ejemplo Córdoba y Tolima, tienen una informalidad enorme, mucho mayor que zonas como la cundiboyacense.



Cuando hay mucha concentración económica en los mercados se supone que es mayor la productividad de los grandes productores con respecto a los pequeños, pero eso es un mito, los grandes productores no siempre son más productivos. Al contrario, los estudios económicos muestran que los pequeños productores pueden ser muy productivos. Los mercados de tierra son mecanismos que no asignan bien la propiedad a las personas más eficientes porque los precios de la tierra están muy por encima del ingreso real que pueden generar; este fenómeno se profundiza en el país porque la tierra es un buen activo para evadir impuestos, promover procesos de inflación y especulación, además de ser símbolo de poder y estatus, y una garantía para solicitar créditos.

En Colombia, además, la tierra es un activo muy importante para lavar dineros ilícitos y, en el marco del conflicto, el territorio se convierte en pieza muy importante para los actores armados.

En el país el mercado de tierra no funciona bien, las tierras están muy concentradas por lo cual no se da el paso de pequeños a medianos agricultores. Esa distribución permanece muy estática en el tiempo, los propietarios actuales de tierras son los mismos desde hace mucho tiempo. Una concentración grande de la tierra no genera mayor eficiencia económica. Además, muchos estudios han mostrado que los pequeños productores son más eficientes porque pueden monitorear mucho mejor su predio, trabajan con mano de obra familiar y porque los grandes propietarios tienen un alto porcentaje de la tierra improductiva.

Este conjunto de hechos provoca la disminución de la eficiencia económica y la aparición de élites regionales relacionadas con la concentración de la tierra.

Eduardo Pizarro, Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR

La Ley 975 de 2005, llamada Ley de Justicia y Paz, representó una revolución porque hasta entonces el método de resolución de conflictos que había predominado en Colombia eran leyes de amnistía e indulto, de perdón y olvido, modelo con el que se busca, fundamentalmente, cerrar el conflicto.

La ley 975 introdujo a la víctima como un componente de estos procesos, no es sólo cesar el conflicto sino también las heridas, ir mucho más a fondo en los problemas de reconciliación. Esta revolución está teniendo un impacto profundo, el conflicto termina con la desmovilización de las AUC, pero también con el cierre de las heridas, contexto en el cual la tierra es un componente central.

El de amnistía era un modelo internacional en el Siglo XX. Desde la creación de la Corte Penal Internacional, CPI, el de justicia y paz es el modelo del Siglo XXI. La Comisión se plantea como horizonte la reparación integral; en el 80% de los procesos de verdad, justicia y reparación apenas se han dado indemnizaciones. La Comisión va más allá y considera que la reparación debe ayudar a las víctimas a reconstruir su proyecto de vida.

Tradicionalmente, la reparación es solo restaurativa, es decir, restaura a la víctima a su situación anterior, la Comisión plantea un concepto revolucionario por las siguientes razones:

1. La sociología de las víctimas. En Colombia, a diferencia del Cono Sur, un alto porcentaje de las víctimas es de estrato cero y uno, de zonas rurales, que ha sido desplazado por la violencia. En este sentido, la reparación indemnizatoria no es suficiente y se requiere de un modelo de reparación más integral, que la Comisión ha denominado reparación transformativa, y que significa transformar el proyecto productivo de las víctimas.
2. Colombia ha tomado una decisión audaz y riesgosa ya que es el primer país en reconocer a los desplazados como víctimas para políticas de reparación y no para medidas de carácter humanitario. El país ha reconocido todas las formas de victimización, incluido el desplazamiento forzado. Esto hace que, en términos numéricos, la política de reparación sea la mayor del mundo, este desafío implica 200 mil víctimas de crímenes atroces y más de 3 millones de víctimas de desplazamiento forzado.
3. La reparación indemnizatoria no tiene impacto en Colombia, en cambio si lo tiene poner todos los recursos del Estado para que una población de 3 millones de personas pueda transformar el proyecto de vida a largo plazo, ese es el modelo que se está implementado

en el caso colombiano. La restitución de tierras se convierte así en el componente central de la reparación en el país.

4. Las víctimas de desplazamiento, más del 90% del total de víctimas, necesitan transformar su proyecto de vida, lo que exige organizar su retorno digno y sostenible al campo, cuando sus propiedades no fueron despojadas sino solo abandonadas, o la restitución de sus propiedades y un acompañamiento para su retorno digno y sostenible. Las tierras son centrales en la política de reparación integral en el país porque las víctimas de desplazamiento, muchas de las cuales lo fueron también de otros delitos, son las víctimas centrales de la violencia.
5. La política de reparación debe tener dos integralidades, una interna que conforman las medidas de restitución, de indemnización, de satisfacción, de rehabilitación y de garantías de no repetición; y otra externa, que debe procurar un equilibrio entre reparación, verdad y justicia para que haya una política de reparación de acuerdo a los parámetros intencionales vigentes.

Lo más importante es que haya armonía entre la ley de víctimas, la de restitución de bienes y la futura ley de tierras. Esta armonía interna es fundamental para que la política de reparación integral tenga éxito y logre ser un modelo que ponga a las víctimas en el centro, como el fundamento de la reconciliación nacional y para cerrar las heridas.

Tierras, reparación, víctimas y reconciliación nacional son términos articulados que hacen parte del modelo que estamos pensando los colombianos.

Monseñor Fabio Henao, Pastoral Social

En 1997 la Pastoral Social comenzó a llevar un registro de población desplazada, que no pretendía ser el registro del universo de esta población, sino apenas de las personas atendidas por la Pastoral Social. En este momento esa cifra se acerca a las 600 mil personas.

El proceso recorrido en estos años lleva a la Pastoral a hacer énfasis en un enfoque de derechos, médula de la Constitución de Colombia. En segundo lugar, considera que es indispensable pensar el problema del despojo de tierras dentro del modelo de desarrollo, en qué es y qué no es funcional a ese modelo y qué papel cumple en la restitución de tierras. También cree importante mirar las condiciones de reconocimiento de restitución de tierras a los grupos étnicos y a las mujeres, teniendo en cuenta el porcentaje de mujeres dentro del universo de la población desplazada que es responsable de su familia. Hay que introducir además una discusión sobre las características culturales de la población rural en su diversidad y heterogeneidad.

La Pastoral Social realizó la tercera encuesta de verificación de derechos de la población desplazada para conocer con mayor detalle las pérdidas y los bienes que la población afectada tuvo en el año anterior a su desplazamiento. A continuación se exponen algunos elementos importantes arrojados por dicha encuesta.

El 83% de encuestados manifiesta haber perdido animales, ganado y maquinarias, el 44% perdió tierras. Esto último significa que al hablar de restitución de tierras se está haciendo referencia a una masa muy importante de la población que ha sufrido el desplazamiento forzado. Estas son tierras que la mayoría de gente, el 73%, sentía que eran de su propiedad, sin olvidar los altos niveles de informalidad de la propiedad que hay en el país. ¿Qué pasó con esas tierras? Una parte importante fueron repobladas de alguna forma, pasaron a otros propietarios por distintos mecanismos, no solo ilegales y violentos, sino también legalizados con posterioridad.

Fueron muchas las personas que dejaron las tierras a raíz de amenazas directas; otros las abandonaron por circunstancias ocurridas alrededor, que involucraban a su comunidad o al medio en donde habían desarrollado su vida.

Llama la atención la calidad de estas tierras, el 82% disponía de agua, el 55% estaba en territorios planos. Eran tierras de muy buena calidad lo cual puede dar indicios acerca de la destinación que pudieron tener esos territorios. Según las comunidades, los autores del despojo son, en primer lugar, los grupos paramilitares, luego grupos guerrilleros.

La tercera encuesta ratifica cifras de las anteriores y lleva a pensar que en los últimos 30 años ha habido un despojo superior a las 6.500.000 hectáreas. Estas cifras imponen a los colombianos un reto muy profundo porque enfrentan a la sociedad a problemas económicos, interrogan sobre el modelo de desarrollo vigente en el país, inquietan sobre el tipo de democracia que se ha construido y el que se tiene que construir hacia el futuro. Pero también plantean un interrogante ético: ¿Cuál es el grado de involucramiento responsable frente a la solución de esta problemática histórica?

**Panel II:
Relatoría “Restitución de Tierras y Modelo Agrario
en Colombia”.**

Moderadora: Diana Medrano.

La discusión se desarrolló en torno a tres ejes conceptuales:

- ◆ Derechos en el sector rural.
- ◆ Existencia de la democracia en el sector rural colombiano.
- ◆ Eficiencia y productividad en el sector agropecuario.

Respecto al desarrollo de los derechos de la población y a la existencia de la democracia, se señaló que es en el sector rural donde se ha incubado el conflicto en Colombia, donde predomina la cultura de la ilegalidad y los mayores conflictos e injusticias de la sociedad colombiana. Los participantes se preguntaron si el tipo de sociedad rural que quiere Colombia no será una de campesinos sin democracia. Además, afirmaron que el número de asesinatos, las tierras despojadas y el “feudalismo agrario” hacen imposible la imposición de la institucionalidad y de los valores democráticos.

Desde el punto de vista de la productividad y el desarrollo económico se identificó, en primer lugar, que la informalidad en la tenencia de la tierra en el sector rural, tiene efectos negativos porque conduce a una baja productividad e inversión; en segundo lugar, que el conflicto ha propiciado una mayor concentración de la tierra, y en tercer lugar, que ambos fenómenos se dan a todo lo largo y ancho del país, tal como lo señalan diversas encuestas.

De otra parte, la legislación colombiana reconoce la violación de derechos a las víctimas y procura darles una reparación integral, esto significa ayudarles a reconstruir su proyecto de vida. También se reconoce a los desplazados como víctimas, situación única en el mundo debido a la cantidad de personas desplazadas que hay en el país.

**PANEL III:
Los gremios y trabajadores frente
la restitución de tierras en Colombia**

Moderador: Fernán Bejarano, Abogado Consultor

Los gremios de mayor trayectoria y los representantes de los trabajadores del país se pronunciaron sobre los alcances y limitaciones del proyecto de ley.

**María Mercedes Cuellar, Asociación Bancaria y de
Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria**

En Colombia es muy delicado y conflictivo tocar la propiedad, por esta razón, esta ley es un intento muy importante y debe estudiarse con cuidado. Se requiere un mecanismo de protección a las personas que vuelven a su tierra para que no se repita el fenómeno que se está buscando corregir.

En la estructura del proyecto de ley presentado por el Gobierno no queda muy claro el derecho a la defensa, esto puede desatar odios de otra naturaleza porque las personas que de buena fe tienen posesión sobre la tierra no pueden ejercerlo. Además, el horizonte de la ley es un periodo de 25 años en los que se han presentado múltiples problemas. En ese tiempo es posible que las tierras hayan tenido diversas evoluciones y pudieron cambiar varias veces de dueños, de manera tal, que establecer quién tiene el derecho a la tierra es algo bastante complicado, tanto, que amerita profundizar en el tema.

El país espera que esta ley pueda salir de manera positiva, de eso depende que Colombia tenga una distribución de la tierra más justa, que contribuya a la paz y al crecimiento del país.

**Roberto Bruce, Federación Colombiana de Ganaderos,
FEDEGAN**

El sector ganadero considera que la ley de restitución de tierras es una necesidad para alcanzar la paz. Desde la perspectiva jurídica, esta ley contempla dos aspectos que son fundamentales; uno de carácter administrativo y otro de carácter jurídico.

Sin embargo, algunos de sus instrumentos deben alcanzar mucha claridad jurídica para que la ley cumpla su función de garantizar seguridad a los propietarios de la tierra. Así, el registro de tierras despojadas va a construirse con base en la información institucional, a cargo de la unidad de gestión de restitución de tierras, creada

mediante la propia ley como una unidad de carácter administrativo. Cabe preguntarse si una vez el director de la unidad de gestión de tierras se pronuncie sobre un predio que deba ser incluido en el registro de tierras despojadas, proceden recursos en la vía gubernativa contra esa decisión. El hecho de que la ley guarde silencio al respecto, quiere decir que sí.

Esto significa, que al desatar a la vía gubernativa se abre la posibilidad de que las partes, tanto el solicitante como el opositor, puedan acudir a la jurisdicción contenciosa.

El otro problema está en el manejo del concepto de “buena fe”. El ministro hablaba de la buena fe exenta de culpa. No hay que olvidar que esa buena fe es cualificada, por lo que el comportamiento de la persona debe ser analizado con mayor profundidad y severidad. Esto debe quedar explícito en el proyecto, también debe ser clara la manera en la cual se va a manejar.

Otro aspecto importante es que en el curso de la aplicación de la ley exista un organismo veedor ciudadano, en el que estén incluidos todos los actores involucrados para que se pueda hacer la evaluación de lo ocurrido con el proceso de restitución.

FEDEGAN plantea estas apreciaciones porque considera que un proyecto de esta naturaleza debe privilegiar la seguridad jurídica.

Rafael Mejía, Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC

La problemática de tierras en Colombia es el punto sobre el que gravitan todos los conflictos de la sociedad rural. Ese escollo es el que ha bloqueado el desarrollo agrario del país. Aunque existen diversas herramientas de reforma agraria que buscan solucionar dicha problemática, su impacto ha sido reducido. No obstante, existe una tradición de creación normativa institucional.

La SAC destaca que el proyecto de ley busca hacer justicia a los agricultores y productores víctimas de la violencia. En este sentido, algunas medidas importantes son el funcionamiento de un registro especializado de tierras despojadas, la creación de la unidad administrativa especial de gestión de restitución por un tiempo limitado, el establecimiento de un procedimiento especializado y la incorporación de medidas punitivas. Todo esto permite, por una parte, iniciar acciones que en la actualidad no prosperarían por carecer de sustento y, por otra, minimizar las acciones fraudulentas.

Aún así se deben precisar una serie de aspectos: 1) El año de partida y el año límite para el reconocimiento de la restitución; 2) En la presunción de despojo, artículo cuarto, hay que marcar unos límites a las autoridades y reglamentar el procedimiento y las condiciones que

se exigen para esta declaratoria. En el artículo sexto se debe incluir la exigencia de requisitos precisos de registro; 3) Es necesario asegurar la doble instancia en el procedimiento de restitución y protección de derechos de terceros, asunto del que trata el capítulo segundo.

Para que la ley funcione, hay que garantizar tanto su seguridad jurídica y económica, como su sostenibilidad, para eso se necesita una política de desarrollo rural consecuente con las necesidades del campo.

Además, se debe desestimular la apropiación o posesión de la tierra con fines rentistas y especulativos porque eso promueve un uso improductivo. La tierra debe producir, y el propietario que no lo haga debe pagar impuestos. Así mismo, es imperativo generar condiciones para el desarrollo competitivo del agro a través de explotaciones de tamaño óptimo, el minifundio puede corregirse si se propician la asociatividad y las economías de escala.

Urge imponer restricciones y controles al exceso de la propiedad de la tierra con fines agropecuarios y forestales por parte de inversionistas extranjeros, fenómeno que no es nuevo. En la amazonia brasileña se fijó un límite de 5.000 hectáreas a la inversión extranjera; de no hacer algo similar en el país las multinacionales serán las dueñas de la seguridad alimentaria de los colombianos.

Respecto a la institucionalidad es destacable que al crear el Vice-ministerio de Desarrollo Rural la ley recupera el papel del Ministerio. Sin embargo, aún falta considerar la representación del sector privado en el Consejo Nacional de Tierras, finalizar la reestructuración del INCODER y generar un empoderamiento de las Secretarías de Agricultura como instancias de descentralización y de territorialización de la política.

Es importante respaldar la iniciativa de restitución de tierras como un instrumento para el restablecimiento de los derechos de las víctimas de la violencia, pero esta medida debe ir acompañada por un plan de retorno, por la seguridad jurídica de los titulares y poseedores de buena fe y, lo más importante, por política de desarrollo rural que promueva la competitividad del campo a través de la transferencia de tecnología, la asociatividad y la asistencia técnica, entre otros mecanismos.

Luis Alejandro Pedraza, Vicepresidente Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT

La CUT tiene la preocupación de que este proyecto de ley sea un sofisma de distracción para ocultar la responsabilidad que tiene el gobierno. Al afectar positivamente a una minoría del país (las víctimas de despojo), se deja sin solucionar el problema de fondo: la acumulación de tierras productivas en pocas manos.

El Ministro de Agricultura coincide con el ex ministro Carrasquilla, al decir que se va a solucionar el problema de pequeñas propiedades a algunos afectados por la violencia, pero en el orden agroindustrial la política macroeconómica se mantiene vigente al entregar grandes extensiones de tierra para el desarrollo de megaproyectos. Este proceder genera desplazamiento y afectación medioambiental.

En consecuencia, el Congreso colombiano debería implementar la ley involucrando otros elementos relevantes: el medio ambiente, la soberanía alimentaria y la biodiversidad, entre otros. Al Congreso también le correspondería generar un gran debate nacional sobre qué y cómo debe ser una reforma integral para que los pequeños propietarios tengan acceso a la tierra.

Es preocupante que continúe el “modelo Malasia”, y que por esa vía se pretenda el exterminio de las unidades agrícolas familiares, cometido que no logro el presidente Uribe. Esto es lo que podría pensarse al observar la coherencia entre el desarrollo de macroproyectos para agro combustibles, y el interés por alcanzar la firma de los tratados de libre comercio. Parecen evidentes las amenazas que se ciernen sobre las posibilidades de subsistencia de las comunidades campesinas, desprotegidas por el Estado, que hacen esfuerzos para mantener retazos de soberanía.

Por lo tanto, tiene que haber una apertura para la participación de las organizaciones sociales afectadas. El tránsito del proyecto por el Congreso no exonera al Gobierno del Presidente Santos de la responsabilidad que tiene en la convocatoria a las comunidades afectadas, su opinión y su participación son muy relevantes para concertar posibilidades de solución, de esa forma este proyecto no se convertirá en un sofisma de distracción.

William Millán Monsalve, Secretario General Adjunto Confederación General del Trabajo, CGT

La restitución de la tierra es un tema de justicia social, lo que implica aplicar criterios de equidad. No sólo debe ligarse a la devolución de la tierra, sino también a su redistribución equitativa.

La CGT apoya este proyecto pero sugiere tener en cuenta ciertas consideraciones, entre ellas la de avanzar en la derrota del miedo que tienen los colombianos desplazados. En efecto: ¿Quién le garantiza a esta población que no va a ser amenazada, asesinada o desplazada otra vez? Por esta razón, es necesario que el Estado genere mecanismos de acompañamiento, no sólo rodeando a la población con soldados, sino acompañándola con políticas que logren fortalecer la democracia y que no sean definidas en su totalidad desde el Congreso sino generadas e implementadas por las comunidades afectadas.

La CGT considera que 20 años es poco tiempo para satisfacer los requerimientos de toda la población despojada, este lapso debe ampliarse mínimo a los últimos treinta años, época de auge y escalada de la violencia de las autodefensas y del narcotráfico.

La restitución de tierras no puede ser una política aislada, se necesitan complementos en educación, créditos de fomento, servicios públicos, medio ambiente, etc. La política debe ir ligada a una reforma agraria integral, que tenga en cuenta a la población rural en general, para que exprese sus opiniones y construya así al espíritu de la ley.

Se debe poner mucho cuidado para que esta ley, en unos años, sirva a la población en general, por eso la CGT propone apoyar a las Procuradurías Agrarias para que tengan un papel decisivo a la hora de entregar las tierras, y para que generen mayor participación y capacidad de decisión de las poblaciones afectadas.

Luís Alejandro Jiménez, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC

Para la ANUC la tenencia y propiedad de la tierra no es un fin, es un medio que debe jalonar el desarrollo rural y en el que se reconozca, sin titubeos, la existencia e importancia de la economía campesina y su significativo aporte a la seguridad alimentaria, a la generación de empleo y a la economía nacional.

La ANUC no concibe la restitución como una bondad con los campesinos sino como su derecho, y como una obligación del Estado que está en mora de cumplirse. La restitución debe entenderse solo como uno de los componentes de la política integral de tierras del Estado colombiano para alcanzar el desarrollo rural campesino, este último objetivo señala que, además de la restitución, se requiere de otros escenarios más amplios.

La ANUC reconoce la voluntad política del gobierno para abordar el tema de tierras. Tiene enmiendas sobre algunos de sus aspectos y sobre esa premisa respalda la iniciativa legislativa que cursa en el Congreso de la República, en espera de que este órgano incorpore en el articulado final sus propuestas de ajuste.

El Estado colombiano debe garantizar la seguridad personal de los campesinos, así como la de los dirigentes de sus organizaciones, durante el desarrollo del proceso de restitución. De la misma forma se debe controlar el rearme que según los medios se adelanta en algunas regiones.

Con la finalidad de alcanzar el impacto proyectado como consecuencia de la ley de restitución, el Estado debe garantizar a todos los campesinos y demás ciudadanos unas condiciones de seguridad jurídica que den claridad y estabilidad al proceso.

El Estado deberá garantizar así mismo que el programa de restitución de tierras comprenda, además, la dotación de todos los elementos necesarios para que los campesinos puedan reemprender su actividad productiva y habitabilidad en el campo. Entre dichos elementos se cuentan el capital, la asistencia técnica, el riego, la comercialización, la vivienda y los servicios de salud, educación y saneamiento básico y otros servicios sociales que posibiliten unas condiciones mínimas de vida digna y estabilidad económica para los campesinos.

La restitución de tierras deberá tener como beneficiarios a quienes las poseían y fueron despojados no solo por hechos de violencia armada, sino también por otros actores. En los casos en los cuales los campesinos no quieren regresar a sus predios de manera voluntaria, la restitución deberá hacerse en favor del sector social campesino como tal, es decir, incluirse como beneficiarios a grupos de campesinos avalados por sus organizaciones reconocidas nacionalmente, medida con la cual se evitará la repetición del testaferrato que ha invadido otros procesos.

La ANUC no comparte la declaratoria de zonas de violencia generalizada para efectos de la restitución, porque esa zonificación resulta excluyente y rompe el derecho a la igualdad que le asiste a otros campesinos que también han sido despojados en zonas donde ese comportamiento de violencia no es tan generalizado, pero que a todas luces existió o existe.

La financiación de las inversiones y los costos que comporte la implementación y ejecución de la restitución de tierras a los campesinos debe ser contemplada puntualmente en el plan nacional de desarrollo e incluida en los presupuestos anuales de la nación, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Se habrá de garantizar también la participación de las organizaciones campesinas nacionales en el control social en aras de prevenir y evitar la repetición de hechos reprochables como los de AIS y las oscuras asignaciones de predios en el INCODER, hechos que viene denunciando desde la semana anterior el propio señor Ministro de Agricultura.

Consecuente con lo anterior, la ley de restitución de tierras debe incorporar como integrantes del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas a representantes de los campesinos en cabeza de sus organizaciones nacionales, en la conformación actual de ese Consejo sólo participan miembros del gobierno lo cual impide que en esa instancia se escuche la voz de los propios afectados por el fenómeno que busca corregir la ley.

La ANUC y CONFECAMPO proponen a las comisiones de ponentes, a los voceros de los partidos políticos en la Cámara y el Senado, a los representantes legales de los partidos, al Gobierno y a los gremios, que se instale de inmediato una mesa de trabajo en la que se concerte con las organizaciones campesinas el articulado de la ley de restitución y que, de manera paralela, comience la concertación de una ley marco o general de desarrollo rural campesino que abarque toda la política de tierras y los diferentes componentes para las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, artesanales y demás que integran la vida económica y social en el campo.

Carlos Ancizar Rico, Asociación Campesina Colombiana, ACC

La sociedad colombiana podría llenarse de optimismo frente al proyecto de ley; sin embargo, algunos vacíos sobre la concepción y reconocimiento de la dignidad del ser humano y, por ende, del campesinado como sujeto social y político en el proceso de desarrollo nacional, imponen la cautela. El proyecto sólo habla de desarrollo económico, concepción que no toma reales medidas de redistribución del ingreso y de soberanía sobre los bienes y medios de producción, que permitan al productor decidir qué producir, cómo producirlo y para quién hacerlo.

Pese a ello, el proyecto tiene en cuenta algunas de las inquietudes planteadas por las víctimas del despojo y, de ser aprobado, va a beneficiarlas. Entre las medidas positivas se resaltan el traslado de la carga de la prueba, la creación de una presunción del despojo y de una acción judicial para la restitución. Sin embargo, la valoración integral de esta iniciativa debe hacerse desde el contenido del proyecto de ley de víctimas, ya presentado, y el de tierras, anunciado.

La ACC, junto con otras organizaciones, ha hecho análisis detallados que le permiten hacer algunas observaciones respecto al articulado del proyecto.

Hay limitaciones en las garantías para el retorno, la restitución material y el restablecimiento del goce efectivo de la tierra y el territorio. Estos aspectos deben materializarse a través de mecanismos de indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición, debido a la diversidad de daños causados.

La aplicación de un régimen de justicia transicional civil como mecanismo para enfrentar el despojo de las tierras, implica discutir sobre su pertinencia en el escenario de conflicto y su desarrollo como régimen excepcional. Se debe tener en cuenta que la justicia transicional en el mundo se caracteriza por su aplicación en contextos de postconflicto o de dictaduras.

La tierra se ha convertido en un factor de poder político y económico, y su restitución exige incrementar los niveles de protección. La única mención sobre este tema es la prohibición de realizar cualquier tipo de negociación de tierras restituidas dentro de los 2 años siguientes a la devolución. Existen normas civiles que favorecen el despojo y que seguirían operando normativamente a pesar del proyecto de ley en estudio; tal es el caso de la figura de la venta de cosa ajena, la simulación y la falsa tradición, entre otras.

Es de esperar que esta coyuntura permita, no sólo reconocer y restituir en parte los derechos arrebatados a un vasto sector de la población en un episodio doloroso que la sociedad colombiana nunca debió permitir que ocurriera, sino restablecer un gran diálogo nacional que coloque al país en el camino de la construcción de una nación donde la justicia, la solidaridad y la autogestión sean las bases de una paz real para un desarrollo humano integral. A eso le apuesta la ACC.

PANEL III:

Relatoría “Los Gremios y Trabajadores Frente a la Restitución de Tierras en Colombia.”

Moderador: Fernán Bejarano

1. Aspectos generales

Los gremios apoyan la iniciativa del proyecto de restitución de tierras, sin embargo consideran que la restitución será real y efectiva si se contemplan medidas adicionales a las contenidas en el proyecto, entre ellas:

- ◆ Seguridad.
- ◆ Políticas de desarrollo integral sostenible.
- ◆ Políticas agropecuarias que permitan, fomenten y aseguren la producción.
- ◆ Políticas que conduzcan a la vida digna de los campesinos.

2. Aspectos del Proyecto de Ley 085:

- ◆ El proyecto debe brindar seguridad jurídica a las víctimas y a los terceros de buena fe exentos de culpa.
- ◆ Definir la aplicación de la ley en el tiempo.
- ◆ Delimitar y reforzar la inversión de la carga de la prueba.
- ◆ Mayor participación de las víctimas en la definición de los predios despojados.
- ◆ El proyecto debe asegurar el derecho de defensa y la protección de

los despojados.

- ◆ Incluir principios que orienten la ley y su interpretación.
 - ◆ Jueces exclusivos para la restitución.
 - ◆ Procedimiento judicial con mayores garantías para los opositores.
 - ◆ Comisión de verificación – Comisión de la verdad.
- 3. Comentarios sobre la ley general de tierras**
- ◆ Regular tierras, agua y medio ambiente.
 - ◆ Mayor intervención estatal.
 - ◆ Desestimular la apropiación rentística de la tierra.
 - ◆ Controlar la inversión extranjera.
 - ◆ Criterios eficientes de expansión.
 - ◆ Dar soluciones al problema de acumulación de tierras.
 - ◆ Intervención en las diferentes etapas producción-comercialización.
 - ◆ Tratamiento adecuado de las comunidades étnicas.
 - ◆ Mejorar el esquema institucional.
 - ◆ Dar participación al sector privado.

**PANEL IV:
Los partidos políticos y la restitución de
tierras en Colombia.**

**Moderador: Antonio Rengifo, Investigador
Universidad Nacional**

**Desde diversas perspectivas políticas los representantes
de los partidos dejaron sentados sus puntos vista sobre
esta iniciativa del Gobierno Nacional.**

Clara López, Polo Democrático Alternativo, PDA

Por primera vez toda la sociedad en su conjunto está dispuesta a escuchar, a verificar y a promover la restitución de tierras. El Polo saluda esa voluntad política y quisiera hacer su aporte presentando algunos temas que considera fundamentales para que este propósito sea sostenible.

Es fundamental estructurar desde ahora un proceso de regreso a territorios seguros, una política de acogida en el lugar donde se restituyan las tierras y una política general de prevención del desplazamiento. A pesar de que muchas personas hablan de post-conflicto, la realidad muestra que el país sigue en conflicto. Una política general de retorno debe contener mecanismos de asistencia, canales de distribución y crédito, pero también una ocupación del territorio para que los campesinos tengan acceso a servicios públicos, a la salud, a la educación y a la construcción empresarial moderna de carácter colectivo.

Las discusiones que se escuchan llevan a pensar que los interlocutores tienen en mente dos Colombias y no encuentran la manera de surcar la brecha entre ambas. Una es la Colombia moderna, empresarial y de la gran industria, otra es la de la economía de subsistencia de los campesinos. Desde ese punto de vista, el Polo no cree que ésta sea la propuesta que le conviene a la construcción de país.

Con el ánimo de concretar una mejora sustancial del proyecto, el Polo desea plantear algunas diferencias. En primer lugar, frente a la restitución como tal, es necesario aclarar que hasta ahora se ha hablado de cuánto es restitución y de qué incluye. La restitución de tierras es apenas un aspecto de una restitución integral, pero no puede confundirse con ella, así como tampoco se puede confundir con la entrega de servicios sociales, los cuales son derechos de cualquier colombiano. Este proyecto parece confundir los dos conceptos porque incluye dentro de la reparación temas que competen a servicios sociales generales del Estado.

¿Quiénes son las víctimas del despojo? Se ha dicho que la fecha es un asunto del contencioso. El Polo quiere llamar la atención sobre el

hecho de que si se habla de 30 años, se está hablando de 6 millones y medio de hectáreas; si son 20 años, son 5 millones y medio de hectáreas; y si son 14 años, son 2 millones y medio de hectáreas. Desde luego ese es un problema fiscal y el proyecto de ley se somete al criterio de sostenibilidad fiscal, tema que avanza en silencio en otra comisión, lo cual es muy preocupante, porque el tema financiero es la esencia del éxito de esta política. La ley debería contemplar no el límite de la sostenibilidad fiscal, sino recursos claros de destinación específica para garantizar la financiación; si la regla fiscal la obstaculiza la ley puede quedarse sólo en buenos deseos.

Otro tema de sostenibilidad es la política agraria en la cual se inserta la restitución. Al respecto el Polo también toma distancia. ¿Se puede restituir reproduciendo la estructura agraria actual, o hay que transformarla? En su momento, los gremios se inclinaron por la primera opción, pensando en una estructura agraria un poco menos mala que la actual. El país ha vivido una reconcentración a sangre y fuego, que ha generado poderes locales, muchos asociados a grupos armados ilegales. Si no hay una política de transformación de la estructura agraria la ley de tierras podría reproducir la misma estructura actual. Evitarlo implica una palabra que poco gusta, pero que es necesario afrontar: habrá que repartir tierras y tocará ponerle topes a las unidades agrícolas.

En segundo lugar, es importante llamar la atención sobre si la economía moderna puede convivir con la economía campesina. Puede que sí, pero tiene que ser sobre la base de una modernización de la economía campesina. Para ello, se necesita un apoyo profundo del Estado, sin él no va a lograrse que los campesinos compitan con los grandes establecimientos agroindustriales del país. Pero se necesitan también unas políticas agrarias generales, que permitan que el agro subsista como actividad rentable en el país. Es indispensable así mismo que la política agraria esté asociada a una política de comercio exterior y de libre cambio porque, de lo contrario, éstos últimos estarían militando contra la sostenibilidad de la restitución y del retorno.

La seguridad económica y social no parece hacer parte de la visión del desarrollo de la política agraria; tampoco se incluye la ocupación del territorio, el hecho de que se pueda vivir en un sitio y tener acceso a las comodidades del desarrollo. Pensar en esas necesidades sería sentar las bases de una paz futura y no quedarse en el espejismo de un desarrollo agrícola de grandes extensiones y poca gente.

Aunque Colombia no ha entrado al post-conflicto, ya vive algunos de sus elementos, por ejemplo esta ley. Hay que pedirles al Gobierno nacional y a los actores alzados en armas que encuentren caminos para proyectar unos diálogos que lleven a una paz política negociada,

porque todos estos esfuerzos se dificultarán si la sociedad colombiana no es capaz de sellar un tratado de paz.

Juan Fernando Cristo, Senador Partido Liberal Colombiano

Que el propio Jefe del Estado en persona haya presentado la Ley de Víctimas tiene gran valor frente a cuatro millones de personas, que antes que víctimas, fueron consideradas por algunos miembros del Estado como un estorbo. Hay que celebrar, entonces, la manera como el Gobierno nacional acogió esta iniciativa que ya venía impulsando el liberalismo colombiano.

En la ley anterior de víctimas había un capítulo de restitución de tierras bastante detallado y extenso que, curiosamente, no tuvo ningún inconveniente durante su trámite. Cuando el gobierno anterior dio a su bancada la instrucción de hundir la ley de víctimas en la etapa de conciliación, los autores de la iniciativa hicimos un gran debate con diversas organizaciones para definir si valía la pena salvar la ley de acuerdo a los requerimientos del Gobierno.

La decisión que se tomó fue otra y la ley se hundió, hoy, por fortuna, hay un clima político distinto alrededor de esta iniciativa, que se debe aprovechar.

El Partido Liberal quiere plantear algunas preocupaciones con respecto al proyecto que radicó el gobierno nacional. La primera es que del texto de la ley se desprende que una víctima sólo puede acudir a la vía administrativa para lograr que se le restituya su bien inmueble. Si bien la unidad administrativa es un instrumento importante, la aplicación del principio de la inversión de la carga de la prueba no puede limitar el acceso del campesino a los tribunales de restitución en el caso de que desee solicitar de forma directa la restitución de la tierra.

Segundo, no queda claro que la tierra que se reintegra vaya a estar “libre de polvo y paja”, lo cual significa que los terrenos deben entregarse sin deudas y esa es responsabilidad del Estado a través de los municipios o de las empresas de servicios públicos. En tercer lugar, no está expresa la inversión de la carga de la prueba en favor del despojado, algunos apartes del texto dan a entender que la figura se va a aplicar, pero no es algo explícito, por lo tanto, tiene que haber un artículo en la ley que se llame así y que diga expresamente que esta herramienta se va a aplicar.

Por último, es insoslayable un comentario sobre la tacañería de la sociedad colombiana, y de muchos sectores de opinión, frente a las víctimas y el sector agrícola y, en particular, respecto al supuesto valor del proceso de restitución de tierras. El Ministro de Agricultura ha dado toda clase de cifras para defender un dinero que de hecho se

ha perdido en subsidios y en toda clase de operaciones fraudulentas. Si a esas pérdidas se suma la cantidad de dinero que en los últimos años se les ha dado a los sectores floricultor y al bananero, y a los grandes empresarios del campo como subsidios directos debidos a los efectos de la revaluación, se obtendría una cifra mayor a la que ahora le duele tanto a algunos cuando se trata de restituir la dignidad a las víctimas del conflicto.

Carlos Martínez, Partido Conservador Colombiano

El Partido Conservador considera que este proyecto de ley atiende a una necesidad histórica y, como lo manifestó el propio Presidente de la República, es una respuesta a la inmensidad del abandono que ha sufrido el campo colombiano.

Para que pueda servir, la restitución tiene que ser integral, no bastará con la sola entrega de la tierra; hay que incluir la claridad de la titulación, la redistribución de tierras, el apoyo tecnológico y comercial y la aplicación, vereda por vereda, de lo que se conoce como reajuste de terrenos. El reajuste de terrenos es un instrumento que incluye la claridad de la titulación, pero que exige una aplicación que tenga como referente la dinámica del proceso de paz y la priorización en los niveles de pobreza rural. Se integran así verdaderas comarcas de progreso, que son, a su vez, respuesta a la soledad del campo y al “miedo al regreso”. El Programa del Conservatismo 2010 lo explica así:

“Esta propuesta exige una aplicación vereda por vereda, de acuerdo con las prioridades que resulten de los niveles de pobreza rural y de la dinámica del proceso de paz. La Ley 388 sentó las bases jurídicas para el Reajuste de Terrenos y aunque fueron incorporadas para facilitar la expansión urbana y los proyectos de renovación, también pueden ser aplicadas en zonas rurales, por lo que esta propuesta es de aplicación inmediata. Más que una técnica, el Reajuste de Terrenos es una estrategia de desarrollo en el caso colombiano, que proponemos aplicar como un programa de Comarcas de Progreso. Así, cada Comarca combinaría todas las fincas en la zona de reajuste, y establecería un plan de ordenamiento territorial para toda la zona que tuviera en cuenta la infraestructura regional y las áreas de protección ambiental. Cada nueva Comarca que surgiera de esa reestructuración estaría constituida, en primer lugar, por un núcleo de viviendas rurales con pequeñas huertas, con servicios públicos y con títulos privados sobre las edificaciones, y, en segundo lugar, por unos terrenos con propiedad colectiva y titularizados para cultivos comerciales. Estos títulos evitarían que se subdividiera la propiedad y se fomentara el minifundio, de modo que los procesos de sucesión no afectaran el

desarrollo comercial de los cultivos y hatos ganaderos. Se trata de una nueva versión de las empresas de desarrollo rural, en la que se puede recibir cooperación técnica alemana (Baulandumlegung) o japonesa (kukakuseiri), para poner a producir cada centímetro de tierra con destinación económica, lo cual debe ser el gran objetivo del planeta. El calentamiento global afectará los precios de los alimentos e incidirá en la seguridad alimentaria. Para afrontar esa situación, un reordenamiento del territorio, mediante el reajuste de terrenos, puede ser una solución de gran escala, que podemos desarrollar durante la próxima década”.

El Partido Conservador tiene algunas preocupaciones en torno al hecho de que el campo colombiano se ha mantenido, hasta ahora, un paso atrás de los avances internacionales, lo cual exige su actualización. En el desarrollo integral del campo colombiano está la única solución política a nuestro conflicto.

PANEL IV:

Relatoría “Los Partidos Políticos y la Restitución de Tierras en Colombia”.

Moderador: Antonio Rengifo

1. Apoyo al proyecto y bondades del proyecto:

- ◆ Los expositores apoyan el proyecto. La vocera del Polo Democrático Alternativo solicita aclarar que ese partido apoya la restitución de tierras pero no el proyecto en su estado actual.
- ◆ Reconocen la importancia de la voluntad política que muestra el Gobierno en la creación e impulso del proyecto.
- ◆ Resaltan la importancia del trámite del proyecto en un contexto de justicia transicional y con la convicción de que en el campo está la clave de la solución al conflicto en Colombia.
- ◆ La restitución debe ser integral:
 - ◆ Claridad y rapidez en la titulación.
 - ◆ Prevención de futuros desplazamientos.
 - ◆ No confundir reparación con servicios sociales.

2. La restitución debe abrir espacios para la modernización de estructuras agrarias así:

- ◆ Establecer topes a unidades agrícolas de gran extensión.
- ◆ Modernización del campo.

- ◆ Cautela frente a la firma de tratados de integración económica que puedan afectar el agro en Colombia.

3. Mayor atención a las víctimas:

- ◆ No limitar la acción de las víctimas solo a la justicia administrativa.
- ◆ Mayor claridad en la inversión de la carga de la prueba a favor de las víctimas.
- ◆ Los predios restituidos deben estar libres de gravámenes (impuestos, tasas, contribuciones, etc.).

PANEL V: Las víctimas y la restitución de tierras en Colombia.

Moderadora: Heidi Abuchaibe, Investigadora

**Los representantes de destacadas organizaciones de
víctimas saludaron e interpretaron los alcances del
proyecto de ley.**

**Emiro Sánchez, Asociación de Campesinos Desplazados
del Urabá y Córdoba**

El proyecto no presenta adelantos sustanciales en cuanto a los patrimonios familiares, una de las preocupaciones centrales de los campesinos. Algunas víctimas murieron mientras esperaban que se le restituyeran sus bienes; ahora sus herederos esperan que las tierras se les restituyan en el menor tiempo posible y poder vivir en ellas con dignidad.

Lo que solicitan los campesinos no es algo imposible si puede contarse con la participación de todos los sectores del Estado, esa sería la única forma de devolverles los derechos, pues para los campesinos la tierra es todo, es fuente de vida, de salud y de bienestar social.

Entre las variadas dificultades que se presentan en el proceso para acceder a la restitución de tierras, está el trámite de formularios que, debido al lenguaje técnico que usan, no son fáciles de comprender y diligenciar.

A pesar de los esfuerzos que han hecho hasta ahora, los campesinos no han podido conseguir lo que reclaman, entre otras razones porque no disponen de dinero suficiente para viajar y conseguir documentos que certifiquen cada uno de los casos, algo difícil para una persona sin sustento.

En consecuencia, hay que crear herramientas para subsidiar los gastos de los campesinos, los cuales ya han aportado más de diez millones de pesos en el Urabá para dar curso a procesos de verificación.

Orlando Causado Salcedo, Asociación de Víctimas de Chengue

En la zona de Chengue (Municipio de Ovejas, Sucre) el problema del despojo es histórico. Fue apenas en los años 60, con la creación del INCORA, que llegó el Estado y comenzó un proceso de ayuda para el campo. Recién en el 2008 se produjo una especie de retorno de 42 familias que se inscribieron y obtuvieron las primeras ayudas para el retorno a la tierra, sin embargo, esos recursos terminaron al

poco tiempo. Además, las plagas que afectaron las plantaciones de las parcelas de esta comunidad la obligaron a emprender un nuevo proceso de desplazamiento, el resultado es que hoy en día sólo quedan 15 de esas familias.

La comunidad vio con buenos ojos el proyecto de restitución y agradece a las organizaciones que lo hacen posible. En la zona se han realizado pruebas piloto en las cuales ya se entregaron títulos, pero aún así las personas están en otros municipios y las tierras siguen solas.

Las vías y los servicios públicos están en pésimas condiciones lo que deja al municipio en una situación crítica, ahora es un pueblo arruinado. El retorno debe acompañarse de proyectos para toda la comunidad de forma que pueda tener una vida digna, de no ser así, los predios se quedarán allí y los campesinos sólo tendrán unos títulos en la mano.

**Gabriel Antonio Pulido Contreras, Asociación de Víctimas
de Mampuján**

No puede pasarse por alto qué eran las comunidades antes de los actos que las victimizaron. Hay que reconocer que eran población civil en medio del conflicto pero también comunidades prósperas, con desarrollo local, que construían tejido social y tenían una relación con la tierra; todo eso definía su forma de vida. Pese al reducido número de propietarios, todos podían trabajar la tierra a través de cadenas entre comunidades. Cuando ocurre el desplazamiento se rompe ese tejido social. El proyecto de ley de restitución apunta a la formalización de los predios, pero también debe considerar el componente productivo porque eso era lo que había antes de los hechos de desplazamiento.

La restitución requiere un carácter reparador, debe regresar al campesino a esa forma de vida que tenía antes. Las víctimas tienen que hacer parte de todo el proceso y no como ahora cuando pareciera que van en contravía. Son quienes las padecieron los que mejor conocen las diversas modalidades de despojo que se dieron en la zona. Entre esas tipologías podría incluirse la que sufrieron los campesinos que tenían deudas y fueron obligados a vender debido al acto irresponsable del Estado que vendió las deudas a entidades privadas.

La unidad nacional de la que se habla parece mirarse sólo en términos políticos cuando ella tiene que ver con todos los ciudadanos. Las víctimas no son solo víctimas, son ciudadanos sujetos de derecho. Necesitan garantías de que sus propuestas van a ser tomadas en cuenta; exigen un espacio de concertación y que lo nacional respete lo regional porque pareciera que las instituciones regionales no tuvieran eco. En ocasiones la información que llega del Estado nacional está en contra de lo que se construye en las regiones.

Preocupa lo que se habló acerca de los presupuestos para la reparación, sobre todo si se los compara con todo lo que perdieron los campesinos y todo lo que habían construido. En ese contexto, resulta triste que se piense en presupuesto cuando los campesinos han perdido tanto, lo que se va a dar no es caridad, es una respuesta del Estado ante unos ciudadanos que van a seguir contribuyendo con él.

Carmen Palencia, Asociación de Víctimas-Urabá

Las víctimas son quienes más saben de restitución de tierras en el país, el costo de su conocimiento ha sido muy alto, está simbolizado en los 45 líderes asesinados en el país por reclamar sus tierras; la Asociación ha puesto siete de esas víctimas. Algunos sectores están utilizando el poder a su favor para desvirtuar la restitución. Hay grandes empresarios a los que no conviene esta iniciativa porque han fundamentado su progreso sobre la sangre y la miseria de 2 millones de familias víctimas.

Algunas víctimas tienen miedo de que la restitución traiga muchas retaliaciones, pero más miedo tenían antes, cuando no había ni siquiera un proyecto de ley. Los funcionarios de la CNRR han acompañado 248 restituciones.

No hay que gastar tiempo diciendo qué tiene de bueno o de malo esta ley. Hay dos parámetros en la vida para hacer las cosas: uno es el ideal y el otro es el práctico, y en materia de restitución parece mejor ser prácticos que idealistas. Hay que aprovechar esta oportunidad para sacar adelante este proyecto, con las falencias que tenga, en el camino se irán arreglando las cargas; es mejor tener un proyecto de restitución con defectos, que no tener nada.

La seguridad para el retorno es importantísima porque cada vez que se logra un avance o se consigue un objetivo en la restitución, aumentan las amenazas e intimidaciones. Se necesitan garantías para el retorno, tanto en seguridad como en ayudas para hacer la tierra productiva; de lo contrario los campesinos terminarán vendiendo sus tierras a bajo costo y el Gobierno tan solo habrá hecho un esfuerzo para legalizar las tierras de los victimarios y sus testaferros.

La Asociación de Víctimas se solidariza con el proyecto, y más aún con el compromiso mostrado por el Presidente; desde este momento ofrece su apoyo incondicional al Gobierno para sacar adelante la ley. Este es un gran avance, sobre todo si se recuerda que el Gobierno anterior cerró los ojos y oídos ante las súplicas de las víctimas, por fortuna esto ya pasó.

La Asociación plantea tres propuestas. La primera se refiere a la seguridad, la segunda al campo internacional y la tercera al campo

nacional. La primera incluye la exigencia de resultados en las investigaciones sobre los asesinatos de los reclamantes de tierras a nivel nacional; fortalecer la presencia de las entidades nacionales en las zonas de despeje; acompañamiento permanente y cotidiano de la comunidad internacional; creación de las mesas de convivencia y seguridad; participación de las víctimas en la elaboración de los mapas de riesgo junto con las autoridades judiciales y policiales; y esquemas de seguridad individual para los líderes de las asociaciones.

La segunda hace referencia a que Colombia debe atender dos asuntos principales: lucha contra el terrorismo y respeto a los derechos humanos. La Asociación considera que la presencia de organizaciones internacionales es importante para las organizaciones de víctimas y los procesos de restitución de bienes; lo es también la vocería internacional de la diplomacia colombiana en lo atinente a la restitución de tierras.

El tercer punto consiste en proponer la creación de una unidad especializada en la persecución de delincuentes que atenten contra las víctimas y en pedir la participación de las víctimas en la unidad administrativa especial de restitución de tierras despojadas.

Germán Marmolejo, Comunidades Negras del Chocó

El Bajo Atrato es una región muy rica que está rodeada por todos los actores al margen de la ley, por esa razón sus pobladores han sufrido el flagelo del desplazamiento. Fueron desplazados por las FARC en 1997, según ellos por una operación de las Fuerzas Armadas que se iba a efectuar en la zona. Por la misma época, llegaron los paramilitares a desplazar a las pocas familias que aún quedaban en la zona. Estos delitos generaron una gravísima situación humanitaria.

En apariencia, la situación se resolvió a través de unos retornos controlados de los que fueron excluidos quienes no estuvieran de acuerdo con el accionar de los grupos armados. A los que retornaron se les llevó a comunidades de paz, como la de El Cacarica, allí vivieron sin derecho a derechos, rodeados del Ejército y con presencia de organizaciones internacionales, que en muchos casos aprovecharon la situación inhumana en favor de sus intereses.

Las Comunidades Negras del Chocó volvieron con el nombre de Comunidad de Paz Natividad de María. Sin embargo, en el año 2002, cuando el Gobierno Uribe decidió que la fuerza pública debía estar en todos los municipios, las personas, cansadas de vivir en la situación propia de las comunidades de paz, tomaron la decisión de retirarse de ellas, excepto la comunidad de El Cacarica, que todavía está sometida.

Lo expuesto confluye y se enmarca en el proyecto palmero que llevaron las autodefensas al territorio colectivo de las comunidades negras, sin el consentimiento de ninguna comunidad. Por eso se recomienda que en el plan nacional de restitución se incluyan los territorios colectivos, el proyecto actual no dimensiona ni contempla soluciones a los problemas de ocupación en los territorios colectivos y, por lo tanto, no propone rutas para la restitución en estos territorios. Se deben establecer los mecanismos legales que van a implementarse dentro del marco del proyecto de restitución, además de garantizar las expectativas de los pobladores en cuanto a derechos y propiedad. Es necesario que se les preste especial atención a las comunidades negras e indígenas, que también han sufrido el flagelo de la violencia.

**PANEL V:
Relatoría “Las Víctimas y la Restitución
de Tierras en Colombia”.**

Moderadora: Heidi Abuchaibe

Las diversas intervenciones de las asociaciones de víctimas que conformaron el panel permitieron que los asistentes identificaran la importancia que tiene la participación, individual y colectiva, de las víctimas en la formulación y desarrollo de una política de restitución en el marco de la reparación integral. Las conclusiones pueden agruparse en 6 grandes temáticas:

1. Apoyo al proyecto. Expresiones como “sí es posible”, “la comunidad estaba esperando este momento” y “debemos sacar el proyecto adelante” muestran el apoyo y beneplácito de este sector frente a

la voluntad política que han mostrado el gobierno y los diferentes sectores presentes en los diversos paneles.

2. Participación de las víctimas y fortalecimiento de sus asociaciones:

- ◆ Gran énfasis en la necesidad de que las propuestas de las víctimas sean escuchadas, que se tengan en cuenta las condiciones específicas y las particularidades de las comunidades, y que se contemple su participación directa en la formulación y desarrollo del proyecto.
- ◆ Necesidad de fortalecer las actividades de asociación, acompañamiento y apoyo político y económico a las asociaciones de víctimas.

3. Coherencia externa e interna:

- ◆ Las diferentes ponencias coinciden en la necesidad de que el proyecto sea desarrollado en el marco de una política de reparación integral que, a su vez, sea coherente con una política agraria que responda a las necesidades reales de la población campesina.
- ◆ La restitución debe ser concebida en el marco de la reparación integral y propender por la reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas y sus comunidades, respetando las individualidades de cada comunidad.
- ◆ Debe asegurarse las garantías mínimas del retorno y las condiciones de vida que permitan que el retorno sea duradero. Mayor presencia del Estado, servicios sociales y garantía de proyectos productivos.

4. Institucionalidad y el proceso de restitución:

- ◆ Las comunidades solicitan el establecimiento de mecanismos y procedimientos permanentes, oportunos y ágiles que respondan a las diversas formas de despojo.

**PANEL VI:
Las entidades territoriales y las
políticas de tierras.**

Moderador: Edgar González, consultor

Los representantes de dos entidades territoriales se refirieron de manera documentada y crítica a esta iniciativa del Gobierno Nacional.

Sandis Padilla, Secretaria de Gobierno Cartagena

La región Caribe tiene unas dinámicas diferentes con respecto al desplazamiento forzado y a la violencia generalizada. Tiene, también, unos contextos que deben ser sopesados desde esas dinámicas. Esta región concentra el 38.2% del total de tierras abandonadas y tiene los registros más altos de despojo en el país. Algunas de las formas asumidas por despojo han sido: el desplazamiento de antiguos beneficiarios de reforma agraria; las ventas forzadas por actores legales e ilegales; la expulsión de tenedores, ocupantes y poseedores debido a la alta informalidad de la propiedad de la tierra y las ventas de tierras presionadas por deudas. Las experiencias de Montes de María y el Sur de Bolívar ejemplifican estas situaciones.

El proyecto de ley debe hacer algunas precisiones conceptuales para incluir el despojo masivo y prestar especial atención a que estén ligadas a la noción de territorio.

Otro punto clave es la articulación entre la unidad nacional de restitución de bienes y los comités de restitución regionales; se han presentado 160 casos a la comisión de restitución que hace parte de las mesas de justicia y paz y que deben ser tenidos en cuenta como forma de articulación vertical con las instancias que trabajan con las asociaciones de víctimas y los entes territoriales.

La ley prevé situaciones en las cuales no pueda darse la restitución. Para estos casos plantea la Zona de Reserva Campesina (Ley 160 de 1994), figura jurídica importante ya que contempla la entrega de terrenos baldíos a comunidades organizadas. Podría utilizarse en la compensación porque las figuras colectivas pueden ser una opción para alcanzar una solución integral, en los casos en los que se presenten limitaciones financieras que hagan imposible la restitución individual, o cuando haya negativas a recibir alguna compensación.

Horacio Serpa Uribe, Gobernador de Santander

Hay que recordar que en el país decir campo quiere decir guerrilla, paramilitarismo, cultivos ilícitos, desplazamiento, falta de infraestructura económica y social y pobreza absoluta, todo eso es el campo entre nosotros.

Es muy importante que el Presidente haya puesto el dedo en la llaga. Si el Gobierno piensa meterle el diente al campo es porque sabe que es fundamental en la vida colombiana. La tierra ha dividido la historia de la humanidad y ha generado los grandes conflictos. No hay que dudar en calificar la posición del Presidente Santos como un acto de valor. Es una reivindicación histórica de 70 años y es un acto de equidad para con los perseguidos. Este es un reto a los grupos armados y a sus herederos, a los beneficiarios de tanto crimen, a los avivatos, y a todos los que han conformado la nueva clase terrateniente del país.

Todo divide a este país, las regiones, las religiones, la política, la raza, la idiosincrasia; en fin, no hay ni un solo propósito nacional. ¿Qué tal este que propone el Presidente? Es extraordinario extender un propósito nacional a la política de tierras que, como una política integral, comprende también lo que tiene que ver con víctimas y con restitución.

En las regiones se ve en la actualidad un desastre total. La mayoría son regiones azotadas por la violencia, ahora no tanto como antes, que quedaron en una pobreza extrema y con una infraestructura deficiente. Por eso la ley de restitución tiene que ser una ley integral, sin limitaciones en la declaratoria que haga el Estado de zonas de violencia o clases de despojo. El proceso que se cumpla en las salas agrarias debe tener una segunda instancia, por escrúpulo democrático, en aras del debido proceso y como oportunidad para corregir cualquier situación equivocada.

En el comité a que se refiere la ley, debería estar por lo menos un representante de las entidades territoriales, que puede ser un alcalde o un gobernador, porque el poder está muy concentrado en el centro y el orden descentralizado tiene que cooperar. Esta podría ser una gran oportunidad de participación.

**Panel VI:
Relatoría “Las Entidades Territoriales y
las Políticas de Tierras”.**

Moderador: Edgar González.

1. Las tierras y el territorio deben verse integrados en un contexto económico y social.
2. Debe propenderse la articulación con los entes territoriales en la

política de restitución de tierras. Hay que trascender la coordinación vertical y pasar a una articulación integral Estado-Entidad Territorial-Asociaciones y Víctimas.

3. La política de restitución de tierras debe contar con toda clase de instrumentos complementarios, como la entrega de bienes baldíos, Ley 160 u otras normas alternativas. Igualmente debe considerarse medidas especiales de restitución frente a los despojos masivos y trabajar en proyectos pilotos integrales.
La Ley que se adopte debe ser integral previendo todas las posibilidades de causación del despojo. Y también establecerse una segunda instancia en la jurisdicción de restitución.
4. Las víctimas deben estar en primera línea de la preocupación y del análisis, participar en todo el proceso de restitución, ser escuchadas. Es importante organizar los comités de restitución.
En los comités de tierras o quienes hagan sus veces, debe haber un representante de las entidades territoriales.
5. Debe haber una estrategia post-entrega de predios y seguridad. Ésto previendo todos los posibles rebrotes de violencia que seguramente van a suceder.
6. El papel de las entidades territoriales se ha visto limitado al existir un proceso de recentralización. En tal sentido el papel de las entidades territoriales se articulará a las Unidades Técnicas organizadas en los territorios; en las que concurren departamentos, municipios y Gobierno Nacional.
Las entidades territoriales pueden proveer apoyo técnico logístico a estos comités y propiciar los escenarios adecuados de discusión con todos los actores que participen de los procesos de restitución de tierras.
7. En conclusión, si bien se reconoce que las entidades territoriales son el escenario del conflicto y de las soluciones de restitución, se acepta que su papel ha sido marginal por efecto de los procesos de recentralización acaecidos. Sin embargo, el papel que pueden jugar es importante en su aporte a las unidades técnicas, participación en comités de restitución y apoyo a la construcción y funcionamiento de escenarios ampliamente participativos, incluyendo desde luego la presencia de las víctimas.

CONCLUSIONES

Alejandro Reyes

Este proyecto de ley de restitución de tierras intenta responderles a los campesinos despojados y deshacer una inmensa tragedia colectiva. En cuanto a la política pública, los diferentes argumentos, posiciones y opiniones se pueden resumir en las siguientes relaciones:

En primer lugar hay una relación entre la restitución y la formalización de la propiedad. El campesinado colombiano ha sido mantenido en una relación informal con su territorio; el Estado no le ha defendido, protegido ni garantizado sus derechos a la tierra y al territorio. La restitución debe ir acompañada de la formalización.

En segundo lugar, existe una relación obvia entre la restitución y el retorno. Más del 50% de los campesinos están dispuestos a volver a su tierra si les dan garantías para el retorno. Eso quiere decir que más de la mitad del problema se solucionaría con una política de retorno asistido por el Estado.

En tercer lugar, la relación entre la restitución y el desarrollo rural. En Colombia hace varios quinquenios se abandonó el esfuerzo por hacer un desarrollo rural con instrumentos fuertes. Se cambió todo por una ideología económica que habla de subsidios individuales a productores, además se permitió que las instituciones agrarias perdieran importancia, las mismas que en otro tiempo hicieron desarrollo rural.

En cuarto lugar, hay que hacer una política de restitución en un contexto de justicia distributiva. El país no puede volver a crear otro grupo privilegiado y abandonar a los campesinos que no tienen tierra. Urge una política amplia de distribución y de acceso a la tierra que acompañe a la restitución.

Quinto, en la mesa de los gremios se planteó que están de acuerdo con hacer restitución de tierras, pero que se debe tener cuidado con la seguridad jurídica de la propiedad. Esta política va a ser respetuosa de la seguridad jurídica y de los derechos legítimos de propiedad, pero va a ser irrespetuosa de los derechos no legítimos de propiedad, recién adquiridos por violencia o por compras oportunistas.

En sexto lugar, la relación entre la restitución y la reconstrucción de la comunidad. Este foro es un ejemplo de eso, de contar con las asociaciones, de oír sus voces, de hacer estrategias lideradas por el Ministerio, pero entre las cuales va a haber un sistema nacional de restitución, que articulará a todas las instancias.

En séptimo lugar, la restitución y los tenedores actuales de buena fe. Como lo decía el Ministro de Agricultura, se va a exigir que sea una buena fe exenta de culpa, en la cual el propietario conoce la

solidez de los derechos y los antecedentes de la tierra. El proyecto contempla el pago de una indemnización a tenedores de buena fe, con la idea de salvaguardar derechos legítimos de algunas personas, siempre y cuando logren demostrarlo ante los magistrados.

El octavo punto es el de la restitución o la compensación con otras tierras o con dinero, si es imposible hacer la restitución. Esto es fundamental si se quiere situar al campesinado en mejores tierras, si se le quiere sacar de tierras marginales sin infraestructura ni presencia del Estado, y si se quiere reconstruir comunidades en mejores territorios.

La última relación se refiere a la restitución y la eficiencia económica del país. Colombia está *ad portas* de un salto gigantesco y posible en su desarrollo agrario; puede pasar a ser un jugador de primera línea en la exportación mundial de alimentos. Colombia debe reducir su ganadería de 40 a 20 millones de hectáreas y aumentar la agricultura para la exportación de 5 a 15 millones de hectáreas; ese es el criterio de eficiencia en los recursos.

El impacto de la situación actual se siente tanto en el campo como en la ciudad, sobre todo entre los ciudadanos pobres, porque los alimentos que abastecen a esta parte de la población suben de precio si hay menos campesinos produciendo la canasta alimentaria. Colombia debe consolidar la seguridad alimentaria, y eso pasa por la restitución de las tierras y la recuperación del tejido social y del proyecto productivo de los campesinos colombianos.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Libertad y Orden

**Ministerio de Agricultura,
y Desarrollo Rural**

República de Colombia



OIM Organización Internacional para las Migraciones

REVISTA
Semana

Con la colaboración de:

 **DNP**
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN


CNRR
Consejo Nacional de
Regulación y Reconstrucción

