

Observatorio

DE DERECHOS HUMANOS N° 13

Medellín, Enero 2012

ISSN: 2011-9623



Diciembre 2011

Presidente:

Diego Herrera Duque

Junta Directiva:

Diego Herrera Duque

Martha Lucía Peña Duque

María Soledad Betancur

Adrian Raúl Restrepo

Roberto Moreno

Comité Editorial:

Diana Marcela Barajas Velandia

Diego Herrera Duque

Corrección de estilo:

Luis David Obando

Ilustración:

Carlos Alfonso Diez A.

Publicación apoyada por:

Misereor, Embajada Belga
y Solidaridad Socialista

Diseño y diagramación:

Pregón Ltda.

ISSN: 2011-9623



©INSTITUTO POPULAR
DE CAPACITACIÓN

Carrera 45 D No. 60-16

Medellín Colombia

PBX: (574) 2849035

Fax: (574) 2543744 / A.A 9690

ipc@ipc.org.co / www.ipc.org.co

Contenido

Conflicto armado en Colombia:

Violencia política y la criminalidad..... 3

Restitución de tierras y desarrollo..... 12

Reforma rural:

La mirada de orlando Fals Borda 34

Hacia una agenda de seguridad

para el valle de aburra..... 42

Conflicto armado en Colombia: Violencia política y la criminalidad¹

Diana Barajas V².

En el conflicto colombiano los objetos de disputa y los ejes de la polaridad actual parecieran no ser muy diferentes a los que habitualmente caracterizaron el conflicto en las dos últimas décadas. Los objetivos políticos de la guerra siguen vigentes y discretamente mimetizados para evadir costos y los objetivos militares nunca han sido en estricto los que proclama la jurisprudencia internacional de la guerra. El papel de la propiedad privada sigue siendo relevante como factor de acumulación y poder, y más allá de ello, como factor de consolidación de un modelo económico terrateniente, agroindustrial, minero y energético. Al mismo tiempo, la preservación de un orden político con ajuste a intereses económicos legales e ilegales sigue a la orden del día.

Por otra parte, en la actualidad los actores armados despliegan cada vez menos justificaciones explícitas de su accionar sustentadas en la presunción de defensa de alguien o como respuesta a la violencia estructural. Las nuevas guerras acentúan las características de irregularidad y hacen mucho más borrosos los intereses de legitimación moral o jurídica. En consecuencia, resulta interesante y, por qué no, polémico, retomar de la columna de Hernando Gómez Buendía del pasado 10 de octubre en un diario local, que “la ‘avaricia’ es mucho más importante que el descontento como motor del conflicto: la gente no pelea porque percibe injusticias sino *ante todo* por hacerse al control de la riqueza”³.

1 Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Reflexiones sobre el conflicto armado colombiano*, organizado por la Universidad Autónoma Latinoamericana en la ciudad de Medellín los días 26 y 27 de octubre de 2011.

2 Socióloga de la Universidad de Antioquia. Coordinadora del Observatorio de Derechos Humanos y Conflicto del Instituto Popular de Capacitación (IPC).

3 Paul Collier y Anke Hoeffler, citados en: Hernando Gómez Buendía, “La nueva guerra”, *El Colombiano*, (10 de octubre de 2011), [en línea], disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_nueva_guerra/la_nueva_guerra.asp, consulta: octubre de 2011.

Sin embargo, se hace necesario precisar a qué tipo de guerra asistimos, el lugar de los objetivos políticos y el lugar de los objetivos económicos, para ir más allá de lo que está a la vista.

Sobre la guerra

Habría que partir por entender la guerra no solo como un choque militar sino también como un proceso político donde se busca prevalecer sobre otro en términos políticos, ideológicos y militares, y donde se reconoce una relación de antagonismo y de poder que puede continuar vigente aún después de un cese de hostilidades.

El derecho internacional ha definido los conflictos no internacionales como aquellos “que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”⁴.

Si en estricto, la descripción y análisis del conflicto colombiano tuviera que ceñirse a la jurisprudencia internacional, necesariamente tendríamos que llegar rápidamente a la conclusión de que no asistimos a ninguna guerra y a ningún conflicto armado. Sin embargo, el desarrollo de la noción de *guerra irregular* nos proporciona mayores luces al respecto.

La socióloga Vilma Liliana Franco distingue algunas características de la guerra irregular: “En primer lugar, las guerras irregulares no pueden ser ganadas solo mediante la aplicación de la fuerza. Segundo, rara vez involucran confrontación militar directa entre ejércitos uniformados en un campo de batalla identificable. Tercero, el

objetivo de las partes es afectar las simpatías y percepciones de la población civil con el fin de privar al oponente de apoyo popular y por tanto de legitimidad y obediencia. Cuarto, cada conflicto es diferente y por lo tanto requiere de un conjunto *ad hoc* de procedimientos operacionales. Y quinto, las actividades militares están fuertemente circunscritas a consideraciones políticas, por lo cual las fuerzas militares pueden jugar un papel menos importante que los organizadores políticos y el personal no-militar, en la determinación del resultado de la guerra”⁵.

En una guerra irregular la fuerza es un elemento que se reserva para evitar el desgaste, pues otro tipo de tácticas como las psicológicas o las persuasivas por ejemplo, podrían ser más convenientes que enfrentarse en un choque donde seguramente habría un desequilibrio de fuerza. Por otra parte, los combates o choques militares han dejado de ser una táctica preferente; recuérdese a los grupos paramilitares que pocos contactos armados registraban con la guerrilla, mientras que esta función era asumida por las fuerzas del Estado, y obsérvese en la actualidad un mayor despliegue de acciones aéreas con artillería pesada y bombas para combatir principalmente a la guerrilla de las Farc⁶ a través de las cuales se han logrado dar golpes históricos a esta agrupación insurgente. Ahora bien, si las guerrillas se inclinaron a ganar simpatías sociales que legitimaran su proyecto político ideológico compensando en aceptación

4 Protocolo II Adicional los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional.

5 Vilma Liliana Franco. *Guerra irregular: entre la política y el imperativo moral. Estudios Políticos*, Medellín, N° 19, julio – diciembre de 2001, p. 41-42.

6 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

lo que en igualdad de fuerza no tenían frente al Estado, los grupos paramilitares desarrollaron precisamente una estrategia que no privilegió la confrontación o el choque militar con los combatientes guerrilleros sino la aniquilación, el terror y el desarraigo de la base social de la guerrilla, y estrategias de aceptación y preservación de otros sectores poblacionales. Unido a lo anterior, resulta sorprendentemente común que los análisis sobre la guerra colombiana reduzcan la caracterización de los actores a los combatientes, dejando por fuera en menos ocasiones a las bases sociales y, en la mayoría de los casos, a los financiadores, auspiciadores y orientadores políticos que nunca vistieron un traje militar.

En una guerra irregular el *animus belli* es un estado socialmente extendido que tiene como consecuencia la supresión paulatina de las distinciones entre lo civil y lo militar, entre lo público y lo privado, entre lo político y lo criminal, entre el éxito militar y la protección humanitaria; en el caso colombiano, sobrepasando los límites conceptuales hasta el momento construidos, entre estos, los del Derecho Internacional Humanitario.

Sobre los objetivos políticos

Entendidas las partes en confrontación como un colectivo, es necesario en el ámbito de lo individual tener en cuenta que en una guerra no todo el que participa de ella tiene un objetivo político. Incluso, la vinculación de los sujetos a las filas puede obedecer a múltiples factores (coacción, remuneración, venganza, etc.) sin que ello desdibuje el objetivo político de una unidad militar organizada. No obstante, Mary Kaldor sostiene que “el control político hoy no se establece a partir de bases ideológicas, sino a través de relaciones de

lealtad a una fuerza militar y a su concepción de orden social y político, de manera que se refuerza la tendencia hacia la homogeneización de la población”⁷. Esta se puede dar por la vía de la simpatía y el apoyo o por el desplazamiento forzado y el repoblamiento o por ambas.

A lo anterior se suma que en Colombia se instauró una práctica jurídica que excluye la conexidad entre los delitos comunes y los delitos políticos y que omite el carácter irregular de la guerra. En consecuencia, el delito de rebelión se disolvió hasta lograr su sustitución por el delito de terrorismo. En el discurso formal - institucional, la construcción del enemigo transitó acorde a las lógicas internacionales: primero la amenaza fue encarnada por el comunismo, luego por el narcotráfico y recientemente por el terrorismo, y al mismo tiempo ha definido un método propio para combatir ese *enemigo*.

Cabe considerar también que “inicialmente, la personificación de los insurgentes como terroristas se fue configurando en un contexto interno afectado por la transformación del narcotráfico en una nueva amenaza para la seguridad nacional y en un enemigo inédito del establecimiento”⁸. Si bien es cierto que el fenómeno del narcotráfico generó relaciones de complementariedad y cooperación con la guerrilla que contribuyeron a la personificación terrorista de ésta y que hoy continúan vigentes, es preciso destacar que ese tipo de relaciones también se desarrollaron con

7 Mary Kaldor. *New and old wars. Organized violence in a global era*. Citada en: Vilma Liliana Franco. *Guerra irregular: entre la política y el imperativo moral*. Estudios Políticos, Medellín, N° 19, julio – diciembre de 2001, p. 62.

8 Vilma Liliana Franco. *Orden contrainsurgente y dominación*, 1ª Ed. Bogotá, Instituto Popular de Capacitación, 2009, p. 125.

los actores contrainsurgentes, desencadenando lógicas fragmentarias y no homogéneas en la geografía nacional.

Ahora bien, en el campo de la real política es preciso tener en cuenta que la definición del enemigo ha tenido que pasar necesariamente por la definición de móviles políticos, los cuales se sustentaron en la extensión de facto del concepto de combatiente (incluyendo las redes de apoyo civil, de inteligencia, base social, etc.) y donde cada agente de oposición se constituyó en un objetivo legítimo y necesario en una guerra irregular.

La historia reciente del país muestra cómo el paramilitarismo, bajo los criterios de autoprotección y preservación del orden político, terminó legitimando su accionar contrainsurgente, aun cuando contradictoriamente se estaba definiendo al enemigo como terrorista y no como rebelde. Sus justificaciones, atravesadas por la necesidad de la defensa y la necesidad de una respuesta violenta inevitable ante la ausencia del Estado, fueron utilizadas para negar su responsabilidad en el inicio de la guerra. “[La] afirmación sobre la pérdida estatal de la capacidad protectora instala un alegato trascendental y polémico en relación con la responsabilidad política. Lo que se trata de anunciar es que si el Estado no es territorialmente soberano entonces nadie o, más bien, él no es responsable por los actos violentos que se cometen en los diferentes territorios; su responsabilidad política sería, a lo sumo, por omisión”⁹.

Lo cierto es que el paramilitarismo, a diferencia de la guerrilla, no buscó disputar la soberanía del Estado. En efecto, los lugares donde mejor se desarrolló el paramilitarismo fueron aquellos donde el Estado hacía presencia. Los paramilitares no buscaban sustituir o impugnar el orden político y jurídico del Estado; los paramilitares eran parte de la estrategia irregular del Estado para combatir a una fuerza irregular insurgente. Lo paradójico del asunto es que los orígenes de la estrategia contrainsurgente se remontan a “comienzos de los años sesenta, a raíz de la visita practicada a Colombia por la Misión Yarbrough del Ejército Estadounidense (febrero de 1962) y de las directrices secretas que dejó consignada dicha misión; el Estado colombiano adoptó una estrategia contrainsurgente paramilitar ya desde antes de que surgieran las guerrillas de este ciclo (1964-1965). Tal

⁹ *Ibid.* p. 55.



doctrina estratégica puede estudiarse en los Manuales de Contrainsurgencia que comienzan a formar parte de la Biblioteca del Ejército y, por tanto, de los textos de estudio y entrenamiento militar, desde 1962. Tomando como fuente seis manuales (1962, 1963, 1969, 1979, 1982, 1987) se puede rastrear la concepción que hay allí de la población civil y su papel en la guerra, y concluir que se la define por dos miradas: 1. Debe ser vinculada a la guerra (paramilitarismo) y 2. Debe ser el blanco principal de la guerra contra-insurgente (guerra contra los movimientos sociales, oposiciones inconformes con el *statu quo*)¹⁰.

Ahora, las guerrillas que buscaron impugnar el orden

político y jurídico del Estado, cuando discursivamente se representaron como el *enemigo terrorista*, quedaron desprovistas de cualquier carácter o finalidad ulterior a sus prácticas o acciones irregulares. Discursivamente, el medio se convirtió en el factor determinante de los fines. La construcción social del temor, la zozobra y el terror y la extensión de los objetivos militares permitió que aparentemente se dejara sin sustento toda argumentación que justifique la impugnación al orden establecido. Esto ha llevado a que todas las prácticas delincuenciales, criminales, terroristas y políticas se coloquen bajo un mismo rasero, negando la conexidad o la coexistencia de diferentes tipos de acción. Frente a esto, el

derecho Internacional no realiza explícitas distinciones que permitan superar las trampas discursivas y, por ende, las representaciones sociales hegemónicas construidas alrededor del conflicto colombiano. A lo sumo, lo que queda claramente establecido es la responsabilidad penal de los vulneradores directos y materiales de los delitos, y no el trasfondo de responsabilidades políticas, económicas e intelectuales de los mismos.

Lo que resulta trascendental hasta este punto es que si bien no todos los sujetos poseen objetivos políticos vistos desde la individua-

10 CINEP (2004). *Deuda con la humanidad*, CINEP, Bogotá, p. 17.

lidad, las unidades militares en confrontación sí los han tenido, ya sea porque impugnan el orden impuesto y disputan su soberanía, ya sea porque establecieron relaciones de cooperación y buscaron preservar la soberanía –el *statu quo*. Simultáneamente, por las características de una guerra irregular y su poca adaptabilidad a la jurisprudencia internacional, lo discursivo se convirtió en el único campo fértil de definiciones de que es o no es lo político, aun cuando en los territorios de la geografía nacional la realidad material era definida a través de móviles políticos que indispensablemente no coinciden en su totalidad con la discursividad formal -institucional.

Sobre los objetivos económicos

El hecho de reconocer que en el conflicto colombiano se insertan históricamente objetivos de tipo económico que pueden llegar a tener mayor preponderancia sobre los objetivos estrictamente militares o los objetivos políticos, conlleva de forma inmediata a pensar que el carácter de este conflicto supera la norma. Los objetivos económicos representan las fuentes de recursos que garantizan el sustento financiero del enemigo o el propio.

De ahí que Gómez Buendía afirme que “unas veces para enriquecerse y otras veces para financiar la guerra (que no es lo mismo, ni da lo mismo) los actores armados han vivido y prosperado detrás de las bonanzas, y por eso no sorprende que ‘La Violencia’ de mediados de siglo se hubiera concentrado en las regiones cafeteras, y que el conflicto se hubiera ido trasladando hacia las zonas petroleras en Santander o en Arauca, o hacia las esmeraldas en Boyacá, el banano en Urabá, la tierra valorizada del Magdalena Medio, el carbón en el Cesar, los secuestros donde quiera que haya

ricos expuestos, las regalías en las zonas donde llegan, la coca en la Orinoquia o la amapola en el Cauca y en Nariño”¹¹.

Otro elemento relevante a considerar es que históricamente las diferentes violencias con orígenes diversos y a veces sin aparente relación entre sí, tuvieron en común que no se articulaban en torno a una identidad específica preexistente sino a estructuras de patronazgo y clientela. Así las cosas, la maestra María Teresa Uribe identificaba que “unos y otros comparten un sustrato sociocultural similar, donde predominan formas de asociación que se enmarcan en la relación de patronazgo y clientela, donde los vínculos que unen a los asociados no están determinados por identidades culturales, sociales o de clase sino por relaciones bidireccionales de intercambio, centrado en los recursos de poder (institucionales, de fuerza, violencia o control territorial) que posee un patrón en particular”¹²

Y continúa argumentando que “el personalismo es de la naturaleza de estas asociaciones clientelares. Se obedece a un patrón, se lo reconoce y acata, no por lo que él significa en el ámbito público sino por la cantidad de recursos institucionales, económicos, de violencia o de fuerza que pueda movilizar en un momento dado, para sus intereses privados y los de su clientela. El faccionalismo es otra característica de las relaciones patrón – clientela, es decir, la tendencia a la división interna, al surgimiento de nuevos patrones,

11 Hernando Gómez Buendía. *La nueva guerra*. Sitio Web El Colombiano, [en línea], disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_nueva_guerra/la_nueva_guerra.asp, consulta: octubre de 2011.

12 María Teresa Uribe de Hincapié. *Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz*. *Estudios Políticos*, Medellín, N° 13, julio – diciembre de 1998, p. 27.

a las escisiones y recomposiciones de las clientelas. A su vez, los personalismos y los faccionalismos tienden a ser descentralizados, de base regional o local, y aunque eventualmente pueden dar pie a alianzas o federaciones de patronos en el contexto nacional, también son frecuentes las guerras a muerte en las que se definen nuevos patronazgos y se realinderan las clientelas¹³.

Además de las dinámicas patronales y personalistas que tienen hoy plena vigencia, también hay que considerar que las unidades militares están desarrollando procesos de asimilación de un grupo dentro de otros, donde el poder y los dominios armados ya establecidos son la garantía para el desarrollo sostenible de actividades económicas legales e ilegales. En estos procesos el grupo absorbido puede perder parte de su reconocimiento y, por lo que se observa, puede darse por lo general de manera voluntaria a través de dos formas: Los pactos o alianzas y las franquicias. Ambas formas pueden ser empleadas por un mismo actor armado en relación con otros.

Los pactos y las alianzas pueden darse de forma momentánea o duradera, alterando parcialmente la originalidad de uno o varios de los grupos. De ahí que agrupaciones que por su ascendencia podrían identificarse a simple vista como estructuras en confrontación, establecen alianzas o pactos para el normal desarrollo de cadenas productivas, como la de las drogas ilegales. En estos casos los procesos de asimilación no transforman la identidad de las agrupaciones en tanto su nombre, la composición de sus hombres o los territorios que controlan. No obstante, sí la transforman en tanto alteran la identidad política e ideológica en casos donde confluyen agrupaciones guerrilleras, agrupaciones rearmadas del paramilitarismo y fuerza pública. Este tipo

de alianzas no son totalmente nuevas, existe evidencia que ya se daban desde épocas en que no se insinuaba la desmovilización del paramilitarismo.

El franquiciamiento funciona de manera diferente. “Denota un funcionamiento ajustado a fines donde la estructura que posee el derecho de un nombre concede tal derecho a otra estructura, operando entonces como una franquicia. A partir de una base local controla el territorio, posee una alta capacidad de regeneración y relevo de mandos, y a su vez es dinámica y flexible para desarrollar actividades criminales en otros territorios a través de alianzas o concesiones que le permiten la implantación y consolidación del nombre en otras regiones¹⁴. En estos casos, los procesos de asimilación transforman la identidad del grupo en su nombre, en la composición de los hombres en tanto trasladan pequeñas células que se insertan en los territorios para adelantar la negociación y desarrollar acciones conjuntas y puntuales, como también, en los dominios territoriales en tanto esta estrategia tiene un comportamiento abiertamente expansivo.

Ahora bien, como unidades también se ubican las disputas que no son puramente choques militares. Entendidas como situaciones de carácter momentáneo o permanente donde dos o más grupos presentan intereses contrapuestos o persiguen los mismos intereses, las disputas se ubican en un escenario de confrontación y oposición y con la función de neutralizar o aniquilar al contrario, lo que implica condiciones de competición. No necesariamente compor-

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Barajas V. Diana (2010). *El Péndulo de la Violencia: Rupturas y continuidades del conflicto en Antioquia*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, p. 137.

tan situaciones de violencia; sin embargo, en tanto exista una negativa a cambiar los intereses defendidos, se involucra la violencia de manera directa para satisfacer los mismos. Estas disputas, más allá de la retórica, se dan en el campo de la realidad material para hacerse al control territorial, al poder económico y/o político o a una posición ventajosa frente a otro.

Si bien las lógicas descritas en esta sección hacen referencia principalmente a lo que hoy en día conocemos como Bandas Criminales y sus formas de relacionamiento horizontal y líquido, es necesario que éstas al mismo tiempo se piensen en el marco de la guerra irregular, teniendo en cuenta que la criminalidad que experimenta el país responde al afianzamiento de buena parte de las prácticas que desarrollaron el paramilitarismo en su vieja expresión y el narcotráfico, en contraste, con una discursividad *formal – institucional* – exitosa de la desmovilización paramilitar.

Es imperativo para el análisis tener en cuenta la evidencia racional de la descentralización del monopolio de la violencia. Históricamente, en Colombia han existido agentes

que venden seguridad y agentes que compran seguridad. Igualmente, éstos han devenido en algunos momentos en ejércitos que, más allá de una labor de seguridad, conquistaron objetivos de guerra a través de ataques indiscriminados, asesinatos, desapariciones, desplazamientos y despojos violentos. Los agentes que participan en la guerra tienen objetivos e intereses contrapuestos y su enemistad no es definida necesariamente por la agresión y la inevitable respuesta de la defensa violenta. Lo cierto es que la instauración de ciertas economías, las bonanzas, y en la actualidad la reproducción del modelo económico agroindustrial – extractivo - minero – energético degenera en acciones irregulares que, al igual que las desplegadas por móviles políticos, encuentran en la población el punto de equilibrio para lograr sus fines. La población continúa encarnando el contradictor, el opositor e incluso el enemigo cuando sus intereses no son coincidentes con el orden político, pero especialmente económico, que se instaura en los territorios que habitan, pero la ofensiva es aún más irregular que en la etapa precedente del conflicto. Por efecto de las estrategias de mimetización a través de las variadas autodeno-

minaciones que se quitan y ponen las mismas unidades militares, es posible que las acciones que persiguen objetivos políticos en este contexto prevalentemente económico, se diluyan en la indeterminación y volatilidad de las múltiples denominaciones, borrando las posibilidades de atribución de responsabilidades por parte de las víctimas a sus victimarios.

Considerando entonces los ciclos de bonanza, el comportamiento de los actuales grupos como unidades militares flexibles que desarrollan coaliciones horizontales y al mismo tiempo, la vigencia del carácter personalizado y faccionario que nos da la radiografía del fracaso de la estrategia contra la criminalidad enfocada a las cabecillas o a los *dones*; se logran caracterizar unas unidades militares mucho más dinámicas, líquidas si se quiere, con capacidad de adaptación al orden económico y social presente, donde la actuación de algunas facciones del Estado es ambigua por efecto de la corrupción, y donde la actuación del Estado puede llegar a ser contradictoria en tanto la protección de los actuales polos de desarrollo que están en manos o son protegidos por dichas unidades no se combaten con toda la fuerza del Es-

tado en tanto son parte orgánica de los intereses de la *sociedad útil*.

Igualmente habría que situar en este contexto a la clase emergente producto de actividades económicas ilegales como el narcotráfico y las redes que establecen trazando nuevas territorialidades, que pueden transitar desde lo local y lo regional hasta lo global. En este contexto se articulan estructuras armadas que pueden ser del orden local o microlocal que dinamizan el mercado interno del consumo de drogas y, a su vez, se ubican estructuras de mayor envergadura como las denominadas Bandas Criminales, que con sus características expansivas, vía alianzas y franquicias, controlan grandes porciones del territorio nacional. Ambas parecen establecer relaciones de patronazgo y clientela, construyen autonomías territoriales y actúan como verdaderos *holdings*¹⁵ *criminales* para optimizar la rentabilidad de capitales emergentes del narcotráfico.

Cierre

El recorrido realizado aporta luces para pensar el conflicto colombiano como la prolongación y agudización de un estado de guerra irregular. De ésta se conservan las relaciones de cooperación y complementariedad de diferentes unidades militares, en esta ocasión atravesadas por una preferencia hacia los objetivos económicos, sin desconocer que los objetivos políticos siguen

vigentes pero no muy visibles y se activan solo cuando es necesario. Otro factor de continuidad es la hostilidad extendida que hace cada vez más borrosos los principios de distinción y proporcionalidad y amplía el campo de los objetivos militares.

En esta guerra irregular coexisten de una forma más discreta y soterrada los mismos objetivos políticos que dinamizaron la fase anterior del conflicto con objetivos económicos legales e ilegales de mayor visibilidad; coexisten formas de violencia política con la violencia criminal. Lo real es que la existencia de una no niega categóricamente la existencia de otra; por lo tanto, asistimos a la configuración de un campo aún más irregular y menos comprensible desde los marcos jurídicos de la regulación de la guerra y que constituye una realidad material para el país.

El conflicto no se hace menos político en tanto los actores armados hagan menos justificaciones que otrora fueron la base de su legitimación o porque la moral de los contradictores cada vez se distancia más de la protección humanitaria. El conflicto no se hace más criminal porque los intereses privados y la acumulación de capital con la extracción legal o ilegal de recursos es más generalizada. El conflicto en Colombia es lo uno y lo otro; el conflicto armado en Colombia transita entre la violencia política y la criminalidad.

¹⁵ Agrupación de empresas o capitales comunes o relacionados.

Restitución de tierras y desarrollo

Carlos Andrés Zapata C¹.

Introducción

Sin lugar a dudas la Ley 1448 del 10 de junio de 2011, conocida como la Ley de Víctimas, marca un hito histórico en la producción legislativa de Colombia. Independiente de la polémica y las críticas sobre su contenido, y las posibilidades que ofrece de una restitución integral de derechos de la población víctima del conflicto armado, esta ley hace reconocimientos y trae definiciones y mecanismos de acción institucional en relación a las víctimas.

Se crea un precedente como nunca lo había hecho ninguna ley en cerca de 200 años de vida republicana, en un país que ha soportado conflictos armados prácticamente durante casi todo este periodo. Por primera vez hay una ley con elementos que van más allá de la desmovilización y la amnistía y que tiene como objeto las víctimas de la población civil y no a los combatientes. Otro reconocimiento importante es el papel de la disputa por el control territorial en el marco del conflicto armado, en particular el despojo de tierras en el campo.

El conflicto armado y la tierra han sido dos elementos casi que indisolubles desde el proceso emancipatorio. El siglo XIX en Colombia se documenta a partir de guerras internas por el poder del Estado, pero también por conflictividad territorial, como lo fueron las guerras de los Conventos o de los Supremos (1839 – 1842). La segunda mitad estuvo enmarcada en conflictos partidistas,

¹ Abogado de la Universidad de Antioquia. Investigador – Analista del Observatorio de Derechos Humanos y Conflicto en Antioquia del IPC.

con diferentes visiones sobre la propiedad. Por ejemplo, la iglesia católica fue expropiada de sus tierras mediante la Ley de Liberación de Bienes de Manos Muertas expedida por el gobierno liberal de 1861; pero con el regreso de los conservadores al poder, con la denominada Regeneración de 1885, les fueron devueltas las propiedades con creces.

Los resguardos indígenas fueron otra forma de propiedad colectiva despreciada por los liberales radicales, abolida durante estos gobiernos y también restituida por la Regeneración conservadora después de la Constitución de 1886. Durante el liberalismo federal también se presentó una confrontación armada muy particular: diferentes guerras entre estados de la Unión por la expansión de la colonización de nuevos territorios, y con ello, la constitución de diversos ejércitos particulares de terratenientes, algo que ya se venía presentado en los conflictos anteriores a 1860.

La hegemonía conservadora en el poder se mantuvo durante las tres primeras décadas del siglo XX. Con ella el incremento de la concentración de tierras en grandes latifundios, en buena parte adquiridas mediante el fraude y la violencia, como ha sido el despojo sistemático de las tierras de posesión ancestral de los pueblos indígenas en la región andina y otras zonas de reciente colonización en el país.

Solo hasta 1936, con el gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo, se planteó por primera vez en el país una reforma agraria. La Ley 200 establecía unos parámetros para fortalecer el acceso del campesinado a la tierra y pretendió, sin éxito, limitar un poco la concentración de la tierra de reciente colonización en pocas manos; evitó la concesión de grandes extensiones en territorios baldíos de la Nación. Pero

esta reforma pronto tuvo una respuesta a sangre y fuego por parte de grupos de autodefensa de los terratenientes, ejerciendo una violencia rural que produjo miles de muertes antes del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán.

“La violencia interpartidista de mediados del siglo pasado reportaba 14.000 muertes para 1947, a causa de una estrategia gamonal de control territorial. El asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, impune en sus móviles políticos, produjo algo más de 3.000 muertes. Entre 1948 y 1958 se calculan 2 millones de campesinos desplazados y 200 mil muertes, principalmente en el campo” (Avellaneda, 2011).

Ninguna de las víctimas que dejó el periodo de la época de la violencia de la mitad del siglo XX fue reparada. Cientos de miles de familias migraron a la ciudad a engrosar los cinturones de miseria, y esperar una larga fila para encontrar la oportunidad de que el crecimiento industrial y comercial de las ciudades les diera alguna oportunidad de inserción a sus bienes y servicios. Otras cientos de miles de familias prefirieron seguir derivando el sustento del campo, pasaron a ocupar otros predios de manera informal en regiones de expansión de la frontera agropecuaria, o incluso en parques naturales y resguardos indígenas. Sin ningún enfoque de derechos, a cada víctima le tocó reconstruir su proyecto de vida en otros lugares, y tuvieron que permanecer inermes ante la usurpación de sus predios y sus bienes.

Indudablemente, la Ley 1448 marca un precedente histórico, contradiciendo rotundamente la posición del anterior gobierno, a pesar de haber continuidad en el partido gobernante, al reconocer que hay una condición de ciudadanos víctimas que tienen el derecho a ser resarcidos y reparados por los daños sufridos a causa

de un conflicto armado. A pesar de que el Estado se negó a aceptar responsabilidad por el conflicto armado en el texto y la motivación de la ley, por lo menos quedó consagrado el principio de solidaridad; en virtud de éste, concurren el Estado y los ciudadanos para reparar y restablecer social y económicamente a las víctimas.

A pesar de los cambios de posición de los partidos de la reinante coalición de gobierno en el Parlamento, subsisten muchas preguntas, y entre ellas una muy importante: ¿El marco legal y la voluntad política de toda la institucionalidad del Estado son suficientes y pertinentes para la reparación y restablecimiento integral de toda la población víctima del conflicto armado? O, por el contrario, ¿el contexto y la irresponsabilidad del Estado condenarán a las víctimas a la pobreza y a la imposibilidad de reconstruir sus proyectos de vida con plena realización de los derechos humanos, dejándolas a su suerte tal como ha sucedido con las víctimas de los numerosos conflictos armados y violencias que se encuentran documentados en la historia nacional?

Abordar estas dos preguntas dicotómicas necesariamente remite a más preguntas, y en particular sobre el modelo de desarrollo y la plena inserción de las víctimas en un sistema económico, social y político que les permita el ejercicio de todos los derechos internacional y constitucionalmente reconocidos. El propósito del presente artículo es analizar qué tan democrático es el desarrollo económico del país para que las víctimas puedan gozar de una estabilidad en el ejercicio de los derechos, que a la postre es lo que garantiza el restablecimiento y reparación integral de las víctimas y sus familias.

Para este fin se hará una lectura comparativa de la Ley 1448 con las referentes

a un modelo de desarrollo que impulsa el actual Gobierno. A partir de esto se espera evidenciar si hay una correspondencia en los propósitos y los mecanismos de la ley para el restablecimiento de los derechos de las víctimas del campo en relación con la restitución de sus tierras, y si hay una efectiva inserción económica y social de los ciudadanos del campo que les permita el goce efectivo de los derechos en un modelo de desarrollo democrático, que también concibe el desarrollo como un derecho humano individual.

La restitución de tierras en la Ley de Víctimas

Según las estimaciones del Gobierno, se espera que con la aplicación del capítulo de restitución de bienes a la población desplazada se restituyan cerca de 2 millones de hectáreas de tierra durante los 10 años de vigencia de la ley (Salinas, 2011). Esta es una meta muy inferior en relación con las estimaciones sobre despojo de tierras en el marco del conflicto armado. El Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) habla de más de 10 millones de hectáreas despojadas en las últimas dos décadas, mientras otras fuentes oficiales, como el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio (PPTP), de Acción Social, tiene en sus bases hasta en 8 millones el número de hectáreas arrebatadas ilegalmente durante este periodo (PPTP, Informe 2010).

Esta cifra es bastante contradictoria. Solo en la ruta de protección individual de tierras el número de hectáreas inscritas a diciembre de 2010 en Registro Único de Patrimonio y Tierras Abandonadas (Rupda) se cuantificaba en 2,2 millones, más de 37.000 solicitudes de protección individual. En la ruta de protección colectiva, el trabajo del PPTP, de Acción Social, reportaba

2,5 millones de hectáreas abandonadas; es decir, que al menos 4,7 millones de hectáreas (PPTP, Informe 2010) se encuentran identificadas por el Gobierno como territorios abandonados y despojados, aunque solo cerca del 40% de estas solicitudes se han asentado efectivamente en el folio de matrícula inmobiliaria. Las metas del Gobierno en materia de restitución son muy inferiores a los estimativos de protección y restitución que reposan en las entidades oficiales, desconociendo la dimensión del problema.

Otra fuerte contradicción que trae esta ley en el aparte sobre restitución de tierras despojadas, es el de la temporalidad. Las definiciones del tiempo a partir del cual se es víctima y la restitución de derechos que de ello se deriva, son bastante contradictorias. Víctimas se considera a las personas afectadas por el conflicto armado a partir de 1986; esto de por sí es bastante polémico, porque no hay ningún rasero para afirmar que antes de esa fecha no hubo conflicto armado y menos para decir que estas personas no sufrieron vulneración de derechos y que, por ende, no deben ser reparadas.

Pero más polémica todavía es la consideración de que las víctimas del despojo de

tierras solo existen a partir de 1991, porque con ello se legaliza un despojo que es tan ilegal como el más reciente. Según la III Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, son 330.012 hectáreas despojadas o forzadas a abandonar entre 1980 y 1992, lo que muestra que muchas víctimas quedarían por fuera de la restitución de sus tierras solo por un capricho discrecional de la ley, violando el derecho a la igualdad de muchas víctimas que han soportado los efectos de un conflicto que se reconoce por tener una duración de medio siglo. Así lo ha manifestado el actual Jefe de Estado.

Al respecto, Carmen Palencia, presidenta de la Organización Tierra y Vida, comentaba: “Hay casos particulares como este: a una mujer un grupo armado le mató el marido en 1985 y, por cuenta de ese hecho, tuvo que dejar abandonada su tierra y, cuando quiso recuperarla, en 1995, se encontró que ya era de otro grupo armado. Entonces, ¿Qué hacer en estos casos? La señora es víctima de la violencia y tiene derecho a la reparación, pero, por Ley, no tendrá derecho a la restitución. Eso es muy

complicado y me parece que va contra el principio de igualdad de las víctimas”².

De otro lado, la ley establece un recurso procesal muy importante para que las víctimas puedan acceder más fácil a la restitución de sus bienes: la inversión de la carga de la prueba. Por medio de esta figura no es la víctima quien debe probar que fue despojada; por el contrario, basta que afirme que tuvo posesión material del predio y que fue despojada por un medio violento, intimidatorio o fraudulento, para que la otra parte se vea obligada a demostrar que actuó de buena fe y que utilizó los medios legales para hacerse al dominio o posesión material de la tierra. Esto está muy bien, y sobre todo ante el efecto de la violencia en diferentes regiones y la informalidad de la tenencia de la tierra en lo rural.

Lo que parece absolutamente contradictorio es que este criterio solo se aplica para los actos y las relaciones entre particulares; en donde interviene

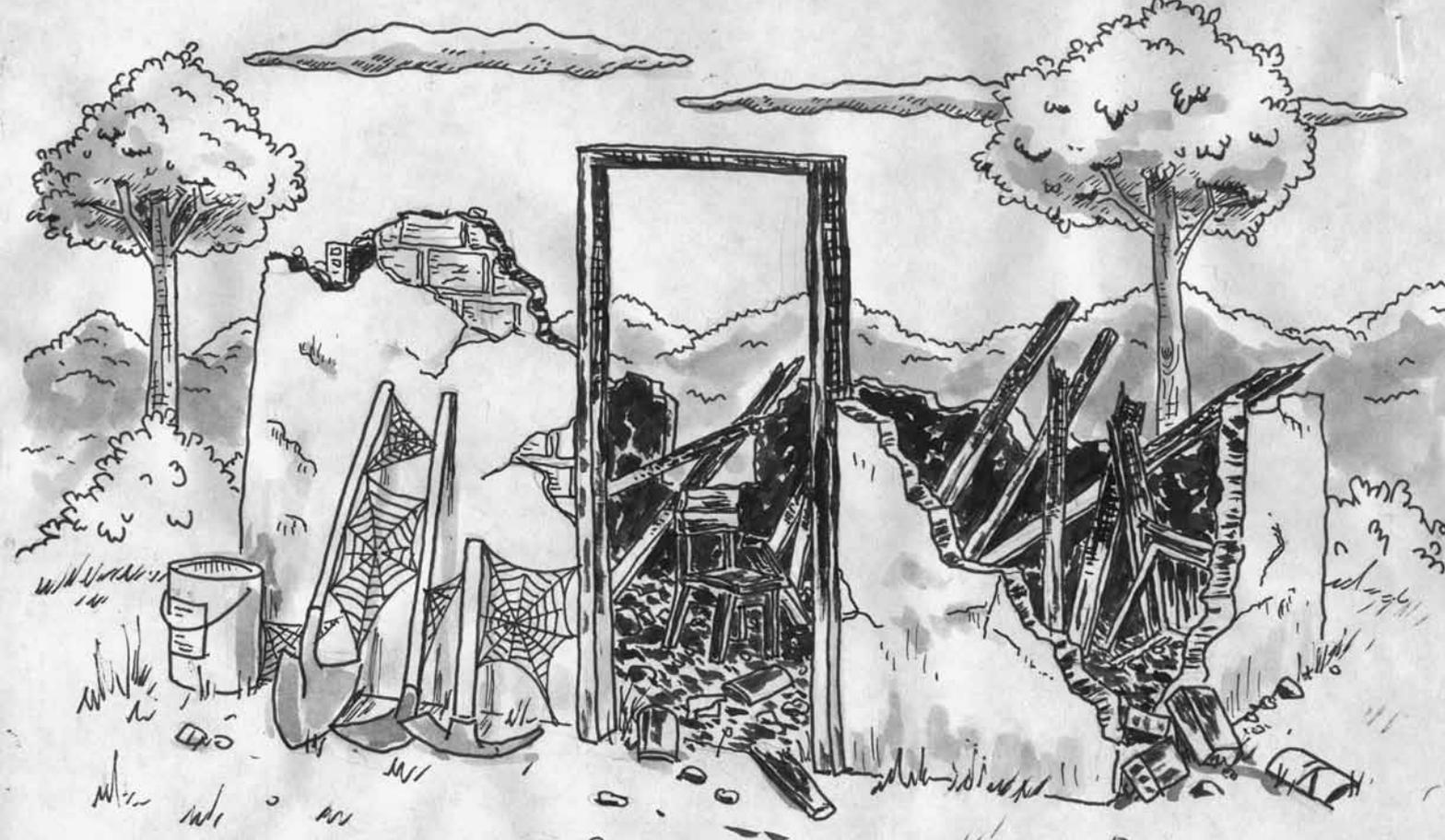
² Agencia de Prensa IPC. *Lo que preocupa a las víctimas de ley que busca repararlas*. Mayo 26 de 2011.

una autoridad del Estado, no aplica el mismo rasero. Es decir, cuando se trata de un acto administrativo o un documento público se presume todo lo contrario, y la víctima queda en indefensión frente a una presunción que se establece a favor de la parte más fuerte, el Estado y sus agentes. Esto es una completa contrariedad. El propio superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez, le manifestó al presidente Santos: “En las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos en donde tocara, salía pus”, refiriéndose a la corrupción que rodeaba la construcción de los registros y las bases de datos inmobiliarias (revista Semana, 3 de marzo de 2011). Al Gobierno nacional se le olvidó esta denuncia y las demás que han reportado los propios funcionarios del Gobierno y los medios de comunicación sobre las oficinas territoriales del Incoder; el ministro de Agricultura del anterior gobierno se encuentra en la cárcel y se han publicado denuncias contra diferentes notarios por facilitar la legalización del despojo.

El Gobierno desconoció este contexto en la formulación y la negociación de la Ley, se saltó sus propias denuncias y dejó a las víctimas expuestas a actos administrativos con presunción de legalidad pero que se han construido a partir de la ilegalidad y la criminalidad. De aplicarse esta presunción, se limitará cada vez el universo de víctimas de despojo territorial que efectivamente son resarcidas en el ejercicio de los derechos a la propiedad.

“En materia de presunciones es preciso advertir que en los casos diferentes a presuntos despojos acaecidos a través de actos administrativos, la ley establece, como es correcto, que las presunciones operan a favor de la víctima reclamante o solicitante; sin embargo, en materia de presunciones referentes a la ilegalidad de actos administrativos, la presunción se coloca a favor de la “parte opositora”, lo cual es un contrasentido y da lugar a equívocos que podrían llevar al traste las pretensiones de las víctimas en estos casos específicos. Es preciso insistir en que el intérprete, viendo el contexto del conjunto del artículo, considere que la presunción, como todas las demás, aplica exclusivamente a favor de la víctima reclamante y no del opositor” (Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2011).

Otro asunto muy polémico, que afecta directamente la restitución de tierras, tiene que ver con la confusión que trae la ley entre los conceptos y las acciones en materia de



ayuda de emergencia, asistencia, restablecimiento, reparación y goce efectivo de derechos. Según la ley, todas las acciones y auxilios que se le entreguen a la víctima sirven como reparación de derechos. Además, la ley confunde las acciones prestacionales del Estado en tanto satisfacción de derechos constitucionalmente reconocidos, con acciones de reparación, haciéndoles trampa a las víctimas, al hacer pasar acciones a las que tienen derechos por ser ciudadanos como una consideración especial en tanto son víctimas.

La reparación y el restablecimiento de los derechos de las víctimas también presentan la misma confusión en relación con la restitución de la tierra. Esta es

asumida como una medida de reparación, con la cual las víctimas que reciben el inmueble que les pertenecía y que pudo haber sido sometido a un cambio de uso o al abandono, solo con la entrega pasan a ser reparadas y a tener ésta como una medida principal dentro del proceso. Frente al proceso de reglamentación quedan dos preguntas. La primera: ¿Si una víctima recibe la restitución del bien, casi que está renunciado a otras formas de reparación o indemnización por ser ésta la prioritaria? Y la segunda: ¿Por ser la restitución una figura reparadora como la indemnización administrativa, ésta también es susceptible del contrato de transacción para acceder a la reparación por medios

judiciales? Algo absolutamente perjudicial para las víctimas ya que, como lo plantea la Comisión de Seguimiento:

“El artículo 132 contempla la figura del “contrato de transacción” en virtud del cual, para que las víctimas reciban un monto indemnizatorio de carácter administrativo superior al contemplado en el respectivo reglamento, que será igualmente definido por el Gobierno nacional, tendrán que renunciar a reclamar una indemnización de carácter judicial. De esta forma, se vulneran conscientemente múltiples normas de carácter internacional y constitucional, ya que se condiciona el acceso a la justicia a través de la

renuncia a un componente de la reparación integral, la cual, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, adquiere la condición de derecho fundamental y no puede ser objeto de transacción³”.

A esto se suma la estipulación de otra figura contractual que afecta directamente la restitución tierras: la consagrada en el artículo 99 como contrato para el uso del predio restituido. Por medio de esta figura el magistrado, que conoce el proceso mediante trámite incidental, puede autorizar un contrato de usufructo entre la persona o empresa que posee materialmente el bien y lo está explotando y la víctima reclamante, durante el tiempo que falte para recoger los frutos derivados del proyecto agroindustrial.

En términos simples, esta figura implica que un campesino que reclame un predio y pueda demostrar que fue despojado violentamente de su propiedad o posesión se encuentra ante un nuevo obstáculo: que el predio no esté afectado por un proyecto productivo de alguien que diga que lo viene haciendo de buena fe. En este caso, el juez autoriza que el supuesto poseedor de buena fe y la víctima firmen un contrato por el cual el primero paga una especie de arriendo al segundo hasta que recoja o agote los frutos derivados de su inversión. En el caso de que el poseedor sea de mala fe, el encargado de administrar la tierra y sus productos es la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas, creada también por la ley, y la cual estaría adscrita al Ministerio de Agricultura. Siempre que haya frutos pendientes no se les entregaría directamente la tierra a las víctimas, salvo que tengan los recursos suficientes para comprar las mejoras, algo poco probable.

“No puede olvidarse que el Estado solo puede condicionar el ius abutendi como atributo

del derecho de propiedad, consistente en la disposición libre del objeto sobre el que recae el derecho, si y solo si medie un interés de carácter general o social, lo cual no ocurre con los proyectos agroindustriales productivos impuestos sobre los predios objeto de restitución... Si el propósito de una política de tierras basada en el sistema de justicia que contempla la ley de víctimas, es lograr la restitución jurídica y material de los predios, permitiendo el ejercicio pleno de la propiedad como garantía de no repetición, no es válido establecer limitantes en las que el propietario restituido tenga que renunciar, así sea temporalmente, al poder de hecho y voluntad de posesión sobre el bien restituido, los cuales le permiten disponer materialmente del mismo”⁴.

En consecuencia, se crea una limitante para el acceso a la tierra y para la libre disposición de los bienes, creando una figura que deja a los propietarios como nudos propietarios, es decir, con un reconocimiento formal de la propiedad o la posesión pero sin capacidad de acceder y disponer efectivamente de ella. No es concebible que en una ley que busca el restablecimiento de las víctimas se privilegien los móviles del despojo, los económicos. Es precisamente por la avaricia de paramilitares, terratenientes y empresarios que se ha producido el desplazamiento de millones de colombianos, y este contrato lo que hace es legitimar las razones de ese despojo.

En contra de este argumento se podrá decir que solo aplica frente a los inversionistas de buena fe exenta de culpa y que es una medida transitoria, que no afecta permanentemente el acceso y libre dispo-

3 Op Cit.

4 Op Cit.

sición de la población reclamante. Frente a este se puede refutar insistiendo en que es necesario invertir la carga de la prueba para que los inversionistas tengan que demostrar su supuesta buena fe, algo que en un criterio objetivo debe resultar bastante difícil, porque los territorios afectados por hechos de terror y violencia han sido publicados por diferentes medios. Es terco argumentar inocencia en la tenencia de tierras violentamente usurpadas.

Este es uno de los principales retos de la Ley 1448 en materia de restitución de tierras y no es algo hipotético. Hay casos que ya se vienen presentando, como el de los Montes de María. Esta fértil región, ubicada al sur del departamento de Bolívar y al oriente del departamento de Sucre, sufrió gravemente los embates del conflicto armado. Desde hace más de 15 años la Fuerza Pública y los bloques paramilitares libraron una cruenta batalla por el control territorial con la insurgencia. Esta disputa armada sirvió de pretexto para que los paramilitares despojaron a la población civil de sus propiedades, un fenómeno público y ampliamente documentado por instancias estatales como el PPTP, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH). A su vez, un equipo investigativo del periódico El Tiempo y la Unidad de Trabajo Legislativo del senador Iván Cepeda lograron documentar que mucha de la tierra que fue despojada o abandonada por efecto del conflicto armado, hoy se encuentra en manos de empresarios antioqueños que empezaron un proceso de compra, reventa e inversión en proyectos productivos promovidos por altos funcionarios del gobierno anterior.

“...Esteban Echavarría, dice que la idea de invertir vino tras oír a un funcionario del Gobierno, mientras montaban a caballo con

*el presidente Uribe en la Navidad del 2006: “Manifestó su inquietud porque se venía recuperando la zona, pero le angustiaba que salieran las Farc y la gente no volviera, y dijo que había que generar empleo”. La hectárea se empezó a comprar a 300.000 pesos y ya va bordeando los 3 millones. Olga Villegas vendió a 780 mil pesos. Pero Alberto Pacheco, con un predio de 130 hectáreas (protegido), vendió a 30 mil la hectárea: “Ese es el precio del avalúo catastral, lo que se pagó está en la compraventa”, aclara Echavarría. Hoy, 75.000 hectáreas de campesinos o de pequeños y medianos ganaderos son ya de empresarios paisas”... Tan sólo Álvaro Echeverría ha adquirido 9.600 hectáreas y cerca de la mitad las englobó y revendió más caras: “La Constitución no lo prohíbe, es un negocio como cualquiera. De esas hectáreas unas mil eran de parceleros y nadie los presionó. Todo es legal, revisen cada compra”.*⁵

Grandes empresas y prestigiosos empresarios colombianos han comprado tierras en regiones destacadas por el desplazamiento forzado y el despojo. Ejemplo de ello es que la cementera Argos, según lo manifiesta el artículo de prensa citado, ha comprado cerca de 11.200 hectáreas para reforestación dentro de su programa de responsabilidad social empresarial. Por esta razón el representante Iván Cepeda dirigió una carta al Secretario General de la ONU, Ban Ki Moon, para que excluyera a la empresa colombiana del programa de compensación de la alta huella de CO2 que deja esta empresa extractiva y que le daría beneficios en la emisión de bonos del mercado del carbono. (Carta de Iván Cepeda a Ban Ki Moon, Secretario General de la ONU, del 25 de octubre).

⁵ El Tiempo. *Minagricultura ordenó un estudio de la región de los Montes de María*. 3 de octubre de 2010.

En el caso de Argos también se puede observar que los contraargumentos sobre la buena fe se pueden refutar desde experiencias particulares. En este caso la empresa pretende pasar como un tercero comprador de buena fe, y que posee un proyecto de reforestación amparado por el citado artículo 99 de la Ley 1448 de 2011. En caso de que un magistrado le otorgue un contrato de uso, cabe la siguiente pregunta: ¿Cuántos años tendría que esperar una víctima de despojo para que se le restituya plenamente el derecho de dominio de su tierra? La ventaja del negocio de la reforestación en el mercado del carbono es que los frutos producen rendimientos en corto plazo y por muchos años, ya que precisamente la idea es la de no talar los árboles y mientras estén en pie, seguirán produciendo frutos y, directa o indirectamente, producción económica.

La misma suerte pueden correr aquellas personas que tengan la tierra que reclaman afectadas por cultivos de tardío rendimiento, como la palma aceitera, las plantaciones forestales comerciales; como la teca, el caucho, que duran más de 5 y 7 años, respectivamente, en generar los primeros frutos. No queda claro qué

pueda pasar con los cultivos de pasto, en particular los mejorados y, en general, el tratamiento que la reglamentación le pueda dar al sensible tema de la ganadería. Aunque no tenemos datos oficiales de cuántas hectáreas, de las dos millones que piensa restituir el gobierno a las víctimas, se encuentran afectadas por proyectos agroindustriales y de plantaciones forestales, sí se puede asegurar que la mayoría son cultivos de tardío rendimiento, ya que la gran inversión no está privilegiando los cultivos transitorios, pancoger o aquellos que aseguren la soberanía alimentaria. Por el contrario, lo que no se importa lo produce el campesino minifundista; es la clara faceta del modelo de desarrollo y cómo éste se confabula con la violencia, el despojo y la nueva inversión.

Y es que hay una intención clara del Gobierno de construir figuras análogas al derecho de superficie. Este mecanismo fue ideado por el gobierno anterior y se intentó plasmar en las leyes de Desarrollo Rural y la Forestal, ambas declaradas inexecutable por la Corte Constitucional por falta de consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes, en los términos de las leyes 21

de 1991 y 70 de 1993. Por medio de esta figura se buscaba establecer un nuevo derecho preferente sobre la tierra; por ejemplo, en la Ley Forestal se denominaba el 'vuelo'. Este consistía en que un inversionista a cualquier título tenía el usufructo del suelo, y mientras tuviera producción de frutos tendría de forma preferente la disposición de la tierra sobre el derecho de dominio del propietario. De esta forma el legítimo dueño se convierte en nudo propietario, es decir, se reconoce formalmente el derecho de propiedad, pero materialmente no puede disponer del bien. La Ley 1448 de 2011 recoge nuevamente este espíritu, premiando la inversión sobre el despojo, no importa los medios violentos o fraudulentos de que se valieron los empresarios para acceder a estas tierras siempre y cuando produzcan. Nuevamente la ley privilegia el mercado sobre los derechos, con lo cual no se envía un mensaje de paz; por el contrario, es un lenguaje legitimador de la violencia y de justificación de cualquier medio para acumular capital.

Pero contrario al trato benevolente que les da la Ley de Víctimas a los inversores de proyectos agroindustriales y forestales, es el trato desigual que se les da a las

víctimas, ya que no hay garantías de que se les restituya al menos a las condiciones que tenían antes del suceso del desplazamiento forzado. Como se cuestionaba en un apartado anterior, la ley asume la restitución como reparación, incluso como medida preferente. En palabras simples: quien reciba de primero la restitución de su tierra, entra de último en la fila para postular a la indemnización administrativa.

Al concentrarse solo en la restitución de la tierra, la Ley 1448 desconoce los principios internacionales de la restitución y el restablecimiento de los derechos de la población desplazada y refugiada, conocidos como Principios de Pinheiro. El principio 2.1 dice expresamente que además de la tierra se deben restablecer la vivienda y el patrimonio, dos elementos que están completamente ausentes de la ley, o si lo están, como en el caso del subsidio de vivienda, éste quedó plasmado contrariando abiertamente los preceptos de la Corte Constitucional en términos de que éste no se podía equiparar al ordinario subsidio de vivienda. Pero lo que no quedó de ninguna manera fue el de la reparación del patrimonio; es decir, que no se trata solo de la restitución de los bienes, sino de que estos sean de igual valor a los abandonados o despojados, algo que incluye dinero y bienes muebles.

2.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial ⁶.

La ley no hace mención a la restitución de los bienes muebles y el dinero. De hecho, ni siquiera considera la restitución de bienes inmuebles urbanos, un vacío

imperdonable de la Ley 1448, pero ese no es objeto de este análisis. Entonces, para los presentes efectos solo basta centrarse en la propiedad rural. La tierra que después de 20, 10 o 5 años ha sido sometida a procesos intensos de explotación es restituida en muchos casos con serias condiciones de degradación y agotamiento. Es el caso de las tierras utilizadas para cultivos *forestales o plantaciones de palma; las han denominado también desiertos verdes*, porque estas tierras se pierden para la producción de alimentos. Para no ir muy lejos, es el mismo caso de la ganadería; el desgaste que produce el pastoreo hace que estas tierras no puedan recuperar su vocación agrícola sin una fuerte inversión en adecuación de las mismas.

El propio presidente de Fedegán, José Felix Lafaurie, habla de devolver 10 millones de hectáreas a “la naturaleza”, y la intención real es destinar estas tierras a la producción silvopastoril, es decir, a una explotación del suelo que combina pastos, arbustos y árboles. Lafaurie afirma que adecuar una sola hectárea para estos propósitos cuesta entre 4 y 5 millones de pesos, para lo cual solicitan 50 billones de pesos (Informe INDH, 2011), algo que equivale a más de 6 puntos del PIB. Si las 2 millones de hectáreas restituidas estuvieran en condiciones en las que se necesitaría este tipo de inversión, esto costaría 10 billones de pesos, casi la mitad del impacto fiscal que se estima costaría la aplicación de la ley en 10 años. Pero realmente no hay ningún mecanismo al interior de la ley que contemple la rehabilitación del suelo para

⁶ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, conocidos también como los Principios de Pinheiro.

la agricultura. Por el contrario, las normas de desarrollo rural privilegian que el suelo se siga destinando a las explotaciones agroindustriales y ganaderas, sacrificando la producción de alimentos por parte de los campesinos.

Así las cosas, la tierra restituida vale menos, ya que para el caso de la ganadería es la tierra más barata y la que produce menos dividendos. Según el informe del Índice Nacional de Desarrollo Humano, una hectárea ganadera produce al año 146.000 pesos, muy por debajo de cualquier territorio dedicado a la agricultura. Así las cosas, la tierra puede ser restituida a las víctimas pero en estas condiciones su patrimonio no será cabalmente reparado y quedarán en condiciones de inferioridad en relación con la situación que tenían antes del desplazamiento forzado, con lo cual realmente no será reparada la víctima.

Lo que efectivamente se configura es el modelo Carimagua, por el cual fue fuertemente cuestionado el ministro de Agricultura del gobierno de Uribe Veléz, Andrés Felipe Arias. Se trata de un predio de 26.000 hectáreas, expropiado en el departamento del Meta, en Puerto Gaitán, y el propósito inicial era su adjudicación a personas víctimas del desplazamiento forzado. Pero la ocurrencia del Ministro fue la de concesionar el predio a un particular denominado “padrino”, para que éste lo explotara y diera trabajo a algunos desplazados que quisieran cultivar la tierra.

Los campesinos no tienen para invertir en adecuación de suelos y más cuando este valor es más alto que el real de sus tierras. Por eso se verán vulnerables ante un contrato de uso con arriendo barato o ante la necesidad de trabajar a destajo para un empresario que se lucra de las tierras que son suyas y que legítimamente les pertenecen. Esta perversión se encuen-

tra en la Ley 1448 y muestra un enfoque mezquinamente feudal de perpetuar las relaciones inequitativas en el campo. Solo se quiere pasar de gamonales latifundistas a empresarios inversores del agro, pero el efecto económico sobre el campesinado y la distribución de la propiedad es el mismo: no permitir que se inserte en los procesos productivos de forma autónoma, permitiéndole un ingreso estable para que la familia rural satisfaga de forma inicial y permanente todos sus derechos humanos, derivados de los frutos que da el cultivo de la tierra.

No se pueden cerrar los comentarios sobre esta ley sin hacer alguna consideración sobre el artículo 207. Allí se estipula que las víctimas de despojo que opten por medidas de hecho, es decir, que materialmente ocupen sus bienes sin tener resuelta la situación jurídica, tendrán como sanción la pérdida de los derechos sobre el inmueble que reclaman. Esta es una sanción desproporcionada sobre personas que tienen un derecho adquirido y que ante la lentitud del Estado solo toman posesión de lo que les pertenece. De hecho, esta medida es a todas luces inconstitucional porque en la práctica se está hablando de una confiscación, algo plenamente violatorio de los derechos humanos. Si existe el reconocimiento material de que la población víctima de despojo tiene derechos sobre la propiedad, que están pendientes de una mera formalización, estamos hablando de que quitarle esos derechos adquiridos a la persona es un arrebato ilegítimo por parte del Estado de bienes que están protegidos bajo el manto de la seguridad jurídica de la propiedad privada como un derecho humano universal. Esto es un sesgo bastante autoritario y retardatario que tiene la Ley, y que nuevamente apunta a la criminalización de la protesta social.

Como conclusión intermedia se puede decir que la meta de dos millones de hectáreas restituidas es insuficiente frente a la dimensión del problema, y que, aun así, es difícil llegar a esta cifra debido a las propias limitantes que ofrece la ley para que las víctimas puedan ser reparadas en relación a su patrimonio real. Igualmente, que se crean figuras para que sean *nudo propietarios*, que se privilegian los derechos de superficie sobre los frutos de los inversores antes que los derechos de dominio de los campesinos que son legítimos propietarios, y que estos se ven impelidos a otorgar un arrendamiento obligatorio mal pagado o a trabajar a destajo para los que usufructúan su tierra. En todo caso, en materia de reparación y restitución de tierras, la ley no permite que las víctimas salgan de la pobreza, desconociendo así el desarrollo como un derecho humano y dejándolo exclusivamente como un abuso de quien ostenta el capital.

Bueno, no queda más que conceder el beneficio de la duda y esperar que las normas y políticas de desarrollo rural permitan la vida digna de la población que ha sufrido el desplazamiento forzado, y éste es el tema que se procederá a analizar: si estas apuestas en conjunto con la restitución pueden mejorar la condición de vida de estas personas.

El desarrollo rural en el modelo de desarrollo del gobierno Santos

Una de las principales fuentes desde donde se puede observar el modelo de desarrollo impulsado por un Gobierno es precisamente el Plan de Desarrollo, en donde se pueden evidenciar el enfoque, las acciones, el lugar y los beneficios que reciben los diferentes actores estratégicos que impulsan ese desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Santos, denominado *Prosperidad para Todos*, fue

aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1450 de 2011.

El plan de inversiones públicas se valoró en 564 billones de pesos a precios constantes de 2010 y por todo el cuatrienio de gobierno. Teniendo presente que el PIB de Colombia se estimó para este año en 431.000 millones de dólares, el porcentaje que representa la inversión pública es tan solo del 17%.

La primera línea del plan se denomina *Crecimiento sostenible y competitividad*, y es la que más recursos demanda, con una destinación de más de 263 billones de pesos (o sea, cerca de la mitad de la inversión del Estado en el cuatrienio de gobierno). De estos, más de 234 billones de pesos se invierten en las llamadas *Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo*, es decir, el 90% del presupuesto de la primera línea. Las denominadas *Locomotoras de la prosperidad*, con las cuales el gobierno Santos pretende generar crecimiento económico, son: 1. Innovación para la prosperidad, 2. Agropecuaria y desarrollo rural, 3. Infraestructura de transporte, 4. Desarrollo minero y expansión energética, y 5. Vivienda y ciudades amables.

Pero las locomotoras no tienen un combustible parejo. De hecho, el sector minero y energético y la construcción, lo que incluye infraestructura y vivienda, reciben cerca del 95% de la inversión contemplada en el plan, mientras el sector rural y la innovación solo reciben cerca del 5% y el 0,1%, respectivamente, de los recursos presupuestados para las *locomotoras del crecimiento*. Otro dato importante es que de los 234 billones de inversión en las *locomotoras*, cerca de 190 billones de pesos corresponden al sector privado en propiedades del Estado como lo son el subsuelo y el suelo urbanizable en las ciudades y baldío en el campo.

Una mirada rápida a estas cifras puede dar una idea general del modelo de desarrollo impulsado por el presente Gobierno, que no difiere en nada del anterior. La fórmula sacra es la de concebir el desarrollo estrictamente como un problema de crecimiento económico, que se logra principalmente a través de la inversión extranjera y nacional del capital privado y la celebración de tratados de libre comercio. En otras palabras, el mercado resuelve el problema de acceso a derechos, incluyendo el desarrollo concebido como un derecho humano universal; una concepción bastante problemática, toda vez que el problema de Colombia no es de crecimiento económico sino de inequidad, con un escandaloso coeficiente gini de 0,59, uno de los más altos del mundo y que refleja una de las sociedades más inequitativas de Latinoamérica.

Otro elemento absolutamente relevante tiene relación con la tendencia de generación de empleo del país, que en últimas tiene que ver con la apuesta de desarrollo y equidad de sus ciudadanos. La producción se sitúa en los renglones primarios de la economía, como la extracción de recursos naturales y de demanda de mano de obra

poco calificada como la construcción, con lo que se prevé una generación de empleo que impacta a la mayoría de ciudadanos con bajos ingresos. Igualmente, el énfasis del crecimiento se coloca mucho en la inversión extranjera, que es la que dispone del capital cuantioso necesario para la inversión en la minería extractiva y los hidrocarburos. A su vez, este tipo de inversión solicita exenciones cuantiosas para el fisco público, y lo principal: confianza inversionista, algo que implica seguridad jurídica de la propiedad, la inversión y la rentabilidad. Esto no da evidencias de que se conciba el desarrollo humano como un derecho dentro del enfoque estatal.

De esta apreciación general sobre la noción del desarrollo impulsada por el gobierno Santos y consagrada en la ley, se debe regresar al objeto de análisis de este apartado en el presente ensayo. Es decir, una vez observado que no hay perspectivas eficaces para que la población víctima del despojo y el abandono de tierras sea restituida y reparada integralmente de sus derechos (esto es, que el Estado le brinde condiciones materiales para salir de la pobreza), queda analizar si en las políticas de desarrollo que vinculan

la ruralidad colombiana existen oportunidades serias para que campesinos, víctimas o no, tengan unas condiciones de vida digna sostenibles, en donde efectivamente se presente una desconcentración de la tenencia de la tierra y la generación de trabajo decente en el campo. Para ello se debe indagar más en la segunda *locomotora*: agricultura y desarrollo rural.

Siguiendo con las cifras de inversión del Plan, el tratamiento que se le da a esta segunda *locomotora* es bastante marginal. Se plantea que 4,6 billones sean aportados por el Gobierno central, y un poco más de 7 billones de pesos sean aportados por la inversión privada. Los 11,7 billones de pesos que se proponen en inversión para el cuatrienio equivalen tan solo a cerca del 2% del costo proyectado del Plan y menos del 0,35% del PIB nacional. Estos datos son bastante desalentadores si se tiene en cuenta que es el porcentaje de inversión que se prevé para el desarrollo de una tercera parte de municipios colombianos que son predominantemente rurales (Informe INDH, 2011) y que reúnen a más de una cuarta parte de la población.

Pero dejando de lado las cifras, el Plan también trae unas reformas legales

que impactan seriamente en la ruralidad y el suelo en Colombia. La primera tiene relación con las modificaciones sobre el impuesto predial. Para algunos expertos es positivo que se fije una tarifa estándar entre el 5 y el 16 por mil para el año 2014. También ven con buenos ojos que se ordene la actualización del catastro nacional y municipal en los próximos 5 años, y que se establezca la valorización predial en un porcentaje no menor a un 60% de la comercial; incluso se podrían hasta homologar, ya que el artículo no puso topes máximos. Esto porque coloca en cintura a los propietarios de enormes extensiones de tierra improductiva que solo la tienen para encarecerla y especular con ella gracias a las ridículas tasas de impuesto predial que pagan, por la influencia que los terratenientes tienen en los gobiernos locales. El problema de la norma es que también se aplica a los pequeños propietarios que tienen producción agrícola. De hecho, es enfática en las tarifas para los estratos más humildes y muy seguramente golpeará muy negativamente la ya maltrecha economía campesina. Lo extraño es que de la norma se hayan excluido los propietarios de predios recreacionales que los tienen como valor suntuario.

El siguiente impacto directo es sobre la composición de la tenencia de la tierra en el campo con la eliminación de los topes de la Unidad Agrícola Familiar (UAF)⁷. Esta medida sirve para construir herramientas en múltiples dimensiones, y una de ellas es la de entregar la tierra suficiente para que una familia derive su sustento básico, que se estima en al menos dos salarios mínimos legales. Es una medida que afecta solo los bienes públicos, es decir, baldíos de la nación, porque sobre la tierra que se encuentra dentro del mercado no hay límites de acumulación. Por eso también es una medida que favorece la desconcentración

de la tierra, ya que evita la posesión de grandes extensiones y se entrega solo al que no tiene tierra y de verdad la necesita para trabajar.

Pero el Plan de Desarrollo elimina estos topes precisamente para que la tierra baldía del Estado no vaya al pequeño minifundio desposeído, sino que entre al mercado del terrateniente inversionista. O sea, esta tierra no sería propiamente para la reforma agraria sino para la concentración de enormes cantidades de tierra destinadas a la agricultura extensiva, privilegiando agrocombustibles y no comida. El efecto inmediato es más territorio público para el mercado de la concentración particular de tierras mediante consolidación de la propiedad, o sea aportes directos del Estado sin contraprestación, o figuras que no establecen propiedad pero si una cesión del usufructo el suficiente tiempo como para inutilizarla. Según el INDH, el coeficiente gini de concentración de tierras para el año 2009 era de 0,86 uno de los más altos del hemisferio. Ya hay suficiente tierra concentrada en manos particulares como para que el Estado entregue más tierra susceptible de reforma agraria al mercado especulativo. Lo que se debió hacer fue estimular la producción de la tierra inculca en manos particulares o la devolución de la que no está cumpliendo la función social y ecológica de la propiedad. Así, lo que se tiene es

7 Artículo 38, Ley 60 de 1994: Se entiende por UAF la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

un despropósito: se renuncia a la reforma agraria, se concentra más tierra en manos privadas, la ya concentrada no produce y se mantiene un alto valor de la tierra premian-do la especulación de los lotes de engorde y el lavado de activos en detrimento de la producción campesina de alimentos.

“La unidad agrícola familiar (UAF) es un límite, diferente para cada municipio, que se aplica únicamente para la adjudicación de baldíos a colonos que los han trabajado previamente y para la adquisición de tierras con subsidios del Incoder. En Colombia no existe límite para la cantidad de tierra que una persona natural o una empresa puede tener en propiedad, este límite solamente se aplica en los casos en que el estado traspasa un baldío previo aprovechamiento económico, al colono que lo trabaja o cuando se compra un predio con un subsidio del Estado. Entonces si se “flexibiliza” la UAF, se trata de permitir que inversionistas compren las tierras que el Estado adjudicó o subsidió a campesinos. El inversionista comprador vería cómo rápidamente la finca que compró sube de precio “como por arte de magia” y aunque su objetivo inicial sí fuera producir, se desviaría hacia un negocio mejor, la valorización de la finca. Aunque en el mejor de los casos se creara una empresa agrícola, el efecto macro de pasar al mercado financiero la tierra, terminaría siendo un obstáculo cada vez mayor para la inversión agropecuaria en el resto del país. Se incrementaría lo que Keynes llama la “prima a la tenencia de la tierra”, desalentando la inversiones productivas”. (Mondragón, 2011)

El resto del articulado de la Ley 1450 de 2011 muestra que la estrategia no es que los campesinos accedan y vuelvan productiva la tierra. Todo lo contrario, las acciones de promoción son solo para la gran inversión de capital en el campo, mostrando incluso un trato discriminatorio con el pequeño y

mediano productor campesino carente de dinero para una fuerte inversión. Es tan desigual este enfoque de intervención del Estado que a los proyectos que se encuentren bajo el esquema del artículo 61 de esta ley no se les aplican las condiciones de entrega y resolución del subsidio integral agrícola contemplado en artículo 22 de la Ley 160 de 1994. Tampoco se les aplicaría a estos inversionistas las prohibiciones sobre enajenación y la restitución de subsidios contemplada en el artículo 25 de esta de la misma ley. Esto se somete al criterio de un comité integrado por varios ministerios y a la discrecionalidad de la negociación de la entrega de la tierra a cualquier título, ya que puede ir desde la entrega de la totalidad de la extensión de la tierra solicitada, subsidios por el valor de la misma y sin límite de UAF; hasta la concesión o el leasing, modificaciones también incluidas por el Plan de Desarrollo.

Es tal el estímulo que esta *locomotora del desarrollo rural* le da a la inversión extranjera en el campo, que se estipula un artículo exclusivamente para autorizar el aseguramiento en la producción agrícola a compañías de seguros extranjeras. Esto con una clara intención: que las grandes empresas de agro, nacionales y multinacionales, puedan incursionar con la producción de las tierras en el mercado de los *commodities* en la bolsa de valores. Igualmente, se liquidan las cámaras de riesgo central, dejando el riesgo de la producción al mercado bursátil de las derivadas, o sea en manos de bancos y entidades financieras privadas que tienen un apetito voraz de acumulación y no de solidaridad con los riesgos que se asumen en el campo y que en esta lógica impactan más a los pequeños productores. Este mercado ha recibido muchas críticas por la especulación que hace de compras de frutos aún no producidos, con los cuales se retiene su salida



al mercado, encareciendo la disposición de productos y, con ello, el precio. Tal vez se recuerde que este mercado provocó la crisis mundial de los alimentos de 2008, y que gracias a la subida de precios de los alimentos se desestabilizó gran parte del mundo árabe a principios de 2011.

Para el pequeño productor realmente no se contempla nada significativo. Solo esperar por una política de desarrollo rural agropecuario que los incluya, y una prometida innovación tecnológica que transfiera mejoramientos significativos acorde con sus necesidades y métodos tradicionales de siembra (artículo 67 de la Ley 1450), porque de resto no quedaron incluidos en ningún aspecto del Plan de Desarrollo. Bueno, en ninguno de manera favorable, porque sí se estipularon artículos que los impacta negativamente en el acceso a la tierra, la equidad en los subsidios, e incluso en la carga tributaria.

Aunque todavía no existe una ley que estipule la nueva política, sí hay esbozos

de cómo se la piensa el Gobierno. De hecho, una vez posesionado, el Ministro de Agricultura comenzó a socializar una presentación en power point titulada *Una política integral de tierra para Colombia*, que mostraba ya las intenciones de la política para el campo del actual Gobierno. Nuevamente, el 12 de julio del presente año, el ministro Juan Camilo Restrepo muestra una presentación en donde se pueden apreciar con mayor claridad los enfoques y contenidos del proyecto de ley que todavía se encuentra en borrador sin ser aún presentado al Congreso. Aun así, ésta es una fuente importante para comprender cómo se concibe la política de desarrollo rural por parte del Gobierno.

En la referida presentación, el Ministro reconoce que la población del campo es una de las más vulnerables del país, ya que allí se concentra cerca del 65% de la pobreza. Es decir, 2 de cada 3 campesinos se encuentran por debajo de esta línea, algo paradójico, ya que los pequeños agriculto-

res producen el 70% de los alimentos básicos, algo que en una escala sensata debería tener un alto valor agregado, por lo menos para los productores de tan esencial producto. Similares datos recoge el Informe Nacional de Desarrollo Humano (Informe INDH, 2011), que incluso ayudan a desmitificar que la producción agrícola se logra solo con la inversión de grandes empresas o terratenientes: aunque tienen la mayor porción de tierra, son los que menos seguridad alimentaria producen para la Nación. A su vez, con esta política, el Ministerio se propone reducir la pobreza en el campo a un 30%.

Otro asunto que corroboran ambas fuentes es la alta concentración de la tierra en pocas manos. Según el Ministerio, el 68% de los propietarios de la tierra rural en Colombia son pequeños propietarios, de hecho, el 80% poseen una extensión inferior a una UAF, y solo ocupan el 3,14% del total de la superficie agropecuaria del país. Esto significa que del total de 2.311.000 predios que se encuentran en la base catastral, 3,8 millones de propietarios son pequeños o microfundistas, teniendo el 94% de los predios rurales y menos del 30% de la superficie agropecuaria.

“El otro extremo de la escala de tenencia, según rangos en UAF, se encuentran 25.760 predios de gran propiedad, que pertenecen al 1,1% de los propietarios con más de 10 UAF por predio, con 54% de las hectáreas. En solo diez años la desigualdad en la tenencia de la tierra se ha cuadruplicado: en 1999 la brecha de porcentaje entre área pequeña y gran propiedad era de 7.3%; en 2009 ésta se amplió, alcanzando el 32.6%. También es notable la caída de la mediana propiedad... Los macrofundios con más de 500 hectáreas, pertenecientes al 0,4% de los propietarios concentran el 48% de las hectáreas registradas como propiedad individual o no colectiva” (González, 2011).

Son realmente escandalosos los datos que muestran un inaceptable índice de concentración de la propiedad rural. Según el INDH 2011, el coeficiente gini de propiedad es del 0,87, y como vemos en la cita de González, éste ha crecido exponencialmente en la última década de conflicto armado, en donde se presentó una activa presencia narco paramilitar dinamizando el despojo, pero en territorios en los que también se ha presentado un incremento de la concentración y la utilización del suelo en ganadería y minería, algo que hace difícil demostrar la buena fe de los inversores. Al respecto señala el INDH de 2011:

“De los 32 departamentos con información, 18 tienen Gini superiores a 0,80. Al aplicar el índice de ruralidad (IR) propuesto por el informe, los municipios menos rurales tienen Gini promedio de tierras y de propietarios más altos que los municipios más rurales. Es decir, la propiedad está más concentrada en los municipios con mayor grado de urbanización, más cercanos a las grandes ciudades y con mayor densidad demográfica. A altos índices de concentración le corresponden altos usos de la tierra en pastos. Y lo contrario ocurre en el caso del uso de la tierra en agricultura: el mayor uso en cultivos se asocia con menores índices de concentración” (INDH, 2011).

Para hacer frente a esta realidad, el gobierno propone que la primera estrategia del proyecto de Ley de la Política de Tierras y Desarrollo Rural sea la de la reorganización de los macrousos de la tierra. El diagnóstico del INDH y del propio Ministerio da cuenta de que de las cerca de 114 millones de hectáreas de superficie continental que posee el país, 51 millones están destinadas a reservas forestales en los términos de la Ley 2 de 1959; 35 millones de hectáreas tituladas a resguardos indígenas y consejos comunitarios de afrodescendientes,

muchas de éstas superpuestas con reservas boscosas y parques naturales; 38,6 millones en ganadería, y tan solo 5 millones de pastos mejorados y un poco menos de 5 millones dedicadas a la agricultura, cuando debería ser al menos de 21 millones, que es el territorio con vocación para la agricultura. A eso, y siguiendo con la regla del 5, se le sobreponen un enorme porcentaje de las casi 5 millones de hectáreas solicitadas en concesión para la exploración y explotación minera, mucha de ella sobre la frontera agrícola, ampliando los conflictos por el uso del suelo, algo sobre lo que ninguno de los dos ministerios encargados han construido lineamientos. Solo el Ministro de Agricultura lo ha reconocido pero no aventura soluciones sobre lo que tendrá prioridad.

La conclusión del Gobierno es que la tierra, además de concentrada y mal distribuida, se encuentra subutilizada y, en la mayoría de los casos, inutilizada. El Ministerio propone incluir las más de 8 millones de hectáreas faltantes por incluir dentro de las reservas forestales para completar un total de 60 millones. Congelar la ampliación de la frontera agrícola, lo cual está muy bien, por lo menos en materia de sostenibilidad ambiental, y promover la explotación forestal de al menos 14 millones de hectáreas.

Pero el problema de la concentración está en la ganadería. De los 51 millones de hectáreas disponibles para producción agropecuaria en el territorio nacional, solo 19 millones son aptas para la ganadería; pero ocupa el doble del territorio: según el Ministerio, son 38,6 millones de hectáreas. En contraste, de los 21 millones de hectáreas aptas para la producción agrícola, solo se dedican menos de 5 millones de hectáreas para este fin. En esta relación se encuentra una de las principales explica-

ciones del atraso y la escandalosa concentración de la tierra rural.

La tierra dedicada a la ganadería no es tan productiva; por el contrario, es totalmente especulativa. Pastos mejorados solo se tiene en 5 millones de hectáreas y el total de cabezas suficientes para el abasto y la exportación se encuentra en 28 millones de cabezas. Los ganaderos tienen mucha tierra que no está siendo productiva y que incluso están deteriorando para la producción agrícola. Es tan limitada la producción de la tierra dedicada a la ganadería que, según el diagnóstico que alimenta la política rural del presente Gobierno, el promedio de rendimiento económico de una hectárea dedicada a la producción agrícola es 12 veces superior al de la ganadera. El INDH muestra unas cifras comparativas mucho más contundentes, como que una hectárea destinada a banano da un rendimiento de 30.329.346 de pesos, siendo la más alta, o una de café produce \$4.606.683, estando dentro de las medias; mientras que una hectárea dedicada a carne y leche solo produce en un año \$293.020, y una dedicada solo a carne apenas 146.000 pesos.

No se explica cómo los ganaderos tienen un trato tan preferente en el acceso a tierras, a créditos y subsidios. La especulación rentística de esta tierra ha servido para que los gamonales mantengan su estatus político, para que los narcotraficantes hayan lavado enormes recursos productos del mercado ilícito, para incentivar el despojo y el abandono de cientos de miles de familias, y lo peor, ha servido para concentrar en muy pocas manos muchísima tierra. Aun si el Gobierno lograra restituir 2 millones de hectáreas a las víctimas, lo cual es poco probable, el impacto en materia de disminución del coeficiente gini de concentración de tierra sería muy bajo. La redistribución de la tierra tiene

que tocar la estructura de la propiedad ganadera o se avanzará poco en materia de redistribución, más si se quiere consolidar la frontera agrícola y no permitir más colonización.

¿Y cuál es la propuesta de la política sobre esta situación ampliamente reconocida? Pues poco o nada. Realmente, se espera el cumplimiento del Plan de Desarrollo de Fedegan de “devolver 10 millones de hectáreas a la naturaleza”, y esto no es más que reconverter estos suelos para una utilización silvopastoril, esto es, tierras con una combinación de rastrojos, árboles y pastos. Fedegan habla de que esta inversión sería de 5 millones de pesos por hectárea, lo que implica cerca de 50 billones de pesos, más del doble del impacto fiscal que se prevé de la Ley de Víctimas, y que no se sabe con certeza de donde saldrán (INDH, 2011). Esta tierra puede estar diversificada, pero el impacto en materia de democratización de la propiedad de la tierra es nulo.

Conclusiones

La verdadera reparación posible, vista desde un enfoque de derechos, es permitir que las víctimas del conflicto armado salgan de la pobreza y puedan rea-

lizar sus proyectos de vida con dignidad. Esto, que debe ser un compromiso individual con cada víctima, también debe ser una obligación moral con todos los habitantes del campo colombiano, consistente en generar las condiciones para un desarrollo integral de la población habitante de estos territorios, a la que históricamente le ha sido negada su ciudadanía y, en cambio, ha tenido que soportar la vulneración de sus más esenciales derechos a causa de los conflictos armados. Solo de esta manera se logra una restitución integral de derechos acorde a los principios rectores internacionales (Pinheiro) y a la jurisprudencia constitucional, contemplada principalmente en la sentencia T-025 de 2005 y el auto 008, en materia de restitución y reparación integral.

Pero la legislación y las políticas gubernamentales están muy lejos de lograr este propósito. El análisis realizado muestra que la estrategia de restitución de tierras a las víctimas de despojo y abandono, contemplada en la Ley 1448 de 2011, no solo es insuficiente para promover el desarrollo rural sino también para lograr la restitución de cerca de 8 millones de hectáreas, según la infor-

mación consolidada por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción social. Pero además, la poca tierra que se pueda formalizar en un proceso de restitución presenta obstáculos desde la propia ley para que las víctimas de despojo puedan acceder a sus legítimas propiedades. Figuras como el contrato de uso, la presunción de validez de los actos administrativos, el contrato de transacción como renuncia a impulsar procesos de reparación judiciales, hacen que el acceso efectivo de las víctimas pueda ser un canto a la bandera.

El otro problema de fondo que trae la Ley 1448 en materia de reparación integral y restitución de tierras es que en los pocos eventos en que haya una entrega, los campesinos se verán enfrentados en la mayoría de los casos al cambio de uso y desgaste de la tierra para actividades agrícolas, y más si allí se establecieron pastos, plantaciones forestales o agrocombustibles. La inversión que un campesino tiene que hacer para adecuarla, según las estimaciones que tiene Fedegan para silvopastoriles, es de al menos 4 millones de pesos; esto en 10 hectáreas que puede integrar una UAF es cerca de 40 millones de pesos,

algo imposible de cubrir para familias que perdieron todo su patrimonio, y para lo que la Ley de Víctimas no plantea ninguna alternativa. Lo que, en consecuencia, deja a víctimas con tierra restituida pero sin poder explotarla, viéndose obligados a dejarla del todo abandonada, alquilarla a bajo costo mientras transcurre el tiempo para venderla a empresas que ya encuentran estas propiedades formalizadas, igual a bajo costo.

Al interior de la Ley 1448 no se encuentran alternativas para que las víctimas del despojo y el abandono territorial puedan salir de la pobreza, y con ello, las víctimas del desplazamiento forzado no podrán acceder a una verdadera reparación integral, ni siquiera una restitución de los derechos a la situación previa al evento del desplazamiento, ya que su patrimonio y su tierra la encontrarán en un valor muy inferior al de aquel momento.

Esclarecido este punto, queda la inquietud de si las políticas que impulsa el actual gobierno de Santos, sobre la concepción del desarrollo y en particular del rural, concurren para que las víctimas del despojo, una vez restituidas, puedan encontrar la inserción en

circuitos económicos que les garantice estabilidad en el ejercicio de sus derechos. El análisis en este campo también es muy desfavorable para una reparación integral de las víctimas, incluso para el desarrollo en general del campesinado colombiano.

Pero entonces, ¿qué pretende lograr el Estado colombiano con la restitución de tierras a pequeños propietarios en el marco de su noción de desarrollo? Todo parece indicar que no se trata más que de formalización de la propiedad. Y es que mientras el Ministerio de Agricultura estima que el nivel de informalidad en la propiedad rural es del 40%, algunos investigadores especulan que es superior al 60%; pero los datos de Ministerio dan cuenta de 1,2 millones de predios que no se encuentran formalizados en el sector rural⁸.

Y es que durante los ocho años del anterior gobierno se adoptó como visión que una de las principales estrategias de generar crecimiento económico era la inversión extranjera, y para ello su política se adecuó a lo que llamó la *confianza inversionista*. Esto no es más que seguridad jurídica en relación con la propiedad, el rendimiento de la inversión y la estabilidad

tributaria. Esta política se hereda, más acentuada, por el presente Gobierno.

En el campo esta confianza para el inversionista, principalmente el extranjero, se encarna en la seguridad que da la propiedad diáfana del territorio o la de contratos que protegen los frutos y los rendimientos sobre la propiedad legítima, tal como se utilizan en los contratos de concesión del subsuelo del Estado, en donde las empresas utilizan y explotan tanto el suelo como el subsuelo como si fuera propio. Esto obviamente lleva al Gobierno a resolver dos retos: limpiar la tierra de la sangre y de la ilegalidad que la pueda rodear, sobre todo en derechos humanos, un costo que cada vez es más alto en materia de inversión extranjera, y buscar figuras análogas al establecimiento de un derecho de superficie que limite la propiedad y que favorezca la inversión comercial por encima de los derechos legítimos de los dueños originarios. Por eso figuras tan importantes para agenciar este modelo

⁸ Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo. *Una política integral de tierras para Colombia* (presentación en power point). Agosto de 2010.

como el contrato de uso: a la vez que se formaliza, se le da tranquilidad al inversor de que la propiedad está clara y sus frutos, seguros.

A pesar de que el Gobierno nacional diga que en el modelo de desarrollo rural propuesto deben coexistir la agroindustria extensiva de monocultivos y la pequeña producción de alimentos, la realidad es bien contraria, ya que solo se observan acciones claras para impulsar la primera, la cual se representa en el impulso a los agrocombustibles, palma y caña de azúcar, maderables como la teca y frutos tropicales y exóticos como el caucho y el cacao. Pero el matiz más fuerte es el de la palma, que se ha sembrado en zonas de claro despojo de comunidades víctimas del desplazamiento forzado, y de la cual se espera un crecimiento exponencial en el área cultivada. En la actualidad solo un 10% de la superficie que ocupan los cultivos se encuentra sembrada con productos agrícolas no comestibles y forestales⁹. Un buen indicador de cuál es la apuesta del actual Gobierno se encuentra en los cambios de relación de este porcentaje.

La realidad muestra que esa relación no solo crecerá en mayor proporción para los

monocultivos extensivos; en igual forma crecerá la concentración de la propiedad en pocas manos. Las expectativas de democratización de la propiedad son pocas: el Gobierno habla de 2 millones de hectáreas restituidas y 650.000 en formalizaciones que se encuentran represadas en el Incoder; este número, frente a los 38 millones que seguirán concentrando los ganaderos más las nuevas concesiones muy superiores a una UAF, por encima de 10 hectáreas, evidencian que el impacto en la reducción del 0,87 del coeficiente gini de concentración, será bastante marginal; no bajará ni siquiera al 0.80, si es que no se presenta mayor acumulación promovida por un modelo desarrollo rentístico. Para este Gobierno las relaciones del campo las debe seguir asumiendo el mercado y no el Estado Social de Derecho, con todos los efectos negativos que hasta ahora se han producido.

A su vez, los tratados de libre comercio con los países del Norte ayudan a acabar de comprender lo que se espera para el campo colombiano. Es claro que es el sector más damnificado con los TLC. El país ya tiene casi que una dependencia de la importación de granos y cereales, y se

espera que debido a los enormes subsidios que tienen productores de países como Estados Unidos, se establezca una competencia muy desigual, enmarcada en falta de infraestructura y una emergencia invernal que cada vez más tiene el carácter de permanente. Una vez ratificado el TLC por el Congreso estadounidense, el ministro de Agricultura Restrepo manifestó que el campo no estaba preparado; rápidamente se rectificó, pero el Ministro sabe que esa es la realidad y que los campesinos llevan la peor parte.

Finalmente, el panorama muestra que las víctimas de despojo no podrán insertarse en un modelo de desarrollo que les permita producir autónomamente en el campo, derivando el sustento de la propia tierra que trabajan familiarmente o por medio de otras estrategias asociativas. La apuesta del Gobierno nacional no está por que las víctimas restituidas le aporten a la soberanía alimentaria del país; el propósito es que

⁹ Íbid. Presentación en PP del Ministerio de Agricultura.

el campesino se convierta en un obrero de la tierra, que trabaje a destajo para un gran inversor, muy probablemente en su propiedad, y que la alimentación que necesite la pague con lo poco que pueda ganar, de una oferta de productos de la canasta familiar cada vez más invadida por productos extranjeros. Esto no es una reparación integral ni para el campo ni para las víctimas de conflicto armado de los territorios rurales.

Bibliografía

- Agencia de Prensa IPC. *Lo que preocupa a las víctimas de ley que busca repararlas*. Mayo 26 de 2011.
- Agencias del Sistema de Naciones Unidas (2007). Manual sobre la restitución de las viviendas y patrimonio de las personas desplazadas: Aplicación de los Principios Pinheiro. Documento PDF, marzo de 2007.
- Avellaneda Tarazona, Luis Carlos (2011). Víctimas, tierras y conflicto armado en Colombia. En Caja de Herramientas Edición N° 00247 - Semana del 18 al 24 de Marzo de 2011.
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2011). Balance aproximativo de la Ley de Víctimas aprobada por el Congreso de la república. Bogotá, junio de 2011.
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2009). III Encuesta Nacional de Verificación de la situación de desplazamiento forzado. Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 1148 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 10 de junio de 2011. Documento Pdf.
- Congreso de la República. Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2010 – 2014. Bogotá, 14 de junio de 2011. Documento Pdf.
- El Tiempo. *Minagricultura ordenó un estudio de la región de los Montes de María*. Bogotá, 3 de octubre de 2010.
- González Posso, Camilo. El Plan de Desarrollo y el fomento del macrofundio. En Semillas, No. 44/45, Bogotá, junio de 2011.
- Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo. *Una política integral de tierras para Colombia* (presentacion en power point). Agosto de 2010.
- Mondragón, Héctor. ¿Burbuja de Tierra en vez de Empresa Agrícola y Pecuaria?. En: Caja de Herramientas, Edición N° 00247 - Semana del 18 al 24 de Marzo de 2011.
- Presidencia de la República. Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Programa de Protección y Restitución de Tierras. Informe 2010. Bogotá D.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Absalón Machado, coordinador académico. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá, 2011.
- Revista Semana. Gobierno intervendrá la Superintendencia de Notariado y Registro. En Semana.com, Bogotá, 3 de marzo de 2001. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/gobierno-intervendra-superintendencia-notariado-registro/152733-3.aspx>
- Salinas, Yamile (2011). Lo que va del dicho al hecho. En: Razonpublica.com, 11 de junio de 2011. Disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2126-lo-que-va-del-dicho-al-hecho.html>

REFORMA RURAL: LA MIRADA DE ORLANDO FALS BORDA

Luis I. Sandoval M.¹

A tres años de su muerte, las ideas del maestro Orlando Fals Borda conservan su frescura y su vigencia: los problemas del campo son los mismos de siempre y se suceden reformas que cambian todo para que nada cambie.

El presidente Santos ha hecho propuestas indispensables y audaces, pero quedan preguntas decisivas, sobre todo en relación con los propios campesinos, que son imprescindibles para el cambio.

Aquí unas líneas de aproximación al pensamiento del Maestro.

Tres referentes cruciales

El 12 de agosto de 2008 falleció nuestro querido maestro Orlando Fals Borda. Me atrevo a pensar que con su talento malicioso y desconfiado, pero usando con destreza las herramientas de las ciencias sociales, el gran sociólogo e investigador nos haría pensar en las condiciones de éxito de un reformismo agrario serio, posiblemente llamando la atención sobre tres elementos básicos:

- Los factores estructurales en materia de tenencia y uso del suelo.
- La organización, la formación, el empoderamiento y la movilización de los campesinos.
- El marco o contexto de avance político y económico democrático.

Invito a repasar estos tres puntos sobre la base del pensamiento de Fals Borda, y de paso percibir las valiosas huellas de futuro que dejó sobre la lacerante realidad del campo y de los campesinos colombianos.

¹ Investigador Social, Centro Democracia Hoy, Red de Iniciativas por la Paz (Redepaz).

Tenencia y usos del suelo, un viejo drama del campo

Somos 46 millones de colombianos, y se estima que aproximadamente 12 millones son campesinos. Pero hoy están desplazados muchos de ellos, posiblemente la tercera parte, entre 3 y 4 millones; es decir, desarraigados de su tierra y de su territorio, donde cosechaban alimentos y construían sus proyectos de vida².

Dramática situación que las cortes han calificado como un “estado de cosas inconstitucional” y que se origina en otro hecho de suma gravedad: la contrarreforma agraria resultante de la apropiación violenta por parte de las mafias del narcotráfico y sus testaferros de un inmenso volumen de las mejores tierras productivas de Colombia.

Durante ‘La Violencia’ de los años 50 que le tocó vivir y analizar a Orlando Fals, 1.968.240 hectáreas fueron despojadas a sus propietarios legítimos, el equivalente al 11,2 por ciento del área agropecuaria utilizada en 1960. El despojo reciente alcanza 5,5 millones de hectáreas, un 9 por ciento de la frontera agropecuaria actual.

De acuerdo con el Instituto Agustín Codazzi, en Colombia 2.428 propietarios poseen 44 millones de hectáreas, y al otro extremo del espectro social, 1,3 millones de propietarios poseen solamente 345.000 hectáreas.

La frontera máxima del uso del suelo en agricultura es de 4,6 millones de hectáreas sobre 15 millones potenciales, límite que se alcanzó a comienzos de los años 70.

En pastos se usan más de 40 millones de hectáreas para alimentar un hato ganadero de 28 millones de cabezas, cuando deberían usarse solo 12 millones de hectáreas.

El campesinado provee entre el 45 y el 60 por ciento de los alimentos, el 15 por ciento de las materias primas y el 75 por ciento del café. La agricultura representa hoy el 15,4 por ciento del PIB total, con una decreciente participación. Pero el 27 por ciento de la población que habita en el campo no tiene condiciones de vida digna.

Nada realmente significativo o de carácter progresista ha ocurrido en los últimos 40 años en la agricultura colom-

² Presentación en PP – Cuadros y Mapaz, *El desplazamiento forzado en Colombia: Causas, magnitud y modalidades*, 2005.

biana, excepto el auge de cultivos como la palma, la caña de azúcar, el cacao, la coca y la amapola, y un leve despegue de los frutales.

Colombia es hoy, junto a México y Brasil, uno de los tres países del mundo con la estructura más antidemocrática de la propiedad de la tierra. En general, los analistas concuerdan en que el conflicto armado ha sido funcional a la definición y mantenimiento de esta estructura.

El sector agropecuario sigue atrapado por grupos de poder y elites que no permiten su inserción masiva en el desarrollo.

El campo es también el asiento de los pueblos étnicos, indígenas y afros³.

¿Habida cuenta de las realidades que reflejan los datos

anteriores, se requerirá en Colombia una reforma de la tenencia y uso del suelo? Absalón Machado, hoy al frente del Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas-PNUD para Colombia, cuyo eje es precisamente el tema de tierras, conceptúa que “hace mucho tiempo Colombia debió emprender un serio reformismo agrario de sentido económico, social e institucional”⁴.

Orlando Fals estuvo atento durante toda su vida a esta insoportable realidad de la tierra en Colombia, donde reside gran parte de las raíces de las “amalgamas de violencia” y del conflicto colombiano⁵, como lo ha reconocido recientemente José Félix Lafaurie, presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan).

Reformas para la no reforma

Entre los muchos aportes que hizo Fals Borda a la comprensión del mundo rural se cuenta un trabajo para Naciones Unidas de 1970, *Cooperación, Reformismo y Crisis*, donde plantea las cinco leyes del reformismo gatopardista, el que se hace para que todo cambie y, sin embargo, todo siga igual:

- a. *Ley del paliativo o del bombero*: consiste en aplicar medidas que solo alivian la situación, sin llegar a su esencia.
- b. *Ley del colonialismo intelectual*: se buscan las fórmulas paliativas en otra parte, en los países dominantes o en organismos que no perciben las realidades locales.
- c. *Ley de la decantación utópica*: a las fórmulas de supuestas soluciones se las vacía de los elementos que puedan afectar el orden económico y político prevaleciente.
- d. *Ley del mimetismo modernista*: se producen acciones aparentemente innovadoras que confieren un halo o fachada de modernización a las pautas tradicionales de dominación o explotación.
- e. *Ley del control social y económico capitalista*: se entrega la ejecución de los cambios o reformas a

3 Estos datos se toman de los trabajos realizados para la Cumbre Social, agosto de 2009, por Yamile Salinas, en especial la ponencia *Elementos mínimos de un modelo rural Incluyente y de Una política de restitución de los bienes usurpados a las víctimas*, y del texto de Carlos Salgado de Planeta Paz *TLC, conflicto y paz: el capítulo agrario, 2010*.

4 Sesión de trabajo del Proyecto Evolución Colombia en Fescol, 2009.

5 “El cuadro lamentable de los indicadores sociales del sector rural da pie para abordar [...] el proceso histórico de progresiva destrucción de institucionalidad y civilidad... Me he atrevido inclusive, a esbozar un referente conceptual de la institucionalidad y la civilidad, de los mecanismos de círculo vicioso que interactúan entre ellas para profundizar el proceso destructivo de ambas. El recuento de dicho proceso [...] no es otra cosa que la historia de la inequidad en Colombia, la historia de sus valores refundidos y de la pugna de intereses mezquinos que luchan por prevalecer, todo lo cual confluyó en el mal de males del país: el conflicto armado y su amalgama de violencias”. Lafaurie Rivera, José Félix: *Proconflicto y Desarrollo*, Fedegan, 2006. p. 38.

hombres-clave para que controlen los efectos de la innovación y finalmente nada cambie⁶.

A quienes ya acumulan años, memoria y estudios, quisiera preguntarles: ¿Se advierten acaso estas *leyes* en los varios intentos de reforma agraria o de modernización rural: cuando Gaitán fue senador en el año 31, cuando López Pumarejo, presidente en el 36; cuando Lleras Camargo, presidente en el 61; cuando Lleras Restrepo, presidente en el 68...? ¿Cuándo ha habido un reformismo agrario serio, esto es, sostenido, profundo, con resultados efectivos y consolidados en Colombia? ¿Por qué no hemos dado el paso que a todos nos conviene, a las gentes del campo y a las gentes de la ciudad, a la nación entera?⁷

La presencia campesina

La reforma del campo no puede hacerse sin los campesinos, pero tampoco, por supuesto, sin un empresariado progresista en el campo y en la ciudad. Aquí adopto, de momento, la visión *falsbordista* y me ocupo de los dolientes del problema, de las víctimas, de sus organizaciones, de su acción colectiva, del esfuerzo de oleadas y generaciones que pugnan por enderezar una sociedad malformada.



6 Fals Borda, Orlando. *Cooperación, reformismo y crisis*. Instituto de Investigaciones de ONU para el Desarrollo Social –Unrisd. Ginebra, marzo de 1970. En: Antología Orlando Fals Borda, Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 141. Resumen de puntos por Luis Sandoval.

7 Uribe López, Mauricio. *El Veto de las elites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia*. Revista de Economía Institucional N° 21, segundo semestre de 2009, p. 93–106. El texto de Alfredo Molano *Sacar Campesinos*, en El Espectador del 12 de septiembre de 2010, se corresponde con las bien ilustradas tesis del economista Mauricio Uribe.

Pero no hay espacio aquí ahora para la historia de las luchas y de los movimientos campesinos.⁸

Ninguna reforma emprendida desde arriba ha tenido en Colombia el soporte de una acción colectiva eficaz desde abajo. “Colombia es un país democrático, que practica en rito inexorable la democracia política electoral, pero que es incapaz de asimilar dinámicas sustantivas de democratización social con movilización popular”⁹.

Los movimientos sociales con frecuencia tienen origen en omisiones o en acciones del Estado. Este ha querido organizar a los campesinos en distintos momentos, pero ese Estado reformista no ha ido muy lejos: ha terminado cooptando, reprimiendo o simplemente abandonando a su suerte a las gentes del campo en manos de *los pájaros* o de bandas armadas ilegales funcionales a los intereses del poder económico y político de los grandes propietarios, recientemente convertidos en los señores de la guerra, las narcomafias mutadas en narcopolítica o en parapolítica.

Quiero aportar mi propio testimonio en relación con la fragilidad del Estado al

promover la organización campesina. Tuve la fortuna de estar muy cerca de las personas que promovieron la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y de sus dirigentes a fines de los 60 y comienzos de los 70.

En 1984, por gestión de Fals Borda, recibí una beca de la Unión Europea para estudiar economía rural en Italia. Me correspondió después participar en el diseño de una nueva etapa de organización campesina como asesor del ministro de Agricultura Roberto Junguito Bonnet, siendo viceministra Cecilia López y Secretario General de esa cartera, Juan Manuel Ospina.

Dentro de su estrategia de la *Contratación para el Desarrollo*, el presidente Betancur quería lograr que 500.000 hectáreas entonces dedicadas a la ganadería en diferentes regiones del país, retornaran a la producción de alimentos. El Estado adecuaría la tie-

rra y los dueños pagarían la adecuación con dinero, con tierra, con compromisos de producción o con empleo. De no ocurrir así, el Estado confiscaría la tierra.

Se creía indispensable la organización de pequeños y medianos productores para que la reforma tuviera un sujeto, un doliente, un beneficiario social y se revisiera de legitimidad.

Pero el día que el ministro Junguito anunció el despido de 60 politiqueros apoltronados en la División de Organización Campesina del ministerio para reemplazarlos con organizadores de las propias filas campesinas, el expresidente López Michelsen se transformó de repente en sindicalista y reclamó porque supuestamente el gobierno conservador habría despedido 200.000 liberales. Los liberales belisaristas (muchos en realidad lopistas) no estaban de acuerdo con el reformismo agrario del presidente.

8 Gloria Gaitán ha trabajado el tema para la primera parte del siglo veinte. Carlos Salgado, de Planeta Paz, tiene valiosos trabajos al respecto. El columnista Alfredo Molano ha documentado, analizado y descrito bellamente las odiseas y las tragedias sociales de la colonización.

9 Sandoval M., Luis I. *Democratizar la Democracia es el proyecto*. En *Por Un Bloque Alternativo de Poder en Colombia*. Fermín González, Juan Camilo Restrepo, Gustavo Petro, Antonio Navarro, Luis Sandoval, Piedad Córdoba, Orlando Fals, Jorge Robledo, Jaime Caicedo, Carlos Gaviria. FICA, 2005. p. 89.

Así ha sido el trato de las elites a la cuestión agraria: amagan la reforma, impiden la movilización del sujeto que puede protagonizar los cambios. ¿Qué ocurrirá hoy dentro de los partidos de la coalición de la Unidad Nacional? ¿Acompañarán al presidente Santos en su audacia, ciertamente real pero limitada, de devolverles la tierra a los desplazados, sustrayéndola de las manos de los paras, de la inadecuación de uso en la ganadería, o dándoles destino a baldíos propiedad de la Nación? ¿Acompañarán o terminarán dejando solo al ministro Juan Camilo Restrepo, que trabaja seriamente en el empeño?

Confiar en los campesinos

La única idea que no incluyó el presidente Santos en su alentador párrafo sobre la tierra en el discurso de posesión es que la reforma se haría con amplia participación y movilización campesina.

Démosle la palabra a Orlando Fals, mediante el recurso de utilizar un texto famoso, diez años anterior al ya citado: la conferencia dictada en Montevideo a comienzos de 1960, durante el gobierno de Lleras Camargo, cuando se desempeñaba como secretario general del Ministerio de Agricultura.

El texto lleva por título *La Reforma Agraria*, y su último apartado está dedicado al problema de la autonomía regional y de la acción comunal. Fals Borda llegó a pensar, lo mismo que Camilo Torres, que la Acción Comunal podría ser el instrumento básico de organización y de movilización popular, tanto en el campo como en la ciudad:

“Pero en la formación técnica y para la comercialización no se detiene el esfuerzo de capacitación del hombre del campo, que debe

ser la meta primordial de una reforma agraria”.

“El gobierno colombiano y muchas agencias semioficiales y privadas están prestando atención al proceso de desarrollo integral de las comunidades rurales. Con el proceso de acción comunal se busca que las gentes campesinas descubran sus propios problemas y se organicen cívicamente para resolverlos con sus propios medios y con el estímulo y el apoyo del Estado”.

“Por este proceso se descubren y desarrollan los verdaderos líderes locales, estimulando a todas las gentes para que superen su condición social y económica. Para poder llevar a cabo estos proyectos es necesario tener fe en el campesino y confianza en sus fuerzas y talentos”.

*“He aquí la grave y grande responsabilidad de las clases dirigentes de América, de las cuales todos nosotros constituimos una muestra. De lo que hagamos con el campesino dependen el bienestar y el progreso de toda nuestra sociedad”.*¹⁰

Estoy seguro de que Orlando Fals diría esto mismo hoy, con mayor fuerza y fundamento seguramente que hace 50 años, porque sigue siendo pertinente frente a la realidad colombiana.

La conclusión para nosotros hoy, para Colombia y para su gobierno que tan decidido se muestra con la reforma rural, es la siguiente: sin campesinos organizados, formados como productores y como ciudadanos, conscientes de sus derechos y

¹⁰ Fals Borda, Orlando. *La Reforma Agraria*. En: Antología Orlando Fals Borda. Universidad Nacional de Colombia, 2010. p. 100.

con capacidad de hacerlos valer, no habrá reforma incluyente del mundo rural. No sabemos hasta dónde podrá llegarse, pero es necesario hacer todo lo posible, lo máximo posible, para que esta reforma sí sea en serio.

Modernidad del campo, modernidad de Colombia

Este proceso requiere un marco adecuado, más general, porque el campo está indisolublemente ligado a la vida económica y política del país entero. Se necesita un diseño avanzado de democracia económica y de democracia política para que las cosas cambien en el campo.

Sobre todo, se necesita que la violencia y el conflicto no ahoguen el diálogo sobre las reformas y no asesinen a los campesinos que vuelven al campo ni secuestren a los empresarios que se mantienen en él.

Necesitamos condiciones crecientes de paz para que se abra camino la reforma, la cual, a su vez, si es seria, contribuirá sin duda, de manera definitiva, a la paz política. Aquí hay que decir algo obvio: el cambio social y económico democrático del campo colombiano solo es viable a través de un proceso político democrático.

Para que se abra camino la reforma rural hay que hacer la política de otra manera: sin terror, sin mafias, con participación, con inclusión, con diálogo sincero entre sectores con intereses diferentes, con capacidad de construir acuerdos en la diversidad, con capacidad de acordar para actuar, con capacidad de actuar para transformar, con capacidad de transformar hacia la creación de riqueza y equidad.

También en este aspecto han de tomarse en cuenta las ‘cinco locomotoras’ y los

‘vagones de la prosperidad democrática’ anunciada por el presidente Santos como brújula de su gestión¹¹. Pero quedan preguntas:

- ¿Es realmente democrática la prosperidad que propone el presidente Santos?¹²
- ¿Cómo se compatibiliza la política de tierras, agua y víctimas con la locomotora de los grandes proyectos energéticos y mineros que en varias regiones están arrasando con la vida misma, la de la naturaleza y la de las comunidades?¹³
- ¿Cómo pensar que será viable la construcción del Estado Social de Derecho si se adoptan las políticas que se están proponiendo en materia de recentralización, regalías, agua, regla fiscal?¹⁴
- Si el Estado local y regional es cada vez más débil y el Estado central cada vez más fuerte, ¿cómo puede ese Estado débil en recursos y en atribuciones, responder adecuadamente a las demandas muy diversas y específicas de los campesinos, los indígenas, los afros... las mujeres, los jóvenes, el nuevo empresariado que está surgiendo en muchas zonas rurales?
- ¿Cómo hacer con los TLC que amenazan con destruir sectores económicos completos como los de la leche, el arroz, el maíz, la avicultura?

11 Ver revista Poder. *Las 5 Locomotoras*. 24 de julio de 2010.

12 Ver Kalmanovitz, Salomón. *La prosperidad: ¿qué tan democrática?* En El Espectador, 16 de agosto de 2010.

13 Varios textos de estudios y otros de denuncias concretas han pasado por mis manos en estos días provenientes de diferentes regiones del país. Baste llamar la atención sobre dos breves artículos de Alfredo Molano en El Espectador: *A punto de sangre*, 22 de agosto de 2010, y *A la caza del Pacífico*, 29 de agosto de 2010.

14 Novoa García, Armando. *La Regla Fiscal y el Estado Social de Derecho*. Bogotá, agosto de 2010 (inédito).

Para reformar en serio

Asegurar la democracia económica y política para un proceso de reformismo serio en el campo y más allá de él, sí que requerirá acuerdo y unidad nacional sobre cosas fundamentales. Más que citar a Fals Borda, se trata de seguir su método: para que se den los cambios, hay que crear un entorno o contexto favorable a ellos.

Podemos identificar actores y buenas prácticas e innovaciones sorprendentes, susceptibles de conducir a crear realidades nuevas. Hay gente que está pensando en la otra gente. El movimiento de la minga, el movimiento de víctimas, el movimiento por el agua, por los páramos, el inmenso conjunto de redes sociales que realizó la Cumbre Social en agosto de 2009, la propuesta de ocho mínimos para la paz de la Comisión Nacional de Conciliación, las iniciativas de diálogo emprendidas desde

distintos ámbitos¹⁵. Hay una *agenda país* en construcción por parte de actores sociales y políticos movilizados, hay un poder nuevo que puede nacer si lo dejamos nacer, si le ayudamos a nacer, si no lo matamos cuando surge.

Si nos adentramos por este camino de acuerdos y acción colectiva coherente, de seguro haremos otra economía y otra política. Haremos economía y política transformadoras para avanzar en inclusión y equidad.

Las oportunidades se presentan, pero también se crean. Me parece que estamos ante una ventana de oportunidad no despreciable. Puede abrirse la posibilidad de un gran acuerdo para transformar el campo.

Si transformamos el campo transformamos a Colombia. Orlando Fals se alegraría por ello.

15 Cruz, Carlos Andrés. *Inventario de iniciativas de diálogo*. Trabajo realizado con el auspicio de Fescol en el marco del Proyecto Evolución Colombia. Bogotá, septiembre de 2009. Archivo electrónico.

HACIA UNA AGENDA DE SEGURIDAD PARA EL VALLE DE ABURRA

Hernando Loaiza Bastidas

Pensar la seguridad desde una concepción heterodoxa, implica pensar más allá de la sola protección de vidas y bienes, ampliándose en la promoción democrática de oportunidades de desarrollo y libertad. Es una posibilidad para ser construida en un diálogo fluido y propositivo entre Estado y ciudadanía; es una oportunidad que se presenta en el primer trimestre del año 2012 en las definiciones de los planes de desarrollo de los municipios del Valle de Aburrá y Antioquia, como elemento estratégico de política pública para un territorio, que exige nuevas apuestas en este tema tan complejo.

Construyendo una mirada integral de la seguridad:

La Seguridad desde una perspectiva de integralidad se funda en dos componentes complementarios:

1. Uno que centra sus esfuerzos en la **prevención** y usa la educación, la participación, la inclusión socio-económica y el acceso a la cultura como fundamentos estratégicos.

2. El **coactivo**, que en desarrollo de la política criminal centra sus acciones en la represión, superación de la impunidad y la judicialización de delitos y contravenciones.

Desde esta perspectiva la seguridad se estructura con los siguientes elementos:

- Para el desarrollo y puesta en marcha de una política de seguridad al servicio de la democracia, el Estado es el directo responsable de ella y comporta el monopolio de las armas, la tributación y la justicia.
- Garantizar la promoción y protección de los Derechos Humanos, no sólo como un límite a la tarea coercitiva sino también como condición de integralidad a la seguridad.
- Una seguridad participada, donde Estado y sociedad confluyen de distinta manera pero con el propósito común de formularla como derecho y bien público.
- Una seguridad integral que responde a los estándares y exigencias del orden público; a los mandatos constitucionales; al control y legitimidad institucional amparada en la ciudadanía y a la ejecu-

ción de políticas sociales que socaven causas de inseguridad y faciliten la convivencia.

Para dar curso a dicha perspectiva, es necesario identificar que está pasando y sus impactos, para definir estrategias, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Que la aproximación debe ser de largo plazo, es decir, que no es posible entender las inseguridades y las violencias de manera coyuntural, pues tanto Medellín, como los municipios del Valle de Aburrá comportan historias diversas de criminalidad multifactorial, donde se pueden precisar tres niveles: uno referido a problemáticas endógenas de un territorio particular; dos, problemáticas que originándose en un municipio afectan municipios vecinos y tres, situaciones externas que afectan de manera significativa la municipalidad.
2. Que en virtud de dicha aproximación, se deben establecer continuidades, rupturas, mutaciones e innovaciones, donde temas como el del narcotráfico, precisando sus cambios y permanencia; las mutaciones e innovaciones en la cadena de producción y comercio de estupefacientes en la ciudad, en la región, en el hemisferio y en el mundo; las conexiones y cruces de este fenómeno con la guerra rural y urbana; el permanente flujo transaccional de la delincuencia común organizada establecida en el valle de aburra y centros de poder político y hegemonías locales y regionales.
3. Que es necesario leer históricamente las continuidades, discontinuidades, rupturas e innovaciones en la inversión social en las municipalidades y globalidad del Valle de Aburra, de lo que podría denominarse una agenda de derechos humanos para la seguridad, precisando la movilidad de las violencias de acuerdo a cambios generados por cambios en la vocación productiva y el lugar en la economía mundial y la división internacional del trabajo.
4. Que es preciso analizar con otras variables, actores como las bandas que son un actor criminal endémico que se mantiene sin variaciones sustanciales desde hace más de 30 años, que deben ser cotejadas con las políticas públicas y los recursos invertidos en seguridad y orden público.
5. Que es fundamental analizar las hegemonías territoriales y escenarios de disputa, de lo que se ha llamado el monopolio de la criminalidad versus el monopolio de la fuerza.
6. Que es ineludible investigar los nexos de la violencia en ámbitos político-administrativos más extensos, tanto del Valle de Aburra como las otras subregiones de Antioquia.

7. Que el narcotráfico demuestra la intensidad de la confrontación dando a conocer la magnitud de lo que se disputa, por lo que es necesario conocer el papel de los municipios del Valle de Aburra, y no solo Medellín, en la cadena de producción y distribución de narcóticos.
 8. Que cada ciudad del valle de aburra constituye un centro importante dentro de la cadena de producción de estupefacientes, por lo que sirve como elemento explicativo, del aumento de las confrontaciones armadas en el territorio antioqueño.
 9. Que el manejo de la seguridad desde la óptica contrainsurgente es insuficiente, dado que el fenómeno es más complejo y con intereses diversos.
 10. Que no puede continuar una pérdida consentida del monopolio de la fuerza y de la justicia. ¿Cuántos hombres en armas hay en el valle de aburra?, la respuesta a esta pregunta permitirá cruzar con otras lógicas criminales.
 11. Que es oportuno reconfigurar los mecanismos de evaluación y análisis de la fuerza pública. Proceso acompañado de un plan de acción metropolitano de seguridad concertado con el departamento y la presidencia de la república.
 12. Que se debe profundizar en las relaciones locales – hemisféricas - globales de las redes mafiosas.
 13. Que debe realizarse una adecuación particular a las dinámicas del territorio de la política criminal y el sistema carcelario.
 14. Que es importante precisar los niveles de captura e infiltración de sectores de la economía y de la institucionalidad claves en el tema de la seguridad.
 15. Que es necesario precisar las formas como se ha transformado la relación entre lo legal y lo ilegal y la seguridad y la inversión social.
 16. Que se deben precisar las dinámicas del territorio y la estructuración de la inclusión económica frente a prácticas de exclusión que genera el modelo de desarrollo.
- El ejercicio propuesto, debe arrojar una serie de conclusiones, con las cuales plantear una prospectiva de la política pública de seguridad, que puede comportar los siguientes elementos a saber:
- El Estado ha recuperado el monopolio de la fuerza, la tributación y la justicia.
 - El Estado establece la seguridad como un derecho y un bien público definiendo mecanismos para que la ciudadanía participe, proponga, controle y evalúe de manera permanente las políticas públicas de seguridad y convivencia.
 - El Estado dispone dentro de los componentes de la seguridad de una política social incluyente y equitativa como factor de prevención, de sostenibilidad y de cohesión social.
 - El Estado garantiza la protección de la vida y los bienes, las condiciones básicas para la convivencia, el acceso ágil y eficiente a la justicia y dispositivos eficientes y eficaces de coacción, coerción y represión del delito, el ejercicio y goce de los derechos, la vida de las personas y la transformación no violenta de conflictos, basada en una estrategia de articulación entre los diversos niveles territoriales.
 - El Estado establece como límite al uso de la fuerza, las libertades y derechos fundamentales de la ciudadanía.
 - El Estado ha recuperado el control sobre los organismos del Estado, aumentado sus niveles de transparencia, interlocución e interacción y su propia autorregulación como elementos indispensables para mantener su legitimidad.
- A partir de los anteriores puntos, es preciso dinamizar espacios de concertación, seguimiento y control generados desde el Estado, para formular estrategias y acciones que atiendan los más diversos tópicos, veamos:



1. La ciudadanía debe asumir el reto de ser coprotagonista del debate y las decisiones sobre la seguridad de la ciudad que habita y dónde el Estado en la definición de la política pública sea generoso en el mayor involucramiento posible de la ciudadanía y complejice los factores que determinan los problemas de seguridad y convivencia en Medellín y el Valle de Aburrá.
2. Adelantar un proceso de reestructuración Institucional en materia de seguridad y convivencia para Medellín y el Área Metropolitana, desde un enfoque fundamentalmente preventivo que articule todas las acciones orientadas a la promoción de cultura ciudadana y la autorregulación y diseñar la Secretaría de Seguridad y Convivencia.
3. En este mismo proceso de reestructuración, institucionalizar el actual SISC como un **sistema integral y único de información para la seguridad y la convivencia**, permitiendo que la seguridad no sea sólo una percepción sino que también pueda ser objetivada, de tal manera que facilite al Estado y a la ciudadanía definir las propuestas más eficaces y evitar que las decisiones se hagan desde un ámbito reactivo.
4. Crear un ente de articulación de las diferentes acciones sociales, económicas, políticas y culturales que dinamice el concepto metropolitano de seguridad y convivencia, que disponga un plan de la acción interinstitucional que comprometa autoridades nacionales, regionales, metropolitanas y locales (Presidencia, Ministerios de Interior y Defensa, DAS, UIAF, ICBF, Dirección de Estupefacientes, Gobernación y Alcaldías), policivas (Policía Nacional y Departamentos de inteligencia y Antinarcóticos), militares (Ejército, Fuerza Aérea, Armada) y judiciales (Fiscalía General, CTI, Medicina Legal, Consejo Superior, INPEC).

5. Crear el **Instituto Metropolitano de la Juventud** que investigue el carácter, pensamiento, lenguaje, prácticas, formas de sociabilidad, preferencias y aspiraciones, simbología, cultura y maneras de expresión de la juventud, para adelantar programas y proyectos sostenibles que estimulen la búsqueda de identidad, promuevan escenarios de reconocimiento y realización de sus iniciativas como una forma novedosa de desatar una revolución cultural en contraste a los acostumbrados ciclos de violencia vividos.
6. Las iniciativas de participación ciudadana adelantadas en la ciudad durante los últimos años como las de Planeación Local y el Presupuesto Participativo, los Comités Locales de Gobierno y sus Planes Locales de Seguridad y Convivencia y la misma experiencia de las Asambleas Constituyentes y el Plan Congruente de Paz, constituyen precedentes importantes en la construcción de democracia participativa que tendrían gran potencialidad de debate público, de movilización social y de ejercicio de gobernanza en torno a la construcción de Acuerdos ciudadanos por la seguridad y la convivencia.
7. Recuperar la legitimidad de la Policía como fuerza pública, es uno de los grandes retos que tiene hoy la sociedad en su conjunto, para lo cual se requieren medidas profundas que pasan por la subordinación territorial, de acuerdo con La Constitución y bajo la dirección del Alcalde de la ciudad y la profesionalización y fortalecimiento de la policía comunitaria como una **policía de proximidad**.
8. Crear la **Unidad Civil Especial anticorrupción de la policía a nivel metropolitano** a través de la cual se inicie un proceso de depuración de los organismos policiales con respecto a individuos o grupos asociados a la delincuencia y la criminalidad. Espacio que puede fortalecerse con mecanismos permanentes de **participación e interlocución de las comunidades con la policía de su territorio** para realizar procesos de rendimiento de cuentas sobre la gestión policial ante las comunidades.
9. Diseñar y poner en marcha un modelo de Cultura Ciudadana que trascienda la mera administración de la infraestructura pública con la que cuenta Medellín y el Área Metropolitana, redefiniendo los espacios públicos como escenarios eminentemente educativos en donde se adelanten campañas de transformación de la cultura del atajo, del todo vale, y la promoción de una ética pública del respeto por la norma, del tratamiento pacífico de los conflictos, de la no violencia, del desarme en las relaciones sociales y de la construcción de acuerdos ciudadanos.
10. Fortalecer el conjunto de dispositivos institucionales que componen la estrategia *Justicia cercana al ciudadano* y revitalizar y reorganizar las figuras como los Jueces de Paz y los Conciliadores en Equidad por las posibilidades de actuación que tienen en contextos críticos de violencia para el tratamiento de conflictos menores y en torno a la infraestructura redimensionar las Casas de Justicia y las Comisarías de Familia como dispositivos que acercan a la ciudadanía a una Justicia pronta y eficaz que desestime el recurso a la justicia privada.
11. Redefinir las formas de lucha contra las mafias y el control de la drogadicción. En este sentido es importante abrir el debate sobre la legalización de la producción y comercialización de estupefacientes bajo el control del Estado, la despenalización del consumo de drogas blandas y la atención al consumo personal como un problema de salud pública que ya viene posicionándose en el debate público internacional como una forma novedosa de romper la lógica de la

criminalidad organizada, desestimulando la estructura empresarial mafiosa de la ilegalidad y de la protección violenta en la ciudad y el Valle de Aburrá.

12. Concertar con el sector empresarial antioqueño la implementación de la política pública de Seguridad y Convivencia de Medellín y el Valle de Aburrá, en acuerdo con la gobernación de Antioquia, con el “sello de responsabilidad social empresarial”

Los anteriores elementos, buscan aportar a un espacio de diálogo y concertación, que conlleve al establecimiento de una

ruta de trabajo con soporte técnico, jurídico y político para las propuestas que deberán convertirse en temas centrales de discusión entre las diferentes autoridades elegidas en el departamento de Antioquia, las alcaldías y los Concejos Municipales del Valle de Aburrá, en la elaboración de los planes de desarrollo, en el tópico específico de seguridad y convivencia, dando apertura a un proceso de diálogo creativo y de nueva legitimidad entre Ciudadanía-Estado, sobre el cual debe edificarse la política pública en dicho tema.



"Esta publicación
fue realizada
por el Observatorio
de Derechos Humanos
del Instituto Popular
de Capacitación"



MISEREOR
IHR HILFSWERK

