

Los viejos y los nuevos problemas de la tierra, el territorio y la guerra¹

Frente al tema que me convocan debo decir que el gran problema viejo y nuevo es la inequitativa e irracional distribución de la tierra y los recursos naturales. Como lo indicó Oxfam en 2017 “Colombia es el país más desigual en el acceso a tierras de América Latina” con un Gini de distribución del 0,89 en el que 1 significa plena desigualdad. Mientras que “el 0.1% de las explotaciones agropecuarias tiene más de 2.000 hectáreas y controla el 60 por ciento de la tierra (...) el 81 por ciento de las explotaciones tiene un promedio de sólo 2 hectáreas y ocupa menos del 5 por ciento de la tierra” (ibidem).

Esa distribución viene desde la Colonia en la que se repartieron los baldíos (tierras de la Nación), previa demostración de su posesión y labranza en diferentes tamaños definidos en la prolija legislación en la materia. Fueron destinatarios de baldíos (tierras de indígenas) militares de las guerras de la independencia, comunidades étnicas, campesinas y religiosas; personas naturales y jurídicas nacionales y extranjeras para “mejorar la raza”, ampliar la frontera agrícola, modernizar el campo y competir con productos para la exportación (maderas, tabaco, pieles, algodón y ahora los productos promisorios como la soya y algunos frutales). Ese es el caso de la Hacienda Marta Magdalena en Montería concesionada a Luis Dereix, padre de la exesposa del excomandante político de las Autodefensas Unidas de Colombia, Salvatore Mancuso Gómez. En los baldíos también se han promovido distintos procesos de colonización, entre ellos los impulsados en el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) y en el de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), en el que se creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), organización estigmatizada por defender e impulsar el acceso a la tierra. Los procesos de colonización no formalizaron la tenencia de la tierra. En 2016 cerca del 60 por ciento de los ocupantes de tierras no ostentaban títulos de propiedad (DNP citado en Decreto Ley 902 de 2017). La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra afecta a las comunidades étnicas y campesinas y a las empresas agroindustriales y mineroenergéticas nacionales y extranjeras

Como se indica en el informe del CNMH “Tierras y conflictos Rurales. Historia, Políticas agrarias y protagonistas”, no existe una “estadística histórica del reparto de tierras baldías”. Actualmente, el Estado no conoce cuantos baldíos existen, donde están localizados, si se encuentran ocupados o no, y si son aptos para la reforma rural. Es por ello que la Corte Constitucional en la

¹ Presentación en el curso “Del conflicto armado a la construcción de paz” de la Universidad Nacional.

sentencia T-488 de 2014 le ordenó a la ANT formular y desarrollar el “Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales”. Dicho plan conforme a esa Agencia estará terminado en 2025.

La desigual acumulación se facilitó y facilita también por la inexistencia de un catastro moderno y transparente y de una jurisdicción agraria², dos de las deudas con la Reforma Rural Integral (RRI) de la Política estatal del Acuerdo de Paz suscrito con las Farc (sentencia C-630 de 2017). En 2016, el 28 por ciento del territorio no contaba con información catastral y en 722 municipios los catastros estaban desactualizados (DNP, 2016). Adicionalmente la información catastral no coincide con la de las oficinas de notariado y registro en temas como superficies, ubicación, nombre de los predios, linderos y propietarios (DNP, 2016). La oposición a la creación del catastro multipropósito se relaciona con el interés de terratenientes-congresistas de pagar el impuesto predial que castigue la acumulación ociosa y dote de recursos a las administraciones municipales.

Desde la Ley 200 de 1936 se ha intentado sin éxito implantar la jurisdicción agraria. Los jueces creados en la llamada “Ley de Tierras”, sancionada en la primera administración de López Pumarejo que empezaron a operar en 1938, fueron abolidos en 1943. Lo mismo ocurrió con la jurisdicción agraria del Decreto 2303 de 1989. Los jueces y tribunales creados únicamente en 3 distritos judiciales se suspendieron en la Ley 270 de 1996, en la que se otorgó un plazo de 2 años para que el Consejo Superior de la Judicatura implementara la jurisdicción agraria. Sin cumplirse esa misión, en 2010, el Código General del Proceso (Ley 1395 del 2010) derogó la normativa procesal agraria del Decreto 2303 de 1989. Como creo que lo comentara el profesor Leyva, no se ha aprobado el proyecto de ley que crea la Jurisdicción Agraria (PL 001/18-S modificadorio de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia para implementar la especialidad agraria en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo).

Lo expuesto se relaciona con los conflictos por uso, la ocupación irracional de las Áreas de especial interés ambiental (AEIA) y la ampliación de la frontera agrícola, otras de las deudas con la RRI, de una parte, y con la prevalencia del derecho a la propiedad privada del decimonónico Código Civil de 1887 sobre el derecho de comunidades campesinas y étnicas a acceder a la propiedad de la tierra, de la otra. De los 26 millones de hectáreas con vocación agrícola, que

² No se aprobó el PL 242/18-C que creaba el Catastro multipropósito.

representan el 23% del territorio nacional (114 millones), se usan 6,3 millones, y para la ganadería y el pastoreo se destinan 38 millones de hectáreas, según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) en 2019. Es por ello que se importa el 30 por ciento de los alimentos que consumimos (Sociedad de Agricultores de Colombia citada en El Heraldo.co, 2016).

Ante la ausencia de la jurisdicción agraria, los conflictos por la tenencia y propiedad de la tierra se resuelven a sangre y plomo y en el mejor de los casos con el Código Civil. Bajo esa normativa se privilegia la presunción de propiedad privada de la Ley 200 sobre la presunción de baldíos. Con ese fin se manufacturaron títulos, se corrieron cercas y autoridades locales y de policía impulsaron desalojos entre otras prácticas contrarias a la normatividad que ha regido las fallidas reformas agrarias y la garantía de los derechos de indígenas y afros a sus territorios ancestrales (Leyes 135 de 1961, 160 de 1994 y 70 de 1993). Con esos métodos se saneó y sanea masivamente la propiedad rural, incluso la adquirida con el uso de la violencia y el terror,

Lo mismo sucede, de una parte, con los procesos de pertenencia adelantados ante autoridades judiciales formadas con el Código Civil, pese a que los baldíos son imprescriptibles y solo se pueden adquirir mediante adjudicaciones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)³ en los tamaños definidos para la Unidad Agrícola Familiar (UAF)⁴. De la otra, con la acumulación de UAF prohijada por servidores del Incora/Incoder, notarías y oficinas de registro a pesar de estar expresamente prohibida en la Ley Agraria, antes y después de su vigencia (Ley 160 de 1994). La imprescriptibilidad de los baldíos y la prohibición de concentrar UAF se fundan en el deber constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los que carecen de ella – más de 800 mil familias según el DNP- con el fin de cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, mejorar las condiciones de la población rural históricamente marginada y combatir la desigual concentración en pocas manos como lo han reiterado la Corte Constitucional (sentencias C-595 de 1995, C-006 de 2002, C-644 de 2012, T-488 de 2014 y otras).

Esas artimañas y otras como los contratos de fiducia que esconden los titulares y los montos de adquisición, las revocatorias de baldíos y parcelas adjudicadas a población campesina para

³ Creada por la liquidación del Instituto de Desarrollo Rural (Incoder) por “la corrupción flagrante y cooptación por parte del paramilitarismo, a cuyo servicio estuvo la institución desde su creación (en 2003) y hasta el año 2010 (...) muchos de sus funcionarios delinquieron asociados con el paramilitarismo (...) para consolidar el proceso de usurpación de tierras mediante la legalización de despojo de estas a particulares, como la apropiación de baldíos de la nación (Procuraduría, 2015).

⁴ 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” (artículos 38, 66 y 67 de la Ley 160 de 1994).

readjudicarlas a terceros cercanos a grupos armados y sectores políticos, y el testaferrato le han dado apariencia de legalidad al despojo violento, sistemático y masivo del paramilitarismo, “entendido como la conjunción de intereses de terratenientes, empresarios, políticos, servidores públicos civiles, militares, narcoparamilitares y otros” (Indepaz, 2020). Como se muestra en sentencias de restitución de las leyes de víctimas⁵, empresarios “probos” han sido condenados a restituir por no haber probado su buena fe exenta de culpa en la acumulación de baldíos, adjudicados o no, parcelas y terrenos de territorios étnicos en medio y al amparo del conflicto armado interno y la violencia generalizada, detonantes del desplazamiento de cerca de 9 millones de personas (UARIV, 2020) y el abandono y despojo de más de 8 millones de hectáreas en 2010 (CNMH, 2015).

Para sanear la “contrarreforma agraria” exacerbada desde la década de los 80 con la ocupación ilegal de baldíos y territorios étnicos y la compra masiva de tierras por narcotraficantes, paramilitares y esmeralderos para lavar sus fortunas espurias y adquirir poder social y político, se ha intentado modificar las normas que regulan los procesos de reforma agraria. Ejemplo de ello son el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007), adoptado en el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que reducía los términos para adquirir parcelas adjudicadas por el Incora/Incoder, y los artículos del Plan Nacional de Desarrollo (60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011) del primer gobierno de Juan Manuel Santos que permitían consolidar la propiedad de baldíos con destino a los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal sin la “limitación burocrática” de la Ley Agraria de acumular más de una UAF (Santos, J., 2010). Esas normas fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional (sentencias C-175 de 2009 y C-644 de 2012). Las Zidres (Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico) son otro ejemplo del saneamiento de la concentración excesiva de tierras en las llamadas “situaciones en entredicho” por la Misión de Transformación del Campo “Saldar la deuda histórica con el campo” – presidida por el exministro de Agricultura José Antonio Ocampo- (DNP, 2014). Se refiere a inversiones de empresas nacionales y foráneas en tierras acumuladas de manera irregular como los casos del Proyecto La Fazenda del Grupo Bios en la hacienda El Brasil en Puerto Gaitán acaparada por el fallecido zar de las esmeraldas Víctor Carranza y centro de entrenamiento paramilitar (TSJP de Bogotá, 2013), y las multinacionales Cargill en Puerto Carreño y demás municipios de Vichada, Argos en el Carmen de Bolívar y San Onofre en Montes de María y Drummond en el centro del Cesar en donde extrae carbón y gas. Las Zidres se crearon en la Ley

⁵ Ley 1448 y Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

1776 de 2016, sancionada por Santos a la par que se negociaba la RRI en La Habana que tiene por objeto para el gobierno: “reversar los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio”, y para las Farc: “contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales” (Acuerdo de Paz, 2016).

Conforme a las recomendaciones de la citada Misión en las Zidres se sanea la acumulación de UAF adjudicadas antes del 5 de agosto de 1994, fecha en la que entró a regir la Ley Agraria, y las llamadas “situaciones imperfectas”, esto es las adjudicaciones y ocupaciones ilegales de baldíos. Con las Zidres se puso en marcha el “nuevo modelo de desarrollo regional” en las zonas en las que se creen – por ahora solo existe la de Puerto López en donde Bioenergy, filial de Ecopetrol que acumuló 25 mil hectáreas en las que sembró caña de azúcar para la producción de etanol (SOMO e Indepaz, 2019)-. El llamado “nuevo modelo” habilita la disponibilidad de tierra para actividades de producción agraria a gran escala vía contratos de arrendamiento y el derecho real a la superficie que no implican transferencia de dominio, así como las requeridas para la infraestructura vial, férrea, portuaria y de turismo a través de las alianzas público-privadas. De esa manera se impone un nuevo modelo de ordenamiento del territorio en beneficio de sectores con gran músculo financiero en detrimento de las comunidades campesinas y étnicas, víctimas o no. Estas pueden participar de ese modelo solo si se asocian con los dueños de los proyectos, que determinan el uso del suelo y la forma como acceden a la tierra los que no la tienen. A juicio de los exmagistrados María Victoria Calle y Jorge Iván Palacio que salvaron su voto en la revisión de la constitucionalidad de la Ley Zidres, las sociedades entre grandes empresarios y campesinos han tenido expresiones históricas” asociadas a la servidumbre debido al “insalvable desequilibrio entre las partes” (salvamento de voto en la sentencia C-077 de 2017). En dicho de expertos se trata de asociaciones entre el zorro y las gallinas.

Antes de dejar la presidencia Santos presentó al Congreso el proyecto de ley de tierras (PL 003/18) con el que se busca adoptar las “nuevas” reglas del ordenamiento productivo de la propiedad rural y sanear la concentración de la “confianza inversionista” pilar de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos (Pulzo.com, 2018). Entre ellas eliminar la prohibición de acumular UAF adjudicadas en el marco de la Ley 160 de 1994 y autorizar “por una sola vez” la prescripción adquisitiva extraordinaria en los casos de “regularización por confianza legítima” y “reconocimiento a la función social de la propiedad”, referidas a los casos de ocupación y

acaparamiento ilegal de baldíos y acumulación de UAF, siempre que se demuestre el uso “productivo” en cumplimiento de la función social – no ecológica de la propiedad. Con esas iniciativas no solo se consolida la concentración inequitativa, sino que el Estado renuncia a recuperar los baldíos y tierras acumuladas contrariando la Constitución y las leyes, pese al compromiso de dotar con 3 millones de hectáreas al Fondo de Tierras para la RRI para entregarlas a “las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto” (Acuerdo de Paz, 2016) y para crear y formalizar la propiedad en las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), otra deuda con la RRI. En efecto las ZRC creadas en la Ley 160 de 1994 para fomentar la economía campesina y “crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social” (Decreto 1177 de 1996), ampliamente estigmatizadas como “republicuetas independientes”, no hacen parte de los Pactos estructurales de equidad, legalidad y emprendimiento y productividad del gobierno de Iván Duque Márquez (Cinep/PPP – Cerac, 2019). Por el contrario, se promueve la puesta en marcha de las Zonas de Desarrollo Empresarial en las que se podrán adjudicar baldíos a empresas palmicultoras, azucareras y de otros sectores sin la limitación de la UAF y de manera gratuita, previa su explotación en desarrollo de contratos de uso por un plazo prorrogable de 15 años (ANT, 2020).

Así las cosas, se agudiza el acaparamiento de la tierra causa histórica de la violencia y su persistencia, como lo señalaron los profesores Darío Fajardo y Francisco Gutiérrez, entre otros de los integrantes de la Comisión Histórica del Conflicto, constituida en el marco de las negociaciones de paz con las Farc. Muestra de ello son los homicidios de reclamantes de tierras y territorios étnicos, y líderes e integrantes de juntas de acción comunal que defienden los territorios y sus recursos naturales, y la implementación del Acuerdo de Paz⁶.

⁶ Ver: Indepaz, 2020-a.

Referencias

Agencia Nacional de Tierras (ANT), 2020, “Proyecto de Acuerdo por el cual se establecen regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales para la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías para la delimitación de las Zonas de Desarrollo Empresarial –ZDE”.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

2016, “Conpes 3859: “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>.

2015, “El campo colombiano, un camino hacia el bienestar y la paz”. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1. Bogotá. Nuevas Ediciones.

Centro de Investigación sobre Empresas Multinacionales e Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - Somo-Indepaz, 2019, “¿‘Amnistía’ a la concentración productiva de tierras del siglo XXI en la Orinoquía? El caso Bioenergy”. Bogotá.

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz y Centro de recursos para el análisis de Conflictos (Cinep/PPP y Cerac, 2019), “Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica”. Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2015, “Colombia: Una Nación Desplazada”. Bogotá.

El Heraldo.co, 2016, “Colombia importa 30% de los alimentos que consume”.
<https://www.elheraldo.co/economia/colombia-importa-30-de-los-alimentos-que-consume-273145>

Gobierno nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo - FARC – EP o FARC, (2016, 24 de noviembre), “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (Acuerdo de Paz). Bogotá.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz)

2020, “Macrocriminalidad con licencia legal: Urabá-Darién 1980-2004”. Bogotá.

2020-a. “Informe especial. Registro de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma del acuerdo de paz. Del 24/11/2016 al 15/07/2020.
<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/3.-Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz-2.pdf>

Oxford Committee for Famine Relief – Oxfam, 2017, “Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último Censo Agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia”. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf.

Procuraduría General de la Nación (Procuraduría), 2015, “Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia”, Bogotá.

Pulzo.com, 2018, “Los tres huevitos de Uribe se convirtieron en gallos de pelea”. Obtenida de: <https://www.pulzo.com/nacion/juan-manuel-santos-habla-huevitos-alvaro-uribe-con-yamit-amad-tiempo-PP530817>

Santos, J., 2010, “Buen gobierno para la prosperidad democrática. 109 iniciativas para lograrla”. <http://redescolombia.files.wordpress.com/2010/05/plan-de-gobierno-juan-manuel-santos.pdf>.

Semana Rural, 2019, “¿Cómo garantizar el acceso a la tierra en el campo colombiano?”. <https://semanarural.com/web/articulo/expertos-debatiran-en-la-cumbre-colombia-rural-sobre-el-precario-acceso-a-la-tierra-en-colombia/1170>

Tribunal Superior de Justicia y Paz de Bogotá (TSJP de Bogotá), 2013, condena contra Baldomero Linares y otros desmovilizados de las Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada – Frente Vichada del Bloque Central Bolívar. Radicado 2006-80531. Magistrado Ponente: Eduardo Castellanos Roso.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, 2019, “El 65,8 % del suelo apto del país no se aprovecha”. https://upra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/GEKyUuxHYSXZ/content/el-65-8-del-suelo-apto-del-pais-no-se-aprovecha

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (UARIV), 2020, Registro Único de Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>