

El panorama incierto de la restitución de tierras: Ante la realidad del despojo

CARMEN ANDREA
BECERRA BECERRA

Abogada especializada
en Derecho Penal
Socióloga Universidad
Nacional
Candidata a Doctor en
Sociología Jurídica
de la Universidad
Externado de
Colombia
Investigadora
del Instituto
Latinoamericano
para una Sociedad
y un Derecho
Alternativos (ILSA)

El pasado 13 de febrero el Ministerio de Agricultura rindió un informe a la Corte Constitucional sobre el proceso de implementación y adecuación institucional necesario para la aplicación de la ley 1448 del 2011, conocida como ley de víctimas y restitución de tierras.

Una parte considerable del informe se centra en las metas y estimaciones sobre la reparación a la que tendrían derecho las víctimas del desplazamiento forzado y del despojo de tierras que serían reconocidas en aplicación de la ley, diez años después de su entrada en vigencia. Estas aproximaciones, resultan insuficientes frente a las cifras sobre despojo que el mismo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural revelara durante el primer semestre del 2011 reconociendo un amplio margen de subregistro: *Son 2 millones de hectáreas arrebatadas a 450 mil familias campesinas; 4 millones de hectáreas abandonadas por miedo; 500 mil hectáreas robadas al*



En su calidad de candidato a la presidencia para el período 1998-2002, Andrés Pastrana se reunió con Manuel Marulanda y Jorge Briceño con el fin de explorar el inicio de un proceso de diálogos y negociación. Conocida la disposición de las FARC, se anunció la posibilidad de una zona de distensión para tal fin. *Imagen: http://www.abpnoticias.com/boletin_temporal/images/contenido/beligerancia_pastrana.jpg.*

Estado y otras 500 mil en poder de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) es decir, en el Triángulo de la Bermudas¹.

De acuerdo con las proyecciones formuladas por el gobierno, en aplicación de la ley 1448 del 2011 se minimizaría el alcance de la reparación en materia de tierras, privilegiando unas medidas de reparación sobre otras y restringiendo aún más el universo de las víctimas.

En cuanto al número de solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas, a diez años de aplicación de la ley, se estima que se alcanzarán un total de 360.000 solicitudes, de las cuales 160.00 corresponderían al periodo comprendido entre 2010-2014² en vigencia del actual Plan Nacional

¹ Entrevista a Juan Camilo Restrepo (Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural). En: *El Tiempo*, Mayo 28 del 2011. Fuente: http://www.eltiempo.com/politica/articulo-web-new_nota_interior-9481326.html

² Ministerio de Agricultura. *Informe de avance del proceso de reglamentación e implementación de la Ley 1448 del 2011, en materia de restitución de tierras a las víctimas del desplazamiento forzado*. Presentado en la sesión técnica pública convocada por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 del 2000. Febrero 13 de 2012.

La reparación es un imperativo para la observancia y garantía de los derechos, pero además una necesidad para que los hogares de las víctimas del desplazamiento puedan enfrentar en mejores condiciones su futuro económico y social. Por ello las políticas orientadas a la restitución, a la reparación y a la promoción de la generación de nuevos activos, resultan fundamentales para producir un cambio real en la situación socioeconómica de las familias desplazadas.

de Desarrollo. Es necesario precisar que en este registro se recopilará la información que permita la identificación física y jurídica de los predios, de las víctimas y de la situación de despojo o abandono, y que la imposibilidad de anunciar una cifra más abarcadora se funda, como lo ha reconocido el gobierno, en la informalidad de la tenencia de la tierra y en la ausencia de datos oficiales que permitan la ubicación, delimitación e historia jurídica de los predios.

Aunque el gobierno ha respondido a las críticas sobre estas limitadas metas de la ley, afirmado que se recibirán y tramitarán tantas solicitudes como sean presentadas, superando las cifras previstas, el argumento de la disponibilidad presupuestal permite vislumbrar que sólo podrán ser respaldadas un máximo de 360.00, en diez años, teniendo en cuenta los gastos administrativos y de inversión incluidos en el documento COMPES No. 3712, aprobado el 1 de diciembre del 2011.

Respecto al número de fallos de los jueces, frente a bienes abandonados forzosamente y despojados, se prevé entre el periodo comprendido entre 2012 y 2020, un total de 248.200 decisiones en materia de bienes abandonados y 51.800 fallos en casos de despojo. La diferencia entre uno y otro resultado estimado se basa, según lo explicado por el Ministerio de Agricultura, en las tendencias de la III Encuesta Nacional de Verificación³, según la cual el abandono forzado de tierras fue más frecuente que el despojo. En cuanto al número de fallos

³ La III ENV - 2010 precisó que el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento, en el periodo comprendido entre los años de 1980 hasta julio del 2010, ascendió a cerca de 6.65 millones de hectáreas (sin contar los territorios de las comunidades étnicas), lo que equivale a un 12.9% de la superficie agropecuaria del país.

estimados, fueron tenidos en cuenta la experiencia de otros juzgados y tribunales del país, los términos procesales y la capacidad institucional para dar respuestas a las solicitudes de restitución de tierras formuladas.

Según lo expresado por el Ministerio de Agricultura en la presentación de su informe, la expedición de la ley 1448 del 2011 constituye un avance fundamental hacia la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Esta afirmación vuelve la mirada hacia lo manifestado por la Corte Constitucional a propósito del derecho a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado y del despojo de tierras, después de haber declarado la existencia del estado de cosas inconstitucional: “*El derecho a la reparación integral de la población desplazada y despojada de sus tierras constituye una obligación del Estado a nivel internacional, reconocida en la jurisprudencia nacional y en el orden normativo interno*⁴”.

En varias decisiones, el mismo tribunal constitucional ha reconocido que para las víctimas del desplazamiento forzado, el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente reforzado, que merece atención especial por parte del Estado, destacando que si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas es también un derecho fundamental⁵.

En Colombia, los derechos a la tierra y al territorio de las víctimas del desplazamiento forzado han sido desconocidos en el marco de las políticas públicas de atención a la población desplazada, específicamente en materia de acceso a la tierra y generación de ingresos, y también ante la inexistencia de garantías para la realización del derecho a la reparación integral en la ley 1448 del 2011. Aunado a lo anterior, la formulación de las políticas de desarrollo rural, aún en proceso de expedición, como el *proyecto de ley general agraria y de desarrollo rural*, no aborda la problemática de concentración de la tierra en Colombia ni las dificultades de acceso de la población campesina a recursos para trabajar la tierra, pretendiendo imponer y consolidar un modelo de desarrollo

⁴ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T 821 de 2007. M.P. (e) Catalina Botero Marino.



agroindustrial excluyente y vulnerador de los derechos a la tierra y al territorio de los campesinos y de los grupos étnicos, así como de parte de esta población que es víctima del desplazamiento forzado.

En relación con la política de restitución de tierras, territorios y patrimonio, en el contexto colombiano, es importante tener en cuenta que el despojo de estos, ha estado signado por factores históricos y de desigualdad estructural tanto en el acceso a la tierra como en la implementación de modelos de desarrollo agrario sustentados en la economía campesina. Estos factores han generado procesos de exclusión, que han posibilitado la victimización y el expolio, por ello, cualquier modelo de restitución que se enfoque sólo en la devolución del predio o la tierra, o sólo resuelva o se preocupe por regularizar las relaciones de propiedad de manera individual, sería limitado y no atiende a la complejidad del tema ni ataca sus causas y factores.

Al respecto Rodrigo Uprimny menciona que "*No se puede negar que los efectos redistributivos de una política orientada exclusivamente a la restitución de tierras siempre serán limitados, por más eficaz que sea la política en cuestión. En efecto, la restitución tiene límites claros para lograr la transformación estructural de la distribución de la propiedad agraria, ya que restringe su alcance a la protección de los derechos que con anterioridad se tenían sobre la tierra. Mediante la restitución por sí sola, nunca podrá lograrse de manera equitativa, pues ello requeriría disminuir la concentración de la propiedad de la tierra con respecto a muchos más bienes que aquellos que han sido despojados dentro del conflicto armado, y en particular dentro de su última etapa, así como beneficiar a muchas más personas pobres y sin acceso a tierras que a las víctimas del desplazamiento forzado. Por ello, la adopción del enfoque del potencial transformador⁶ de las reparaciones requiere tener conciencia de la necesidad de complementar las medidas de reparación con medidas de otro tipo, como reformas sociales y políticas de desarrollo tendientes a lograr la transformación democrática de las relaciones de poder y de desigualdad*" (2009: 63).

⁶ El enfoque transformador de las reparaciones se refiere, según el autor, a la búsqueda por cambiar las relaciones de subordinación y exclusión social que se encuentran en el origen del conflicto que pretende ser superado y que en todo caso aparecen inicuas desde una perspectiva de justicia distributiva.



Pastrana, recién posesionado, viajó a Estados Unidos donde negocia el Plan Colombia, el cual se inscribe dentro de las estrategias de dominación de los EE.UU. en la región.

Imagen: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4330000/4330063.stm

Partiendo de este análisis, la restitución debe hacerse con el propósito de atacar las condiciones estructurales que conllevaron al despojo; así mismo deben plantearse medidas de reconocimiento de los grupos poblacionales victimizados, generando políticas de inclusión y de democratización de la tierra y de los modelos de desarrollo agrario (Oyaga Martínez: 2010: 3). Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario avanzar del concepto de restitución hacia el de reparación integral, enfocado hacia la formulación de políticas integrales relacionadas con la tierra y los territorios que garanticen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, políticas públicas que no perpetúen la vulneración y el desconocimiento de los derechos de los campesinos víctimas del desplazamiento forzado y que garanticen la permanencia y sostenibilidad de los procesos de restitución de sus tierras y en general de sus derechos.

En todo caso las condiciones anteriores al desplazamiento forzado en materia de bienes patrimoniales, de la pérdida de ingresos y de la posibilidad de generar ingresos, y en general la conformación de un inventario de daños causados a las víctimas con el desplazamiento forzado y con la continuidad del mismo, así como la identificación de los derechos vulnerados, son tareas necesarias para efectos de identificar el contenido de las políticas de reparación integral para las víctimas del desplazamiento forzado y del despojo de tierras y territorios, orientando estas políticas hacia la restitución como uno de los componentes de la reparación integral, pero además hacia el reconocimiento de otros derechos, como la tierra y el territorio.

Desde esta perspectiva, la reparación es un imperativo para la observancia y garantía de los derechos, pero además una necesidad para que los hogares de

las víctimas del desplazamiento puedan enfrentar en mejores condiciones su futuro económico y social. Por ello las políticas orientadas a la restitución, a la reparación y a la promoción de la generación de nuevos activos, resultan fundamentales para producir un cambio real en la situación socioeconómica de las familias desplazadas (Garay 2009b:168).

Las aproximaciones presentadas por el gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, en cuanto a las metas y proyecciones materia de tierras y reparaciones a las víctimas del desplazamiento forzado y del despojo, permiten afirmar que no se está atendiendo a la dimensión real ni a la magnitud y especificidad de los daños causados con el desplazamiento forzado ni a la multiplicidad de los derechos vulnerados⁷.

Aunado a lo anterior, no se establecen medidas para garantizar la permanencia en el territorio en condiciones que permitan la soberanía y la seguridad alimentaria de las comunidades campesinas; no se establecen medidas orientadas al esclarecimiento de la verdad sobre el despojo y el abandono de tierras, viviendas y otros bienes patrimoniales; no se precisan mecanismos para la identificación y cuantificación de los daños causados, y no se adoptan medidas específicas que den cuenta de la investigación, juzgamiento y sanción a los responsables y de la reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado y del despojo de tierras y territorios. IZQ

⁷ Precisamente, la necesidad de tener un conocimiento previo de los derechos vulnerados con fundamento en la situación actual de la población desplazada determinando su número, ubicación, necesidades y derechos fue destacada por la Corte Constitucional en la parte resolutiva de la sentencia T 025 de 2005.