

Relatoría
Primer conversatorio La cuestión Agraria en Colombia: Tierra, desarrollo y paz
Estado del arte del debate sobre restitución de tierras

Lugar: Casa de España. Bogotá, calle 35 número 16-42.

Fecha: 7 de octubre de 2010

Hora: 8:00 am a 10:00 a.m.

Orden del día:

1. Carlos Salgado (Planeta Paz): Presentación del ciclo de conversatorios y convocantes
2. Alejandro Reyes (Asesor Ministerio de agricultura y desarrollo rural): La estrategia de restitución de tierras despojadas.
3. Fernando Barberi (Comisión de seguimiento a la política pública sobre población desplazada): Desplazamiento y despojo.
4. Eduardo Arias (Movimiento nacional de víctimas de crímenes de Estado): Catastro alternativo del despojo.
5. Diego Grueso (Espacio de seguimiento al debate sobre tierras en el Congreso): Estándares internacionales frente al proyecto de ley de restitución de tierras
6. Preguntas, comentarios y propuestas.

1. Carlos Salgado

Planeta Paz
Presentación

Informa a los asistentes que Consejería en Proyectos y Planeta Paz convocan a ocho conversatorios con los cuales se busca contribuir al debate y a la formulación de las propuestas frente al tema de tierras, trabajando con las organizaciones sociales de las regiones y ayudando a cualificar el trabajo. Expone los objetivos de los conversatorios: Analizar la política pública de tierras del gobierno nacional; visibilizar casos regionales en torno a conflictos por la tierra y el territorio; sistematizar iniciativas de propuestas desde las regiones; y fortalecer el diálogo de las organizaciones sociales y de víctimas con el gobierno nacional en el proceso de exigibilidad de sus derechos.

2. Alejandro Reyes

Asesor Ministerio de agricultura y desarrollo rural
La estrategia de restitución de tierras despojadas.

Inicia la exposición señalando que el proyecto de ley de restitución de tierras anunciado por el gobierno actual, es consecuente con las medidas que se vienen adelantando desde el primer gobierno de Álvaro Uribe para lograr el control territorial por parte del Estado, tarea estratégica para el país. Lo que debe seguir a este control territorial es el control de la tierra; en esta dirección, la propuesta de ley del gobierno tiene el objetivo de restituir derechos perdidos del campesinado, la población afrodescendiente e indígena a la tierra y el territorio, a partir de una estrategia cuya base son los siguientes elementos:

a) Acopio de información georeferenciada y sistematizada que será base para la comprobación:

Aprovechando que en Colombia hay un gran caudal de información disponible y sistematizada sobre hechos generalizados de violencia, conflicto, desplazamiento, abandono y despojo, se recopilará la información para usarla como materia probatoria que ayude a establecer los motivos de transferencias forzadas de la tierra. De esta manera se evitará a los individuos las dificultades de probar de forma individual los actos de terror por los cuales fueron despojados. Una vez establecido que las transferencias de tierras se realizaron bajo hechos de violencia, los magistrados deben decretar el restablecimiento de los derechos a la tierra para quienes fueron violentados. Este primer punto tiene como principio la idea de que la violencia no es causa legítima para establecer la propiedad, por lo tanto el ejercicio de la violencia anula este derecho.

La clave de este primer punto de la estrategia de restitución es la precisión de la información; la construcción de un sistema de información preciso que llegue al nivel predial, ayudará a delimitar en qué partes del territorio nacional la propiedad de la tierra está en cuestión, ya que la generalización podría ocasionar parálisis del mercado de la tierra, desvalorización de ésta, y parálisis en la inversión privada y pública en todo territorio donde hubiera sospecha de despojo.

b) Determinación de personas despojadas y certificación por parte del Estado de dicho despojo:

Se deberá identificar de forma específica qué personas perdieron los derechos sobre la tierra, quiénes vivían en qué predios y en qué condición jurídica (ocupantes, arrendatarios, tenedores, poseedores, propietarios). Una vez puesto en marcha el sistema de registro de tierras despojadas (en 8 o 10 meses), las personas podrán obtener un certificado del gobierno donde se especifique quién fue despojado de cuál predio, con datos específicos (matrícula catastral, municipio y vereda). Este certificado será la única prueba que debe presentar quien quiera exigir restitución de derechos sobre la tierra, y debe ser presentado directamente ante los tribunales de la Corte Suprema de Justicia. Se busca de esta forma evitar a las personas despojadas las dificultades de acopiar documentos y pruebas tanto de propiedad como de las situaciones de violencia que ocasionaron el despojo.

c) Selección de áreas

Se realizará una selección de áreas donde el despojo se ha dado, concentrándose en zonas donde el conflicto y el desplazamiento ha sido más agudo.

d) Estrategia de cartografía social detallada

Una vez determinadas las áreas donde se va a concentrar la restitución, se realizará un trabajo en campo con equipos de peritos catastrales capacitados para este tema y acompañados de fuerza pública y funcionarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Estos funcionarios serán los encargados de constatar la información sobre tierras despojadas con las comunidades, determinar cuál era la situación antes del despojo, en qué año empezó este y quiénes tienen realmente derecho a la propiedad. Esta estrategia contempla reconstruir un mapeo de la propiedad a partir de testimonios de habitantes de la zona y de algunos representantes de la población desplazada,

que serán ubicados a través de redes sociales e invitados a que retornen para que participen en la construcción de esta cartografía. La información obtenida se contrastará con otros registros institucionales como los del SISBEN, Familias en Acción, el proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada de Acción Social, la información de justicia y paz de la Fiscalía y los tribunales, la Personería, la Defensoría del Pueblo y la gran encuesta de pastoral social sobre despojo y desplazamiento.

e) Elementos que garanticen condiciones de permanencia:

La restitución estará acompañada con programas de desarrollo rural, la provisión de bienes públicos y el restablecimiento de la institucionalidad, fortaleciendo las capacidades empresariales de las comunidades campesinas. Estos programas de desarrollo rural no se centrarán en la entrega de subsidios a través de convocatorias, sino a través de políticas de entrega de bienes públicos fundamentales para activar la producción en las zonas campesinas.

f) Otros elementos:

- La restitución no se hará de forma masiva y simultánea, sino focalizada por regiones y en una secuencia que se coordinará con el Plan Nacional de Consolidación de la Seguridad.
- No se realizará restitución de tierras en zonas controladas por actores armados ilegales y donde no haya control del gobierno.
- El proyecto de ley de restitución de tierras no se consultó ni se tiene que consultar con las minorías étnicas porque la titularidad de sus territorios no está en cuestión ya que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. La ocupación ilegal de estos territorios es un asunto que debe solucionarse por medios policiales a través de desalojos. En este sentido, el fundamento de la ley de restitución es restituir derechos transferidos y formalizados por otros, lo que no ha pasado con territorios colectivos de grupos étnicos.
- El problema de personas que aleguen tener derechos de buena fe sobre las tierras antiguamente despojadas se presentó por la cadena de traspasos de propiedad que desembocó en compras masivas de tierras, algunas de carácter oportunistas. Para estos casos los magistrados deben estudiar caso por caso y establecer si las personas de buena fe tienen derecho a que se les reconozca una compensación. Se exige, según el proyecto de ley, una buena fe exenta de culpa, es decir que la persona que actualmente tiene la titularidad tiene que demostrar que hizo todo lo posible por asegurarse de que el predio no fue despojado violentamente antes de comprarlo.
- Se está terminando de construir el proyecto de ley integral de tierras y desarrollo rural, que reemplazará y superará el estatuto de desarrollo rural, en este caso sí se realizará consulta previa en los meses de noviembre y diciembre.

Finalmente aclara que el éxito de esta iniciativa depende también de una fuerte organización de las personas despojadas y desplazados para consolidar y compactar comunidades que luchen por la restitución de sus derechos.

3. Fernando Barberi:

Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado
El desplazamiento y el despojo de tierras

Esta exposición se refiere principalmente a la segunda encuesta nacional de verificación realizada por la comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, por solicitud de la Corte Constitucional. Tiene como objetivo verificar el grado de cumplimiento de los derechos de la población desplazada de acuerdo a la política pública y se mide a través de indicadores aprobados por la corte y propuestos por el gobierno, la comisión de seguimiento y otras entidades nacionales y organismos de cooperación internacional. Se han realizado 3 encuestas de las cuales se han publicado 2; esta presentación se basa en los resultados del módulo relacionado con tierras y otros bienes de la segunda encuesta desarrollada en el año 2008.

a) Problemáticas a las que apuntó la encuesta:

Un primer problema es el establecimiento de indicadores para medir la reparación, lo que ayuda a estimar los costos en los cuales incurriría el gobierno al realizar una restitución. Esto se resolvió estableciendo la magnitud del despojo de tierras en Colombia, a través de una encuesta estadísticamente representativa, cuyos objetivos giraron en torno a cuantificar y valorar las tierras y los bienes abandonados o despojados por la población. En esta dirección se hizo necesario saber cuántas hectáreas fueron despojadas o forzadas a dejar en abandono, cuántas hectáreas cultivadas, cuál pudo ser el daño emergente y el lucro cesante -frente a lo cual la comisión tiene diferencias respecto al gobierno anterior y actual- y en qué condiciones estaba la población antes del desplazamiento en comparación al 2008, cuando ya habían sido desplazados.

b) Fuentes y muestreo:

Esta encuesta contó con varias fuentes de información como estadísticas oficiales para determinar elementos como los ingresos y el lucro cesante. La encuesta del 2008 se realizó con una muestra de 8.442 hogares y la parte agrícola se trabajó con una submuestra del 50%, es decir 4.221 hogares, cubriendo 61 municipios. En la encuesta más reciente se entrevistaron 10.244 hogares, un 20% más en términos de cobertura y se llevó a cabo en 68 municipios.

c) Resultados sobre la magnitud del despojo y asuntos relacionados con la restitución:

- Bienes despojados y posibilidades de restitución: Uno de los elementos centrales del análisis es resaltar que la población desplazada no perdió solo tierras, también abandonaron animales, negocios, muebles, enseres, cultivos y en general una serie de activos que van más allá de las tierras. En este sentido, la encuesta arroja como resultado que el 55% de la gente tenía tierras y el 94% las perdió; el 78,9% tenía animales y el 92,4% los perdió; el 43,6% tenía cultivos y el 96,3% los perdió. Se plantea entonces una discrepancia con la propuesta de ley del gobierno, ya que se evidencia que la reparación no solo debe limitarse a los bienes de finca raíz. Debe tenerse en cuenta la dificultad presupuestal del Estado para reparar en su totalidad los bienes perdidos; a lo que se deben sumar dos elementos importantes: 1) la importancia de respetar los principios internacionales que obligan a la reparación de todos los bienes incluyendo el lucro cesante

y el daño emergente y 2) la posibilidad de trabajar un concepto llamado *reparación distributiva en equidad*, donde se le repara más a quien más pierde, más al pequeño y menos al grande; para esto la corte constitucional sería la encargada de establecer unos parámetros.

- Otras pérdidas que generan vulnerabilidad de la población: También se puede ver que las personas al perder sus tierras, sus cultivos, sus negocios y al desplazarse, pierden sus fuentes de ingresos y la posibilidad de generarlos, así como la posibilidad de desarrollar labores agrícolas que les permitan producir alimentos para el autoconsumo, generando inseguridad alimentaria. También tienen dificultades para generar ingresos en un nuevo contexto donde sus capacidades y las exigencias son diferentes, a lo que se suma el desarraigo; tales condiciones los convierten en una población altamente vulnerable.
- Información sobre predios despojados y el estado en el que se puedan encontrar: La cantidad de hectáreas abandonadas y despojadas es de 5'504.000 hectáreas. En la nueva encuesta se está tratando de profundizar sobre las causas del despojo o el abandono, si tuvo que abandonar el predio, si lo obligaron a vender o si se lo quitaron; de esta manera se puede determinar cuál puede ser el estado del predio y también qué posibilidades de restitución hay. Estos datos ayudan también a determinar si ha habido reconfiguración del territorio alrededor de los bienes que fueron despojados u obligados a abandonar; además, aunque no se han publicado y comparado los datos de la última encuesta con los datos del gobierno, esta información también ayudaría a determinar la posibilidad de una subestimación por parte de éste último respecto a las tierras a restituir.
- Condiciones de la población antes y después del desplazamiento: Se encontró que el mayor ingreso era el de la gente dedicadas a actividades agropecuarias, con \$987.762, lo que quiere decir que en el momento previo al desplazamiento se encontraban por encima de la línea de pobreza y por encima de la línea de indigencia. Antes del desplazamiento el 49% de la gente era no pobre, es decir que estaban por encima de la línea de pobreza, pero después del desplazamiento esta cifra descendió al 3,4 %. Antes del desplazamiento el 31,5% estaba por debajo de la línea de indigencia, después del desplazamiento este porcentaje subió al 80,7%, lo que expresa que el desplazamiento ha generado una pauperización de la población.

Concluye afirmando que la mejor opción para mejorar las condiciones de vida de la población desplazada es incentivar el retorno al campo, planteando un modelo de desarrollo agrario que les permita explotar sus tierras.

4. Eduardo Arias

MOVICE

Presentación de catastro alternativo

Presenta algunas consideraciones generales frente los siguientes aspectos:

a) Restitución:

- Es un componente del derecho de las víctimas a una reparación integral. Por lo tanto es una obligación del Estado que ha cometido o tolerado violaciones a los derechos humanos.
- Debe devolver a las víctimas, en la medida de lo posible, a la situación en la cual se encontraban antes de la violación de los derechos humanos. Comprende la restitución de la libertad, los derechos, la familia, la ciudadanía de las víctimas, el retorno, la reintegración a su empleo, las propiedades, entre otros.
- Se deben contemplar medidas de protección de los territorios restituidos y garantías de permanencia a través de mecanismos como la titulación colectiva de la propiedad, dando prioridad y apoyo a la producción agrícola que garantice la seguridad alimentaria.
- Es necesario establecer un enfoque diferencial étnico, generacional y de género, que garantice la diferenciación del grado de vulnerabilidad y en el caso de las mujeres el acceso a la restitución, ya que históricamente no han sido titulares de derechos de propiedad.

b) Responsabilidad del Estado:

- Debe haber un reconocimiento por parte del Estado de su responsabilidad y de los mecanismos de hecho y de derecho involucrados en el despojo, que han afectado a amplios sectores de población.
- Debe garantizarse una participación y consulta a las víctimas de crímenes de Estado y a los sectores campesinos, indígenas y afrodescendientes, brindando garantías de respeto y protección.
- El Estado deberá garantizar un proceso de esclarecimiento del despojo que dé cuenta al país y a la comunidad internacional sobre su magnitud y elementos como los hechos, los perpetradores, los mecanismos utilizados, las sanciones y medidas tomadas.
- Debe respetar estándares internacionales desarrollados en materia de derecho internacional humanitario.
- Debe avanzar en la realización de una reforma agraria integral y en el desmonte negociado del conflicto con participación de las víctimas y los sectores afectados.

c) Frente al concepto de despojo:

- Es necesario ampliar el concepto de despojo y reconocer que este no corresponde a acciones aisladas de grupos armados ilegales, sino parte de acciones desarrolladas sistemáticamente en el marco del modelo de desarrollo.
- Las formas de discriminación y estigmatización de los sectores poblacionales agrarios como sectores atrasados se constituyen en una forma de justificación del despojo.

Concluye llamando la atención sobre la necesidad de tomar medidas frente a la forma en que el modelo de desarrollo global, y en ese contexto la presencia de empresas multinacionales, generan más despojo, de lo que se desprende la obligación Estatal de tomar medidas al respecto.

5. Diego Grueso

Espacio de seguimiento al proyecto de ley de tierras y de víctimas en el congreso.

Estándares internacionales frente al proyecto de ley de restitución de tierras

El objetivo de esta presentación es establecer que la formulación de leyes de restitución y de víctimas deben contar con dos pilares: los instrumentos de derecho internacional humanitario, cuya aplicación debe ir más allá de lo formal; y la consulta a las víctimas y sectores poblacionales afectados. En cuanto a los principios rectores del derecho internacional humanitario que son señalados a lo largo de la exposición, sobresalen dos: 1. Principios básicos de derechos de las víctimas, Principios Joinet y 2. Los principios de restitución de la vivienda y el patrimonio de las personas desplazadas, principios Pinheiro.

En esta dirección, las observaciones al proyecto de ley de restitución de tierras son las siguientes:

- a) Hay limitantes en cuanto al reconocimiento de universalidad de las víctimas, pues como está planteado hasta el momento el proyecto de ley, solo considera a las víctimas vinculadas a procesos de justicia y paz, excluyendo a quienes no estén en este proceso.
- b) Con la ausencia de enfoques diferenciales de género y étnico, el proyecto de ley podría generar discriminación de las víctimas, violando los principios rectores.
- c) Tampoco se consideran en el proyecto de ley elementos sobre la titularidad compartida, señalada en el principio 4.2 de restitución de vivienda y patrimonio de la población desplazada.
- d) Al no contemplar la participación de las víctimas en el proceso de restitución, también se violan los principios rectores que hacen énfasis en este aspecto.
- e) Hay una visión limitada del despojo contemplado en casos de violencia generalizada, en este sentido los principios rectores y aún la ley 387 de 1997, que adopta medidas para la prevención del desplazamiento, consideran elementos más amplios.
- f) Los instrumentos de derecho internacional indican que se debe privilegiar el retorno de las víctimas por razones como la reconstrucción del proyecto de vida, pero la restitución no se puede condicionar a este, como sucede en el proyecto de ley de restitución de tierras que además no da garantías suficientes para el retorno.
- g) No se definen mecanismos a través de los cuales el Estado informe al ciudadano la situación actual de los territorios que abandonó, si puede volver o no y en qué condiciones; esto está considerado en el principio 10.1 de restitución de vivienda y patrimonio.
- h) Finalmente, señala que al imponer requisitos para acceder a la restitución, como la certificación y el registro en un sistema tal como está mencionado en el proyecto de ley, es una violación al principio 10.3 de restitución de vivienda y patrimonio de población desplazada que prohíbe esta imposición de requisitos.

El expositor concluye haciendo una observación sobre la necesidad de reconocer los principios señalados como de obligatorio cumplimiento. También se refiere al inminente fracaso de este proyecto de ley de restitución de tierras en caso de que siga condicionado a los procesos de justicia y paz.

6. Preguntas y comentarios

Las y los asistentes manifestaron comentarios y preguntas al representante del Ministerio de Agricultura Alejandro Reyes, los aspectos a los cuales apuntaron fueron:

1. No hay consideraciones respecto a estrategias para posibilitar que las mujeres puedan acceder a derechos de restitución, negados muchas veces por discriminación aún no superada o por que la titularidad de la tierra era del hombre, en muchos casos asesinado o desaparecido.
2. No hay consideraciones acerca de mecanismos de verdad frente al despojo y el desplazamiento.
3. Tampoco se plantean formas de esclarecimiento de responsabilidades y sanciones para el Estado y las empresas multinacionales involucradas en los procesos de despojo y desplazamiento.
4. Hay ausencia de garantías de restitución para quienes no habían logrado titularidad formal de su tierra.
5. No hay claridad acerca de cómo se definirán las áreas priorizadas para la restitución.
6. Las comunidades étnicas (especialmente las afro en el caso chocono) sí son afectadas por este tema, pues se presentó despojo en territorios colectivos cuyo proceso de titulación formal no habían concluido, en ese sentido, se hace evidente que sí se necesita una consulta previa y la inclusión de un enfoque diferencial étnico en proyecto de ley.

7. Conclusiones

Este conversatorio giró en torno a varios puntos desde los que se pueden empezar a construir propuestas, estos puntos fueron:

1. Es necesario generar cambios en el modelo de desarrollo rural, orientados a permitir que la población del sector agrícola, que permanece y la que retorne, pueda explotar adecuadamente sus territorios.
2. Debe haber priorización y garantías para el retorno de las víctimas del desplazamiento forzado.
3. Es necesario garantizar la consulta a las minorías étnicas y también a las víctimas en el proceso de construcción de la ley de restitución.
4. Debe haber un replanteamiento del concepto de despojo.
5. Es necesario priorizar la inclusión de enfoques diferenciales de género, étnicos y generacionales, ya que su omisión generaría discriminación en el proceso de restitución de tierras.

6. El proyecto de ley de restitución de tierras no puede desconocer omitir la implementación de principios rectores de derecho internacional humanitario en su formulación e implementación.