



Cortés/A. ACUR

El mejoramiento de las condiciones de los campesinos debe ser uno de los principales resultados de la futura ejecución del proyecto del Estatuto de Desarrollo Rural.

La tierra, ¿para quién?

El proyecto de ley del Estatuto de Desarrollo Rural ha sido objeto de un gran debate. Algunos de los puntos más críticos son los relacionados con comunidades indígenas y afrodescendientes; subsidios y economía campesina; extinción de dominio y restitución a desplazados y legalización de tierras.

La tierra es nuestra madre, dicen los indígenas. Y, en el caso de Colombia, el centro del conflicto armado. Así se ha evidenciado en las cuatro décadas de confrontación armada y, recientemente, en su posicionamiento como un recurso de poder por parte de los grupos armados ilegales. Precisamente por reclamar esas tierras arrebatadas por grupos armados ilegales fue asesinada, el pasado 31 de enero, Yolanda Izquierdo, representante de más de 700 campesinos que hoy quieren que les devuelvan lo que les pertenece.

Y justamente por ser el centro del conflicto y de otros grandes debates del país, en este momento cursa en el Congreso el proyecto de ley 30 de 2006, por medio del cual se busca dictar el Estatuto de Desarrollo Rural.

La iniciativa, que ya fue aprobada en el Senado y en la actualidad es discutida en las sesiones extraordinarias del Congreso, ha sido objeto de un intenso debate por parte de la Procuraduría General, analistas, expertos en el tema y diferentes ONG defensoras de los derechos humanos.

¿Por qué? Porque el proyecto define la estructura económica del sector rural. Para el Gobierno, el objetivo del proyecto presentado por el Ministerio de Agricultura es promover "las acciones orientadas a lograr un desarrollo humano sostenible y el bienestar del sector rural en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad", según dice la

exposición de motivos. Sin embargo, el foco de discusión es cómo definir dicha estructura y quiénes serán sus beneficiarios. Así, por ejemplo, el Gobierno fundamenta la visión del desarrollo rural y la política de tierras en los procesos acelerados de liberalización comercial, internacionalización de la economía, impulso del desarrollo empresarial y participación del sector privado y estatal. Para sus críticos, como la Procuraduría General, es vital dicha visión pero con la salvedad de que no puede ser el enfoque principal.

"El modelo que se define en el proyecto margina en la práctica al pequeño campesino, a las minorías étnicas del país y a la población desplazada del goce efectivo del acceso a la tierra y de la obtención de subsidios para proyectos productivos y adecuación de tierras", aseguró el procurador Edgardo Maya en carta enviada al ministro de Agricultura el pasado 18 de octubre.

Para el especialista y columnista Alfredo Molano, el proyecto busca acabar con la reforma de 1936, que abrió la puerta para una reestructuración profunda en la tenencia de la tierra y que afectó principalmente a los terratenientes, según lo expuso el pasado 7 de febrero en la apertura de la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Colombiana de Juristas —CCJ—, que en su documento *¿Una ley para quién?*, de septiembre de 2006, planteó que el proyecto "modifica toda la legislación

existente sobre desarrollo rural con un enfoque regido por el principio de la competencia que no corresponde ni tiene en cuenta las necesidades y el verdadero desarrollo de la población rural”.

En cuatro temas se podrían resumir los ejes de la discusión sobre cómo definir la nueva estructura económica rural:

1. Legalización de tierras

Uno de los artículos más controvertidos es el 122 —en el proyecto original, el 157—, que para sus defensores beneficia a quienes no han podido legalizar sus tierras. Aunque el artículo ha sufrido modificaciones —en las cuales el Gobierno ha estado de acuerdo— para evitar que las tierras queden en manos de quienes las han usurpado violentamente, sigue generando debate sobre si deja o no una puerta abierta para que esas tierras despojadas a los campesinos por grupos armados al margen de la ley sean legalizadas a favor de estos últimos.

El artículo reza: “Establécese una prescripción adquisitiva de dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 120 de esta ley, durante cinco (5) años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo”.

En el párrafo del artículo 157 del proyecto original se estipulaba que la prescripción se suspendía a favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos. En la última versión de la iniciativa, el ahora artículo 122 tiene dos párrafos en los cuales se añadió que se suspendía también a favor de los desplazados por la violencia, previa declaratoria de esta condición por parte de las autoridades competentes. De la misma forma, se agregó que el Incoder “se abstendrá de adelantar procedimientos de clarificación, acreditación de propiedad o de la prescripción adquisitiva de dominio...si estos derechos se pretenden reivindicar o legitimar para encubrir actos que tienen origen en conductas de intimidación o violencia”.

A pesar de estos cambios en el artículo, los críticos insisten en llamar la atención sobre él. Así, por ejemplo, la Procuraduría, en la carta al ministro ya citada, planteó que así se haya incluido que el artículo no procederá cuando la posesión se obtenga por medios violentos; al no pedir los títulos como prueba de la posesión agraria se deja un modo de adquisición muy amplio que puede llevar a la legalización de tierras expoliadas o al lavado de activos. Sin embargo, la Procuraduría reconoce que la medida también puede beneficiar a muchas personas que no han legalizado sus tierras.

Para la ccj, el artículo desconoce el problema del desplazamiento en Colombia, ya que la ley no contempla ningún mecanismo para averiguar si

los predios que se pretenden legalizar pertenecían o no a la población desplazada. Además, considera que el artículo no queda blindado frente a la posibilidad de que grupos armados al margen de la ley legalicen las tierras a su favor, ya que la única forma de probar que la tierra ha sido despojada violentamente es a través del Registro Único de Patrimonio —RUP—, instrumento que se encuentra desactualizado.

2. Subsidios y economía campesina

Las divergencias también han estado alrededor del artículo 40, en el que se establece un subsidio para la compra de tierras, el cual se otorgará a pequeños productores con arreglo a las políticas de elegibilidad y calificación que determine el Gobierno. En el artículo 42 se estipula que para la entrega de dicho subsidio los solicitantes deberán presentar el proyecto productivo que se adelantará en el predio para transformar las condiciones económicas de la población beneficiaria y convertirla en una suerte de grupo empresarial del sector rural.

Los críticos advierten que debido a los criterios de rentabilidad, productividad y lógica empresarial bajo los cuales se otorgarán estos subsidios, los campesinos no serán sus reales beneficiarios, ya que la mayoría de los beneficios irán a manos de los grandes productores.

Para el Gobierno, se prevén estos subsidios teniendo en cuenta que en la legislación vigente existe un mecanismo de adquisición de predios para reforma agraria que consiste en la negociación asistida entre campesinos y propietarios, pero que el pago de estas tierras prevé un subsidio estatal cuya operación ha determinado el encarecimiento de los precios en detrimento de los recursos públicos. En este sentido, busca cumplir con el precepto constitucional de que el Estado debe promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. Para lograrlo, dice el Gobierno, la iniciativa establece procedimientos de dotación de tierras para eliminar, corregir y prevenir la concentración de la tierra y beneficiar así a los campesinos, a las minorías étnicas, a los minifundistas y a los profesionales del sector agropecuario.

© Corresia El Tiempo



La propiedad de la tierra generalmente ha estado en el centro de los grandes debates del país.



© Cortesía Simone Bruno

La tierra es un derecho que siguen exigiendo las comunidades afrocolombianas.

Sin embargo, el procurador Maya, en la carta al ministro, establece que aunque se contemplan beneficios —como los subsidios— para los pequeños productores, al mismo tiempo existen en el articulado mecanismos que terminan por darle prioridad a unos proyectos productivos. En la práctica, dichos mecanismos negarán a las comunidades campesinas la posibilidad de acceder a los subsidios porque quedarán excluidos quienes no escojan productos priorizados o no tengan los medios económicos para diseñar un esquema productivo aprobado por el Incodec.

Además, la Procuraduría advierte que los subsidios quedan supeditados a la existencia de proyectos macroproductivos, que no corresponden a las circunstancias reales de los campesinos desplazados y las comunidades étnicas.

Alfredo Molano, en su columna "Manual de trampas", del pasado 14 de octubre, en *El Espectador*, plantea el riesgo de que los subsidios que entregue el Incodec sean para quienes presenten los mejores proyectos de acuerdo con criterios de productividad, rentabilidad y competitividad. Por lo tanto, dice, el Estado terminará financiando a los empresarios ricos y a los que tengan mayor poder político local.

Por otro lado, Camilo González, de Indepaz, plantea que es una ley con una visión unilateral del desarrollo que parte del supuesto de que la economía campesina o de pequeña escala es ineficiente para proveer el mercado interno de alimentos, ya que desconoce que el 65% de los bienes básicos de la canasta familiar son proveídos por el pequeño productor rural, según su documento "Ley racista y anticampesina", del 13 de diciembre de 2006.

3. Extinción de dominio y restitución a desplazados

El destino de las tierras provenientes de procesos de extinción de dominio y el debate en torno a si son aptas o no para entregarlas a los desplazados ha sido otro de los temas de discusión. Específicamente en el artículo 115 se establece que se "dará prioridad en la adjudicación de tierras a los desplazados por la violencia en las zonas de reserva campesina y en los predios rurales que hayan sido objeto de los procesos de extinción de dominio".

El Gobierno ha establecido que en la adjudicación de los bienes de extinción de dominio se dará prioridad a los desplazados por la violencia.

¿Qué tipo de tierras se les debe entregar a los desplazados? El Procurador plantea que "solamente en caso de no ser posible la devolución de sus territorios y siempre que sea aceptado de manera voluntaria, libre e informada, se podrá proceder a la entrega de otras tierras que deben ser de igual calidad y estatus que las perdidas".

Al respecto y según los principios rectores del desplazamiento, sólo en última instancia se les debe dar a los desplazados un territorio diferente a la tierra que les fue arrebatada, dice la ccj. No obstante, en el proyecto se establece, como primera medida, adjudicar territorios objeto de extinción de dominio, muchos de los cuales, advierte la Comisión, han sido catalogados como improductivos.

Para la Comisión, una política de reparación a la población desplazada en la cual se priorice un mecanismo diferente al retorno o la restitución es una negación del derecho a la tierra.

4. Comunidades indígenas y afrodescendientes

En cuanto al derecho al territorio de comunidades indígenas y afrocolombianas, el artículo 57 establece que no se autorizarán o subsidiarán los procedimientos de negociación directa para adquisición de tierra si los predios están invadidos, ocupados de hecho o perturbados por la violencia. Esto puede convertirse en una limitante de acceso a la tierra para campesinos e indígenas que han habitado en un determinado territorio no legalizado y que después busquen su titulación. Molano plantea en su columna que el articulado pretende invalidar las luchas de los indígenas por sus territorios.

Teniendo en cuenta la lucha que protagonizan los indígenas del Cauca por el derecho a la tierra, el senador indígena Ernesto Estacio ha manifestado en el Congreso que los pueblos indígenas rechazan todo tipo

“El proyecto, dice el Gobierno, busca cumplir con el precepto constitucional de que el Estado debe promoverles a los trabajadores agrarios el acceso progresivo a la propiedad de la tierra”.

de violencia y no reivindican sus derechos territoriales a través de la misma. Sobre el derecho a la diferencia que reivindican las comunidades étnicas y afrocolombianas, el Gobierno establece en el proyecto que el desarrollo rural reconoce y protege la diversidad, la cual se expresa, entre otras, en el uso, tenencia y manejo de la tierra.

Sin embargo, la Procuraduría le expresó al ministro de Agricultura que se desconoce dicho derecho al tratar de ajustar a los indígenas y afrocolombianos a un modelo de desarrollo occidental ajeno a sus costumbres y al tratar de convertirlos en empresarios del sector rural. El debate en torno a estos cuatro temas no pretende, dicen los expertos, oponerse a la modernización del sector agropecuario para competir en los mercados internacionales. Por el contrario, busca estudiar de qué manera se implementan acciones que acaten el desarrollo de los principios de igualdad y diferenciación. De lo que se trata es de proteger los bienes de la población en riesgo de desplazamiento, garantizar la restitución de los bienes patrimoniales de los que ya fueron desplazados y, sobre todo, mejorar la calidad de vida de indígenas, afrocolombianos, campesinos y desplazados, respetando sus diferencias y su forma de relacionarse económica y culturalmente con la tierra. ▀