

El más reciente informe de este organismo del Ministerio Público advierte que por falta de credibilidad y legitimidad, el Incoder debe reformarse o, incluso, suprimirse. Gobierno dice que trabaja en su transformación para hacerlo más eficiente.

“...el Incoder ha fracasado como institución ejecutora de proyectos de desarrollo rural”. Esta es la principal conclusión de un informe preventivo preparado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, que sugiere reformar, o incluso suprimir, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). El organismo del Ministerio Público considera que esa entidad “no tiene la capacidad ni la legitimidad” para cumplir con sus objetivos.

El informe, titulado Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia, es producto del análisis que adelantó la Procuraduría sobre la gestión del Incoder tras revisar documentos oficiales y estudiar por lo menos 50 casos en los que el Instituto adjudicó grandes extensiones de baldíos incumpliendo las normas agrarias, revocó los títulos de parcelas que originalmente otorgó a comunidades campesinas para dárselas en muchos casos a testaferros de actores armados o entregó tierras a empresarios en medio de territorios colectivos. Todas estas son decisiones que el Ministerio califica de “irregulares” y van en contravía de la Ley 160 de 1994, que le dio como misión al Incora (hoy Incoder) “promover y consolidar la paz”.

La Procuraduría Delegada concentra su llamado de atención en los años comprendidos entre 2003 y 2010, período en el que advierte que el Instituto estuvo involucrado en varios casos de corrupción y complicidad en el desplazamiento forzado y el despojo, al punto que pone en duda si la entidad “... se hubiese creado como una asociación para delinquir al servicio de intereses mafiosos”.

El Informe indica que entre 2003 y 2008 hubo 141 procesos disciplinarios contra sus funcionarios, de los cuales 86 estuvieron relacionados con la adquisición de predios que no eran aptos para adelantar programas de reforma agraria o que compraron con sobrecosto. El documento reseña doce casos donde se evidencian graves problemas. Se destacan, por ejemplo, un predio adquirido en Jerusalén, Cundinamarca, que tenía suelos pedregosos, carecía de fuentes de agua y las viviendas no eran aptas para albergar a los 100 campesinos beneficiados con la titulación de esa tierra; en Palermo, Huila, la finca comprada estaba sobre una zona de desastre ambiental; y en Marulanda, Caldas, y Herveo, Tolima, los terrenos no podían ser habitados porque estaban contaminados con minas antipersona.

Pero no fue solo la compra de terrenos inadecuados el único problema, también se reseña la presunta complicidad de funcionarios en el despojo de tierras quienes aprovecharon los estragos de la guerra para beneficiar a unos cuantos inversionistas. El informe refiere el caso de 113 familias campesinas del municipio de Ovejas, Sucre, que fueron beneficiarias en 1969 de una finca titulada en común y proindiviso, pero que abandonaron por la violencia paramilitar y terminó en manos de un empresario que compró a bajo precio las parcelas.

De acuerdo con la Procuraduría, el Incoder consideró válidas en 2008 esas compras y no intervino para proteger los derechos de los parceleros; por el contrario, "avaló las ventas y simplemente recomendó a los campesinos acudir ante la jurisdicción civil a dirimir sus controversias". (Lea: La Europa y su misterioso comprador)

Un caso que implicó de forma directa a funcionarios del Incoder ocurrió en el municipio de Chibolo, en Magdalena, cuando revocaron los títulos de las parcelas de decenas de campesinos que abandonaron las tierras tras la violencia paramilitar del Bloque Norte de las Auc, en cabeza de Rodrigo Tovar Pupo, alias 'Jorge 40', quien llamaba al Instituto "El fincoder". En 2011 las autoridades capturaron a diez funcionarios del Instituto, incluyendo al Director Territorial, a los gerentes de Gestión de los municipios de Fundación y Plato, al Coordinador del Grupo de Ordenamiento Social, quien realizaba las visitas técnicas a los predios, y a una asesora jurídica. (Lea: La 'toma' de Incoder)

No fue distinta la historia en La Jagua de Ibirico, Cesar, donde funcionarios del Incoder revocaron en 2006 las parcelas de los predios El Prado y Mechoacán después de que los paramilitares del Bloque Norte masacraron a 18 agricultores. La Fiscalía encontró que, con la complicidad de un notario, las parcelas les fueron entregadas a familiares de David Hernández, alias '39', exjefe paramilitar del Frente Cesar del Bloque Norte. Luego estas tierras despojadas fueron vendidas a multinacionales del carbón. (Lea: Carbón y sangre en las tierras de 'Jorge 40')

En la altillanura el antiguo Incora y luego el Incoder facilitaron la titulación de extensos terrenos de origen baldío a personas que no cumplían con los requisitos de la reforma agraria, facilitando la acumulación de predios que luego fueron transferidos a agroindustriales. (Lea: Tres agroindustrias de los Llanos compraron tierras con líos y violencia)

El informe reitera que en lugar de impulsar el desarrollo rural, el Incoder contribuyó "a acrecentar los fenómenos de despojo y concentración de tierras", al revocar

títulos a campesinos víctimas, readjudicar estos predios a personas que no eran sujetos de reforma agraria y al no recuperar baldíos acumulados de formar irregular. Aunque la Procuraduría recomendó en 2009 fortalecer esta entidad con empleados y recursos cuando el Ministerio de Agricultura contemplaba liquidarlo; ahora considera que ésta sigue siendo débil y carece de credibilidad.

El declive

La Procuraduría Agraria considera que el Instituto comenzó a debilitarse justo en 2003 cuando el gobierno decidió liquidar el antiguo Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) para convertirlo en Incoder. Pero no fue solo un cambio de nombre. Esa liquidación “demoró más de cuatro años y se realizó de manera improvisada. Numerosos expedientes se extraviaron y actualmente es común escuchar en el Incoder que no existen antecedentes de casos importantes por esta razón”, señala el informe.

El Ministerio Público indica que esa liquidación fue un desmonte de la institucionalidad agraria porque suprimió el Fondo de Inversión Rural (DRI), el Instituto de Adecuación de Tierras (Inat) y el Instituto de Pesca (Inpa), cuando en esa época “el campesinado víctima del conflicto se encontraba en mayor vulnerabilidad”. Según datos oficiales, el año 2002 registró los niveles más altos de desplazamiento del país, cuando en el campo decenas de familias huían en medio de la confrontación entre paramilitares y guerrilleros.

El fracaso de la política agraria se acentuó entre 2006 y 2010 cuando el Ministerio de Agricultura comenzó a ejecutar los instrumentos de desarrollo rural que estaban a cargo del Incoder como las alianzas productivas, oportunidades rurales y Agro Ingreso Seguro (AIS), que tras el escándalo que llevó a juicio al ministro Andrés Felipe Arias pasó a llamarse Desarrollo Rural con Equidad (DRE).

En 2009 la crisis del Incoder llevó al Ministerio de Agricultura a repensar una nueva liquidación, que no se realizó pues decidió implementar un “plan de choque” y promover el desarrollo sostenible e integral del sector rural. Pero el Instituto reconoció que seguía siendo ineficaz por la exceso de centralización, pues una gran parte de los funcionarios operaban desde Bogotá, y porque además los trámites administrativos eran lentos. Esto sin contar la desactualización del catastro y la inexistencia de un inventario de terrenos baldíos.

En su informe, la Procuraduría Agraria acude a cifras para poner en evidencia que el

Incoder no hizo bien la tarea, pues según datos del Departamento Nacional de Estadística (Dane) 4 millones 580 mil colombianos de las zonas rurales viven en pobreza y más de 2 millones 290 mil sufren la pobreza extrema. En lugar de haber una mejor distribución de la propiedad rural, como lo prometió el gobierno en los años 60 con la reforma agraria; en Colombia hay una concentración de ésta.

Un informe de gestión del Incoder señaló que en 2014, “el 52 por ciento de la tierra en Colombia le pertenece al 1,5 por ciento de la población, y el 78,3 por ciento de los propietarios tienen microfundio”. Es decir, que pocos tienen mucha tierra; mientras muchos tienen poca. Y el uso del suelo de esas tierras además es inadecuado: 45 millones de hectáreas son explotadas con ganadería extensiva mientras sólo 4 millones de hectáreas están dedicadas a la actividad agrícola.

En las últimas dos décadas, quienes hacen más productiva la tierra, los campesinos, fueron despojados. El informe señala que según la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, realizada en 2010, fueron usurpadas 6,6 millones de hectáreas, una cifra que equivale al 12 por ciento de la superficie agropecuaria del país. E insiste que esto ocurrió no sólo como causa del conflicto sino también por la vía administrativa, con las facultades que tiene el Instituto para comprar, titular, revocar o extinguir predios.

En la actualidad, la Procuraduría afirma que la economía campesina es estratégica por la producción de alimentos para las ciudades, pero la locomotora agropecuaria que promueve el gobierno no está inclinada hacia esta economía sino a la promoción de la agroindustria. A su juicio, los impactos de los tratados de Libre Comercio, las presiones de las economías extractivas y los proyectos agroindustriales configuran un escenario en el cual “las instituciones agrarias actuales resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la Ley 160 de 1994 y de la Constitución Política”, concluye el informe.

En conversación con VerdadAbierta.com, Aurelio Iragorri, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, asegura que desconoce el informe de la Procuraduría Agraria, pero agrega que al Incoder no se le puede juzgar por las acciones de algunos funcionarios que actuaron de forma indebida, sino porque estructuralmente el Instituto no pudo responder con su misión de impulsar el desarrollo rural y administrar las tierras de la Nación.

Según el Ministro, esto ocurrió en 2003 cuando fue liquidado el Incora para dar nacimiento al Incoder, pues bajo el argumento de que era necesario reducir los

gastos de funcionamiento, “se fusionaron en una sola Institución cinco entidades, cosa que no dio resultados porque en lugar de fortalecer la institucionalidad del sector agropecuario; la debilitó”, dice.

Iragorri sostiene que el gobierno reconoció la necesidad de modernizar esta institucionalidad, por lo que en el Plan de Desarrollo propusieron concederle durante seis meses facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear dos nuevas entidades, en reemplazo del Incoder: una que centralice la administración de tierras, “porque en la actualidad hay varias que en algunos casos actúan de forma dispersa” y otra que se dedique de forma exclusiva al desarrollo rural, “que luche contra la pobreza en el campo”, señala el Ministro.

“El Incoder requiere reestructurarse para potencializar sus capacidades porque como está hoy tiene limitaciones. Lo que quiere el gobierno con estas dos nuevas entidades es responder en realidad a las necesidades agrarias”, concluye Iragorri.

<http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5804-procuraduria-agraria-a-la-yugular-del-incoder>