

Mientras algunas organizaciones no gubernamentales aseguran que la restitución de tierras aún no es contundente, la Unidad de Tierras reitera que realizar el proceso en medio del conflicto tiene sus dificultades. El debate continuará en 2015.

El proceso de restitución de tierras en el país marcado este año que termina por grandes debates nacionales e internacionales sobre el modelo que viene aplicando el gobierno nacional para devolverle la tierra a miles de campesinos que aseguran que fueron despojados por grupos armados ilegales y sus testaferros.

El blanco de los cuestionamientos fue la Unidad de Restitución de Tierras, el organismo creado en 2011 siguiendo los lineamientos de la Ley de Víctimas para orientar, gestionar y representar a esas familias que abandonaron sus tierras. Desde diversos sectores sociales, tanto nacionales como internacionales, se alega que el proceso no llega a la médula del problema: al despojo. Según datos oficiales, 6 millones de personas se desplazaron por la violencia y abandonaron 4 millones de hectáreas.

Una de las críticas más fuertes provino de Amnistía Internacional. En un informe divulgado en noviembre pasado, esta agencia inglesa advirtió que el gobierno priorizó las regiones donde ya las familias retornaron y que, por tanto, los fallos de los jueces no se han concentrado en resolver los casos en los que las tierras fueron usurpadas por victimarios, cómplices y empresarios que se aprovecharon de la violencia.

Pero el tema de tierras no se limita a la restitución a campesinos. Indígenas y afrodescendientes reclaman derechos sobre territorios afectados por la guerra y cuyas acciones de control y dominio terminó arrebatándoles su autonomía, fracturando su tejido social y afectando su desarrollo cultural.

Para complementar la Ley de Víctimas en casos relacionados con grupos étnicos, el gobierno expidió en 2011 los Decretos Ley 4633 y 4635 para darle un enfoque más específico y atender este tipo de casos, pero en la práctica este proceso ha sido más lento porque los territorios son extensos, están alejados, hay actores armados y sobre ellos hay prácticas productivas ilegales, como la minería sin las autorizaciones correspondientes y, en algunos casos, cultivos de hoja de coca.

Otra arista al tema de tierras es lo institucional. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) es el encargado de proteger las tierras de la Nación, conocidas como baldíos, y de titular predios rurales a familias o comunidades

pobres que estén dispuestas a trabajar en el campo.

Sus actuaciones vienen siendo cuestionadas desde 2012, cuando la Contraloría General de la República denunció que particulares y empresarios habían acumulado de forma irregular 215 mil hectáreas de origen baldío en la región de la Altillanura, en Meta y Vichada, asunto sobre el cual el Incoder no ha tomado las medidas necesarias para recuperar la tierra del Estado y redistribuirla a quienes sí las necesitan.

Las críticas al respecto se profundizaron este año cuando, en noviembre, la Superintendencia de Notariado y Registro, el organismo que vigila a las notarías y oficinas de instrumentos públicos, presentara al Congreso de la República un proyecto de ley para crear las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidre). Según la propuesta, el gobierno desarrollará estas zonas en regiones apartadas sobre predios mixtos que pueden incluir baldíos y propiedad privada, para que empresarios realicen proyectos productivos en alianza con comunidades campesinas o étnicas.

El interrogante es si el proyecto terminará por legalizar las acumulaciones irregulares de baldíos denunciadas por la Contraloría y si las Zidres son viables, sobre todo porque en las regiones más alejadas persiste el conflicto armado y en algunas de las áreas que se seleccionarán para concretar esta iniciativa estarán solicitadas en restitución o serán reclamadas por comunidades étnicas.

Una mirada adicional es el papel de la justicia transicional y la armonía entre las instituciones. Si bien la justicia aplicada por los jueces especializados en restitución de tierras y las salas de conocimiento de Justicia y Paz no ha proferido fallos en masa, sus decisiones esclarecen los patrones del despojo de tierras en Colombia. Así ha ocurrido, por ejemplo, con las sentencias de tierras en Córdoba contra los hermanos Castaño, y las de Justicia y Paz contra Salvatore Mancuso y Jesús Ignacio Roldán, alias 'Monoleche'.

VerdadAbierta.com presenta una radiografía de estos puntos, que hicieron parte del debate durante 2014 y seguirán en la agenda en los próximos años.

Este es el interrogante que le plantean centros de investigación y organizaciones no gubernamentales, nacionales y extranjeras, a la Unidad de Restitución. Las primeras críticas sobre la gestión de la Unidad estuvieron relacionadas con las expectativas prometidas por el gobierno, que prometió restituir, en diez años,

cuatro millones de hectáreas a dos millones de víctimas. A finales de 2013, el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, constituido por varias universidades en cabeza de la Universidad Nacional, advirtió en su informe *Un trancón fenomenal* que el gobierno no podía cumplir con esa meta.

Este Observatorio, dirigido por Francisco Gutiérrez Sanín, respaldó su afirmación en un modelo matemático que analizó el registro de reclamantes de la región de los Montes de María. Teniendo en cuenta la cantidad de personas que aparecen solicitando la restitución, el ritmo al que se resuelven los casos y el potencial número de víctimas que podrían acceder al sistema, determinó que los tiempos son superiores a los calculados por el gobierno, por lo que recomendó modificar la restitución predio a predio tras señalar que esta modalidad genera una sobrecarga para el Estado. (Lea: “En la restitución habrá trancón fenomenal”: Observatorio de Tierras).

Esta advertencia coincidió con el informe *Restitución de tierrasgota a gota*, de la Fundación Forjando Futuros y la Fundación Paz y Reconciliación, publicado en marzo de este año. Tras analizar las 372 sentencias de tierras hasta ese mes proferidas por jueces de restitución, el informe señaló que solo se había logrado restituir 20 mil 694 hectáreas representadas en 798 predios, y que de las 54 mil reclamaciones de tierras presentadas por las víctimas 37 mil estaban represadas.

La crítica de este informe estuvo dirigida a cuestionar el proceso de microfocalización, un modelo que prioriza las regiones donde se documentan los casos de abandono y despojo para luego presentarlos en demanda ante un juez. El punto cuestionado es que esta decisión no depende de la concentración de un número representativo de solicitudes sino de los conceptos de seguridad del Ministerio de Defensa que garanticen condiciones de seguridad para restituir y que, efectivamente, las familias puedan retornar y permanecer en la zona.

Un título de propiedad no basta: por una restitución sostenible de tierras en Colombia, el más reciente informe de Amnistía Internacional, se sumó a los cuestionamientos de la microfocalización. “Lo que hemos visto es que varias de las zonas microfocalizadas son regiones donde no ha habido tantos intereses económicos de empresas nacionales e internacionales. Son zonas donde es más fácil restituir pero, ¿qué pasa con esas otras donde sí hay interés minero?”, cuestionó Peter Drury, investigador para Colombia de esta agencia internacional.

Ante las críticas, la Dirección de la Unidad de Restitución reitera que su trabajo ha sido complejo porque adelanta el proceso en medio del conflicto y destaca que en dos años de ejecución de la Ley de Víctimas y Restitución los jueces han devuelto 80 mil hectáreas, 50 mil de ellas a indígenas y 30 mil a campesinos. Según los datos de esta entidad, el gobierno ha destinado 25 mil millones de pesos en ayudas para que las familias restituidas realicen proyectos productivos y 30 mil millones para mejorar sus viviendas.

#### Los líos de la restitución étnica

De las 1.2 millones de hectáreas que indígenas y afrodescendientes reclaman en los departamentos de Nariño, Cauca, Chocó y La Guajira, hasta el momento solo se ha proferido un fallo, se trata de la decisión tomada por el Tribunal Superior de Antioquia a favor de los indígenas Emberá-katíos del Alto Andágueda, en el Chocó. Lo trascendental es que se ordenó, además, ponerle freno a la minería ilegal así como a la concesión minera adelantada por la Agencia Nacional de Minería en esta zona, que se opuso a la restitución (Lea: Benefician a los Emberá-Katíos con primera sentencia de restitución étnica en el país).

Aunque esta sentencia cobija 50 mil hectáreas y adicionalmente los jueces han emitido medidas cautelares protegiendo los territorios indígenas en el Vichada así como los consejos comunitarios del Alto y Bajo Mira, y Renacer Negro en Nariño, y de forma más reciente de la Larga-Tumaradó en Chocó, restituir a las comunidades étnicas ha resultado difícil por la extensión de los territorios, la presencia de guerrillas, bandas criminales, agroindustrias de palma y los mineros ilegales que instalaron dragas y grupos de 'seguridad'.

Juan Carlos Betancur, consultor independiente sobre restitución, explica que esta complejidad pone al descubierto varias debilidades del Estado: que no puede controlar aún algunas zonas donde se desarrolla el conflicto y se solicita la restitución, el Incoder está en deuda de resolver por lo menos 600 procesos relacionados con solicitudes de titulación colectiva, saneamiento y ampliación de resguardos y tierras colectivas de afrodescendientes, y tiene pendiente la reestructuración de 50 resguardos coloniales.

Además hay un choque entre el modelo de desarrollo que propone el gobierno con el impulso a la agroindustria y el modelo autosostenible de las comunidades, que se refleja en el territorio, cuando se pretende restituir tierras que además están concesionadas a mineras o petroleras. Tal es el caso del Andágueda donde además de la oposición de la Agencia Nacional Minera, la sentencia dejó sin efecto las

concesiones hechas a la minera Anglogold Ashanti.

Betancur señala que otro asunto que complejiza la restitución étnica es lo que se determine en el proceso de negociación en La Habana, pues las Farc siguen teniendo presencia importante en estos territorios, principalmente en el corredor Pacífico donde han participado en procesos de repoblamiento o controlan una parte del territorio.

¿Qué va a suceder con los repobladores o segundos ocupantes que han entrado de diversas maneras al territorio en los últimos veinte años y se han establecido en comunidades que hoy son tan o más grandes que las de los propietarios originales? ¿son ocupantes de buena fe? Son preguntas que estarán en la discusión de los casos y que no serán fáciles de resolver en la práctica, asegura Betancur.

La restitución étnica implica una gran parte de las tierras reclamadas por las víctimas. Mientras en dos años los jueces han resuelto 700 procesos para restituir 30 mil hectáreas a campesinos; con seis medidas cautelares los jueces han protegido casi 300 mil hectáreas de territorios reclamados por comunidades indígenas y afros entre medidas cautelares y el caso fallado a favor de los Emberá-Katíos.

Después del informe que publicó la Contraloría en 2012 sobre las tierras baldías acumuladas irregularmente en la Altillanura y de los múltiples debates en el Congreso sobre las estrategias utilizadas por empresarios y particulares para fracturar las leyes agrarias, el Incoder no ha mostrado resultados contundentes en la recuperación de estos predios para titularlos a comunidades pobres. En el papel, sólo ha tomado la decisión de recuperar 27 mil hectáreas que el entonces empresario de las esmeraldas Víctor Carranza acumuló ilegalmente en Puerto Gaitán, Meta, logrando adjudicaciones del antiguo Incora y englobando con el apoyo de terceros.

El Incoder asegura que su gestión no ha sido nula porque desde julio de 2013 trabaja en un proyecto que busca recuperar un millón de hectáreas. Según la entidad, estas tierras hacen parte de 2 mil procesos agrarios y su promesa es resolver 300 de esos procesos para tomar una decisión final durante el primer semestre de 2015 (Lea: Recuperación de baldíos: un año en blanco).

La institución está en mora además de presentar un censo nacional de baldíos que clarifique dónde están estas tierras y quiénes las ocupan, que le fue ordenado por

la Corte Constitucional en julio de este año. Y mientras no exista ese censo será difícil que el gobierno logre la aprobación y ejecución de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidre), proyectadas en territorios alejados para que empresarios en alianza con campesinos las puedan desarrollar económicamente.

Otros interrogantes giran en torno a si estas zonas legalizarán la acumulación, teniendo en cuenta que 8 millones de hectáreas fueron adquiridas de forma ilegal según datos de Amnistía Internacional. También si las comunidades están o no de acuerdo con ese modelo de desarrollo y si los territorios se cruzan con regiones sobre las cuales hay solicitudes de restitución individuales y colectivas. (Lea: Proyecto de ley sobre baldíos, más preguntas que respuestas).

### La historia que deja la justicia

En Colombia, los responsables del abandono y despojo de tierras han sido abordados desde la justicia transicional, es decir, aquella que a cambio de verdad, justicia y reparación concede a los victimarios beneficios como una pena alternativa de 8 años de cárcel. Desde lo penal, la Ley 975 de 2005 que permitió la desmovilización de 33 mil paramilitares ha producido 22 restituciones en ocho años y ha devuelto 700 predios que fueron extinguidos en su dominio, según datos de la Unidad de Restitución.

Aunque esta cifra no puede compararse con la responsabilidad que recae sobre la Unidad de Tierras, pues la Ley de Justicia y Paz debe esclarecer los crímenes cometidos por los paramilitares en todo el territorio nacional, sentencias emitidas por los Tribunales de Justicia y Paz como la primera contra Salvatore Mancuso y la reciente contra alias 'Monoleche' documentan en sus contextos los modelos de despojo implementados por los paramilitares.

En el primer caso se reseñó cómo el Bloque Catatumbo despojó tierras para garantizar las rutas del narcotráfico, y en el segundo, cómo la Fundación para la Paz de Córdoba (Funpazcor) fue una fachada de los hermanos Castaño para ocultarlos bienes despojados en los años ochenta y cómo siguieron acumulando para desarrollar proyectos agroindustriales. (Lea: La barbarie del despojo urbano en La Gabarra y La estrategia de despojo de tierras de los hermanos Castaño).

A noviembre de 2014, los jueces especializados en restitución de tierras han emitido 700 fallos. Y aunque una gran parte de estos están relacionados con casos individuales de familias ya retornadas, otras sentencias y demandas que están en curso documentan el trasfondo del despojo.

Además del caso de Funpazcor con la restitución de la antigua hacienda Santa Paula (Lea: Los retoños en la Santa Paula, Córdoba), la Unidad documentó el despojo promovido por multinacionales en Magdalena (Lea: Resistencia franciscana en Zona Bananera); las compras masivas de tierras en Montes de María (Lea: "Agropecuaria Carmen de Bolívar no actuó de buena fe": Tribunal de Cartagena); y la complejidad de restituir cuando hay segundos reclamantes (Lea: ¿Quién tiene derecho a La Emperatriz en Carmen de Bolívar?).

Pese a esta historia que queda registrada en los fallos, lo que se preguntan diversas organizaciones y sectores sociales es si las órdenes de los jueces que comprometen a instituciones oficiales se cumplen. El análisis de la Fundación Forjando Futuros Así fallan los jueces de tierras ¿cumplirá el gobierno sus órdenes? advierte que en las 500 sentencias proferidas por jueces hay 8 mil órdenes dirigidas a 55 entidades diferentes. Pero en la práctica, estas órdenes carecen de claridad y las instituciones no se coordinan para cumplirlas.

El debate sobre tierras, considerado el origen y combustible del conflicto armado, continuará en el 2015 con todos sus matices. De momento, es un escenario claroscuro por las dificultades que ha habido para lograr una restitución efectiva y una distribución equitativa de la propiedad rural, que garantice el desarrollo integral de las comunidades.

<http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5558-debates-de-la-restitucion-de-tierras-en-2014>