

LIMITACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL RETORNO A LAS TIERRAS DESPOJADAS

Fabian Navas Martínez

fanavasm@gmail.com

Grupo de investigación sobre Conflicto e instituciones en una perspectiva comparada - IEPRI-UN

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Limitaciones y propuestas sobre el retorno a las tierras despojadas

Fabian Navas Martínez¹

Resumen

La implementación de la ley 1448 – de víctimas y restitución de tierras-, aparece como una apuesta para solucionar la problemática situación de la tenencia de la tierra en Colombia, con miras a mitigar los efectos del conflicto armado en el sector rural. La efectividad de la ley se enfrenta ante limitaciones estructurales y coyunturales que deben ser zanjadas para que la ley misma sea efectiva; la situación de violencia persistente en las regiones, ligada a la permanencia de intereses de grupos armados ilegales y grandes intereses económicos sobre territorios y propiedades se han configurado como la primera limitante al proceso de retorno. En segundo lugar se encuentra una situación económica desestimulante en el campo colombiano, profundamente empobrecido y con baja o ineficiente acción del Estado para solucionar sus problemas. Sobre este segundo punto, se evalúan las características y alcances de las negociaciones adelantadas entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional en materia de desarrollo rural, pues su papel puede determinar no solo el proceso de retorno sino el modelo económico en sí mismo. Finalmente, y a manera de ejemplo, se exponen algunas propuestas para solucionar las limitaciones expuestas, basándose en trabajos académicos y alguna experiencias internacionales.

¹ Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo de investigación sobre Conflicto e Instituciones en una perspectiva comparada del IEPRI.

1. Introducción

Presentar un panorama sobre las limitaciones que inciden en la correcta implementación de la Ley 1448 – de Víctimas y Restitución de Tierras- cuenta con la incidencia de, al menos, tres factores. En primer lugar, entender el contexto en el que se plantea y entorno en el que se pretende ejecutar la ley misma, es decir, el legado del proceso de paz con los Paramilitares y la recuperación de territorios controlados por grupos armados en la década anterior. Este proceso parcialmente ha mutado hasta transformarse en una de las principales limitaciones en el proceso de implementación de la ley, se trata de la violencia y persecución como factor desestimulante del proceso de retorno. El segundo factor limitante que se desarrollará se concentra en la situación económica del campo colombiano, fundamentalmente con la intención de exponer y posteriormente analizar la situación rural, sus fortalezas y problemáticas.

El tercer punto que se ha decidido incluir en este trabajo se concentra en la incidencia de las negociaciones sobre desarrollo rural que ha adelantado el gobierno de Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC, que actualmente cuenta con un documento firmado y presentado por las partes a la opinión pública, la presentación de la ‘Política de Desarrollo Agrario Integral’ puede transformarse en un insumo interesante para la implementación de la ley, en tanto se llegue a buen término y se dinamice su interacción con la ley de víctimas y restitución de tierras.

El trabajo se cierra con unas breves propuestas, fundamentadas en trabajos académicos e iniciativas particulares que pueden contribuir a la discusión e implementación de un modelo de desarrollo que sea capaz de transformar la situación actual y llevar a buen término los objetivos de la ley de víctimas en lo relacionado con un campo productivo que solucione de raíz las causas y daños del conflicto armado, al mismo tiempo que repara los daños producidos por éste.

2. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

La Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, apareció ante la opinión pública como la apuesta legislativa del gobierno de Juan Manuel Santos. La ley cuenta con una doble connotación o sentido, en primer lugar como un paso hacia la reconciliación o reconstrucción del entorno rural, afectado como ningún otro en el marco del conflicto armado del país; en segundo lugar, la ley puede ser considerada como una apuesta económica que, de orientarse correctamente, debería estar articulada a lo que se ha denominado por el gobierno como la ‘locomotora del agro’ (Cárdenas, 2010).² La Ley de Víctimas ha sido – ante todo – una apuesta política, además de ser la principal apuesta legislativa promovida desde el ejecutivo, actúa como punto de transformación del gobierno Santos respecto

² El presidente Juan Manuel Santos expuso que su gobierno impulsaría la economía mediante cinco locomotoras: vivienda, infraestructura, minería, innovación y agricultura.

a su antecesor Álvaro Uribe, que mediante enfrentó de manera diferente situación violenta del país y relativizó la existencia del conflicto armado.

La propuesta de promover y garantizar el retorno a las tierras despojadas por armados ilegales, puede considerarse como parte del legado del proceso de paz con los Paramilitares o grupos de Autodefensa, que si bien no fue completo y mucho menos perfecto, sí dejó un ejército parcialmente desmovilizado y un cúmulo de responsabilidades para el Estado en lo relacionado con mantener a los combatientes lejos de la ilegalidad, al mismo tiempo que copaba los territorios con su presencia. Así las cosas, porque las tierras volvieron a ser habitables y porque la extinción de dominio y entrega de propiedades por parte de jefes paramilitares permitían las primeras iniciativas – promovidas o espontáneas – de campesinos desplazados para regresar a sus parcelas, la ley de restitución de tierras aparece, sobre todo, como una figura encaminada a promover y formalizar el retorno.

La ley en sí misma, puede ser considerada como un punto de partida atrayente, y sin duda una apuesta admirable por solucionar causas estructurales del conflicto armado, enmarcada en un ambiente de reconciliación intenta aprovechar los aspectos positivos heredados de la ley de Justicia y Paz. Esto último, concretamente en dos sentidos: en primer lugar, las propiedades de los grupos paramilitares que fueron adquiridas mediante presiones y maniobras jurídicas, que entran a procesos judiciales con miras a que la propiedad recaiga en el Estado y éste pueda entregarlas a los reclamantes que, de igual forma, hayan realizado su proceso administrativo particular. En segundo lugar, el punto relacionado con la verdad y reparación que se enmarca en la ley de Justicia y Paz, mediante conmemoraciones, promesas de no repetición se sientan las bases para que – por fin – víctimas de toda clase de actos puedan desarrollar o concluir sus procesos de duelo, lo que evidentemente estimula el retorno, cierra una etapa violenta y abre las puertas a un nuevo comienzo.

Sin embargo, la implementación y primeros resultados de la ley no han sido tan dinámicos ni eficientes. Complejidades particulares, pero sobre todo un entorno institucional denso, ineficiente y desinformado, no solo desestimula los procesos de retorno y asentamiento, sino que dejan zonas grises que son copadas por terceros actores que – partiendo de situaciones ventajosas – se hacen a propiedades y las explotan de diferentes maneras. En este caso se encuentran actores armados ilegales, sectores económicos, así como alianzas entre unos y otros. Es decir, desde actores ilegales que continúan con el uso dado a la tierra para lavar dineros producto del narcotráfico, hasta empresas legalmente constituidas que mediante negocios con actores ilegales, o haciendo compras a tenedores de mala fe o en disputa, se hacen a grandes extensiones de tierra que generalmente tienden a ser explotadas con el cultivo de palma para biocombustibles.

Así las cosas, se identifica cómo por un lado las víctimas reclamantes de propiedades tropiezan con sistemas de información deficiente, limitaciones presupuestales por parte de los entes encargados, confusión en torno a estos mismos e ineficacia de los estímulos económicos, mientras por la otra parte grandes empresas logran

desarrollar sus inversiones y rápidamente poner a producir tierras, sin que los casos de impedimentos causados por de disputas legales o presencia de grupos armados lo impidan. Hace falta reconocer que estimular y abrir las puertas a las grandes empresas – nacionales e internacionales – no es algo negativo en sí mismo, por el contrario puede ser muy provechoso (sobre todo en tierras de baja productividad, o que exigen gran inversión para solucionar sus características de suelo), así como los latifundios no son ineficientes por sí mismos, lo que se hace necesario es un mercado de la tierra que funcione adecuadamente, en el artículo de Balcázar y Rodríguez se define que “en teoría, en un mercado perfecto, donde la tierra se transfiriera con mínimos costos de transacción, los mercados de arrendamiento podrían transferir la tierra en las cantidades que le permitan al productor optimizar la eficiencia y la productividad o sea, producir de acuerdo a su escala óptima” (Bálcazar & Rodríguez, 2013). Así las cosas, debe configurarse el ‘mercado perfecto’ que permita la coexistencia de los modelos de explotación sin que se menoscaben los derechos de los pequeños productores y campesinos desplazados, y por lo tanto la implementación de la ley de víctimas.

3. Retos y factores limitantes

El objetivo de esta ponencia es identificar las principales limitantes de la ley de víctimas, esto con la única intención de generar propuestas para superarlas, reconociendo las posibilidades que ofrece la ley y por lo que se opta por promover que sea capaz de hacerlo por medio de sus propias funciones y por la articulación con los otros actores estatales. En primer lugar, la violencia persistente en las regiones ha desembocado en muertes y persecución a reclamantes de tierras, lo que demuestra que aunque se trate de una iniciativa que cuenta con el legado de un proceso de paz con uno de los actores armados ilegales, este proceso no fue ni total ni del todo satisfactorio. En segundo lugar, la situación económica que vive el campo hace que la tierra por sí sola no sea incentivo ni garantía suficiente para emprender el retorno; la pobreza, la falta de infraestructura, así como un mercado desfavorable para el campesinado actual y para los desplazados que retornen. A continuación se intentan argumentar estos dos tipos de limitaciones a la implementación de la ley 1448.

3.1 Persecución y Violencia

El conflicto armado colombiano está parcialmente explicado – por lo menos en sus orígenes – por la tenencia de la tierra, aunque la guerra ha transformado sus dinámicas y han entrado diferentes factores a la misma (léase narcotráfico, alianzas entre actores legales e ilegales, cooperación internacional, etc.) se puede considerar que ha sido un argumento de los grupos guerrilleros a la hora de justificar su accionar armado. Por lo tanto, amplios sectores de la población rural han tenido que vivir el conflicto directamente, mediante presiones y vulneraciones en sus derechos por parte de actores armados ilegales, así como autoridades competentes ante la ausencia de el Estado. Así las cosas, tiene sentido que la tenencia, control y explotación de territorios por parte de grupos armados haya afectado la población campesina y continúe haciéndolo.

Es así que la población desplazada que actualmente viene aspirando a recuperar su tierra o retomar sus proyectos de vida en el campo, puede – y lo ha hecho efectivamente – chochar con intereses particulares de grupos armados ilegales. Sin embargo, no se trata de hacer un conteo de muertos, amenazados o perseguidos, la intención es presentar un panorama general de las situaciones en las que reclamantes, líderes de víctimas o habitantes de regiones con conflictos por la tenencia, en general, sufren la persecución de actores armados, lo que continúa con el legado paramilitar de violencia, al mismo tiempo que bloquea la implementación de la ley 1448.

Referirse a las situaciones de violencia como un aspecto uniforme, un proyecto centralizado y con ejércitos organizados bajo cadenas de mando – como lo eran los grupos paramilitares – no parece ceñirse a las nuevas dinámicas totalmente, y aunque los campesinos que retornan pueden encontrarse con los grupos armados ilegales que surgieron después de la desmovilización paramilitar – Bacrim, neoparamilitares – y éstos conservan intereses sobre propiedades y territorios, ya no obedecen las estrictas cadenas de mando, se han hecho más locales y se concentran fundamentalmente en las actividades de narcotráfico (Caja de Herramientas, 2012). Así mismo, fallos de restitución han ido avanzando hacia regiones cuyas propiedades fueron abandonadas principalmente por la guerrilla – generalmente las FARC – lo que complejiza aun más la situación, en tanto se pretende que se regrese a territorios donde el actor armado que generó el desplazamiento sigue estando presente.

La forma más conocida de amedrentamiento al retorno ha sido la persecución, amenaza y asesinatos selectivos. Líderes campesinos, de restitución, de derechos humanos en las diferentes regiones se enfrentan con una constante estigmatización, amenaza y muchos han sido asesinados. Este método ha sido una constante desde antes de la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras, no está ligada a ella, la Oficina Internacional de Derechos Humanos en Colombia registraba para abril de 2012 la cifra de 71 líderes de restitución asesinados en los últimos cinco años (2008-2012), en el mismo informe se refería a la desprotección de los mismos, en tanto – citando a la Defensoría del Pueblo – apenas 60 de los 235 líderes amenazados contaban con algún tipo de protección (Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia, 2012). Debe complementarse esta persecución con el ambiente de impunidad en los casos de homicidio, según la ONG Forjando Futuros, que identifica 65 asesinatos de líderes de restitución entre 2008 y mayo de 2013, sólo un caso (el de David Goes, líder de restitución del Urabá) había logrado ser aclarado por la justicia, los demás permanecían en la impunidad (El Espectador, 2013).

Los asesinatos selectivos son – sin duda – el modus operandi más común para atacar de las cabezas visibles y activas de la restitución, lo que además amedrenta a los demás reclamantes a continuar el proceso y mucho más a liderarlo. Esta modalidad generalmente está precedida por diversas amenazas que recuerdan el accionar de los paramilitares, recurrentemente llegan a las viviendas de los líderes sufragios, cartas e incluso flores, como forma de visibilizar la amenaza. Esta modalidad evidencia la continuidad de métodos de amedrentamiento y asesinato utilizados anteriormente

por grupos paramilitares contra líderes comunales, militantes de partidos políticos, defensores de Derechos Humanos, entre otros. Sin embargo, no se trata de un proceso que pretenda ser unificado, los grupos han cambiado en tamaño y organización³ y se desconoce el trasfondo de la persecución, algunas veces ligado a tierras que son administradas por testaferros del narcotráfico pero en otras vinculadas a empresas que explotan económicamente las mismas.

En el departamento del Cesar se encuentra otro ejemplo, que contó con gran difusión por parte de los medios de comunicación, pero que no engloba las diferentes iniciativas armadas que se oponen al retorno de los campesinos a sus tierras. Se trata del denominado 'Ejército Antirestitución' que amenazó a líderes de restitución y a periodistas de la ciudad de Valledupar que hacían eco a las denuncias de persecución y asesinatos de desplazados. Esta organización armada, sin embargo, actúa también bajo las lógicas sicariales, con amenazas como las descritas en el párrafo anterior y a pesar del nombre en sí, no se distingue de los demás grupos sicariales independientes o asociados a las bandas criminales (Verdad Abierta, 2012).

Otra fuente que ilustra las dinámicas de persecución es la revista Noche y Niebla en su edición del segundo semestre de 2.012, a un año de la expedición de la ley de víctimas. Entre julio y diciembre del mismo año identificó 26 acciones de persecución a víctimas, desplazados, reclamantes de tierras y recién restituidos, que van desde llamadas intimidatorias hasta asesinatos. Se encuentra que continúa la dinámica de asesinatos de líderes – hombres y mujeres – que estratégicamente son atacados por sicarios, al mismo tiempo que por medio de visitas a los lugares en disputa o de llamadas se comunican con la población reclamante en general para advertirles de su presencia e intereses. Se encuentra además que la dinámica espacial está distribuida en las regiones del país en más o menos la misma forma⁴, destacándose la ciudad de Barranquilla con cuatro eventos (la agrupación más perseguida es la Asociación de Familias Unidas en un Solo Dolor – AFUSODO) y la población sucreña de Ovejas – con antecedentes de grandes masacres en la década anterior – con tres eventos. Así mismo, se subraya que en todas las grandes ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga) se registran actos intimidatorios. (Revista Noche y Niebla, 2.012)

En el mismo informe se hace referencia a una acción de cobertura nacional realizada por el grupo denominado Águilas Negras, que mediante correos electrónicos se dirigió a grupos de víctimas y reclamantes de varias regiones del país- Bogotá, Cundinamarca, Chocó – acusándolos de ser colaboradores de grupos guerrilleros. El resto de las acciones son de autoría no identificada o anónimas, excepto un asesinato cometido en Cúcuta por parte de las denominadas Autodefensas Unidas de Norte de Santander

³ Sobre los grupos neoparamilitares, ver "VIII Informe sobre grupos Narcoparamilitares" del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - Indepaz. Agosto de 2.013. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf>

⁴ Solamente Ovejas – Sucre (3), Montería – Córdoba (2) y Barranquilla – Atlántico (4) registran más de un evento. Noche y Niebla edición 46 julio – diciembre 2.012. Páginas 29-31.

Nueva Generación. El panorama para el año 2.013 tampoco es muy alentador, dentro del grupo general de defensores de Derechos Humanos, se registraron 37 asesinatos – uno cada cuatro días – en solamente el primer semestre del 2.013. Las modalidades no distan de las previamente descritas, pues todos los casos registran amenazas previas lo que confirma la ausencia de acciones efectivas para evitar un evento del cual se tenía una advertencia clara (Somos Defensores, 2.013).

El segundo punto, el de el retorno a territorios aún bajo influencia guerrillera, ha sido menos desarrollado puesto que la restitución de predios abandonados por presión guerrillera son – primero – menos que los que fueron usurpados por paramilitares, pero fundamentalmente – segundo – porque el Estado no ha copado completamente las regiones donde viene ganando la disputa militar y ha obligado a las guerrillas a replegarse. Esto lo explica parcialmente la naturaleza del desplazamiento causado por las guerrillas – concretamente las FARC – en tanto al remitirse a los fallos de restitución de predios cuyo responsable por desplazamiento o abandono es esta guerrilla (o combates entre ésta y la fuerza pública) se encuentra que de los doce casos, once son predios abandonados y ocho de estos once son predios titulados, los otros tres sin títulos de propiedad. Por lo tanto, no se identifica que la guerrilla haya actuado como despojador, al menos en los casos fallados (Verdad Abierta, 2013).

Así las cosas, y aunque existen algunas ventajas en estos casos, como el hecho que las tierras ya estén tituladas a los campesinos o que no se identifique despojador – están simplemente abandonadas -, la ausencia del Estado y la guerra inconclusa con las guerrillas hacen que se pretenda realizar un retorno en medio de la guerra. Por lo tanto, la amenaza aparece principalmente en el sentido que los actores armados generadores del desplazamiento continúan teniendo algún tipo de presencia en las regiones, lo que sin duda no es un aliciente al retorno. Al respecto los fallos proferidos por el Juzgado de Ibagué han reconocido la persistencia del temor de los reclamantes al retorno, abriendo vías alternativas para compensación en especie si así lo acepta el reclamante, trámites administrativas que debe adelantar la Unidad de Restitución.

Las respuestas estatales ante la acción de grupos armados que atentan con los reclamantes y afectan la implementación de la ley no han sido ni efectivas ni innovadoras y continúan girando en torno a los mismos modelos de protección. La complejidad de las condiciones en las regiones chocan con la simplicidad por parte de las instituciones estatales para ofrecer garantías en materia de seguridad. Se debe superar el modelo de protección restringido a medidas como radios de comunicación y similares, que se limitan a individualizar una amenaza colectiva, se entiende que el individuo perseguido es el que está en peligro, pero no se asume que la amenaza recaea sobre una colectividad (los reclamantes de tierras), lo que abriría espacios para que de manera conjunta unos y otros – el Estado y los desplazados reclamantes - puedan construir alternativas de protección que no afecten la institucionalidad, es decir que la parte armada continúe en manos del Estado, pero que sí configuren redes de protección y de información confiables entre la misma comunidad, adquiriendo un compromiso por parte del establecimiento a superar acciones estigmatizadoras y

fundamentalmente, mediante proyectos que contribuyan a superar la desconfianza de los desplazados y víctimas hacia la fuerza pública.

3.2 Pobreza y Productividad

El campo colombiano, el sector rural en general, vive mayoritariamente en condiciones de pobreza, esta situación continua agudizándose - contrario a las dinámicas urbanas -, lo que evidencia desarticulación entre el modelo de desarrollo del país respecto a las dinámicas rurales (DANE, 2013). La implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras debe combatir estas condiciones para poder ofrecer resultados verdaderamente positivos, esto fundamentalmente porque la idea de retorno debe ser acogida como un proyecto viable a corto y largo plazo, en tanto el éxito del proceso de retorno depende tanto la ley misma, como un modelo de agro justo y productivo.

La viabilidad económica y lucrativa de la producción agrícola es reconocida por diferentes sectores académicos y económicos, así como experiencias de otros países demuestran que en la situación mundial actual la producción de alimentos es una fuente de ingresos que pueden empujar la economía de un país - y lo han hecho: Brasil - si se sabe promover y hacer competitiva (Perfetti & Cortés, 2013). En este punto se trata de cómo transformar el modelo actual en materia rural, con miras a hacerlo incluyente al sector campesino, que actualmente es - irónicamente - el principal marginado. Una política económica que se concentre exclusivamente en los grandes empresarios y a atraer inversión extranjera a cualquier precio, sólo reproduce las condiciones de pobreza entre los pequeños productores, haciendo necesaria la transformación del modelo hacia uno de desarrollo rural más amplio, que genere nuevas vías de comercialización y estimule iniciativas para generar valor agregado y aumente competitividad al mismo tiempo que distribuye las ganancias entre toda la cadena de producción.

La ley puede contribuir a atacar problemas estructurales desde la raíz, y la apuesta primordial se concentra en formalizar los derechos de propiedad. Este primer factor limitante puede ser superado por medio de la ley, solucionando el rezago institucional que, según cifras del DANE, demuestra que el 44% de los predios rurales no tienen título registrado (Bálcazar & Rodríguez, 2013, p. 67). Este punto de partida genera situaciones injustas para competir en el mercado, en tanto les cierra la puerta al crédito, bloqueando sus posibilidades de mejorar las condiciones de producción en el mercado, limitándolos al acceso a subsidios paternalistas e ineficientes. La legalización y formalización de los derechos de propiedad es un proceso que puede tomar años pero que debe concentrar la fuerza del brazo administrativo del Estado, ya que se entiende como el punto de partida que permita el conocimiento real del campo (¿quién es el dueño de qué?), con miras a fortalecer el sistema de recaudo del impuesto predial de manera correcta y proporcional. Por parte de los propietarios, les permitirá acceder a crédito, contar con seguridad jurídica para inversiones en sus fincas, formalizar alianzas entre productores y contar con todas las garantías legales como propietarios.

En segundo lugar, existen deficiencias del acceso a mercados por parte de pequeños productores, que lo hacen en condiciones desfavorables por desconocimiento o por falta de canales alternativos de comunicación, los obliga a vender a precios muy bajos sus productos y conformarse – en el mejor de los casos – con un margen muy bajo de la ganancia. Estas condiciones, sin embargo, no concuerdan con los precios que pagan los compradores en las ciudades, pues los costos de transporte y distribución dependen de los altos costos de combustible y la dificultad en el acceso a las zonas por deficiente red vial, condiciones inadecuadas que se convierten en vacíos que en ocasiones son copados por intermediarios que alteran el mercado lucrándose mediante prácticas especulativas. Debe reconocerse que el desarrollo rural integral incluye estos servicios como partícipes de la distribución de las ganancias, pero hace falta proporcionalidad en este aspecto actualmente, blindándose a especuladores y protegiendo al pequeño productor. Las condiciones obligan a los campesinos a desligarse muy pronto de su producto, viéndose obligados a desentenderse de los servicios de transporte y dejando de participar en posibles alianzas para generar valor agregado, oportunidades que les permitirían hacerse más fuertes en el mercado y mejorar sus condiciones de vida.

Una tercera variable que afecta en gran forma la productividad de la tierra es el uso que se le da a la misma. Numerosos trabajos académicos han estudiado el uso de la tierra en Colombia, en el sentido de su potencialidad y su explotación efectiva y cómo esto afecta su productividad y la equidad social. Sus conclusiones han sido aceptadas en la mayoría de los círculos académicos y en varias instituciones del Estado, actualmente existe relativa unanimidad al reconocer que la tierra utilizada en ganadería es mucha más de la que verdaderamente se necesita y fundamentalmente, de condiciones más propicias para la agricultura. Existen grandes intereses económicos – legales e ilegales – que controlan considerables extensiones de tierra, obedeciendo a intereses particulares y afectando sobre todo la equidad.

Este punto choca con el argumento recurrentemente utilizado por los defensores de los latifundios como unidades más productivas que las de los pequeños productores, que realizan un trabajo comparativo respecto a Estados Unidos, Canadá y Australia. Concretamente, Mauricio Botero Caicedo – columnista dominical de El Espectador – rechaza mediante éste y otros argumentos la productividad de las pequeñas propiedades, afirmando:

“(…) No es ni realista que en las UAF (Unidades Agrícolas Familiares) se logre, a costos competitivos, producir ni una mínima porción del trigo, del maíz o de la soya que vamos a requerir, necesariamente, en vez de ‘soberanos’, seremos cada día más dependientes; y en vez de tener ‘seguridad’, cada vez tendremos más inseguridad. Si hoy importamos nueve millones de toneladas de granos, para 2030 estaríamos importando entre 20 y 25 millones de toneladas.” (Caicedo, 2012)

Además de la fuerte carga política y la aireada defensa al statu quo, el argumento

desentendiendo las dinámicas reales mediante las cuales se explotan las grandes propiedades en el país, y utilizando ejemplos extranjeros completamente distintos en modelos de producción y desarrollo tecnológico – por no hablar de ingreso per cápita y calidad de vida en el campo -, hace oídos sordos a los estudios que descuestan cómo el latifundio en el país ha afectado la economía rural. Esta argumentación se queda corta ante estudios de rigor como el realizado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y el PNUD, que juiciosamente analizan el valor bruto de la producción por hectárea para algunas actividades pecuarias – carne bovina y leche – respecto de los cultivos agrícolas de carácter transitorio. El trabajo demuestra que la productividad por hectárea dedicada a la carne y la leche no llegan al valor del millón de pesos colombianos (1'000.000) ni siquiera sumándolas entre sí, mientras las hectáreas dedicadas a la tecnificada producción de banano sobrepasan los treinta millones (30'000.000), la industria azucarera genera un valor cercano a los veinte millones y la producción papera, que es muestra clara de producción campesina y minifundista, logra la considerable cifra de 13'320.229 pesos en su producción por hectárea (PNUD, 2011). Entonces, el porqué del mantenimiento del sistema actual y que aún existan enfáticos defensores del mismo resulta interesante y las respuestas parecen salirse del plano meramente agrícola. Las conclusiones ante estas cifras del citado estudio son:

“Estos cálculos ponen de manifiesto que las áreas y el uso del suelo se deben dedicar con mayor intensidad a desarrollar la agricultura, y en menor proporción a una actividad ganadera de carácter más intensivo. Pero también conducen a preguntarse: ¿por qué siendo la ganadería una actividad de tan poca generación de ingresos, se ha expandido de manera exagerada? Puede haber muchas respuestas, y entre ellas no se debe descartar que acumular tierras para valorizarlas sin pagar impuestos es un buen negocio, mejor que el de la producción de carne y leche. Además habría razones políticas pues poseer mucha tierra aún genera en Colombia buenos dividendos”. (PNUD, 2011, p. 91)

Así las cosas se encuentra que la transformación del uso de la tierra pasa por una seria intervención del Estado, lo que exige considerable voluntad política para que se actualicen los avalúos catastrales y se cobre adecuadamente. Sin embargo, los acontecimientos recientes al evaluar las prioridades de las administraciones nacionales evidencian que sumado al tradicional uso de la tierra en actividades ganaderas extensivas, se encuentra la dinamizada actividad minera en el país, que según el mismo estudio del INDH, ha crecido a tal ritmo que ha dejado rezagada a la agricultura en la cantidad de hectáreas de tierra utilizadas en cada actividad. El veloz aumento en el otorgamiento de licencias para esta actividad es el siguiente:

“Entre 2000 y noviembre de 2010 el Ministerio de Minas otorgó 7.264 títulos mineros y tramitó 17.479 solicitudes en toda la geografía nacional; mientras la superficie que se contrató rebasó las 5,8 millones de hectáreas, área superior a las extensiones dedicadas a la actividad agrícola del país” (PNUD, 2011, p. 97).

Es abiertamente conocido las contradicciones de la explotación minera, que fácilmente puede transformar las condiciones de economía rural en economías de enclave, con riquezas que migran sin mayor control fiscal y afectando el grueso de la población rural por la reducida generación de empleo. Incluso investigadores del Banco de la República lo reconocen y exponen , por ejemplo en un foro sobre empleo llevado a cabo en la ciudad de Valledupar en julio del 2.013, en su discurso Luis Armando Galvis señaló que aunque reconoce el aporte de los renglones productivos de la minería y la palma, se debe tener en cuenta que por cada billón de pesos invertidos en agricultura se generan 500 mil empleos; mientras que por cada 12 billones de pesos que invierten en minería se generan sólo mil empleos. (Vanguardia Valledupar, 2013)

Así las cosas, si la ley de víctimas y restitución de tierras se articula a un modelo de explotación transformador, se puede estar ante una iniciativa que sea capaz de alterar la inequitativa situación actual, de lo contrario se convertirá en una ley que facilite un retorno a condiciones de pobreza. La limitación sobre este punto recae fundamentalmente en las señales que se entregan actualmente, fundamentalmente en lo expuesto sobre la minería, sumándose a la entrega de tierras en disputa a grandes empresas por medio de lobby y saltándose las leyes vigentes orientadas en proteger el proceso de restitución.⁵

En cuarto lugar, se hace mención de la limitada infraestructura del país, la pobreza en la calidad de la información que el Estado tiene de sus territorios y el limitado acceso a educación y salud de calidad por parte de los habitantes del sector rural, lo que es una constante en la historia nacional. La opinión pública lo sabe, los gobernantes lo saben, los hacedores de políticas públicas lo saben, sin embargo afirmar que el Estado abandona el sector rural no es completamente cierto, más que abandonado el campo está mal diagnosticado. El artículo del equipo de investigación liderado por José Leibovich, publicado en el reciente libro de Fedesarrollo, hace un balance de las políticas de apoyo al sector rural, el balance es bueno en términos de la cantidad de iniciativas, pero insatisfactorio en materia de viabilidad y efectividad de las mismas. La investigación cubre 23 iniciativas gubernamentales por medio de diferentes oficinas e incluso el SENA, así como colaboración internacional que invierte en el tema. Sin embargo, se encuentra que la baja cobertura, la limitación en términos presupuestales, la escasa oferta en servicios financieros que se ajusten a las condiciones reales de los campesinos (baja capacidad de endeudamiento, inexistente historia crediticia, etc.), arrojan como conclusión del trabajo de evaluación que la amplia oferta intenta cubrir las diferentes variables que afectan el desarrollo rural, desde la titulación hasta la capacitación de jóvenes rurales, sin embargo critica la

⁵ Se hace referencia al caso de las tierras en el Vichada, entregadas por medio de gestiones de abogados de recorrido y conexiones políticas – el abogado Carlos Urrutia pasó de ser defensor de intereses de grandes propietarios a embajador de Colombia en Estados Unidos. Las tierras fueron compradas por la reconocida empresa Riopaila y dedicadas al cultivo de palma para la fabricación de biocombustibles.

“falta de visión integral de las intervenciones con enfoque territorial, (...) generando falta de coordinación entre las entidades que los ejecutan, impidiendo aumentar la cobertura de operación y las economías de escala en términos de recursos, capital humano y aprendizaje” (Leibovich & Otros, 2013). Finalmente, cierra destacando el efecto contraproducente de los subsidios sin contraprestación por parte de los beneficiarios lo que choca con la falta de recursos que padecen otros programas, y ha generado escándalos de corrupción por desviación de recursos, sin entrar en detalles respecto a los resultados negativos que tienen en la cultura productiva los subsidios paternalistas, como factores que desestimulan el emprendimiento y la sostenibilidad del pequeño productor.

Así las cosas, se identifican por lo menos cuatro situaciones que actúan como limitantes en materia de productividad y reproducen el modelo empobrecedor: insuficiencia en derechos de propiedad, insuficientes vías de comercialización, ineficiencia en el uso de la tierra y políticas públicas desarticuladas. Como factor asociado se identifica que el ambiente esperanzador en el cual se presenta la ley de víctimas choca con una agenda alterna en materia de inversión y modelos de explotación, que marginan la producción agrícola y se enfocan de manera desproporcional en actividades como la minería y los biocombustibles.

4. Negociaciones con las FARC.

El proceso de retorno a tierras que fueron usurpadas mediante diferentes modalidades y por parte de los diferentes actores del conflicto armado, puede verse afectado por el resultado de las negociaciones del gobierno nacional con la guerrilla de las FARC. Fundamentalmente debido a que la reforma agraria y la identidad que profesa el grupo armado ilegal, ha estado ligada desde su origen a la transformación de las dinámicas rurales y la tenencia de la tierra, caracterizándose por mantener una identidad campesina. Así las cosas, y aunque el presidente Juan Manuel Santos recurrentemente asegure que la restitución va con o sin firma de la paz con la guerrilla (Revista Semana, 2012)⁶, parece innegable que las negociaciones y resultados parciales y definitivos que de esta emanen, podrían afectar tanto el retorno como las dinámicas rurales en general.

Las propuestas en el sentido de política agraria por parte de la guerrilla, que fueron entregadas a la opinión pública de manera periódica por medio de ruedas de prensa realizadas por los representantes del equipo negociador de la guerrilla en La Habana, han despertado preguntas y respuestas por parte de la opinión pública. Un decálogo presentado en varias dosis, sintetizó lo que las FARC exponían como sus exigencias al respecto. (Confidencial Colombia, 2013)⁷. El decálogo, podría sintetizarse en tres ejes fundamentales: el modelo de propiedad, el de explotación y el político.

⁶ Así mismo, declaraciones del entonces Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, en las que afirma que el programa de restitución no se negocia con las FARC. (25.11.11) <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/articulo-389075-restitucion-no-se-negocia-y-no-va-habana>

En primer lugar, sobre el modelo de propiedad y la tenencia de la tierra la propuesta está fundamentada por el caballo de batalla histórico de las FARC: la Reforma Agraria. Gira en torno a la necesidad de “una reforma rural y agraria integral, socio ambiental, democrática y participativa, con enfoque territorial”, la propuesta se orienta a la superación de lo que el grupo considera como las condiciones sociopolíticas de la violencia. La guerrilla propone facilitar y propiciar el “acceso y el disfrute del derecho a la tierra y al territorio de los campesinos sin tierra y de las mujeres en especial”, pide establecer límites a la extranjerización del terreno y reconocer los territorios colectivos e incentivar la economía campesina. Este modelo continúa desarrollándolo cuando se refiere a los territorios colectivos y campesinos, proponiendo adelantar esfuerzos en la titulación colectiva y la autonomía política, concretamente mediante las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) – sobre los que se volverá más adelante – que según la guerrilla deben estar centrados en “la titulación colectiva de sus tierras y territorios, el respeto real y efectivo de la autonomía y la organización política, económica, social y cultural de esas comunidades, con fundamento en jurisdicciones propias, y la responsabilidad del Estado para su protección y financiamiento”. Este punto resulta por lo menos polémico, fundamentalmente por palabras como autonomía, justamente al mismo tiempo que responsabiliza al Estado por su protección y financiamiento, sin embargo el otro lado de la propuesta, como modelo de producción y de protección, puede convertirse en insumos positivos, ya se presentan, primero, como territorio colectivo de Zonas de Reserva Campesina; segundo, como Zonas de Producción Campesina de Alimentos.

Una propuesta asociada a la propiedad y cómo organizar su tenencia, es una apuesta concreta por la creación de “un Fondo de Tierras, conformado por tierras provenientes de latifundios improductivos, ociosos o inadecuadamente explotados, tierras baldías, tierras apropiadas mediante el uso de la violencia y el despojo, y tierras incautadas al narcotráfico”. Este punto es muy viable y puede articularse a iniciativas desarrolladas dentro de la misma ley de víctimas, una iniciativa factible y necesaria para implementar la correcta distribución de la tierra.

Sobre el modelo de explotación – el segundo eje – la guerrilla hace hincapié en la ‘desganaderización’ de la tierra, es decir reducir la cantidad de hectáreas dedicadas a esta actividad agropecuaria. Según lo expuesto previamente, esta propuesta cuenta con respaldos académicos y pruebas del uso inadecuado a tierras productivas que actualmente se dedican a la ganadería, obteniendo ganancias distintas a las que estrictamente dependen de la producción de carne y leche. En discurso del guerrillero ‘Rubén Zamora’ se refirió a la estimular los usos agrícolas de la tierra que dejen de ser empleadas para la ganadería y establecer límites estrictos o limitaciones a la “extracción de gran minería a cielo abierto, de hidrocarburos, de generación de

⁷ Basado en artículo de Confidencial Colombia. “Las diez propuestas agrarias de las FARC”. Los diez puntos son: Reforma agraria, erradicación de la pobreza, reducción de la diferencia campo-ciudad, ‘desganaderizar’ la tierra, fondo de tierras, territorios colectivos, territorios campesinos, economía campesina, desarrollo científico y no Tratados de Libre Comercio.

energía hídrica y de producción de agrocombustibles”.

Dentro de este segundo eje se incluye la propuesta por dignificar el trabajo rural, mediante programas de nutrición y alimentación y de empleo rurales que formalicen toda la serie de actividades que hoy se realizan de manera informal y por lo tanto sin garantías ni seguridad social. Esta propuesta está complementada con una verdad sabida y repetida en materia de infraestructura social. Así mismo, más adelante se refiere al desarrollo científico agrario, que se articula a dinámicas internacionales y propone enfocar esfuerzos “a la protección y promoción del conocimiento ancestral y propio, a las semillas nativas”.

La apuesta política de las FARC – el tercer eje -, está sin duda concentrada en el punto último del decálogo, en el que se refiere al TLC, exigiendo que se denuncien o revisen los acuerdos o tratados comerciales que “menoscaban la soberanía alimentaria y las condiciones de nutrición y alimentación de la población, propicien la extranjerización de la tierra y el territorio, promuevan su acaparamiento en manos de consorcios transnacionales o estimulen la especulación financiera, propicien la producción transgénica o la imposición de paquetes tecnológicos por transnacionales de los agronegocios o de la alimentación”. Como muestra de su ideología e identidad campesina, la guerrilla hace un llamado para la “democratización de las relaciones urbano-rurales, y en el principio de la justicia territorial”. Continúa con una propuesta en torno a desmilitarizar el campo, superar la estigmatización de los campesinos, reordenar el territorio “urbano-rural con base en criterios de equidad” y distribuir la riqueza entre todas las comunidades del país.

Esta breve reseña de lo que se dio a conocer como las exigencias de la guerrilla en materia de desarrollo rural se hace con la intención de exponer en contexto los acuerdos – o lo que parcialmente se conoce de ellos – firmados con el gobierno. Se trata de evaluar la viabilidad y la pertinencia de los mismos, así como sus desfases o limitantes.

En el informe del proceso de negociación presentado por las FARC y los representantes del Gobierno en las negociaciones que se desarrollan en La Habana, se exponen los acuerdos en materia de política rural, anunciando la Reforma Rural Integral (RRI). Leyendo el informe, se encuentra que la mayoría de los diez puntos expuestos por las FARC fueron aceptados y complementados por la delegación del gobierno. Únicamente el último, que pedía denunciar parcial o totalmente los Tratados de Libre Comercio, no tiene ninguna referencia en el texto, por el contrario se acuerda que toda la implementación de la RRI se hará en un contexto internacional de globalización, lo que claramente es una referencia a las alianzas comerciales y concretamente los TLC.

Los otros nueve puntos son aceptados y desarrollados casi completamente. El primero – la Reforma Agraria – cuenta con la particularidad de ser acordado e incluso expone

los principios que demarcarán su implementación, sin embargo no se hace ninguna referencia a 'Reforma Agraria' como tal, se entiende que tiene una carga política fuerte, pero es explícita en la materia de distribución de tierras mal tenidas, formalización de propiedades, actualización de catastro rural e implementación de un cobro adecuado del impuesto predial. Reforma Agraria se reemplaza por Reforma Rural Integral, asumiendo un avance en tanto el concepto de la ruralidad expresa una propuesta amplia que no se limita a la producción agraria, una apuesta íntegra.⁸

Otro punto sobre el que también hay una variación del lenguaje y una implementación relativamente condicionada es al tema relativo a las tierras dedicadas a la ganadería y los biocombustibles. El acuerdo acepta que las mejores tierras deben ser trabajadas en la agricultura, lo que es un buen comienzo, al mismo tiempo que se reconoce el papel que otras formas de explotación entregan al desarrollo rural y a la economía en general, léase ganadería y biocombustibles. Así las cosas, si se avanza en el tema del uso correcto de las tierras, al mismo tiempo que se reconoce que la ganadería o los biocombustibles no son una modalidad negativa per se, en territorios concretos, bajo parámetros adecuados de explotación intensiva pueden convertirse en espacios para la innovación y fuentes de empleo rural.

Respecto a los territorios diferenciados, concretamente las Zonas de Reserva Campesina, no se entrega información diferente a la legislación vigente. Sin duda la propuesta contó con mucho eco entre la opinión pública, esto fundamentalmente por la carga histórica y la interpretación que sectores de la sociedad y del establecimiento tienen sobre éstas, así como las ambiciosas palabras mediante las cuales la misma guerrilla las expuso.

El modelo productivo es desarrollado completamente, superando las diferencias discursivas, se acuerda sobre lo fundamental en materia de infraestructura física y social, estímulo a la organización campesina con miras a la producción asociada, reconociendo la diversidad de factores que determinan la superación de la pobreza rural, acuerdan:

“El acuerdo reconoce que el acceso a la tierra es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el bienestar de los habitantes del campo y el desarrollo eficiente de la producción. No se trata simplemente de brindar acceso a la tierra sino de asegurar el acceso integral; es decir que junto con las tierras hay que promover los medios y capacidades para hacer uso de ellas (como capital semilla, riego donde sea necesario, asistencia técnica,

⁸ Sobre las diferencias entre el desarrollo agrario y rural: “Esta nueva concepción del desarrollo rural considera asuntos como: la diversidad y las particularidades de cada zona; la participación y la corresponsabilidad de la población en la determinación del desarrollo rural; la integración de los diferentes subsectores presentes en cada zona; la colaboración, tanto al interior de cada área rural, como entre éstas; la innovación como motor de desarrollo de nuevas soluciones, utilizando recursos endógenos; y la descentralización de la toma de decisiones y las competencias a un nivel más local.” En (Perfetti & Cortés, 2013, Pág. 6)

vivienda y crédito), así como crear un entorno que contribuya a la productividad y el bienestar mediante la provisión de bienes y servicios públicos como vías, salud, educación, agua potable, y apoyo a diferentes formas de asociatividad solidaria y cooperativismo y a la comercialización de productos” (Colombia & FARC, 2013)

Los diferentes puntos son desarrollados de manera detallada, exponiendo un plan de construcción y adecuación de vías terciarias, la implementación de planes sectoriales, así como la creación de una jurisdicción agraria que proteja los derechos de propiedad. Así las cosas, este ejercicio evidencia que las partes en conflicto son conscientes de las limitaciones y han sabido zanjar diferencias con programas ambiciosos, modernos y articulados a un modelo de desarrollo rural integral. Arrojando como señal un conocimiento íntegro de la problemática, pero sobre todo demostrando capacidad de compromiso y una apuesta esperanzadora aunque de momento no signifique más que compromisos aun distantes de su ejecución.

5. Propuestas

Identificar las limitaciones más evidentes a las que se enfrenta la restitución de tierras solo cobra sentido en la medida que se proponen alternativas para superarlas. En un entorno en el que el gobierno es consciente de las limitantes actuales del modelo de desarrollo rural, por lo evidenciado en el acuerdo con las FARC sobre esta materia, se puede asumir que no dependen del resultado final que emane de las negociaciones, lo que puede constituirse – con voluntad política – en programas de gobierno viables y precisas. Las propuestas de este trabajo se concentran en los mismos dos ejes que se desarrollaron las limitantes, por razones de concordancia: la violencia y el modelo de producción.

Sobre el primer punto, se considera impetuoso la correcta tipificación de los actores armados ilegales – así como sus alianzas con sectores del establecimiento – con miras a diseñar una modalidad de enfrentarlos en su esencia. Acelerar los procesos de extinción de dominio y desarticular la red de testaferros de las diferentes organizaciones ilegales, se hace fundamental para romper con la financiación de los actores armados. En este punto se deben ahondar los esfuerzos para solucionar el problema persistente de corrupción en las fuerzas de seguridad así como en el aparato judicial, lo que además de mantener intactas las organizaciones ilegales, reproduce el ambiente de impunidad y desconfianza.

Respecto de los modelos de protección, se debe reconocer que actualmente son – cuando menos – insuficientes. Debe superarse la individualización de la amenaza para construir lazos sociales que se configuren como espacios de garantías de derechos, es decir, trabajar mancomunadamente entre organizaciones sociales en condición de amenaza con autoridades preferiblemente civiles. Como agentes de protección de los derechos de propiedad se reconoce la aprobación que tienen las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), pero en materia de protección de derechos fundamentales (como la vida o el libre desplazamiento), también pueden configurarse como agentes que

garanticen su pleno ejercicio. Hace falta creatividad para que por medio de ellas se dinamicen vías de comunicación que faciliten la protección de la integridad de líderes comunales y campesinos en general, perseguidos en el marco del regreso a sus tierras. Esta modalidad debe ser respaldada por autoridades competentes y por las fuerzas de seguridad del Estado, sin embargo se sugiere que éstas sean adecuadas para la situación, es decir una estructura de policía específicamente diseñada y educada, que conozca las dinámicas de las ZRC, que las respete y que sepa articularse con la información de la misma comunidad. Una apuesta que debe partir de superar los rencores heredados, independientemente de lo fundamentados que estén, de parte y parte, fundamentalmente con la intención de mantener los servicios de seguridad en manos del Estado, sin vincular a los civiles con armas por las experiencias negativas del pasado.

El punto de partida para estas nuevas dinámicas de cooperación deben ser las garantías de no repetición, el derecho a la verdad y el correcto término de las instancias judiciales tanto para los actores ilegales como para los miembros del establecimiento vinculados con éstos en el pasado. El objetivo primordial es solucionar las limitaciones en materia de temor al retorno, la superación de los traumas y la intención de cerrar definitivamente las heridas causadas en el marco del conflicto armado. Trabajos académicos y experiencias internacionales demuestran que la agricultura contribuye a la superación de conflictos armados, como cohesionador social, por ejemplo Shenggen Fan ha estudiado casos como los de Afganistán y Paquistán, que mediante programas de protección a los productores más pobres y estimulando la asociatividad entre pequeños productores, han logrado configurar espacios generadores de resiliencia en sociedades en posconflicto, al mismo tiempo que mejora los índices de nutrición y mitiga el impacto del cambio climático. (Fan, 2011).

En materia de acciones para solucionar la limitación en materia de productividad, el trabajo de José Leibovich y su equipo resulta – cuando menos – orientador. Mediante medidas políticas y económicas se pueden transformar las dinámicas locales negativas e intensificar las positivas, lo que el autor estructura en cinco ejes fundamentales, a saber: i) acciones que generen empoderamiento de la ciudadanía – urbana y rural – para estimular el desarrollo campesino; ii) mejorar capacidades productivas, diversificación de mercados y de la economía agrícola; iii) fortalecimiento de la asociatividad entre los pequeños productores y entre éstos con medianos y grandes; iv) mayores oportunidades de desarrollo y emprendimiento los jóvenes rurales; fortalecer programas de lucha contra la pobreza rural. (Leibovich & Otros, 2013, p. 221)

Estas medidas ofrecen gran capacidad de maniobra, concentrándonos en la mejora de las capacidades productivas, éstas pueden verse afectadas positivamente por alianzas estratégicas como proveedores de grandes empresas nacionales, lo que sería un mercado amplio y generador de cohesión entre diferentes sectores sociales. Esto puede complementarse con los incentivos al emprendimiento de los jóvenes rurales con promoción de espacios de investigación con inversión alta y constante por parte

del Estado – por medio del SENA y las Universidades – lo que contribuiría a iniciativas para general valor agregado y superar la simple producción de materias primas. Esta propuesta se alimenta también de las asociaciones entre pequeños productores, en tanto serían estas cooperativas las organizaciones encargadas de promoverlas y desarrollar los proyectos de inversión.

Experiencias internacionales entregan testimonios del papel de la investigación en la productividad, transformando las dinámicas de la entrega de subsidios que generan una cultura política indeseable de asistencialismo, desestimulando el emprendimiento. Los ejemplos expuestos en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, estudios de caso de países en desarrollo, expone – entre muchos otros – el papel de la investigación en el crecimiento de la producción agrícola en Brasil, mediante su corporación para las investigaciones públicas ‘Embrapa’ ha ofrecido resultados dignos de reconocimiento, en el que ha integrado la inversión oficial con el capital privado interesado en ampliar y hacer más productiva la agricultura, concretamente en lo que se refiere al desarrollo de nuevas semillas, aun con los debates políticos que esto suscita, es abiertamente reconocido que las asociaciones de agricultores lo respaldan y que reconocen que ese sector de la economía no podría mantener su posición competitiva sin un sistema de investigaciones agrícolas vigoroso (FAO, 2004)⁹.

Estas y otras iniciativas se convierten en insumos que pueden ser tenidos en cuenta y evaluados al momento de implementar los programas para el desarrollo rural. La diversidad de experiencias internacionales, los trabajos académicos nacionales y los realizados con cooperación internacional se han convertido en referentes en materia tanto de diagnóstico como de superación de modelos de producción insuficientes.

6. Comentarios finales

La implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras debe enfrentar limitaciones del entorno económico, político y social para que toda su potencialidad pueda ser desarrollada completamente. Las condiciones de violencia y el modelo económico aparecen como condicionantes de su implementación en tanto no permiten que el campo colombiano se constituya como un pilar de desarrollo económico de las magnitudes que podría serlo.

Respecto a la violencia, se identifica que las dinámicas concretas no son desconocidas ni para la opinión ni para el Estado Colombiano. Por el contrario, reproducen prácticas asociadas en el pasado a grupos paramilitares al servicio de intereses económicos propios y de aliados estratégicos en el establecimiento. En este momento el Estado debe ser capaz de reinventar las formas de combatirlos, fundamentalmente reevaluando el trato que se ha dado con la población civil, con la intención de generar espacios alternativos de protección tanto de las propiedades como de los individuos en su integridad física.

⁹ <http://www.fao.org/docrep/007/Y4632s/y4632s0a.htm#bm010>

Sobre el modelo productivo, debe unificarse el discurso por parte de representantes del Estado, que envían señales contradictorias entre iniciativas positivas para el agro colombiano, al tiempo que entregan de manera desproporcional e inadecuada grandes territorios a actividades económicas cuyos beneficios son inferiores, sobre todo, en términos de equidad. Hace falta continuar con la formalización de los derechos de propiedad, con la intención de estimular la inversión, la diversificación de las vías de comercialización y la distribución adecuada de las ganancias que emanen de las actividades agrícolas, porque de otra forma el campo seguirá siendo un espacio de empobrecimiento social.

Se encuentra – además – que los avances en materia de discusión del modelo de desarrollo rural entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC han entregado resultados alentadores, en los que las partes han sentado bases para la transformación de la situación rural en materia de infraestructura física y social, solucionando problemas de uso ineficiente de la tierra con miras a dinamizar la productividad por medio de canales diversos y articulados a realidades internacionales que pueden convertirse en una ventana de oportunidad para el crecimiento económico del país en general.

Finalmente se ofrecen, o se recuerdan, algunas propuestas basadas en experiencias locales e internacionales, las que aparecen más como una muestra de los conocimientos que pueden tenerse en cuenta para configurar los espacios adecuados para la implementación de la ley de víctimas. Es decir, más que propuestas funcionan como recordatorios sobre iniciativas exitosas que de aplicarse de acuerdo a realidades concretas pueden transformarse en el entorno favorable para el retorno y la solución a los problemas de pobreza crónicos que padece hoy el campo colombiano.

Bibliografía

- Bálcazar, Á., & Rodríguez, C. (2013). Tierra para uso agropecuaria. En J. J. (coordinador), *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* (pág. 68). Bogotá, Colombia: Fedesarrollo; Sociedad de Agricultores de Colombia.
- Caicedo, M. B. (22 de diciembre de 2012). Dependientes e inseguros. *El Espectador* .
- Caja de Herramientas, S. V. (2012). *www.viva.org.co*. Recuperado el 20 de 8 de 2012, de Viva la Ciudadanía: <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0292/articulo01.html>
- Cárdenas, M. J. (6 de junio de 2010). Locomotoras para el desarrollo. *Portafolio* .
- Confidencial Colombia. (24 de enero de 2013). *Confidencial Colombia*. Recuperado el 20 de 8 de 2013, de Confidencial Colombia: <http://confidencialcolombia.com/es/1/106/4834/Las-10-propuestas-agrarias-de-las-Farc-Farc-reforma-agraria-propuesta-diálogos-gobierno-Santos-conflicto-tierra.htm>
- DANE. (2013). *Pobreza en Colombia*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Bogotá.
- El Espectador. (5 de mayo de 2013). Impunidad en homicidios de reclamantes de tierras. *El Espectador* .
- Fan, S. (2011). *Global Food Security Challenges and opportunities: The New Role of Agriculture*.. Washington, DC: IFPRI - USAID.
- FAO. (2004). *Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC La Experiencia de su ejecución Estudios de casos de países en desarrollo* . Roma, Italia: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN.
- Gobierno de la República de Colombia & FARC,. (2013). *Primer Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC - EP*. La Habana.
- Leibovich, J., & Otros. (2013). Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En J. J. (coordinador), *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* (págs. 220-221). Bogotá, Colombia: Fedesarrollo; Sociedad de Agricultores de Colombia.
- Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia. (2012). *Pedimos a la UE apoyo a las iniciativas de permanencia en el territorio para que el desplazamiento en Colombia se detenga*. Bruselas, Bélgica.

Perfetti, J. J., & Cortés, S. (2013). La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales. En J. J. Perfetti, *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo; Sociedad de Agricultores de Colombia.

PNUD. (2011). *Colombia Rural: razones para la esperanza*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

Revista Noche y Niebla. (2012). *Noche y Niebla: Panorama de Derechos Humanos y Violencia Política en Colombia*. Bogotá: Noche y Niebla.

Revista Semana. (28 de enero de 2012). Santos: la restitución de tierras deja a las Farc sin discurso. *Revista Semana* .

Somos Defensores. (2013). *Héroes Anónimos*. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia SIADDH. Bogotá: Somos Defensores.

Vanguardia Valledupar. (26 de julio de 2013). Agricultura genera más empleo que minería. *Vanguardia Valledupar* .

Verdad Abierta. (26 de julio de 2012). *Verdad Abierta*. Recuperado el 20 de 8 de 2013, de Verdad Abierta: Conflicto Armado en Colombia:
<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/251-restituciones-4134-estrategia-contra-ejercitos-antirrestitucion-debe-ser-integral>

Verdad Abierta. (27 de febrero de 2013). *Verdad Abierta*. Recuperado el 20 de 8 de 2013, de Verdad Abierta: Conflicto Armado en Colombia:
<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/251-restituciones-4456-retos-y-tendencias-de-los-primeros-fallos-de-restitucion-de-tierras>