

Lecciones del proceso de restitución de tierra para el Acuerdo de Paz en Colombia

Henrik Wiig

1. Introducción

El inminente Acuerdo de Paz en Colombia cambiará el país para siempre. Zonas rurales sin actores armados y con presencia de un estado activo que garantice la aplicación de la ley tanto entre campesinos pobres como a terratenientes ricos, esto representa una situación completamente nueva a lo largo de la historia del país. Un proceso bien guiado puede hacer del campo, con abundancia de tierra fértil, agua y sol, la base para el crecimiento económico del país y el bienestar para la población rural y urbana. Un mal manejo del proceso significaría extender un deficiente aprovechamiento de recursos. Hoy en día, el ganado pastorea en áreas donde se podría obtener varias cosechas al año, la tierra no se aprovecha por falta de infraestructuras y el país se ve en la necesidad de importar alimentos para su sustento.

Es vital que el Acuerdo de Paz contenga políticas que logren los fines acordados entre las FARC y el gobierno. Un mal diseño, por muy buenas intenciones que tenga, puede llevar a lo contrario de lo intentado. ¿Cómo tomar las decisiones correctas ante un futuro incierto? Lo mejor que se puede hacer es aprender de la historia, y extrapolar los aprendizajes de ella. El proceso de restitución de tierras definido por la Ley de Víctimas (1448) de 2011 y el trabajo de la Unidad de Restitución de Tierra (URT) en los últimos cinco años representa una experiencia muy valiosa para diseñar políticas e intervenciones en el área de desarrollo rural, y así considerar si las propuestas presentadas tendrán los efectos deseados por el Acuerdo de Paz.

Este análisis resume el conocimiento e investigación sobre el proceso de restitución de tierras en aspectos relevantes para los puntos que serán acordados en el acuerdo de paz, especialmente el primer punto sobre "reforma rural integral", y el cuarto punto sobre "sustitución de drogas ilícitas", de la agenda de negociaciones. Tanto la restitución de tierras como las reformas propuestas tratan de repoblar el campo y crear una industria agrícola sostenible, mediante

políticas e instituciones que serán muy parecidas. Los logros de la restitución aún son muy limitados, pero se ha ganado experiencia sobre que intervenciones funcionan y cuáles son los desafíos, además de crear y educar a la institucionalidad necesaria para trabajar en el campo. Los desafíos incluyen poco interés en retornar al campo, deficiente coordinación e ineficiencia de las instituciones públicas, bajo rendimiento de las intervenciones productivas y conflictividad sobre la propiedad de tierra. Las experiencias positivas muestran que si se pueden resolver los derechos de propiedad en forma pacífica, que las mujeres son aceptadas como propietarias, que existe aún una población rural preparada para invertir su futuro en el campo y que la institucionalidad estatal está mejorando. En breve: "Difícil, pero sí se puede!" Pero, para ser un sector eficiente con poder de sustentar vidas dignas se necesita revitalizar la cadena productiva en una forma que garantice tanto alta productividad como los derechos de la gente que trabaja en el sector.

2. Puntos vitales en la Ley de Víctimas

La Ley de Víctimas, 1448 de 2011, fue una de las primeras iniciativas legislativas del presidente Santos durante su primer gobierno. Se puede considerar como una herramienta de justicia transicional antes del término del conflicto. Según la ley, la restitución de tierras tiene dos fines. Uno es compensar a las personas desplazadas por sus daños materiales durante el conflicto y además establecer el respeto por el derecho de propiedad cuando se restituye la misma parcela de cual se fue desplazado. El principio guía tras la iniciativa de restitución era señalar que los botines de guerra eran ilegítimos y así evitar futuros conflictos motivados por la usurpación de bienes (Wiig, 2009). Según el análisis de Saffon (2010) la idea surgió como un compromiso. En la década del 2000, el entonces presidente Uribe permitió que empresarios pudiesen apoderarse de grandes terrenos, sin embargo estos procesos enfrentaban las protestas del público. Las organizaciones populares, por otro lado, aspiraban a

una reforma agraria que redistribuyera tierra a familias necesitadas y así redujera la inequidad, percibida como raíz del conflicto. A su vez las organizaciones populares entendieron que la sociedad colombiana no estaba dispuesta a una redistribución radical que implicase expropiar la tierra de los ricos para dársela a los pobres. La restitución sugerida en el Estatuto de Víctimas (que no fue archivado en 2008) tenía elementos de las dos posiciones, por ejemplo, grandes terratenientes que tuvieron que abandonar su tierra por el conflicto podrían tener derecho a restituirla enteramente, mientras que campesinos pobres tendrían acceso a la restitución y formalización de propiedades. Saffon (2010) alude que los dos lados solamente pensaron en la restitución como un paso hacia su objetivo político preferido: consolidar el latifundio o redistribuir la tierra en pequeñas propiedades, ya que se esperaba que el proceso iba a fallar.

Elementos claves en el proceso de la restitución de tierra que también puedan ser relevantes para el cumplimiento del acuerdo de paz son los siguientes:

- (i) Solamente tierra de propiedad privada abandonada desde 1991 será restituida. Personas con título de propiedad a su nombre (propietarios), en nombre de otros (poseionario) y en tierras estatales con derechos legítimos (ocupantes) son incluidos, mientras personas que cultivan tierras privadas de otros (tenedores) no tienen derechos si no han actuado como "señor y dueño". Las parcelas restituidas serán delimitadas, tituladas y registradas formalmente como parte del proceso.
- (ii) Es un proceso legal con sentencias por jueces, y los casos son preparados por la burocracia estatal de la URT, que también funciona como el representante legal del reclamante.
- (iii) Los restituidos tienen derecho a un retorno asistido. El juez debe ordenar cualquier asistencia, sea institucional, servicios y bienes, para que los desplazados puedan restablecerse en su tierra original.
- (iv) Lograr equidad de género por titulación conyugal de la tierra y asistencia preferencial a mujeres en el proceso.

3. Puntos centrales en el Acuerdo de Paz

Desde el inicio de las negociaciones entre el gobierno y las FARC, se han publicado *borradores conjuntos* (borrador) sobre los puntos acordados, indicando el contenido del acuerdo final. Este puede cambiar radicalmente ya que el principio superior de las negociaciones es que "nada está acordado hasta que

todo está acordado". Los once principios definidos en el primer punto "Reforma rural integral" y cuarto punto "Solución al problema de las drogas ilícitas" fueron anunciados más o menos simultáneamente en 2014, y se resumen de la siguiente manera:

- a) Distribución de tierra a los que más necesitan, para poder alcanzar una vida digna en "una economía campesina, familiar y comunitaria". Llegar a una distribución de tierras más equitativa con uso adecuado de la tierra, pero al mismo tiempo se abre para una "co-existencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria". Primero intervenir en las regiones más afectadas por el conflicto y con más pobreza.
- b) Formalización de la propiedad de tierra.
- c) La gente local debe tener poder de influir decisiones en todo nivel de la sociedad e infraestructura locales.
- d) Apoyo del estado e instituciones para desarrollar la infraestructura del campo para poder realizar ingresos y servicios públicos a par de las zonas urbanas.
- e) Asistencia a campesinos para que puedan substituir coca y otros productos ilegales con productos agrícolas legales

El borrador también formula la creación de programas e instituciones específicas para alcanzar sus metas, muy similares al proceso de restitución. En lo siguiente se presentan las experiencias y desafíos descubiertos, y al final otros aspectos y procesos políticos y culturales que pueden influir en la implementación del Acuerdo de Paz y su éxito en crear paz.

4. Poco interés en retornar

El número de desplazados del conflicto varía según el modo de estimación y años considerados, con 6,7 millones en el Registro Único de Víctimas (RNI, 2016) hasta cálculos más restringidos de académicos de 3,4 millones (Arias, Ibañez et al., 2014). De todos modos, el desplazamiento ha sido masivo en las últimas tres décadas; como 200.000 personas han sido forzadas a salir de sus casas y tierras cada año (CODHES 2014). No hay duda de que el temor propiciado por los grupos armados fue el origen del desplazamiento, pero también ha habido migraciones de las zonas rurales a zonas urbanas en otros países en el mismo periodo. Cuando ya se encuentran integradas en la economía y la sociedad urbana, la población desplazada encuentra menos incentivos en regresar al campo y la agricultura. El porcentaje de desplazados que indica el retorno como su alternativa preferida en algunas encuestas es bajo; 2.9% (CSPPDF, 2008), 11% (Arias, Ibañez et al., 2014), pero encontramos cifras más altas, con 28% en

una encuesta de 2014 a 499 familias desplazadas representativas de Bogotá y Barranquilla (Wiig, 2015). Ese estudio también muestra que pocas familias tienen la intención de cultivar terrenos restituidos con sus propios esfuerzos. Casi 38% indica que quieren vender el terreno en caso de ser restituidos, en par de los que indican que quieren cultivarlo. El Observatorio de Restitución y el autor de este informe han realizado un censo con todas las 201 familias restituidas hasta junio de 2015 por los jueces y magistrados de restitución en la región de Montes de María. Una gran mayoría (75%) indica que han vuelto a utilizar el terreno por lo menos una vez en la historia, pero solamente 14 familias indican que alguien ocupa el terreno en la actualidad.

Que solo 7% está presente en el campo muestra poco interés por retornar y vivir donde le restituyó el terreno. Entrevistas cualitativas con desplazados muestran gran variación en su forma de vivir y utilizar la tierra. Sliwa y Wiig (2016) no encontraron ninguna familia que hubiese retornado para vivir en el mismo sitio de donde fue desplazada en Montes de María. La gente vivía en las ciudades grandes, o se quedó cerca de su lugar de origen en los nuevos asentamientos establecidos para agrupar y proteger familias desplazadas. Desde allí pueden volver para cultivar su tierra, a poca distancia, muchos utilizando transporte motorizado.

Los desplazados en las grandes ciudades como Barranquilla y Cartagena tienen aún menos interés en retornar a la misma parcela o al campo en general por varias razones: (i) ya tienen trabajo donde viven, y la situación económica en caso de regreso se hace aún más incierta ya que no han practicado la agricultura por mucho tiempo; (ii) la mayoría ya tiene casa, varios por donación del programa estatal de viviendas sociales - de los 14 entrevistados en estos asentamientos urbanos nuevos, ninguno tiene interés en volver, y Sliwa y Wiig (2016) encuentran que solo dos de ellos están en proceso de restitución de tierras, y además tienen la intención de vender tan pronto termine el proceso; (iii) el límite para ser incluidos en el proceso de restitución es 1991, y los beneficiarios pueden ser ya de muy avanzada edad como para retornar y tener la posibilidad de enseñar a la nueva generación las labores agrícolas, mientras que los jóvenes ya no tienen ninguna relación con el campo.

La experiencia del desplazamiento causando urbanización, sea inicialmente forzado o no, muestra que es muy difícil cambiar el flujo de migración desde las ciudades hacia el campo. El éxito de una reforma agraria, distribuyendo tierra a los pobres para que ellos se transformen en campesinos, tal como indica en el borrador del punto 1, dependerá de la voluntad de la población a dedicarse a la agricultura. Aunque haya oferta de tierras, pocos querrán poner los esfuerzos

necesarios o cuentan con el conocimiento y práctica agrícolas suficientes para lograrlo. Puede ser por falta de interés de los pobres urbanos en volver al campo que el borrador enfatiza que los beneficiarios serán “trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente”, implicando que solamente pobladores de las zonas rurales serán elegibles. El borrador no indica la magnitud de la reforma agraria, pero las cifras mencionadas informalmente de diez millones de hectáreas serán imposibles con esa delimitación por falta de mano de obra. Según estimaciones, solamente cuatro millones de hectáreas están sembradas hoy día en Colombia y el resto de 20-30 millones de hectáreas de tierras agrícolas son utilizadas para ganadería.

5. Tierras disputadas y propiedad no definida

Según el borrador del punto 1, el estado adjudicará tierras a través de un Fondo de Tierra a los solicitantes que satisfagan los criterios determinados. El borrador indica que el fondo provendrá de (a) tierras de la extinción judicial de dominio, (b) baldíos indebidamente ocupados, (c) reservas forestales, (d) tierras privadas confiscadas por no ser explotadas, (e) expropiaciones con indemnización y (f) tierras donadas.

El proceso de restitución ha registrado mucha información sobre las parcelas reclamadas que constituyen una gran parte de las zonas micro-focalizadas. Establecer quién tiene el derecho sobre la tierra para así restituirla a las personas correctas y formalizar el derecho de propiedad es fundamental en el proceso de restitución. Por eso se conoce detalladamente las características tanto de los reclamantes como los adversarios, área de las parcelas y su trayectoria histórica de derechos y usos. Asumiendo que las tierras reclamadas y la selección de zonas micro-focalizadas en los casos ya con sentencia judicial (es decir, concluidos) son representativos de las zonas rurales, podemos esperar varias formas de conflictos latentes que puedan surgir si el estado consigue tierra por las vías descritas en (a) – (e).

El fenómeno general es que las personas que hoy día están en poder de la tierra están dispuestas a defender sus “derechos” si se percibe como dueños y propietarios legítimos y por tal, impedir la confiscación. El proceso de restitución ha revelado distintos tipos de casos.

Un *primer tipo* es el de los segundos ocupantes que hoy día controlan los terrenos reclamados en restitución por los desplazados. Un análisis cuantitativo muestra que hubo segundos ocupantes como opositores en 21%

de las 397 sentencias falladas hasta mediados de 2014. Como cada sentencia puede incluir varios reclamantes y parcelas, el porcentaje sube a 32% considerando las 863 parcelas involucradas (Moncada Roa y Buitrago Palacios, 2014). El juez falló a favor de los desplazados en la gran mayoría de casos, el opositor solo ganó en un 7% de los casos mostrando (i) que el desplazado no era víctima o (ii) que también había sido víctima en despojo sucesivo. La voluntad de intervención legal por parte del estado ahora señala que también podemos esperar que el estado tenga interés y capacidad de intervenir en conflictos entre distintos intereses que puedan surgir cuando el Fondo de Tierra confisque tierra de alguien para repartirlo a otros.

En Montes de María se ha observado que entidades de agricultura comercial que compraron tierras de desplazados hace mucho tiempo dejaron de invertir por temor a perder la tierra en un proceso de restitución que posiblemente vendrá en el futuro. Estos reclamos no aclarados reducen el progreso en sector agrícola. Por eso, un esclarecimiento rápido, sea en favor de cualquiera de las partes, es un objetivo en sí. (García y Wiig, 2016)

Los magistrados en las salas civiles especializadas en restitución de tierras de los tribunales superiores de distrito judicial siguen fallando a favor de los desplazados. El censo referido de los 206 reclamantes con fallo muestra que hubo opositor en 90 de los casos. Casi todos los reclamantes indican que ganaron su casos, solo hay duda en dos casos donde no hay respuesta. El estudio también muestra que las instituciones si le dan seguimiento en el campo para efectuar las decisiones del corte. En el 86% de fallos con opositor fue acto de restitución material, implicando que por lo menos una autoridad le acompañaba físicamente al predio después, mientras eso pasó solamente en un tercio de los fallos sin opositor. Aun con ese apoyo en el campo, solo la mitad de ellos han vuelto a usar la tierra mientras la figura correspondiente en el grupo sin opositores es casi un 90%. Eso puede señalar que el desplazado todavía siente temor y que el estado no pueda protegerlo contra amenazas del opositor reclamando su tierra.

El uso de tierra no registrada es un *segundo tipo* de fenómeno que implica que los baldíos, aparentemente sin uso, no se encuentran disponibles para solicitantes/participantes de una reforma agraria, al menos no sin crear un conflicto. Existen aún muchos ocupantes que no han entrado en los procesos de adjudicación y titulación del INCODER aunque tienen tal derecho por cumplir los requisitos dado por el estado, sea necesidad económica y tiempo permanecido en la parcela. Desde 1961 sus derechos no sobrepasan la Unidad Agraria Familiar (UAF), cuya área varía con la

productividad de la tierra. Una vez otorgada, la UAF no puede ser repartida. El problema viene cuando se tiene más de una UAF. La URT ha encontrado muchos casos, tanto entre campesinos pobres como entre grandes terratenientes, que no pasan de la etapa administrativa a la etapa judicial de restitución por este motivo, por solicitar la restitución de más de una UAF cuando ello no está permitido legalmente. Cuando el juez falla restitución es, entonces, solo sobre una parte del terreno que el desplazado realmente reclama como legítimamente suyo. Por ejemplo, puede haber sido heredado de familiares que aclararon la parcela mucho antes de que el concepto de UAF fuese establecido. La falta de título puede parecer un detalle demasiado formalista para algunos ocupantes, y existe un alto riesgo de confrontaciones violentas si el estado intentase expropiar el terreno. La restitución y titulación de los derechos percibidos en el campo se efectúa solo parcialmente; una redistribución de la "tierra libre" o baldíos sería percibida como una confiscación injusta.

La equidad de género es también una meta definida en el borrador del punto 1. El proceso de restitución muestra que si es posible introducir titulación conyugal donde las dos partes tienen los mismos derechos. La URT también da preferencia a las mujeres en los procesos administrativos, pero no tiene mayor efecto a nivel acumulado, ya que se incluye a todos los solicitantes dentro de pequeñas zonas geográficas a la vez. Lo importante para una reforma agraria es que es posible involucrar a la mujer a la par que los hombres sin protestas masivas de los hombres o interferencia de los empleados públicos (García-Godos y Wiig, 2014).

6. Capacidad institucional limitada

El proceso de restitución es criticado por ser muy lento y por eso casi simbólico sin pretensiones de asistir a todos los desplazados con derechos legítimos. Gutiérrez Sanín (2013) estima que el proceso terminaría en 100 años, en la perspectiva más optimista, mientras que en la visión más realista no terminaría nunca. Una reforma agraria necesitará un proceso similar de adjudicación. La restitución empezó en 2011 e inmediatamente se estableció una estructura institucional, la URT. Lentamente ganaron experiencia en cómo trabajar los casos en la etapa administrativa, y en los últimos años el número de empleados y su capacidad se han incrementado fuertemente. Hoy día gran parte del país este micro focalizado, y el número de solicitudes de restitución ha subido a casi 90.000, aunque solamente 46.000 de esas solicitudes se encuentran en zonas micro-focalizadas. Las zonas pendientes de micro-focalización pueden aún ser consideradas por el Ministerio de Defensa como inseguras, o simplemente el ministerio puede aún no haber tenido capacidad de

procesarlas. La URT ha podido finalizar el trámite administrativo en 32.000 solicitudes, de las cuales 15.000 han sido inscritas/aceptadas y 11.500 tienen el proceso administrativo finalizado y mandado al juez. Las cifras no son muy impresionantes comparadas con el gran universo de seis millones de desplazados, pero van aumentando rápidamente en los últimos dos años. El 'cuello de botella' del proceso se da en la etapa judicial, donde solo 3.500 solicitudes han recibido fallo, lo que significa que 70% de los casos preparados administrativamente siguen en espera. Entrevistas con las instituciones muestran que el sistema judicial simplemente no cuenta con los recursos humanos y económicos para procesar más rápido, lo cual reduce el impacto de la expansión administrativa a nivel de la URT. La lección fundamental es entonces que se puede establecer la capacidad administrativa para distribuir la tierra mediante una reforma agraria, si la institución encargada pudiese basarse en la capacidad técnico-profesional y administrativa ya entrenada en trabajar con temas de propiedad y titulación de tierras. La incorporación de un componente o etapa judicial, sin embargo, puede implicar un riesgo en la agilidad de implementación del proceso. Los procesos judiciales no se pueden agilizar sin contar con los recursos humanos y profesionales necesarios.

La restitución es un programa integral para reparar las injusticias sufridas por parte de los desplazados, y por eso involucra a muchas instituciones y actores en el proceso. La URT llama a varias instancias para preparar el caso, y el juez puede ordenar a cualquier entidad a realizar proyectos o proveer asistencia si ésta se considera necesaria para un retorno exitoso, por ejemplo a través de asistencia psicológica, proyectos productivos, construcción de casas o protección policial a nivel individual y construcción de infraestructura como vías, escuelas y sistemas de irrigación. Esto es muy similar a la propuesta de una "reforma rural integral" en el borrador que tiene la intención de crear áreas rurales con un alto nivel de vida, similar a la de zonas urbanas. La experiencia muestra que cierta coordinación entre las entidades es posible, pero no es total. Entrevistas con representantes de instituciones involucradas muestran varios problemas. Los registros de propiedad no son necesariamente coherentes entre IGAC, INCODER y RR.PP., y por eso será el juez quien establezca el derecho de propiedad al final del proceso. La aclaración del derecho de propiedad por parte del estado será necesaria para la repartición de tierras entre solicitantes; dicha aclaración puede resultar bastante difícil de obtener dado el contexto institucional. También ha habido falta de coordinación institucional en la construcción de infraestructura pública y viviendas privadas. Hay varios ejemplos de ciertos programas (no todos) desarrollados de manera tan precaria que llevan a que los desplazados no

retornen a vivir en dichas áreas (García-Godos y Wiig, 2014). La experiencia institucional de la restitución cuestiona si es posible recrear asentamientos humanos siguiendo planes integrales de retorno.

La experiencia con retorno planificado es mixta en otros países en la misma situación. Perú siguió un plan de repoblar todas las comunidades desiertas después de derrotar a la guerrilla maoísta en los años 90, pero la población retornante salió de nuevo después de unos años debido a la baja productividad agrícola, que no alcanzaba para el nivel de consumo ya considerado como necesario y normal por la población retornante (Wiig, 2005). Esas zonas marginales hubieran sido despobladas incluso sin el conflicto, y la idea de retorno como la última prueba de la pacificación tenía poco fundamento en lo económico en estos casos. La gente ha migrado de nuevo, esta vez a las ciudades. Con más planificación y menos idealismo al iniciar el proceso, quizás podrían haberse quedado en las zonas centrales de sus municipios, así creando una ruralidad viva.

El borrador también denomina las regiones más afectadas por el conflicto y más pobres del país como los primeros sitios de intervención. Con más problemas, por ejemplo que también hay falta de control estatal y bandas criminales (BACRIM), y dado que la población más pobre es la más difícil de asistir eficientemente, hay una gran probabilidad de fracaso. Puede ser más útil experimentar como implementar una reforma rural integral en zonas menos afectadas y con menos pobres, para lograr diseños eficientes antes de irse a las zonas más complejas.

7. Sostenibilidad económica del agro

Se espera que el efecto de la paz sea que la gente vuelve a la agricultura, especialmente debido a la reducción de ingresos que han vivido por ser desplazados, según las encuestas (Wiig, 2015). Por eso es sorprendente la falta de interés en retornar al campo y la agricultura. Esto puede reflejar el hecho de que la agricultura no es considerada tan rentable por los campesinos en comparación con décadas anteriores, o que la población tiene ahora más educación y experiencia en otras actividades productivas consideradas más rentables. Aunque las futuras posibilidades en el agro estén abiertas para todos, es muy probable que la competencia con la gran agroindustria sea percibida como mayor que las posibilidades. El debate académico respecto a si las empresas grandes o pequeñas son las más eficientes continúa. La posición dominante en el debate es conocida como "la relación inversa", según la cual en los mercados de trabajo ineficientes los campesinos trabajan mejor al ser productores independientes en

vez de ser empleados de la agroindustria - ver discusión en el contexto colombiano en Berry (2015). Otras perspectivas académicas indican que esa imperfección es compensada por economías de escala en otros elementos de la cadena de producción (Collier y Dercon, 2014). Es más fácil para la agroindustria financiar infraestructura, maquinaria e insumos en el momento óptimo. Por falta de liquidez, los campesinos muchas veces tardan en aplicar fertilizantes, reduciendo así la cosecha. La agroindustria también tiene mejor conocimiento de los procesos agrícolas, pueden estandarizar los productos y satisfacer los requisitos de las cadenas de supermercados y la exportación, sectores a los cuales los campesinos tienen dificultades de llegar de manera individual. La evidencia empírica es mixta por país y cultivos, mientras que otros autores indican que las unidades productivas medias son las más productivas (Ali, Deininger et al., 2016; Dillon, Gourlay et al., 2016).

Los desplazados restituidos pueden vender sus tierras dos años después de la restitución. Es razonable esperar que esto ocurra, según las encuesta del ya referido estudio de 2014 (García-Godos y Wiig, 2016). Hasta ahora no ha habido ventas masivas por parte de los restituidos. La explicación puede ser que los beneficiarios están esperando el apoyo estatal en forma de "proyectos productivos" a través de los cuales pueden recibir servicios e insumos de valor más alto que el de los terrenos. No es de su interés vender la tierra antes de recibir ese apoyo estatal, con la posibilidad de subir el precio de venta. Desafortunadamente las intervenciones en proyectos productivos no han tenido mucho éxito por dos razones. La asistencia técnica no ha sido óptima, y la presencia de varios proyectos similares en una misma zona incrementa los volúmenes en el mercado local (sobreproducción) y deprime así los precios. Intervenciones iniciadas por entidades públicas corren siempre el riesgo en la fase de implementación, mientras que fondos redistribuidos directamente a los campesinos pueden ser mal apropiados.

Las iniciativas de reforma agraria muchas veces fallan debido a que los beneficiarios no tienen experiencia en la agricultura, optando por prácticas asistencialistas. Gran parte de la tierra redistribuida en Surafrica fue abandonada después de haberse recibido asistencia técnica y productiva, inclusive vendiendo los insumos y maquinaria recibida. Cuando el gobierno puso límite a este tipo de asistencia, los beneficiarios no tenían con que producir (Wiig y Øien, 2013) La información sobre los efectos de los proyectos productivos en el proceso de restitución de Colombia es limitada, pero entrevistas en campo indicarían un bajo impacto. Es muy posible que se recorte este tipo de asistencia en el futuro. De otro lado, la redistribución de tierras a personas sin

experiencia o vocación agrícola pondría en riesgo una reforma rural integral como sugiere el borrador.

8. Competencia por la labor

El proceso de restitución es parecido a una reforma agraria en varias dimensiones. Se distribuye tierra a personas que no han trabajado como agricultores independientes por un tiempo considerable. Además, el acto de restitución implica que el estado garantiza los derechos de propiedad privada en lugares donde anteriormente los beneficiarios eran dominados por los 'hombres fuertes' de la zona. Tanto la restitución como la redistribución crean una clase de campesinos que comparten los mismos desafíos.

Tanto los precios locales como mundiales de los productos fluctúan mucho, y las inversiones necesarias para una producción moderna que va más allá del autoconsumo, hace de la agricultura una actividad arriesgada. En Colombia se ha producido últimamente una fuerte devaluación del peso, lo cual implica un precio mayor de los productos de exportación para el agricultor (también un costo más elevado de insumos importados), pero el gobierno ha bajado los aranceles de importación para evitar la inflación, lo que posiblemente haya dejado el campesino en una situación más precaria aún. Otros choques a la rentabilidad pueden ser grandes cambios en la estrategia de los importadores netos, por ejemplo Rusia y China, con precios mundiales subiendo y bajando según decisiones políticas. El nivel de crédito se incrementa con el tamaño de las empresas y la mecanización, y por eso hay una necesidad de separar la función de trabajo e inversionista. Saber cómo cultivar no implica necesariamente tener la capacidad de invertir.

La URT restituye tierra y los beneficiarios reciben proyectos productivos. El resultado es campesinos independientes no ligados al mercado moderno de consumo en una forma eficiente. Los intermediarios no pueden substituir el rol de coordinación eficiente en mercados atomizados. La restitución crea por lo tanto campesinos en una cadena productiva no muy rentable en comunidades rurales económicamente menos sostenibles. El borrador muestra un afán por solucionar el problema de coordinación en la cadena productiva. Tanta producción asociativa entre campesinos, la agroindustria y cooperativas pueden inducir economías de escala en uso de insumos, tecnología, procesamiento, comercialización y transporte. Las cooperativas tienen lamentablemente poca reputación por experiencias históricas, mientras que la producción asociativa está siendo lanzada como la solución por dos vías separadas. La agro-industria está desarrollando

sistemas de iniciativa propia. Por ejemplo Carlos Murgas y sus compañías en el sector palmera tiene refinerías y procesamiento donde compra casi toda la fruta de campesinos asociados y además se les asiste en todo el proceso de producción. El incentivo de trabajar es entonces por parte del campesino y la compañía solo paga por la fruta.

Durante el proceso de restitución el gobierno se dio cuenta de que muchos terratenientes especialmente en Los Llanos no eran propietarios legales. Unos tenían sus papeles por fraude, otros tienen solo "título de posesión", que es un acuerdo privado sobre linderos verificado por un notario local pero nunca certificado por las autoridades estatales de adjudicación y titulación de tierras. La tierra vuelve entonces a formar parte de los baldíos estatales. La Ley de Zidres abre Los Llanos como zonas agroindustriales, pero el gobierno señala que las solicitudes de agroindustria tienen una mayor probabilidad de ser aceptadas si se basan en la producción en asociaciones con pequeños productores. Debido al bajo nivel poblacional en esa zona del país, la posibilidad de aumentar la población con beneficiarios de una reforma agraria es muy amplia, ya que hay veinte millones de hectáreas abiertas para la siembra, siempre y cuando el estado establezca infraestructura en la región y un marco institucional adecuado. El riesgo está en que esa estructura productiva no refleja el espíritu del borrador respecto a la clase trabajadora campesina independiente, quienes vendrían a depender totalmente de la compañía como único comprador en la zona. La compañía además estructura y administra casi todas sus actividades. Aunque los campesinos sean propietarios de la tierra, la compañía tomaría todas las decisiones y los campesinos vendrían a ser en realidad peones a pago por resultado. La compañía como unidad grande está en una mejor situación financiera para enfrentar riesgos por precios fluctuantes y fenómenos climáticos, y en un modelo alternativo de empleados tradicionales con pago fijo sin derecho de propiedad de la tierra se pueden dar condiciones de trabajo digno si se crea sindicatos laborales responsables y fuertes. El modelo de producción asociativo también corre el riesgo de ser acuerdos entre compañías y pequeños capitalistas que contratan peones para trabajar, lo cual tampoco estaría de acuerdo con el espíritu del borrador.

Otro problema es que distribuyendo tierra a "trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente", como enfatiza el borrador, se asume que estos ya pueden ser productores independientes. Si la tierra distribuida es baldíos no usados, para los contratistas existentes faltará mano de obra. Por ejemplo, los cafeteros exportadores no podrán cosechar si los cortadores ya son agricultores independientes y no quieren trabajar de peón. Eso implica que tiene que haber un crecimiento neto de

trabajadores en el agro para mantener las unidades existentes. La falta de interés por parte de los restituidos en retornar muestra que será difícil reclutar personas a la agricultura. Un traslado de trabajadores de entidades productivas existentes a un campesinado de autoconsumo puede reducir la producción total y con ello la seguridad alimentaria nacional por lo menos en el corto plazo, hasta que se establezca un nuevo equilibrio.

Referencias

- Ali, D. A., et al. (2016). Large farm establishment, smallholder productivity, labour market participation, and resilience, World Bank. Policy research working paper.
- Arias, m. A., et al. (2014). "The desire to return during civil war - Evidence for internally displaced populations in Colombia." PEPS 20(1): 209-233.
- Berry, A. (2015). Antecedentes intelectuales del error mas grande de la politica economia colombiana.
- CODHES (2014). 'El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz – Informe desplazamiento 2013', . CODHES Informa.
- Collier, P. and S. Dercon (2014). "African agriculture in 50 years. Smallholders in a rapidly changing world." World Development 63: 92-101.
- CSPPDF (2008). [Commission for the Monitoring of the Public Policy on Forced Displacement], Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, Sexto informe a la Corte Constitucional [National Process of Verification of the Displaced Population's Rights. Sixth Report to the Constitutional Court]. Bogota.
- Dillon, A., et al. (2016). Land measurement bias and its empirical implications. Policy research working paper, World Bank.
- Garcia Reyes, P. y H. Wiig (2016) The right price of land - Transactions during the conflict in Colombia (forthcoming)
- Garcia-Godos, J. y H. Wiig (2014). The Colombian land restitution process - Process, results and challenges, with special emphasis on women. Report. Oslo, NIBR.
- Garcia-Godos, J. y H. Wiig (2016). "Ideals and Realities of Restitution: The Colombian Land Restitution program." Journal of refugee studies.

Gutiérrez Sanín, F. (2013). Un trancon fenomenal (A gigantic queue).

Moncada Roa, P. y N. Buitrago Palacios (2014). "Los opositores en el proceso de restitucion de tierras: analisis cuantitativo de la jurisprudencia 2012-214." Revista de Derecho Publico 33.

RNI (2016). "Registro Unico de Victimas - Informe General."

Saffon, M. P. (2010). "The project of land restitution in Colombia: An illustration of the civilizing force of hypocrisy." Estudios Socio-juridicos 12(2): 109-194.

Sliwa, M. y H. Wiig (2016). "Should I stay or should I go: The role of Colombian free urban housing projects in IDP return to the countryside." Habitat International 56: 11-19.

Wiig, H. (2005). Social capital in war-torn Peruvian communities. Working Paper, UNHCR Evaluation and policy analysis unit.

Wiig, H. (2009). Compensation or restitution of land rights in the Colombian peacemaking process - Economic efficiency vs. society building? Working Paper. Oslo, NIBR.

Wiig, H. (2015). Women in the Colombian land restitution process. NIBR report, NIBR.

Wiig, H. y H. Øien (2013). Would small be more beautiful in the South African land reform? Land tenure reform in Asia and Africa: Assessing impacts on poverty and natural resource management. S. Holden, K. Otsuka and K. Deininger. London, Palgrave.

Henrik Wiig (Ph.D.), economista e investigador en el Instituto NIBR de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Oslo y Akershus, es especialista en formalización de propiedad, recursos naturales y desarrollo rural en América Latina. Recientemente ha trabajado con el proceso de restitución de tierras en Colombia y el programa comprensivo de titulación de tierras en el Perú.