

CARIMAGUA, UN MODELO DESPLAZADOR

Cecilia López Montaña
Julio del 2008

CARIMAGUA, UN MODELO DESPLAZADOR

Colaboraron en la investigación para este libro:

Valentina Bedoya

Juan Ricardo Garnica

Carolina Hernández

Carlos Obregón

Lucas Urdaneta

Sebastián Valencia

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. LA TRISTE HISTORIA DE LA TIERRA.....	4
1.1. Las tierras de los jesuitas y la desamortización de bienes de manos muertas.....	4
1.2. Comienzos del siglo XX: primeras manifestaciones de una reforma agraria	5
1.3. Mediados del siglo XX: inicios de la "modernización agropecuaria", estancamiento de la agricultura tradicional.	5
1.4. Los años 90 y el comienzo de la última contrarreforma agraria.....	6
2. EL DEBATE SOBRE CARIMAGUA	7
2.1. La verdadera cara de un modelo.....	7
2.2. El mandato de la Corte Constitucional y la respuesta del Gobierno.....	9
2.2.1. Carimagua para mercados verdes.	11
2.2.2. Contrato con Fundes.....	14
2.3. Carimagua para los empresarios.....	14
2.3.1. La licitación al desnudo.	18
2.3.2. El Roscograma	19
2.4. Carimagua, un proceso tortuoso.....	21
2.5. El modelo desplazador.	22
2.5.1. Desplazados: minusválidos productivos.	22
2.5.2. Empresarios: eje del desarrollo.	25
2.6. Las respuestas del Ministro.....	27
2.7. Jurídicamente, ¿qué era Carimagua?.....	31
2.8. Carimagua no va más (Resolución 582 de 2008 del INCODER).....	33
2.9. Reflexiones de un debate.....	34
3. ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA	35
3.1. Recomendaciones de los organismos internacionales.	35
3.2. Mercado de tierras.....	35
3.3. Alianzas público-privadas.....	37
3.4. ¿Una Revolución Verde?	38
3.5. Propuestas de la autora.	39
ANEXO.....	43
Bibliografía.....	45

INTRODUCCIÓN

El debate en el Congreso de la República sobre Carimagua, predio del Estado que iba a ser entregado por el INCODER a un gran empresario del país, por medio de una licitación, nuevamente abrió en Colombia el tema no resuelto de la tierra. No obstante haberse logrado anular ese proceso, el Partido Liberal ha considerado fundamental dejar constancia del debate que lideró sobre el tema, con el fin de que esta discusión continúe, en consideración a sus amplias repercusiones sobre el desarrollo agrícola del país, la crisis humanitaria generada por el desplazamiento de campesinos, y el problema histórico del dominio de la tierra y sus negativas implicaciones en la mano de obra rural.

Para la preparación del debate de control político, adelantado en el Senado de la República, se consideró fundamental revisar lo que se debería llamar "La triste historia de la tierra en Colombia". No formó parte de las discusiones pero sí fue el marco para comprender las serias implicaciones de las decisiones que el Ministerio de Agricultura estaba listo a tomar. Se trataba de consolidar el modelo de islas de modernidad rural que ha caracterizado la llamada modernización del campo tal como la concibe el actual Gobierno Nacional, desconociendo las responsabilidades gubernamentales con el campesinado, especialmente con la población que ha sido expulsada de manera violenta por actores armados ilegales, fundamentalmente los paramilitares y la guerrilla.

Precisamente, porque aún no se conoce la nueva estrategia del Gobierno para abordar no sólo el tema del desplazamiento sino para convertir al campo colombiano en un actor protagónico en el proceso de globalización, se ha considerado esencial recoger argumentos y cifras que fueron presentados por el Partido Liberal así como señalar las grandes debilidades de la política gubernamental dirigida al área rural. El sector no logra salir de su relativo estancamiento cuando crece a una tercera parte de los niveles de la economía nacional y cuando contribuye de manera significativa a los altos índices de inflación que superan, con creces, las metas establecidas por el Banco de la República. Y todo esto sucede en momentos en que los elevados precios de los alimentos en el mercado mundial constituyen una ventana de oportunidad para aquellos países con alto potencial de producción agropecuaria como Colombia.

Este documento parte de una apretada síntesis sobre la historia de la tierra, recoge el debate de la plenaria del Senado sobre Carimagua y analiza las respuestas dadas por el ministro de Agricultura a los cuestionamientos planteados en el debate (en el Senado de la República). También tiene en cuenta los argumentos de la sesión de la Comisión V de la Cámara de Representantes, en la cual los congresistas liberales lograron que el Gobierno diera por terminada, y no solo suspendida, la licitación en cuestión sobre Carimagua. La representante liberal Liliana Barón hace su aporte a este libro con una serie de cuestionamientos jurídicos al resultado de la licitación. Así mismo, se incluye un análisis de la resolución con la que se revocó la licitación el 15 de abril, en el que se destaca que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, pese a haber tomado esta medida, nunca quiso reconocer ni sus errores ni las ilegalidades en que incurrió.

Finalmente, resume las principales conclusiones y plantea algunas ideas sobre soluciones más eficientes y equitativas frente al desplazamiento y un mejor manejo del complejo problema de la distribución de la tierra. Como resultado de reflexiones e investigaciones posteriores al debate, plantea algunas alternativas para la asociación entre empresarios y campesinos, basadas en recomendaciones de organismos internacionales que han asesorado situaciones similares en otras regiones del mundo en desarrollo.

1. LA TRISTE HISTORIA DE LA TIERRA

Violencia y tierra han sido una dupla perturbadora desde los inicios de la nacionalidad y hoy vuelven a estar en el centro del conflicto. Entre cuatro y seis millones de hectáreas arrebatadas a la fuerza a tres millones de desplazados dan fe de la dramática situación que se vive actualmente en el país, realidad que constituye una crisis humanitaria de inmensas proporciones, y que, además, lejos de resolverse, continúa.

Mucho se ha escrito sobre la tierra, pero tal vez por provenir de un experto de la calidad del profesor, Albert Berry –tan vinculado a Colombia, y a quien mucho le debemos–, sus análisis sobre este tema resultan imprescindibles. En sus numerosos trabajos sobre la reforma agraria suele afirmar que Colombia nunca ha sido un país de tierra escasa, como sí lo han sido los hoy exitosos países del este asiático. Según sus análisis, el problema colombiano ha sido, entonces, la incapacidad de manejar adecuadamente la frontera agrícola, de atenuar la presión sobre ella y de crear una estructura agraria satisfactoria. Al revisar, a lo largo de la historia reciente, la evolución de los esfuerzos por realizar una reforma agraria y por abordar seriamente el problema de la tierra, queda en evidencia lo más preocupante: poco o nada cambia a lo largo del tiempo¹.

En las diferentes épocas de la vida nacional, el Estado ha sido un actor vital y el que decide el futuro de la tierra, por la sencilla razón de que la mayor parte de la superficie agrícola explotada fue alguna vez de propiedad pública². Por otro lado, de las tensiones que se han presentado durante años la mayoría han sido contiendas entre grandes y pequeños poseedores en las que el trasfondo del conflicto se traduce en una constante disputa entre el trabajo y la tierra.

1.1. Las tierras de los jesuitas y la desamortización de bienes de manos muertas

Durante la Colonia, los jesuitas crearon en la Orinoquia colombiana un modelo agrario. Las antiguas comunidades de indígenas se transformaron en haciendas comunitarias; organizaron el "campo de Dios", la base social. Y el campo del hombre, la parte material; trabajaron en miles de hectáreas, fundaron pueblos, adoptaron la división del trabajo y especializaron las regiones según fueran sus condiciones para la producción. Sin embargo, este tipo de organizaciones chocaron con la feudal economía hacendaria que prevalecía en esa época. Fue así como en 1767 Carlos III expropió las haciendas de los jesuitas y los expulsó de América. Las tierras fueron vendidas a los mejores postores, lo que llevó a una contrarreforma agraria que favoreció a los grandes latifundistas³.

Posteriormente, en junio de 1850, la insurgencia liberal disolvió los resguardos indígenas, mediante una ley que dispuso su libre enajenación. En 1851, el Congreso decretó la abolición definitiva de la esclavitud y, en 1861, Tomás Cipriano de Mosquera, quien fue tres veces presidente de la República y ordenó también la segunda expulsión de los jesuitas, impuso la "desamortización de bienes de manos muertas", mediante la cual pasaron a manos laicas los latifundios propios de la Iglesia o administrados por ésta, los

¹ Se destacan los siguientes estudios del economista Albert Berry: "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?"; "Rural Poverty in Twentieth Century Colombia"; "Land Distribution, Income Distribution and the Productive Efficiency of Colombian Agriculture"; "Agrarian Structure, Rural Labour Markets, and Trends in Rural Incomes in Latin America."

² En 1850, Agustín Codazzi estimó esta participación en el 75 %. (Legrand, 1989, 6).

³ Alberto Mendoza. *Tesis Agraria para Colombia*. Conferencia "Colombia: un camino hacia el futuro". Evento organizado por la Sociedad Colombiana de Geografía. En http://www.sogeocol.edu.co/documentos/tes_agr_col.pdf

cuales conformaban una tercera parte del suelo útil del país. Algo similar se hizo con los resguardos y los ejidos, con lo cual se obtuvo una activación de la economía agraria, proceso que, sin embargo, se desarrolló en detrimento de los derechos de los indígenas y de las formas comunitarias tradicionales de producción⁴.

1.2. Comienzos del siglo XX: primeras manifestaciones de una reforma agraria

En el siglo XX fueron los gobiernos liberales los que plantearon abiertamente el tema de repartición de tierras. En la década de 1920–1930 se realizó el primer intento de una reforma agraria importante en Colombia. A finales de la era cafetera (1880–1930) cuando el café se convirtió en el principal producto de exportación del país, el valor de la tierra aumentó considerablemente, con lo cual se crearon las condiciones para que se desatara un conflicto por el acceso a este factor de producción. Al comienzo de su gobierno, en 1926, el presidente conservador Miguel Abadía Méndez apoyó a los pequeños agricultores al incluir el primer programa de colonización planificada del país en su plan de gobierno. A su vez, ese mismo año, la Corte Suprema adoptó una decisión que hacía difícil que los grandes poseedores reclamaran la propiedad de la tierra. Sin embargo, los resultados fueron escasos y por ello aumentó el descontento de la población rural. El programa fracasó, ante todo cuando los campesinos se negaron a pagar por unas tierras que consideraban públicas. Por su parte, los grandes propietarios lanzaron una campaña contra las políticas del régimen, arguyendo que se estaba presentando una ampliación del poder del Estado sobre el problema de la tierra⁵.

Posteriormente, el presidente Alfonso López Pumarejo sancionó la Ley 200 de 1936. Esta se fundamentó en el principio de la "función social de la tierra" que empezó a promover Darío Echandía como parte del gabinete ministerial de López Pumarejo, en calidad de ministro de Educación, al igual que como ministro de Gobierno. No obstante sus buenas intenciones, la ley no mejoró la situación de los campesinos que aspiraban a ser propietarios⁶. Según el investigador Berry, la ley fortaleció la posición de los grandes propietarios, al facilitar la reclamación de las tierras, anulando el argumento de que estas eran de propiedad pública. Por otra parte, el investigador también resalta que la ley imponía una prima a quienes aspiraban a desalojar a los pequeños colonos para impedir futuros conflictos: una disposición que iba claramente en contra de los derechos de estos últimos⁷.

1.3. Medios del siglo XX: inicios de la "modernización agropecuaria", estancamiento de la agricultura tradicional.

La década del 60 del siglo XX estuvo caracterizada por una expansión de la agricultura comercial, en detrimento de una agricultura tradicional, de hecho ya estancada. Esto, en un contexto en el cual la

⁴ Mendoza. Op. cit.

⁵ Albert Berry, ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?, en <http://www.economiainstitucional.com/html/No6/v4n6a3.htm#n7>

⁶ Según un estudio de Legrand (1989) que cita a Diot (1976), la tasa de privatización de tierras tuvo un promedio alto de 60.000 has. entre 1931 y 1945, para después dispararse a 150.000 has., entre 1946 y 1954, y a 375.000 has., entre 1955 y 1959. Estas privatizaciones siempre fueron relacionadas con grandes propietarios y terratenientes a lo largo y ancho de Colombia. Legrand, Catherine. *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1850-1936*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1986. Diot, Joelle. "Estadísticas históricas: baldíos, 1931-1973, legislación y adjudicaciones", *Boletín Mensual de Estadística* 296, marzo, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 1976.

⁷ Berry Op. cit., Página 33.

floreciente agricultura comercial, entre 1950 y 1980, solo proporcionó el 18 % de los nuevos empleos rurales, mientras los cultivos tradicionales campesinos participaron con cerca del 70 %⁸. El creciente poder de los agricultores comerciales, en un momento en el que la agricultura mecanizada empezaba a sustituir a la ganadería de grandes latifundios, creó un nuevo grupo de presión en contra de cualquier interés reformista del Frente Nacional. Fue en este escenario, de un Frente Nacional muchas veces represivo con los grupos campesinos, donde surgieron los primeros grupos de "autodefensas" campesinas⁹.

Durante estos años, las presiones contra una reforma en el campo provinieron, en gran parte, de la Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC), la cual, por intermedio de sus voceros, minimizó la idea de una desigualdad en la estructura agraria, aduciendo que se trataba simplemente de un problema de falta de incentivos para la inversión¹⁰. Fue en esta época también cuando Lauchlin Currie presentó un plan bajo el nombre de "Operación Colombia", en el cual presentaba a las ciudades y su capacidad generadora de empleo como la solución para la pobreza rural.

Ya en materia institucional, el entonces presidente de la República, Carlos Lleras Restrepo, impulsó, en 1968, una reforma agraria fundada en las Empresas Comunitarias. Esta era, según Berry; una manera de resolver el dilema del descontento campesino, sin expropiar a los grandes propietarios, mediante una organización de tipo empresarial de la tierra¹¹. En 1974, se habían creado 1.177 empresas con 11.832 miembros. Sin embargo, la idea no funcionó, tal como fue descrito por las mismas instituciones que la habían promovido en ese entonces, como el IICA, la OEA y el Incora. Según un estudio de 1977 realizado por estos organismos, las razones que llevaron a su fracaso fueron una inadecuada cantidad de tierra; una baja calidad de la misma (el 60 % de la tierra se utilizó para la producción ganadera); la incertidumbre de la tenencia y la falta de crédito¹².

Pero, en 1972, un grupo de propietarios reunidos en el departamento del Tolima, con la participación del gobierno del entonces presidente de Colombia, Misael Pastrana, suscribieron el conocido como "Pacto de Chicoral", en el que se proponía un modelo de contrarreforma agraria y se cortaba de raíz el proceso iniciado por Lleras Restrepo. En este acuerdo se planteó, además, suprimir la opción de expropiación y mejorar la oferta de crédito a la agricultura moderna.

1.4. Los años 90 y el comienzo de la última contrarreforma agraria.

Ya durante la década de los 90 la violencia rural se había agudizado. Esta fue alimentada por unos grupos guerrilleros en alza, el surgimiento de los grupos de autodefensa y una contrarreforma agraria en manos de los grandes narcotraficantes en contubernio con los líderes paramilitares. El efecto en el sector agropecuario de la apertura comercial unilateral realizada durante la administración del presidente César Gaviria, deterioró aún más las condiciones del campesinado colombiano. Una estructura rural precaria y ahora desprotegida de las fluctuaciones de los precios internacionales

⁸ Albert Berry. *Agriculture During the Eighties' Recession in Colombia: Potential Versus Achievement*, Cohen, Alvin y Gunder, Frank, editores, *The Colombian Economy: Issues of Trade and Development*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1992.

⁹ Berry, Op. cit., ¿Colombia encontró por fin una Reforma Agraria que funcione? Página 38.

¹⁰ Berry. Op. cit., Página 39.

¹¹ *Ibid.*

¹² IICA-OEA e Incora. *Análisis de las empresas comunitarias campesinas en Colombia*, Bogotá, Incora, 1977.

sumada a la caída, a comienzos de la década, de los precios internacionales de los productos básicos, ayudó a empeorar la situación en el campo.

Para contrarrestar este panorama adverso, el Gobierno Gaviria aprobó un plan formal de recuperación a comienzos de 1993 y una nueva Ley Agraria en 1994. El régimen de política comercial liberal fue modificado por medidas de apoyo a cultivos específicos. La meta inmediata de este era subsidiar hasta un 70% del precio de la tierra y la compra de un millón de hectáreas para beneficiar a 70.000 familias, entre 1995 y 1998¹³. Los problemas, no obstante, no tardaron en surgir. Los subsidios para compra de tierras tuvieron una intensa resistencia política. Según Berry, a finales de 1997, se habían distribuido 224.000 hectáreas, principalmente mediante compras directas del Incora y no por transacciones subsidiadas entre sus actuales propietarios y los pequeños que aspiraban a la propiedad. Esto sin contar con los escándalos de corrupción que se produjeron en torno al proceso de adquisición¹⁴.

El elemento que más preocupa, porque ha tratado de revivir con fuerza gracias a la política del actual Gobierno, es que, desde tiempos remotos, se identifica que el dominio de la tierra encierra el dominio de la mano de obra. Con el paso de los años no se resuelven las disputas entre pequeños y grandes poseedores, ni las discrepancias y contradicciones entre trabajo, tierra y capital. Por otro lado, la salida de desplazados ha costado casi tres puntos del producto agrícola, sector que crece actualmente a una tercera parte de lo que lo hace la economía. Esa triste realidad histórica, que muestra que violencia y privatización de la tierra siempre han ido juntas, es la parte de la vida nacional que hoy se quiere desconocer.

2. EL DEBATE SOBRE CARIMAGUA

Son muchas las razones que hacen que el debate sobre Carimagua sea de suprema trascendencia para Colombia. Entre ellas hay dos fundamentales, porque tocan sendos problemas críticos: la tragedia humanitaria de los tres millones de desplazados que tiene el país y, en segundo lugar, el momento actual del sector agropecuario que vive una situación muy particular, cuando se presentan grandes oportunidades para su fortalecimiento, que anteriormente no existían. Por ello, Carimagua no es un debate personal contra un ministro, el de Agricultura, ni para discutir la gestión de Cecilia López u otro ex ministro de Agricultura liberal. Para este tipo de confrontación habrá otros escenarios y momentos.

2.1. La verdadera cara de un modelo.

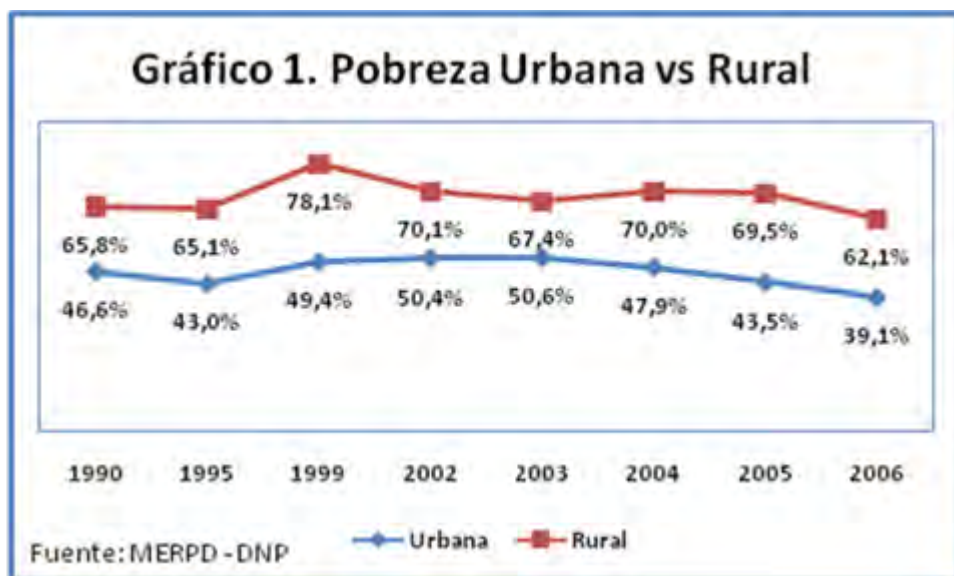
El debate sobre Carimagua debe, entonces, entenderse como algo que trasciende tanto el análisis de un proyecto como la evaluación de una estrategia específica. No, toda esta controversia que se ha generado alrededor del predio Carimagua es mucho más que eso. Esta discusión muestra una serie de respuestas por parte del Gobierno a una gran cantidad de inquietudes; es el ejemplo de un modelo o patrón que permite entender el tipo de país que estamos construyendo así como el verdadero modelo de desarrollo del Gobierno, con sus prioridades e incluso la forma como éste responde a los derechos de sectores tan débiles y vulnerables como los desplazados. También es un ejemplo de cómo el actual

¹³ Carlos Felipe Jaramillo. *Liberalization, Crisis, and Change in Colombian Agriculture*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1998.

¹⁴ Berry Op. cit., ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? Página 54.

Gobierno y sus funcionarios proceden para alcanzar sus propósitos y cuáles son los métodos que utilizan para lograrlos.

El segundo aspecto por el cual el debate es sustancial es la evidencia de que a pesar de que durante algunos años la economía nacional ha vivido un período de alto crecimiento económico, en el arranque del 2008 ha entrado a la parte descendente del ciclo. Son estos, sin duda, los momentos en los cuales tiene que empezar a jugar la creatividad nacional para minimizar los costos económicos y sociales de un menor crecimiento. Pero también, como fue mencionado, esta es una coyuntura de grandes oportunidades para el sector agrícola, dados los altos precios de los alimentos en el mercado mundial, efecto que ya está viviendo Colombia y que, conjugado con otros elementos, ha empezado a afectar negativamente sus índices de inflación. Es por ello, también, que genera preocupación la estrategia de impulsar los biocombustibles o mejor los agro-combustibles. Sin embargo, estos retos coinciden con una dura realidad: no obstante los esfuerzos de mucha gente, incluido el actual Ministro del sector, no ha sido posible disminuir la inmensa brecha rural-urbana que, lejos de cerrarse, se sigue ensanchando. (Véase gráfico 1).



Pero, tal vez, sea necesario ubicar el debate en un contexto más amplio: ¿qué es lo que representa Carimagua? Carimagua refleja esa gran tensión dentro del Estado que se genera cuando se pretende, por un lado, garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y, por el otro, proteger intereses económicos y mantener privilegios de grupos particulares. Para demostrar esto con claridad, nada mejor que analizar lo que está pasando con el desplazamiento, según los propios datos del Gobierno (véase gráfico 2). ¿Qué muestran esas cifras? Claramente, lo que indican es que no se ha reducido el desplazamiento: las cifras oficiales de Acción Social señalan que son entre 200.000 y 230.000 personas al año y, según Codhes, son más de 300.000.

Esta realidad debería llevar al Gobierno a entender que esa tensión también se produce por la falta de cumplimiento, por parte del Estado, de un mandato expreso de la Corte Constitucional en relación con los derechos de estas víctimas del conflicto. Pero eso no es todo. También deja en claro que la política de Seguridad Democrática, que ha tenido muchos éxitos hoy reconocidos por todos, no ha funcionado

frente al desplazamiento, básicamente por dos razones: primero, porque el Gobierno, con dicha política, no ha podido frenar el flujo del desplazamiento; y segundo, porque el 70% de los desplazados no han podido regresar, porque el Estado no les ha ofrecido las garantías de seguridad para el retorno a sus sitios de origen. Es claro, entonces, que el "talón de Aquiles" de la Seguridad Democrática es el tema de los desplazados y esa es la tensión que requiere ser analizada.



2.2. El mandato de la Corte Constitucional y la respuesta del Gobierno.

La pregunta de fondo en este debate es si realmente los desplazados han sido la prioridad del Gobierno, y en este caso concreto, del Ministerio de Agricultura. La mejor referencia para responder a esta inquietud es la sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004, la cual es dura y clara. En ella, la Corte dictamina "que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existen problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada". Más aún, ante el desplazamiento, la Corte ha considerado que existen tres maneras de asumirlo: a) como un problema de humanidad que debe afrontarse por todas las personas, comenzando por los funcionarios del Estado (Sentencia T-227 de 1997); b) como un verdadero estado de emergencia social, y un serio peligro para la sociedad política colombiana (Sentencia SU-1150 de 2000), y c) un estado de cosas inconstitucional que contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo, al causar una evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidos en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos (Sentencia T-025 de 2004).

Esta primera caracterización del problema tiene como objeto cuestionar a diferentes autoridades (administrativas y judiciales) por la manera como asumen sus deberes frente a los desplazados. La Corte detectó y elaboró una tipología de razones y argumentos que diferentes autoridades usan para negar servicios y derechos a personas y familias desplazadas, así como para negar tutelas, exigiendo la realización de diversos derechos. A partir de la tipología elaborada, se identifican tres tipos de problemas centrales de la política pública de desplazamiento: 1) el diseño y desarrollo reglamentario de

la política pública dirigida a responder al desplazamiento forzado; 2) la implementación de la política, y 3) el seguimiento y la evaluación de la gestión realizada en la ejecución de la política.

En el componente de diseño de la política pública, la Corte destaca: "No es clara la adjudicación de funciones con los proyectos productivos urbanos, pues el IFI está en proceso de fusión. Lo mismo ocurre con los programas de adjudicación de tierras, pues el Incora se encuentra en liquidación. La evidencia apunta a que en el momento presente no existen entidades que incluyan dentro de sus funciones los componentes relacionados con la adjudicación de tierras y los proyectos productivos a nivel urbano"¹⁵. En el componente de implementación de la política, la Corte consideró como puntos críticos que: "Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados. En los pocos casos en los cuales se otorgan facilidades de crédito, las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y el acompañamiento necesarios. En cuanto al componente de retorno, no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma. Tampoco se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas"¹⁶.

A lo anterior se suma que las condiciones y requisitos que se imponen a los desplazados para acceder a capital no son consistentes con la realidad económica de las personas en situación de desplazamiento. La Corte ha sido reiterativa en denunciar que los requisitos impuestos a los desplazados para acceder a la tierra y a la vivienda se constituyen en barreras infranqueables que discriminan e impiden una realización de los derechos. Según sus pronunciamientos: "tales exigencias resultan discriminatorias y constituyen barreras de entrada para el acceso a este tipo de ayudas"¹⁷.

Dentro del proceso probatorio que llevó al fallo por parte de la Corte se demostró que "la prestación de la atención humanitaria de emergencia puede tardar hasta seis meses, mientras que los periodos de espera para acceder a programas de estabilización socioeconómica y a soluciones de vivienda son aún más prolongados (dos años) (el subrayado es nuestro). En este sentido, el periodo de transición entre la prestación de atención humanitaria de emergencia y la ayuda en materia de estabilización socioeconómica es excesivamente demorado, lo cual lleva a que la población desplazada deba sobrellevar unas condiciones de vida muy precarias"¹⁸.

"Que la población desplazada retorne sin condiciones mínimas de seguridad y sin que sea acompañada su estabilización socioeconómica en el lugar de retorno, la expone claramente a amenazas en contra de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la igualdad y al trabajo. De otra parte, a la ayuda en vivienda ordenada en la Ley únicamente accede el 3,7 % de la demanda potencial. De la misma manera, no han sido implementadas las políticas de protección de la posesión o la propiedad de los bienes abandonados por causa del desplazamiento, o los programas dirigidos a la adjudicación de tierras. Por último, el Estado no ha desarrollado instrumentos sistemáticos de evaluación de los resultados que identifiquen los problemas en el diseño e implementación de la política y disponga de mecanismos dirigidos a darles solución"¹⁹.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004. M. P Manuel José Cepeda. Página 70.

¹⁶ Op. cit., Página 71.

¹⁷ Op. Cit., Página 72.

¹⁸ Op. cit., Página 73.

¹⁹ Op. cit., Página 76.

La Corte refuerza su posición sobre la gran responsabilidad que tienen las autoridades gubernamentales cuando se trata de asuntos tan sensibles como la situación de desplazamiento en el país. Para la Corte, ante el estado de cosas inconstitucional "el encontrarse bajo la modalidad de un Estado Social de Derecho implica que las autoridades están obligadas -por los medios que estimen conducentes- a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad"²⁰.

"El goce efectivo de los derechos de fuerte contenido prestacional depende de que el Estado cree y mantenga las condiciones para dicho goce y adopte políticas encaminadas a su progresiva realización. Un Estado dispone de un margen amplio de decisión al respecto. Sin embargo, de las obligaciones adquiridas por la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se derivan unos requisitos mínimos plasmados en la Observación General No. 1 adoptada por el Comité que interpreta dicho pacto. Estos son: 1) la elaboración y actualización periódica de un diagnóstico de la situación en que son ejercidos y disfrutados tales derechos por la población; 2) el diseño de políticas públicas encaminadas a lograr progresivamente la realización plena de tales derechos, las cuales han de incluir metas específicas para medir los avances en los plazos fijados, y 3) la divulgación periódica de los resultados alcanzados en el desarrollo de la política pública"²¹.

Como se ha mencionado, de las decisiones de la Corte se desprenden tres etapas básicas del deber del Estado: atención inicial, asistencia humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica. Así se expresa en la citada sentencia: "En la provisión de apoyo para el auto sostenimiento, artículo 16 C.P, por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento el deber mínimo del Estado es el de identificar, con la participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, para definir sus posibilidades de poner en marcha un proyecto de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados. Este derecho mínimo de los desplazados no obliga a las autoridades a proveer inmediatamente el Retorno y Restablecimiento".

2.2.1 Carimagua para mercados verdes.

Ante esto, ¿cómo respondió el Gobierno? En 2004, el Ministerio de Agricultura, por orden del presidente de la República, inició un proyecto muy ambicioso llamado "Renacimiento de la Orinoquia Alta de Colombia", que cubría toda la Orinoquia, cuya primera etapa comprendía un plan a cuatro años con el apoyo de cooperación internacional para las primeras 150.000 hectáreas. Así mismo, hablaba de la generación de 5.000 empleos directos permanentes para ser aplicados inicialmente al asentamiento de una población nueva de 25.000 personas. En documentos firmados en septiembre de 2004 por el entonces ministro de Agricultura, Carlos Gustavo Cano, se informaba que Carimagua hacía parte de la primera fase del proyecto, en la cual en sus 15.000 hectáreas que, en términos agroecológicos, fueron

²⁰ Op. cit., Página 81.

²¹ Op. cit., Página 84.

identificadas como aptas para el mismo se ejecutaría un programa de siembras. El propio Gobierno calificaba esas tierras como "aptas para el mismo en pino caribe tropical, palma de aceite, etc., y seguridad alimentaria local, en cuyo desenvolvimiento el operador será Gaviotas"²². Tan firme era la determinación, que por orden del Ministerio se realizó un video que fue presentado por el ministro de entonces, Carlos Gustavo Cano, en Tokio, al Gobierno japonés y a un grupo de inversionistas como una contribución colombiana al medio ambiente, mediante la fijación de dióxido de carbono.

Es más, el Gobierno Nacional buscó apoyo para el proyecto en otros organismos, tal como lo prueba una comunicación que la canciller colombiana Carolina Barco le envió el 11 de octubre de 2004 al secretario general de la ONU, Kofi Annan, en la que le señala que "el Megaproyecto está orientado a crear el sumidero de gas carbónico más grande de la historia reciente, con el potencial de capturar 25 toneladas de gas carbónico por hectárea por año, por medio de la reforestación y la recuperación de suelos, complementado con iniciativas de producción limpia"²³. ¿Qué opinaría hoy de esto un ministro del Medio Ambiente si se enterara de que se trataba de la iniciativa más ambiciosa de mercados verdes, cuya finalidad era desarrollar en Colombia un proyecto para que, por primera vez, el país entrara a esta dimensión con el apoyo internacional y cuyos beneficiarios serían los desplazados y los campesinos de la región?

Con posterioridad al viaje del ex ministro Cano al Japón, el Gobierno tomó una decisión importante como reacción inmediata: trasladar la posesión de Carimagua del ICA al INCODER. Esta resulta ser una medida muy interesante porque quien firma el acta oficial de tal traspaso es el hoy ministro, Andrés Felipe Arias Leyva, quien en su calidad de viceministro en esa época presidía el Consejo Directivo del ICA. El entonces viceministro Arias en el acta 467 del 30 de septiembre de 2004 explica en qué consiste el proyecto y dice que "es un proceso de reincorporación de unos actores por (sic) la guerra, hay una política activa para entregarle tierra a estas personas. Este predio Carimagua (sic) el doctor Álvaro Uribe Vélez, presidente de la República en su programa de tierras por la paz lo requiere para así materializar el proyecto"²⁴. El contenido de esa acta pone en contradicción al ministro Arias que, luego del escándalo en febrero de 2008 por la inminente adjudicación del predio a un grupo de empresarios, dijo en los medios que jamás se pensó en Carimagua para asentamientos de personas actores de la guerra. En el periódico "El Espectador" el Ministro afirmó que "nunca hubo una lista de familias seleccionadas, porque siempre fue un desarrollo abstracto, que hemos podido aterrizar. Nosotros siempre le (sic) estamos entregando tierras a las familias desplazadas de toda Colombia. Hemos adjudicado al día de hoy 113.000 hectáreas a 8.311 familias"²⁵.

Hasta ese momento, Carimagua era la primera etapa de un proyecto ambiental muy ambicioso para la Orinoquia, con una clara presencia de actores de la guerra, según lo dijo el Ministro en los citados documentos oficiales. Tras el acta del Consejo Directivo, se expidió el Acuerdo del ICA N° 05, del 30 de septiembre de 2004: "Por el cual se autoriza al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para transferir a título gratuito un predio al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER". También en este documento, firmado por el entonces viceministro Arias, se afirma "que en virtud de dicho programa, CORPOICA y la Gobernación del Meta han propuesto un proyecto de asentamiento en el marco del desarrollo de la altillanura, en aplicación de los avances tecnológicos logrados en los procesos de

²² Casa de Nariño. Boletín de prensa del 10 de septiembre de 2004.

²³ Comunicación remitida el 11 de octubre de 2004 por la Canciller Carolina Barco al secretario general de Naciones Unidas.

²⁴ Afirmación contenida en los considerados del acta 467 del 30 de septiembre de 2004, de la Junta Directiva del ICA.

²⁵ Entrevista del ministro Arias en El Espectador (16 de febrero de 2008) "El ministro de Agricultura se defiende: "Uno se siente como en la última cena".

investigación, especialmente en lo que hace referencia a mejoramiento de suelos con alta acidez y presencia de niveles tóxicos de aluminio, para dar paso a sistemas de producción forestal, agroforestal y de praderas mejoradas con alta capacidad de carga en beneficio de cerca de 1.000 familias, principalmente de desplazados por la violencia que hoy en día constituyen uno de los grandes problemas sociales y humanitarios que afronta el departamento".

Al final de este documento quedó establecido que "El inmueble que se transfiere al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, por parte del ICA se destinará para (el) Programa de asentamiento de desplazados reincorporados orientado a brindar opciones productivas y de futuro a familias afectadas por la violencia". Pese a estas evidencias, en 2008 el Ministro niega que alguna vez se haya hablado de asentamientos para desplazados. Otra de las mentiras del ministro Andrés Felipe Arias consiste en repetir que la tierra no sirve²⁶ aún a sabiendas de que existe un cúmulo de investigaciones que muestran que en las tierras ácidas de la Orinoquia puede haber desarrollos agrícolas. El mismo Arias lo reconoce en el acuerdo 05 del 2004, arriba mencionado.

Luego de expedido el acuerdo 05, por el cual se cede la posesión de Carimagua al INCODER, se puede observar cómo se realizaron unos avances iniciales del megaproyecto de creación de mercados verdes. En el informe de avance del INCODER con fecha 31 de octubre del 2004 se afirma que, como producto del proyecto "Renacimiento de la Orinoquia", "se han adelantado diferentes reuniones con representantes del sector privado, tales como Fedepalma, Propalma, Fundes, Mavalle, Manuelita y Sapuga, para concitar su interés alrededor del proyecto"²⁷. Eso sucedía en 2004, cuando el doctor Arias era viceministro de Agricultura. El Gobierno convocó a todas estas empresas porque, obviamente, el proyecto en mención contemplaba la participación de empresarios para desarrollar asentamientos de desplazados, donde éstos fueran socios productivos y no simples peones. En el informe de avance mencionado se indica que a las empresas convocadas se les pidió que presentaran propuestas de proyectos para el desarrollo de actividades tales como caracterización de ordenamiento territorial, ambiental, de infraestructura física, servicios básicos, vivienda, desarrollo rural, coordinación de obras de orden nacional y departamental de acuerdo con sus competencias²⁸. Difícil entender cómo el Ministro desconoció lo que hizo, con la aprobación y firma de documentos que posteriormente fueron desarrollados por instituciones que hacen parte del Ministerio. Para dejar clara esta conclusión basta con leer en el mismo informe de avance del 31 de octubre de 2004, lo siguiente: "En el primer semestre del año 2005 se espera asentar las primeras familias campesinas en Carimagua, para lo cual, inicialmente se utilizarán las viviendas existentes en el Centro de Investigación".

Después de ese informe de avance, en 2005, cuando Arias ya era ministro de Agricultura, se expidió la Resolución 1134 del 12 de abril de ese mismo año, firmada por el gerente del ICA, "Por la cual se transfiere a título gratuito un inmueble al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER". En dicho documento se expresaba "que el Gobierno Nacional, a través de la oficina del Alto Comisionado y conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha puesto en marcha el programa de asentamiento de desplazados y reincorporados orientado a brindar opciones productivas y de futuro a familias afectadas por la violencia; programa para el cual es indispensable el acceso a la tierra, con el propósito de desarrollar sistemas agro-empresariales".

²⁶ En entrevista para el diario *El Tiempo* el 9 de febrero de 2008, el Ministro afirmó. "El predio está muy alejado de cualquier casco urbano, sin servicios públicos ni infraestructura que les permita desarrollar proyectos productivos".

²⁷ Incoder. Informe de avance "Proyecto Renacimiento de la Orinoquia", fechado el 31 de octubre de 2004.

²⁸ *Ibíd.*

En la misma resolución se afirmaba claramente que el predio denominado Centro de Investigación Carimagua, de propiedad de ese Instituto, se ha propuesto como punto de partida para el programa de asentamiento de familias desplazadas y reincorporadas bajo el nombre de "Programa de asentamiento para desplazados". Para esa época todavía el Gobierno hablaba del proyecto de la Alta Orinoquia. No obstante, el Ministro engavetó ese proyecto, tal como se verá más adelante.

Una de las razones para cambiar el destino del predio fue la supuesta ausencia de proyectos sobre los suelos de Carimagua. Es esta una mentira más del Ministro quien ha desconocido las investigaciones del CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical), los estudios de Thomas Black, de Corpoica, del Ministerio de Agricultura y de JP Morgan, entre otros²⁹.

2.2.2 Contrato con Fundes.

El primero de septiembre de 2005 el INCODER, nuevo administrador de Carimagua, firmó un contrato con Fundes (contrato 096), en cuya cláusula primera quedó establecido que "En virtud del presente contrato, Fundes se compromete a formular el proyecto productivo a realizar en el predio Carimagua y zonas aledañas; presentar al INCODER los posibles inversionistas privados y/o públicos que deseen hacer desarrollo rural en la zona geográfica mencionada [...]".

Tal como consta en el informe de avance del 31 de octubre de 2004 del INCODER, Fundes fue la única de las organizaciones convocadas que se interesó por el proyecto del Gobierno para esa zona, proyecto que partía del predio Carimagua y que vinculaba terrenos baldíos para desarrollar un programa de reubicación y atención oportuna a familias de desplazados, de manera prioritaria campesinos y desmovilizados³⁰. En la cláusula tercera del contrato se especifica que una de las obligaciones de Fundes es elaborar el diseño arquitectónico de las viviendas así como el diseño urbanístico para la solución productiva integral, incluidas las soluciones de infraestructura de educación y salud, etc.³¹. En poder de Fundes reposan numerosos volúmenes que recogen todo el concepto empresarial del proyecto, que tenía como núcleo a la población campesina y desplazada.

2.3. Carimagua para los empresarios

Después de las decisiones que se tomaron, el 2005 fue un año muerto, y en 2006 no sucedió nada. El Ministro mantuvo engavetado el plan de mercados verdes, mientras que Fundes seguía con su proyecto, aunque el Ministerio no le prestara atención. Posteriormente, en 2007, cuando Carimagua aún era para los desplazados, se registró un vuelco muy interesante en el proceso. A partir de ese año, los desplazados dejaron de ser una prioridad para el Ministerio de Agricultura y desde entonces se desató una verdadera carrera contra-reloj para reorientar el objetivo inicial del proyecto.

El cambio de destinación del predio Carimagua se inició con un oficio del 3 de julio de 2007 firmado por el gerente de INCODER, Rodolfo José Campo Soto, en el que sostenía que "Ahora bien, con la aprobación por parte del Congreso de la República, en días pasados, del nuevo Estatuto de Desarrollo Rural, al

²⁹ El Estudio compilado por Obed García Durán: *Llanos Orientales de Colombia, resultados de 30 años de investigación agropecuaria*. Corpoica – Regional 8 y Ministerio de Agricultura, contiene el resumen de cientos de investigaciones realizadas para evaluar las condiciones agrícolas de los Llanos Orientales, entre ellos más de 50 investigaciones sobre diversos temas, realizadas por el CIAT y Corpoica en Carimagua.

³⁰ Incoder. Informe de avance "Proyecto Renacimiento de la Orinoquia", fechado el 31 de octubre de 2004.

³¹ Incoder. Contrato N° 096 del 2005.

INCODER se le eliminaron todas las competencias que hasta el momento venía ejecutando en materia de población desplazada, para atribuírselas a la Agencia Presidencial para la Acción Social"³². Esto último, como si para el Ministerio y sus entidades no existiera el mandato de la Corte Constitucional del 2004, o como si el INCODER no perteneciera al Ministerio de Agricultura.

Sin embargo, en las respuestas del Ministro al cuestionario elaborado para el debate en la sesión plenaria del Senado, éste se contradijo de una manera sorprendente. Por un lado, aceptó la gran responsabilidad que tiene el Ministerio frente a la Constitución y los mandatos de la Corte, pero después se las ingenió para que el INCODER, que es parte del Ministerio de Agricultura y del Estado, no tuviera responsabilidad: "(...) antes de la expedición del Decreto 2984 del 9 de agosto de 2007, dado que a la luz de la ley 1152 de 2007 solo se hace expresa la función del INCODER en materia de atención a dicha población en lo que toca a las funciones relacionadas con adjudicación de baldíos, y por ser Carimagua un inmueble de naturaleza jurídica "bien fiscal", es claro que no existía norma expresa para el momento de la comunicación que obligara al INCODER a atender este tipo de población de manera privilegiada"³³. La pregunta pertinente es: ¿una interpretación de la ley 1152 de 2007 puede anular un mandato constitucional?

Es importante destacar que en el oficio de julio de 2007 del director del INCODER, el argumento planteado para afirmar que dicha entidad no es responsable frente el manejo de las tierras para los desplazados, se sustentara en la Ley 1152/07 de Desarrollo Rural, a la que se opuso el Partido Liberal. Lo grave de la justificación es que dicha ley no se encontraba vigente, porque esto solo se dio a partir del 25 de julio de 2007. Por tanto, el INCODER estaba tomando decisiones sobre la base de una ley que aún no era aplicable. Y, entonces, surge una pregunta: suponiendo que la ley estuviera vigente y que los desplazados ya no fueran un problema de INCODER, ¿qué se debería haber hecho con el predio Carimagua que estaba destinado a desarrollos con desplazados? Cabrían dos opciones: pasar la tierra o bien a Acción Social o a la Unidad de Tierras del Ministerio. Pero en lugar de optar por una de tales alternativas, el Ministro aprovechó la coyuntura para evadir la responsabilidad frente a estos campesinos y esgrimir cualquier tipo de razón para que, de manera concreta, se abriera el camino para entregar Carimagua a los empresarios.

Pero mientras que el INCODER sostenía que no le competía desarrollar programas que implicaran trabajo con población desplazada, se presentó un hecho importante en contra de esas intenciones. El 4 de julio de 2007, en una comunicación el director de Acción Social, le planteó al presidente de la República serias preocupaciones sobre la Ley 1152.

En dicha carta se afirmaba:

1. "El notable esfuerzo logrado por el ministro de Agricultura y su equipo, enriquecido por los congresistas, permitió expedir el Estatuto de Desarrollo Rural (proyecto de ley N° 030/06 Senado y 210/07 Cámara).
2. No obstante los grandes logros, en el trámite final de Cámara apareció un asunto a todas luces inconveniente y que no resuelve un problema de fondo: es la creación de un INCODER paralelo

³² Oficio N° 20072139244 del 3 de julio de 2007, dirigido por el director del Incoder, Rodolfo José Soto, a la Junta Directiva del ICA.

³³ Apartes de la respuesta 7 del ministro de Agricultura, en febrero del 2008, a la proposición presentada por los honorables senadores Cecilia López Montaña y Juan Fernando Cristo Bustos.

en Acción Social de la Presidencia. No tiene ningún sentido que esta Agencia compre o permute tierras y realice otras actividades colaterales.

3. Si definitivamente el INCODER no va a ser en el futuro el encargado de este tema, la misma ley creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales, como una "Unidad Administrativa Especial", adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que también debería asumir estas tareas que pretenden trasladarse a Acción Social.
4. En el tema del desplazamiento, cada entidad del Estado atiende a la población dentro de la órbita de su competencia (los problemas de salud los atiende el Ministerio de la Protección Social; los de educación, el Ministerio de ese ramo; ICBF y SENA en lo suyo, etc.). En ese sentido, sería anómalo y poco práctico instalar un INCODER paralelo en la Presidencia, y dispersar funciones, en vez de concentrarlas en la Unidad Nacional de Tierras Rurales del Ministerio de Agricultura".
5. La comunicación finalizaba con la siguiente petición: "Por lo anterior, de manera respetuosa, le solicito objetar parcialmente el Proyecto de Ley referido, para evitar crear un INCODER paralelo en esta Agencia Presidencia"³⁴.

Son muy fuertes los argumentos jurídicos y políticos que esgrime el director de Acción Social para considerar como equivocada y regresiva la medida que trasladaba las funciones del INCODER a la institución que él dirige. Pero nada sucedió, y el proyecto fue aprobado bajo el rótulo de Ley 1152 de 2007, o Ley de Desarrollo Rural.

Frente a estos desarrollos, surge la pregunta: ¿y qué pasa con los desplazados? La respuesta es que quedaron en el limbo ya que, por un lado, no los acepta el INCODER, debido a que el ministro de Agricultura fue quien promovió dicha ley y luchó por sacar adelante la supresión de competencias a ese instituto; y, por el otro, Acción Social tampoco asume las obligaciones concretas frente a esta población porque considera que no tiene ninguna posibilidad para hacerlo. De esta manera, la tierra para los desplazados quedó en el limbo por las decisiones del mismo Ministro quien impulsó el Estatuto Rural en el Congreso.

En la sustentación jurídica que Luis Alfonso Hoyos, director de Acción Social, le expuso al Presidente hay un concepto que contiene unas implicaciones graves: "El colocar la función de adquisición y asignación de tierras a un establecimiento público, adscrito a la Presidencia de la República, desvirtúa sus funciones técnicas, dispersa la tarea y se traduce en la creación de un INCODER paralelo"³⁵. Más aún, también afirma el director en mención: "El enfoque poblacional utilizado por el proyecto para distribuir funciones de INCODER hacia otras entidades del Gobierno es regresivo, en cuanto dispersa y pierde la especificidad temática de las entidades y la experiencia del país en el tema". La prohibición de regresividad se encuentra establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, que hace parte de la Constitución Política de Colombia. Frente a ello, habría que presentar una demanda de inconstitucionalidad contra la expedición del Estatuto Rural, a partir de las expresiones del citado funcionario quien de manera muy clara utiliza el término "regresivo". Normas de ese tipo le están prohibidas al Estado colombiano y más aún cuando afectan a grupos como los desplazados quienes por su vulnerabilidad requieren protección especial.

³⁴ Carta del director de Acción Social, Luis Alfonso Hoyos, dirigida al Presidente de la República el 4 de julio de 2007.

³⁵ *Ibíd.*

Así las cosas, la pregunta es, ¿cómo hace el ministro Arias para concretar este despojo de tierras a los desplazados a toda carrera? El 6 de julio de 2007 ocurrió otro hecho relevante: se realizó una reunión no presencial del Consejo Directivo del ICA en la que tal como consta en el acta 491 de ese año, se aprobó modificar el acuerdo 05 del 30 de septiembre de 2004 y, por tanto, cambiar la destinación del inmueble Carimagua, cedido a título gratuito al INCODER. En relación con esta decisión, en una conversación previa al debate, uno de los miembros del Consejo Directivo del ICA sostuvo que no hubo oportunidad para discutir nada sobre la medida que se iba a tomar. Y, efectivamente, al revisar el acta mencionada, se comprueba que el único de los integrantes del Consejo que planteó alguna objeción sobre la medida fue el representante del Departamento Nacional de Planeación. Este funcionario aseguró que no se podía aceptar, por parte del INCODER, la responsabilidad de crear un proyecto distinto y cambiar el destino del predio, porque había que tener en cuenta que la ley que determinaba los cambios en esa entidad no había sido sancionada y, consecuentemente, el Instituto no había sido reestructurado para implementar dicho proyecto. Lo expuesto por el representante de Planeación Nacional en el Consejo mencionado, da pie, como mínimo, a una serie de consideraciones acerca de las medidas disciplinarias que cabría imponer en un caso como éste cuando los integrantes del Consejo Directivo de una entidad estatal toman apresuradamente sus decisiones, sobre la base de una ley que no ha entrado en vigencia, y con el ánimo de beneficiar intereses particulares.

La determinación final sobre el destino de Carimagua quedó consignada en el Acuerdo 006 del 6 de julio de 2007. En este documento se estableció que "los miembros del Consejo Directivo del ICA aprueban el cambio de destinación del uso del inmueble solicitado por el representante del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), debido a su nueva estructura" (subrayado nuestro). ¿Esto qué quiere decir? En pocas palabras, que se cambia la destinación para adelantar programas y proyectos para la implementación y desarrollo de cultivos de tardío rendimiento. Frente a este cambio de destino, en la respuesta al cuestionario presentado para el debate en el Senado, el Ministro afirmó que: "[...] en ningún momento se cambió la destinación de beneficiarios de Carimagua", y que al comparar el Acuerdo del 30 de septiembre de 2004 con el del 6 de julio de 2007 puede verse que "se amplió la destinación del mismo, pero en ningún momento se modificó la especificación de quiénes podían ser beneficiarios de su explotación. Para concluir, con uno u otro acuerdo del ICA los beneficiarios podrían ser desplazados". Pero una cosa son estas afirmaciones del Ministro y otra muy diferente es lo que muestra la realidad. Al analizar los términos de referencia de la licitación que más adelante convocó el INCODER, se infiere que los desplazados no tenían ninguna oportunidad de acceder a la explotación del predio Carimagua para realizar proyectos productivos.

Los pasos siguientes dejarían definitivamente por fuera a los desplazados. El acuerdo 115 del INCODER por medio del cual se autoriza al gerente general para contratar e iniciar los trámites respectivos para adelantar programas y proyectos para la implementación y desarrollo de cultivos de tardío rendimiento en el predio Carimagua, justifica tal decisión con un argumento traído de los cabellos: "[...] que a la fecha el INCODER no ha desarrollado ningún programa de asentamiento de desplazados o reincorporados, orientado a brindar opciones productivas y de futuro a familias afectadas por la violencia en el predio Carimagua"³⁶. Esto es, la ineficiencia del INCODER la pagan los desplazados, y la justificación para quitarles el predio es que dicha institución no ha sido capaz de hacer nada.

En el mismo documento se lee que: "mediante el oficio No. 20072139244 del 3 de julio de 2007, el gerente general del INCODER le solicitó al Consejo Directivo del ICA modificar la destinación del predio

³⁶ Incoder. Acuerdo 115 de 2007.

Carimagua, para que en dicho inmueble se adelanten programas y proyectos para la implementación y desarrollo de cultivos de tardío rendimiento". Las anteriores justificaciones sirven para "Autorizar al gerente general del INCODER para contratar e iniciar los trámites que permiten adelantar programas y proyectos para la implementación del desarrollo de cultivos de tardío rendimiento en el predio Carimagua". Resulta extraño que sea el Consejo Directivo el que avale una decisión que es competencia del gerente general. Es aquí donde surge otra pregunta: ¿por qué se quería "blindar" al gerente del INCODER? Esta forma de actuación por medio del mencionado Acuerdo 115 permite inferir las presiones que se ejercieron por fuera del Consejo Directivo y hacia el gerente para que abriera rápidamente la licitación de Carimagua.

También quedan otras preguntas en el aire, que hasta el momento nadie ha sido capaz de responder: ¿qué pasó con el contrato de Fundes todavía vigente (vence en octubre de 2008)? ¿Cuál es el sustento legal para no hacer nada con un contrato que se suscribió para desarrollar el proyecto de "aldea productiva" en Carimagua? Con el acuerdo 115 del INCODER y los actos administrativos para iniciar la licitación en la que se cede la explotación del predio Carimagua, muere definitivamente el proyecto "Renacimiento de la Alta Orinoquia" y, en general, cualquier opción para los desplazados en esa área.

2.3.1. La licitación al desnudo.

El espíritu de la licitación se puede resumir en una sola frase: Carimagua para los empresarios. ¿Y los desplazados dónde quedan? Resulta interesante observar que el INCODER, responsable de abrir la licitación, no participa en el proceso, porque es el Ministerio de Agricultura el que asume la gestión jurídica del mismo mediante terceros. Por medio del IICA se contratan dos firmas consultoras, a las que se les paga \$ 230.000.000 para que estructuren jurídica y financieramente toda la licitación. En primer lugar, con Alfonso Fernando Castellanos Rueda, representante legal de Broadspan S.A., el 21 de septiembre de 2007 se firmó el contrato N° 558/2007 derivado del convenio 005/2007 IICA-MADR, por un monto de ciento doce millones quinientos veinte mil pesos (\$112.520.000), con el objeto de "Brindar asesoría financiera para que el Instituto de Desarrollo Rural (INCODER) pueda ejecutar, en debida forma, todo lo referente a la estructuración, desarrollo y adjudicación de una licitación pública así como la posterior celebración de un contrato de concesión, mediante el cual se pueda entregar el predio denominado Carimagua para que sea explotado por particulares en cultivos de tardío rendimiento".

En segundo lugar, con la firma Peña Cediél Abogados, cuya representante legal es Martha Cediél de Peña, se firmó el 26 de septiembre de 2007 el contrato N°559/07, derivado del convenio 005/2007 IICA-MADR, por un monto de ciento diez y nueve millones cuatrocientos ochenta mil pesos (\$119.480.000), cuyo objeto es "La prestación de servicios profesionales de asesoría jurídica para la estructuración, desarrollo y acompañamiento en el procedimiento de selección que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) debe realizar, con el fin de seleccionar el contratista o los contratistas a los que se les entregaría en concesión los lotes de terreno que conforman el predio denominado Carimagua ubicado en el Departamento del Meta, para que sea explotado por particulares en cultivos de tardío rendimiento". Frente a esto hay que preguntarse: ¿no tiene el INCODER abogados que puedan realizar estas funciones?; ¿por qué el Ministerio asume con tanto ahínco el proceso de la contratación, relegando al INCODER?

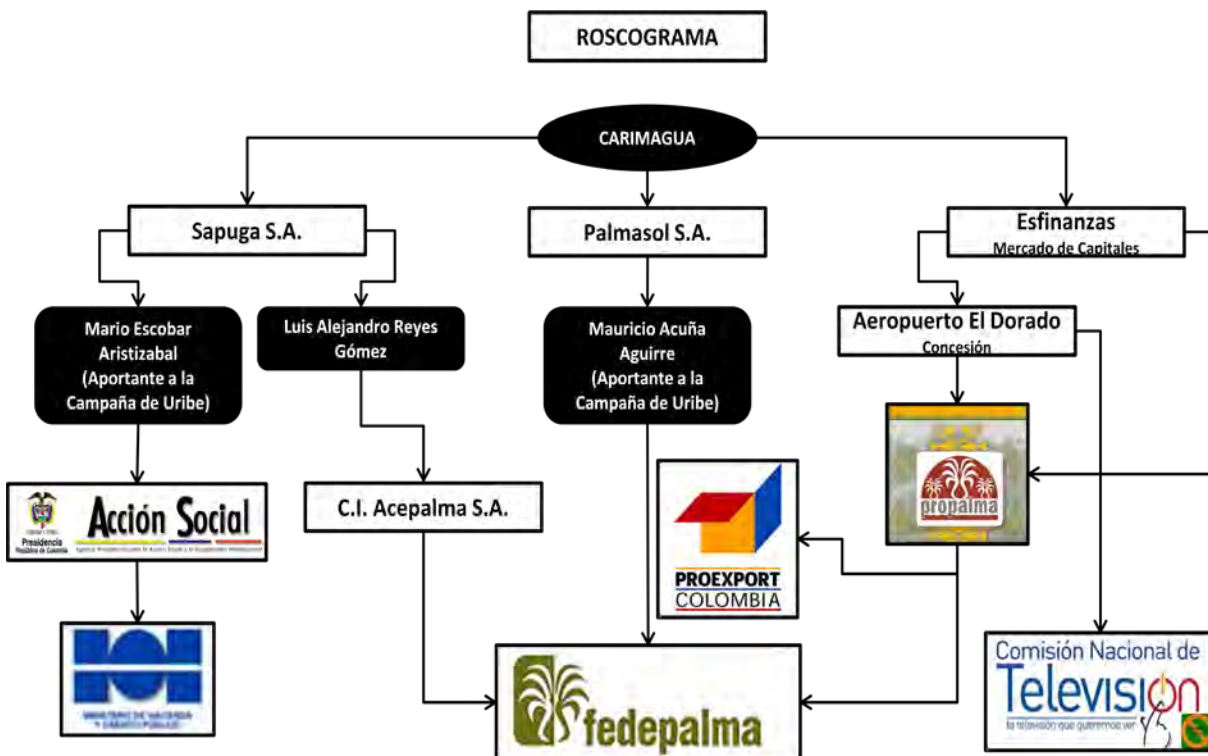
Finalmente, se radica la Resolución 3452 del 7 de diciembre de 2007 firmada por el Gerente General del INCODER, con la cual se ordena la apertura de la licitación pública N°G.G 2007, cuyo fin es "la cesión de los derechos de explotación del INCODER sobre aproximadamente 17.095 hectáreas de tierra de su propiedad, para la siembra y explotación de cultivos de tardío rendimiento en un área cultivable de

11.600 hectáreas, de conformidad con las especificaciones, características y condiciones señaladas por la entidad en el respectivo pliego de condiciones".

Si antes de ello algún campesino o desplazado podía albergar la esperanza de vincularse a Carimagua, a partir de este momento se desvanecen todas sus posibilidades. Para sustentar esta afirmación es necesario analizar las condiciones exigidas en el pliego de condiciones de la licitación. Para participar como oferentes, las personas naturales o jurídicas debían acreditar su condición de productores agrarios y demostrar haber ejercido esta actividad por un término no inferior a siete años, dentro de los últimos diez. Este requisito lo puede cumplir cualquier desplazado. Sin embargo, lo que vale la pena observar es la condición sobre la capacidad financiera exigida al oferente para demostrar, por medio de su declaración de renta correspondiente al año 2006, que cuenta con un patrimonio neto no inferior a quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000). Así mismo, demostrar que durante siete años no sucesivos –pero en todo caso durante los últimos diez– ha tenido ingresos brutos totales derivados de actividades de producción agrícola, no inferiores a cincuenta mil millones de pesos de 2006, debidamente ajustados por el IPC. En estas condiciones, ¿tendría acaso algún desplazado la opción de entrar a ser cultivador de palma aceitera, caucho o forestales, en el predio Carimagua?

2.3.2. El Roscograma

La siguiente figura ilustra el panorama de los aspirantes a quedarse con el jugoso negocio de Carimagua y su relación con el jefe de gobierno, el señor presidente Álvaro Uribe Vélez.



Cuando la licitación se puso en marcha, tres de las cuatro empresas que se inscribieron integraban un verdadero roscograma, con unas características muy particulares. Sapuga es la misma firma que fue invitada a participar, cuando Carimagua estaba proyectada para el programa de mercados verdes y en el que las firmas que participaran tenían que tener en cuenta a los desplazados, dentro de un desarrollo industrial. En esa ocasión, Sapuga no participó, pero sí lo hizo cuando Carimagua se propuso como negocio. Uno de los miembros de la Junta Directiva de esta empresa es Mario Escobar Aristizábal, tío del actual ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Oscar Iván Zuluaga, representante del presidente de la República en Acción Social y financiador de las campañas electorales del director de Acción Social, Luis Alfonso Hoyos. Además, el señor Luis Alejandro Reyes de la Junta Directiva de Sapuga, también hace parte de la Comercializadora Internacional Acepalma, entidad promovida por Fedepalma. El otro interesado en la licitación fue Palmasol, donante menor de la campaña del presidente Álvaro Uribe. Vale la pena agregar que Mauricio Antonio Acuña Aguirre, representante legal de esta última empresa, es miembro principal de la Junta Directiva de Fedepalma.

Un tercer interesado es Estructura en Finanzas, empresa dedicada a labores diferentes de las de la palma, más conocida en el mundo de los negocios como banca de inversión. Tiene un contrato con la Comisión Nacional de Televisión para determinar el valor de la concesión de los nuevos canales privados y es socia de la firma Interventora del Contrato del Aeropuerto Eldorado. Lo que la hace afín a la palma es la asesoría en temas de auditoría financiera a Propalma para los títulos de contenido crediticio para inversión en esos cultivos. Algunos de los fundadores de Propalma son Proexport, entidad del Gobierno, y Fedepalma. Lo que demuestra lo anterior es que son amigos del Gobierno y, en particular, amigos del Presidente, quienes participaron en esta licitación.

Ahora bien, ¿cuáles fueron los problemas de la licitación? Para empezar, por tratarse de un proceso de contratación pública, en el cual se entregan en concesión tierras (bienes públicos), el Ministerio de Agricultura ha debido informarle a la Procuraduría General de la Nación la apertura del proceso licitatorio. El Ministerio lo hizo, pero de una manera poco ortodoxa: enviándole una tarjeta de invitación, como cuando se invita a un coctel (ver facsímil)³⁷. Por si fuera poco, la licitación no contó con los estudios necesarios para tomar una decisión de esa envergadura. Mientras el Ministro engavetó los gruesos volúmenes que contenían los estudios de Fundes sobre la Orinoquia, realizados por técnicos de primer nivel, el documento que sustentó la licitación no pasaba de cuatro páginas, en las que no se menciona ni quién lo hizo ni cuándo lo hicieron, como tampoco hay una cifra que permita evaluar la viabilidad y la rentabilidad del proyecto. Lo más grave de todo es que dicha información sólo se hizo pública por medio de un derecho de petición presentado por una estudiante de derecho. Esta circunstancia lleva a que se formulen nuevas preguntas: ¿habrá derecho a que una licitación de esta magnitud se haya manejado con tal grado de irresponsabilidad, o a que el Ministro haya afirmado que no existía ningún tipo de estudio para el proyecto de los desplazados?

Pero cuando estalla el escándalo en los medios de comunicación, la solución del ministro Arias fue la de crear una comisión de expertos del sector privado que debía resolver qué hacer frente a un tema en el cual lo que es evidente es que existe una responsabilidad gubernamental ante la Corte Constitucional, como es la de atender las demandas de un grupo social absolutamente débil y merecedor de protección especial. Con esta salida, se desconoció que se trataba de un problema público, esto es, del compromiso para atender las órdenes de la Corte, decisión alrededor de la cual se había hecho una promesa y se

³⁷La invitación dice así: "El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias Leyva, invita a audiencia pública de rendición de cuentas del sector agropecuario, forestal y pesquero. En el centro de convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada el 31 de julio de 2007 a las 7:30 a.m."

habían generado expectativas de desarrollar un proyecto con desplazados, con participación del sector privado. Pero con los cambios que se le introdujeron al proyecto inicial, el Ministro encaminó su gestión en lo relacionado con este tema hacia el favorecimiento de intereses particulares, a costa de las necesidades colectivas, y con esta actuación se expuso al riesgo de transponer el frágil lindero entre lo legal y lo no legal.

2.4. Carimagua, un proceso tortuoso.

Carimagua, lo muestran las evidencias, ha sido un proceso muy tortuoso y plagado de mentiras.

Mentira 1: Las tierras de Carimagua no son cultivables por problemas de acidez del terreno. El mismo Ministro en uno de los acuerdos del ICA, donde se cede la posesión de Carimagua al INCODER reconoció que había avances tecnológicos. Pero, además, existe un cúmulo de estudios que muestran qué se puede cultivar allí³⁸. También alegó el Ministro que la inversión que se requiere efectuar en Carimagua para que sus tierras sean cultivables es de \$1.300.000 por hectárea, y que realizar los trabajos de adecuación requeridos cuesta, según los cálculos del Gobierno, alrededor de \$13.000.000.000, inversión en la que el mismo Gobierno se apoya para descartar un proyecto con la participación de los desplazados, pero que representa apenas el 0,013% de lo que el ministro Arias les ha entregado a los grandes exportadores del país, por cuenta de la revaluación del peso frente al dólar. En cifras redondas, ayudas por más de un billón de pesos.

Mentira 2: El ministro Cano viajó al Japón a buscar inversionistas para el proyecto. Eso no es cierto. El ministro Cano fue a inscribirlo como un proyecto ambiental, que luego el ministro Arias sacrificó, con lo que dejó enterrada la posibilidad de que la Orinoquia fuera parte de los mercados verdes del mundo.

Mentira 3: Ni en Carimagua ni cerca al predio hay personas o familias desplazadas. Ya quedó demostrado lo contrario, con la constancia de la funcionaria del INCODER que informa sobre los 701 desplazados inscritos para ser beneficiarios del predio Carimagua.

Mentira 4. No había proyecto productivo ni estudios sobre Carimagua. Frente a esta mentira basta decir que en entrevistas con expertos en el tema de tierras con PH en suelos, egresados de Universidades de Estados Unidos, estos confirmaron que en ese país, para obtener el título en suelos, los estudiantes deben analizar los estudios que el CIAT ha realizado sobre Carimagua. Así mismo, existen otras publicaciones relacionadas con la zona como la titulada "Llanos Orientales de Colombia, resultados de 30 años de investigación agropecuaria"³⁹, que contiene estudios agroecológicos, de suelos y transferencia de tecnología, entre otros. Todo este acervo de investigación desvirtúa las afirmaciones del Ministro, en el sentido de que no hay estudios suficientes, y que por tanto "no se puede hacer nada" porque, según su versión, son tierras de rastrojo, y en Carimagua sólo se puede cultivar palma y caucho, para lo cual se requieren inversiones inmensas.

³⁸ En el Estudio compilado por Obed García Durán titulado *Llanos Orientales de Colombia, resultados de 30 años de investigación agropecuaria*. Corpoica - Regional 8 y el Ministerio de Agricultura, se citan aproximadamente 50 estudios realizados sobre el predio Carimagua. Las investigaciones se refieren a temas como estudios agroecológicos, suelos, forrajes tropicales, fitopatología-entomología, semillas de especies forrajeras, producción animal, nutrición animal, salud animal, cultivos y transferencia de tecnología.

³⁹ Obed García Durán. (Compilador). *Llanos Orientales de Colombia, resultados de 30 años de investigación agropecuaria*. Corpoica-Regional 8 y Ministerio de Agricultura.

Ante tantas falsedades y la infinidad de cuestionamientos debidamente sustentados a la versión oficial sobre el caso Carimagua, el Ministro debería reflexionar sobre una frase del mismo presidente de la República, "lo más importante es la recuperación de la credibilidad de las instituciones democráticas que nos gobiernan, y en eso tiene que haber compromiso, discusión pública, pero no puede haber mentiras, y cuando el Gobierno falla en un programa o tenga que aplazar un programa, dar la cara, y decir hemos tenido este problema y tenemos que introducir este correctivo"⁴⁰. Pareciera como si el señor Presidente no se hubiera dado cuenta de las mentiras del Ministro, o que el Ministro nunca se hubiese enterado de los postulados éticos de su jefe.

Y frente a este proceder de un funcionario que ha burlado los mandatos de la Corte Constitucional y que ha incurrido en desacato al incumplir, de manera deliberada, un fallo de dicho Tribunal, cabe preguntarse si ese es el tipo de funcionarios que Colombia se merece. La respuesta no puede ser diferente de que el ministro de Agricultura se encuentra en la obligación moral de dejar su cargo por faltar de manera sistemática a la verdad y por ignorar los mandatos de la Corte Constitucional.

2.5. El modelo desplazador

¿Qué hay —o qué había—, detrás de todo esto?; ¿Qué se ocultaba detrás de la prisa y el afán para cambiar el destino del proyecto inicial y del trámite de las leyes promovidas por el ministro Arias? La respuesta contundente es que detrás de estas maniobras acecha el modelo desplazador ejecutado por el ministro de Agricultura, a quien no le ha faltado razón cuando ha afirmado por todos los medios que este de Carimagua es un debate ideológico. El modelo del Gobierno parte de las premisas de que los desplazados son unos minusválidos productivos, pobres e ignorantes, y que los empresarios rurales son el eje del desarrollo, una premisa que no solo se aplica para el desarrollo del campo, sino para el modelo de desarrollo del país. Días antes del debate, el Ministro lo había dicho muy claramente en una entrevista a la revista Semana: "si esto no es con empresarios invirtiendo en el campo, no lo sacamos adelante"⁴¹.

2.5.1. Desplazados: minusválidos productivos.

En aras de este debate, es importante empezar por rebatir la premisa de que los desplazados son unos minusválidos. En primer lugar, la gran mayoría de los desplazados son campesinos, de los cuales más del 55 % tenían tierra y muchos de ellos eran dueños de más de tres hectáreas, en promedio. Esta conclusión se sustenta en la investigación "Hacia una Política Proactiva para la Población Desplazada" de Ana María Ibáñez, reconocida economista e investigadora de la Universidad de los Andes y ganadora de un premio internacional⁴². Dicho estudio asegura que los desplazados, antes de su condición actual, vivían mucho mejor que los pobres rurales, lo que permite hablar de la presencia de nuevos pobres, los desplazados, que hoy están peor que los pobres extremos urbanos.

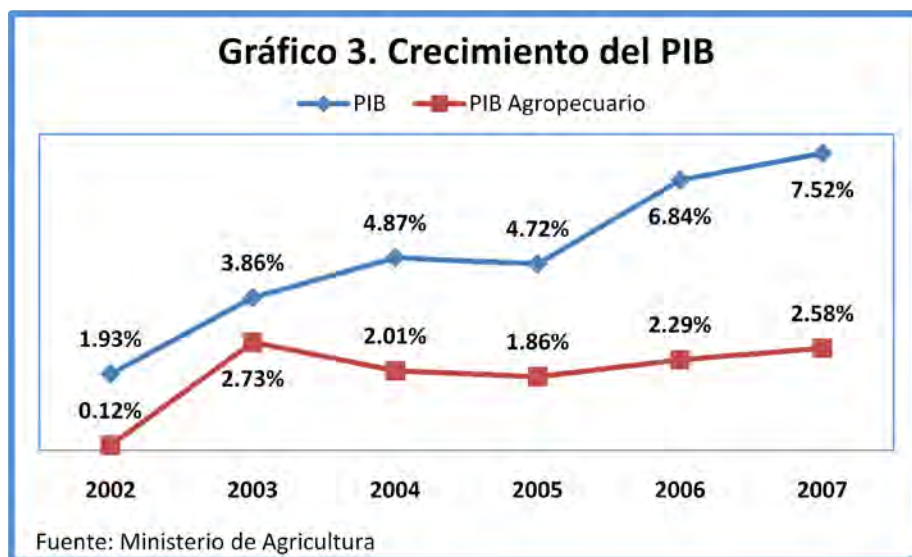
⁴⁰ Palabras del presidente Álvaro Uribe en Santander de Quilichao, el 30 de abril de 2005; www.presidencia.gov.co

⁴¹ "Al paredón con María Isabel". Semana. 1 de marzo de 2008.

⁴² Estos datos también se pueden encontrar en el texto: *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad" (MERPD). DNP, Bogotá, 2007.

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/Portadas/POBLACION%20DESPLAZADA.pdf>

Pero más aún, Klaus Deininger, reconocido economista agrícola del Banco Mundial, adelantó un estudio sobre Colombia en el que demuestra que en el país los verdaderos agentes productivos son los pequeños y los medianos campesinos, ya que los grandes productores, esos que el Gobierno Nacional consiente tanto, fundamentan su actividad en los subsidios que reciben del Estado. Pero hay más pruebas. En 2004, se realizó una encuesta con 2.500 desplazados que demostró que en ese año, por culpa de esta tragedia rural, se perdió el 2,1% del Producto Interno Bruto Agrícola⁴³. En ese año, había 1.500.000 desplazados. Ahora, que hay 3.000.000 de desplazados, el PIB agrícola ha podido perder 3 puntos, aproximadamente.



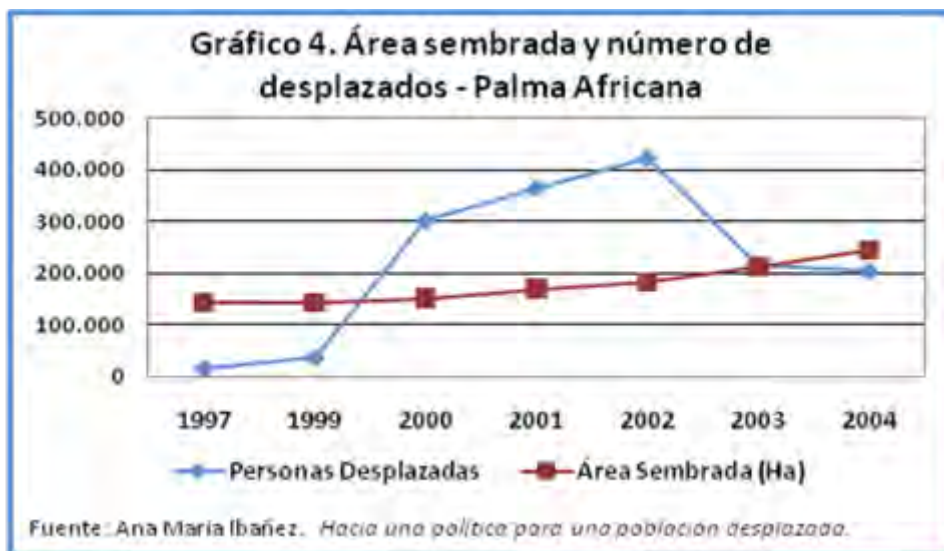
Seguramente, si el Ministro le hubiera prestado más atención al problema del desplazamiento, así como a los campesinos que son más productivos que los grandes empresarios del campo, el país hubiera logrado recuperar al menos 3 puntos de producción, y hoy tendría un crecimiento agrícola mucho más alto que el registrado recientemente⁴⁴. El gráfico 3 demuestra que, pese a la fortuna de haberle correspondido ejercer su alto cargo en un periodo de muy alto crecimiento económico, y pese a los beneficios que les ha concedido a los grandes empresarios rurales, el ministro Arias no ha conseguido que el sector se acerque al nivel de crecimiento de la economía en su conjunto. La diferencia la marcan el peso de los desplazados —aproximadamente el 14% de la población rural— y el desplazamiento, que le ha costado a Colombia entre 2 y 3 puntos del Producto Interno Bruto.

Pero además de sus efectos negativos en el crecimiento del sector agropecuario, el desarraigo de muchas comunidades, tal como sucede en el país, es una crisis humanitaria de unas proporciones gigantescas. Es un drama humano que lleva consigo un problema económico, mucho más grave de lo que se creía. Para entenderlo mejor, vale la pena analizar la supuesta invalidez productiva de los desplazados, de acuerdo con lo que se investigó en 2004. De nuevo, el estudio de Ana María Ibáñez señala la pérdida de activos de los desplazados que tenían entre 13 y 14 hectáreas. Solamente en vivienda, dicha pérdida fue de más de \$9.000.000 por hogar, y en tierras, del orden de \$3.000.000 por familia. El desplazamiento, ese "talón de Aquiles" de la Seguridad Democrática, le ha costado a Colombia

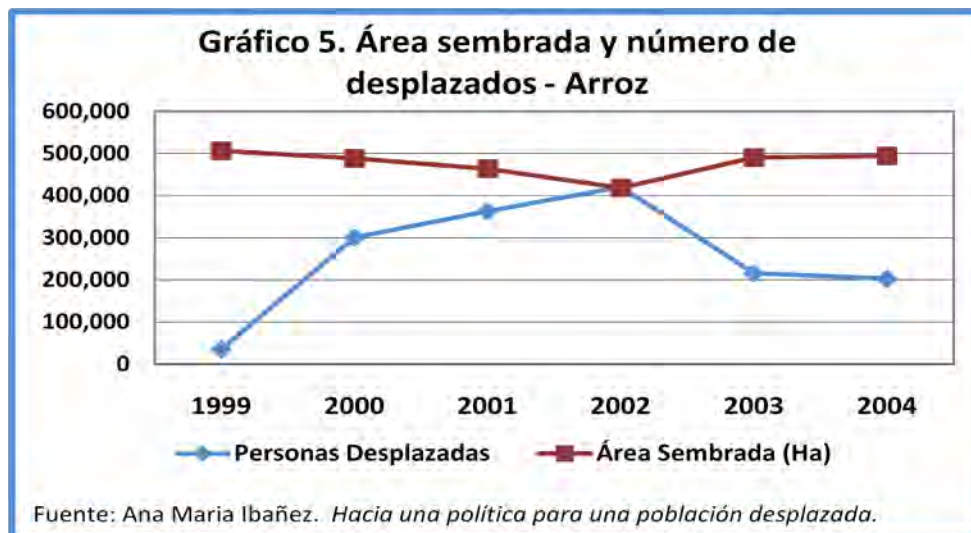
⁴³ Ana María Ibáñez y Andrés Moya. *Do Conflicts Create Poverty Traps? Asset Losses and Recovery for Displaced Households in Colombia*. 2006.

⁴⁴ Según el DANE, en 2007 el PIB nacional creció 7,6%, en tanto que el PIB agropecuario lo hizo apenas al 2,58%.

1,7 % del Producto Interno Bruto, y eso ya son palabras mayores. Esos son los inválidos, esa es la gente que, para el ministro Arias, supuestamente es improductiva.



¿Dónde está la otra cara del problema? El mismo estudio indica (véase gráfico 4) que a medida que aumenta la producción de palma, aumenta el desplazamiento o, en otras palabras, aumenta el desplazamiento y aumenta la producción de palma. El mismo ejercicio, pero con un producto diferente, el arroz (véase gráfico 5) lleva también a una interesante conclusión: en la medida en que aumenta el desplazamiento, baja la producción de arroz, y cuando disminuye el desplazamiento, aumenta la producción de este cereal. De ahí que surjan más preguntas para la reflexión: ¿son los desplazados minusválidos improductivos?, ¿puede el país seguir dándose el lujo de despreciar una solución, como podría ser Carimagua, bajo el argumento del costo económico que implica? Con lo anterior, queda bastante claro que la tesis acogida en el modelo desplazador del ministro Arias de que los desplazados son minusválidos es falsa, con el agravante de reconocer que este problema le acarrea unas consecuencias muy costosas al país.



2.5.2 Empresarios: eje del desarrollo.

La segunda premisa del modelo desplazador es que los empresarios rurales son los ejes del desarrollo, como lo ha dicho públicamente el Ministro. Por eso, Carimagua pone en evidencia ese modelo: todos los subsidios para los empresarios rurales aparecen ofrecidos en la licitación: Agro-Ingreso Seguro y las bondades de la ley 1152 de 2007 que les garantiza la rentabilidad, sumado a los subsidios por revaluación. Cabe resaltar que, hasta hoy, de los recursos de Agro Ingreso Seguro, más del 95% de lo entregado ha sido para los grandes y medianos empresarios, mientras que los pequeños campesinos han recibido entre un 3% y un 4%⁴⁵.

Esta premisa se corrobora cuando se analizan las condiciones concretas que se ofrecen en el negocio de Carimagua: el Gobierno entregaría la tierra en concesión por un largo periodo con un canon irrisorio. Tras algunas entrevistas con empresarios de la palma, se concluyó que lo que más le interesaría del negocio a un empresario son los 50 años de explotación, dentro de los cuales se incluía que en los primeros 9 años se pagarían \$22.800 por hectárea, y después del año 10, cuando ya la palma estuviera produciendo y con 5 años de gracia otorgados por Finagro para el pago de la primera cuota del crédito, se pagarían \$227.000 por hectárea, con un incremento de acuerdo con el IPC. Según el cálculo realizado con el apoyo de empresarios palmeros entrevistados, y ajenos al tema de Carimagua, en el séptimo año, cuando hubieran transcurrido tres o cuatro años de producción y el cultivo estuviera en pleno rendimiento, las ganancias podrían llegar a ser de \$12.000 millones.

Lo único que se puede inferir de las anteriores cifras es que el negocio que se proponía en la licitación de Carimagua era muy bueno para los empresarios interesados en participar. Incluso el pliego de peticiones se modificó para que el monto del canon de arrendamiento se pudiera reducir en el caso de que el proyecto no ofreciera los rendimientos esperados. En cambio, las condiciones para el acceso a subsidios de tierra que se le imponen a los desplazados son radicalmente distintas. De acuerdo con el decreto 4984 del 2007, que es un desarrollo reglamentario del Estatuto Rural aprobado en 2007, los requisitos para acceder a un subsidio de \$25.000.000 someten al interesado a:

1. Identificar el predio algo obvio;
2. Realizar un avalúo por profesionales de la Lonja, lo cual para el caso del Meta ha implicado gastos por más de \$3.000.000;
3. Demostrar calidad mínima de suelos, calidades agrológicas;
4. Solicitar la Licencia ambiental, y cumplir con la calidad mínima de la topografía requerida para el desarrollo del proyecto productivo, además de calcular la rentabilidad del mismo.

Es muy difícil imaginar a un desplazado, que hoy vive de la caridad del prójimo en las esquinas de Bogotá y otras ciudades del país, aspirando a ser un productor agrícola y a tener un proyecto productivo, con semejantes condiciones propuestas por el Gobierno. El analista económico Mauricio Cabrera, de manera acertada concluyó que a los campesinos y desplazados se les quiere aplicar las mismas especificaciones que exige el Banco Mundial para un crédito en millones de dólares. Para citar un ejemplo, en el Valle del Cauca, en una reunión con desplazados, el Gobierno les dijo que les daría subsidios, pero no por tierras

⁴⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, 31 de julio de 2007*. Cálculos del autor basados en los recursos ejecutados a la fecha de la presentación para el programa AIS.

de más de cuatro millones de pesos la hectárea. Cualquiera sabe que difícilmente alguien puede comprar en el Valle del Cauca, hectáreas a ese precio. Esto no deja de ser una burla frente a lo dispuesto por la Corte, y la conclusión a la que se puede llegar es que el ministro de Agricultura no ha entendido qué es el desplazamiento, ni quiénes son los desplazados. Las condiciones impuestas en el Decreto 4984 de 2007, a la luz del mandato establecido en la sentencia T-025 de 2004 son claramente regresivas, ya que les imponen a los desplazados unas condiciones excesivas que impiden un real acceso a la tierra, en este caso a subsidios.

Otro análisis que permite comprender la forma como el Gobierno desarrolla el modelo desplazador es el estudio de los reportes de las cifras oficiales. En estos se afirma que, en el último año, se han adjudicado 18.000 hectáreas a desplazados. En gracia de discusión y teniendo confianza en que, en adelante, se les asignen 20.000 hectáreas por año, a ese ritmo, para distribuir las 4.000.000 de hectáreas de las que se les ha despojado, el Gobierno tardaría 200 años. Por eso es que Carimagua resulta trascendental para el debate: revela el real modelo de desarrollo rural que se viene aplicando en Colombia. En otras palabras, el país está presenciando una nueva contrarreforma agraria, vale decir la tercera. La primera, durante la violencia de los años de 1950; la segunda la adelantaron los "paras" y la guerrilla con base en las armas y la violencia; y la tercera, la está haciendo el ministro Arias con leyes como la 1152 y la 1182 que, por ser tramitadas por la vía institucional, constituyen algo muchísimo más grave para el país.

Es indiscutible que la agricultura necesita un vuelco total y que, por supuesto, debe tener un carácter empresarial, dadas las demandas de la situación presente del sector. Resulta casi imposible comparar la productividad de Colombia con la mayoría de los países que hoy juegan un papel importante en los mercados agrícolas mundiales. Aquí los pobres son más productivos porque sus expectativas son menores, pero los grandes productores son competitivos porque reciben subsidios; en otras palabras, porque de manera burocrática se les asignan sus ganancias.

De ahí que resulte oportuno aprovechar la actual coyuntura, teniendo en cuenta que este es el momento en el que la agricultura tiene todas las posibilidades de salir adelante por la creciente demanda de alimentos y agro-combustibles. Pero la única forma de lograrlo es con un proyecto mucho más ambicioso, que se enfoque en la aplicación de la tecnología, en la investigación precisa y funcional, y en la construcción de la infraestructura necesaria, con el respaldo de los ministros de Hacienda y de Transporte, para poder lograr ese propósito. Eso es lo que falta.

Lo que no se debe admitir es que al ministro de Agricultura se le olvide que, en medio del conflicto, existen unos derechos por los que el Estado tiene que responder y que, si no lo hace, debe rendirle cuentas a la Corte Constitucional. La solución, entonces, además de tener que ver con productividad, también es de equidad. La solución al desplazamiento pasa por la tierra, y en lugar de considerar a los desplazados como peones, hay que apoyarlos para que recuperen sus activos, su capacidad productiva y su crédito, esto es, todo lo que perdieron. Ante ello, ¿por qué no pensar en la propiedad colectiva? El país y el Estado deben garantizarles a los desplazados una vida digna, la que, tal como la definió el investigador Rodrigo Uprimny, significa vivir como se quiere, esto es alcanzar el desarrollo pleno de la autonomía individual; y vivir bien al contar con condiciones materiales de subsistencia; y vivir sin humillaciones, al tener la garantía del respeto a la integridad física y moral⁴⁶. Según el modelo propuesto en la licitación y, en general, en el proceso liderado por el Ministro, para otorgar la explotación de

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-881 de 2002. M. P. Rodrigo Uprimny.

Carimagua a empresarios, el desplazado está lejos de lograr una vida digna; al contrario, la intención es que siga siendo un peón, un humillado.

2.6. Las respuestas del Ministro.

Las respuestas que dio el ministro Arias ante el Senado lo primero que dejan para la reflexión es que es absolutamente inconcebible que para justificar la entrega de Carimagua a un empresario, se tilde de populista la propuesta de que la tierra sea también para los desplazados. A esa expresión acudió, de manera reiterada el Ministro, lo cual de por sí es grave puesto que es una afirmación que proviene de un funcionario del más alto nivel del Gobierno Nacional. Lo segundo que es cuestionable es que para justificar la evasión de su responsabilidad con los desplazados, el ministro Arias hubiera manipulado la información. Porque es absolutamente falso que el desplazamiento haya disminuido gracias a la política de Seguridad Democrática de la administración Uribe y en eso desmienten al ministro las mismas cifras de la agencia gubernamental Acción Social⁴⁷. Arias dijo que, en el 2007, el desplazamiento había bajado a 60.000 personas, gracias a la Seguridad Democrática; pero la verdad es que esa cifra corresponde apenas a dos meses de ese año. La cifra total de 2007 es de 231.224 desplazados, lo cual indica que no se ha logrado controlar el desplazamiento. Es cierto que en 2002 la estadística presentó un pico, pero de ahí en adelante no se ha podido manejar. Aún más, las cifras de desplazamiento muestran un incremento de más del 50% en esta década, y el Gobierno del Presidente Uribe ha contribuido con más del 30% de los tres millones reportados.

La manipulación de las cifras no para ahí. En el caso de la situación del mercado rural de trabajo, el Ministro presentó como éxito un descenso en las tasas de desempleo; pero en esta materia parece que al ministro se le olvidó la economía. No se puede analizar el desempleo sin examinar las otras variables, y eso lo saben todos los economistas: un análisis serio debe incluir lo que ha pasado con la tasa de participación, con la de ocupación y con el subempleo. ¿Cuál es la verdad? La tasa global de participación, es decir, la proporción de gente que trabaja o desea trabajar en el sector rural, se ha reducido significativamente durante esta década, y ha descendido mucho desde el año 2004, cuando la tasa de participación entre enero y marzo (trimestre móvil) era del 59,3 %, mientras que en el mismo periodo de 2008 la tasa fue de 53,2 %⁴⁸. El Ministro también omitió la tasa de ocupación, que ha descendido en el sector rural, pero, más grave aún, no señaló que el subempleo en el campo viene presentando un gran aumento. Al país no se le puede decir que el Gobierno ha reducido el desempleo rural, cuando la verdad es que la merma en las cifras obedece a un profundo desaliento, a que la gente no está buscando empleo en el campo, a que ha descendido la ocupación y el subempleo se ha disparado. Y lo más asombroso es que tal manipulación de datos la hace un Ministro que tiene un doctorado en economía. ¡Increíble!

Otra de las grandes mentiras y falsedades del funcionario es la de mostrar que las áreas sembradas han aumentado, cuando las cifras registran que las siembras de cultivos que produce el campesino han descendido. Se trata de una verdad incompleta, y una verdad incompleta es una mentira. Como también lo son las cifras sobre créditos para los campesinos que, según los gráficos del Ministerio, se han entregado, en la mayoría de los departamentos, sin que sea claro a cuántos campesinos han beneficiado y de dónde se han obtenido estas cifras. La situación real, y que es lo que muestran todas las líneas

⁴⁷ Véase el gráfico 2 en la página 7 de este documento.

⁴⁸ DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares, marzo de 2008.

importantes de desembolsos, es que el 97% del crédito va para los grandes productores del país, y solamente el 3% ó el 5% para el pequeño. En cualquier parte del mundo, el manejo inadecuado de la información es un tema muy grave; aparentemente, en Colombia no lo es.

PRESUPUESTO AIS (Corte 29 de junio de 2007 - en millones de pesos)			
Subprograma AIS	Presupuesto 2007	Ejecución	Porcentaje
1. Apoyos Para la Competitividad (APC)	297.223	112.905	
1.2 Línea Especial de Crédito	125.155	68.590	
Grandes y Medianos Productores	81.809	64.361	93,83%
Pequeños Productores	30.346	4.229	5,17%
Flores, Banano y Palma	13.000		
1.3 Fortalecimiento ICR	60.000	249	
Grandes y Medianos Productores	36.000	241	96,78%
Pequeños Productores	24.000	8	3,22%
2. Apoyos Económicos Sectoriales (AES)	97.245	4.848	
2.1 Cereales	65.364	1.455	
Línea de crédito	31.069	1.455	
Grandes y Medianos Productores	21.748	1.427	98,07%
Pequeños Productores	9.321	28	1,93%
2.2 Arroz	27.881	2.393	
Línea de crédito	11.153	2.325	
Grandes y Medianos Productores	7.807	2.320	99,78%
Pequeños Productores	3.346	5	0,22%
Fortalecimiento ICR	16.728	68	
Grandes y Medianos Productores	10.037	68	100%
Pequeños Productores	6.691	-	
TOTAL (1 + 2 + 3)	\$ 400.000	\$ 121.153	

Fuente: Ministerio de Agricultura

En la defensa del fallido proyecto de Carimagua, el Gobierno además de decir mentiras incurrió también en inexactitudes. Tras escuchar las respuestas que Arias dio al Congreso, respecto de Carimagua, el interrogante que cabe plantear es ¿quién engañó al país? Primero se presenta la idea a los colombianos y a la comunidad internacional de la recuperación de la Orinoquia, mediante un proyecto de bonos verdes, pero después, dentro del mismo Gobierno, se descalifica esa iniciativa. En un momento inicial, el presidente Uribe apoyó la propuesta del ministro Carlos Gustavo Cano, pero su sucesor le cambió la destinación y los beneficiarios, lo cual deja en evidencia las inconsistencias dentro del mismo Gobierno.

Cosa similar sucede con el proyecto que se concreta con Fundes para crear una aldea productiva que involucra a campesinos y desplazados, y sobre el cual el ministro Arias aún le debe una explicación al país: ¿por qué lo engavetó y lo convirtió en una opción para los empresarios? En ese mismo estilo de

presentar la realidad de manera amañada, resulta inaudito que el ministro de Agricultura exhiba en el debate una fotografía de un colombiano desplazado para sustentar que la anterior política de reforma agraria era un desastre y que, por tanto, ahora no hay que darles tierra a los desplazados. Esa fotografía lo que demuestra es la ineficacia de la política agrícola actual; la irresponsabilidad de un ministro que no ha sido capaz de rescatar de esas precarias condiciones de vida a ese desplazado y su familia, después de seis años de Gobierno. Si su política fuera un éxito, la imagen debería ser la de ese mismo colombiano, pero viviendo en una casa decente y produciendo lo que debería producir.

Valió la pena realizar el debate sobre Carimagua por varias razones. En lo personal, la satisfacción de haber recibido el apoyo de muchos colombianos de diferentes sectores que ofrecieron información muy valiosa, por estar en desacuerdo con los intentos de un alto funcionario de este Gobierno de desconocer los derechos de un grupo de compatriotas que viven en condiciones infrahumanas. Pero, además, el poner en la agenda política del país el caso de Carimagua tiene de positivo que ha permitido hacer evidentes varias realidades. Primero, que el Gobierno sí tiene una política para los desplazados: y que esta consiste en negarles el acceso a un factor esencial de producción como la tierra, en ponerles todas las trabas posibles, e impulsar leyes como la 1152 con la que se justificó, sin que esta hubiera entrado en vigencia, la entrega de Carimagua a los empresarios, mientras que, por medio de la misma, las obligaciones en materia agraria fueron transferidas a una entidad como Acción Social que no estaba preparada para ello, con lo cual, finalmente, se dejó a esas comunidades en el limbo.

Un segundo aspecto revelador del debate sobre Carimagua es la puesta en evidencia de que sí hay un modelo de desarrollo rural, pero que, en este caso, se trata de un esquema desplazador, que parte de la premisa de que los desplazados son minusválidos productivos, mientras que los empresarios del campo son el gran motor del desarrollo. Ese modelo desplazador no les devuelve las cuatro millones de hectáreas a los desplazados, ni les da a los campesinos la tierra que se merecen. Igualmente, preocupa la absoluta ignorancia del Ministro sobre aspectos sustantivos en materia de desarrollo rural y de los problemas políticos del país, como que la tierra es la causa y, por tanto, la solución del desplazamiento y que, junto a la tierra, se precisa devolverles su capacidad productiva, esto es el crédito, las mejoras que tuvieron y su capital social.

El Gobierno, por intermedio de sus ministros, ha dicho que la Seguridad Democrática será capaz de acabar con el narcotráfico y con el conflicto armado. Pero si el mismo Gobierno no reconoce la necesidad de restituirles cuatro millones de hectáreas a los desplazados, y de hacer la reforma agraria que se necesita, –con mecanismos modernos y con impuestos– de hacer de esas extensiones tierras productivas en manos de los campesinos, si no se opta por estas vías, estaría sembrando una nueva semilla para la violencia. El Gobierno puede tener éxito aniquilando al secretariado de las FARC; puede meter en cintura a los treinta mil ex combatientes del paramilitarismo, pero con todo ello no eliminará la violencia. Lo dijo el ex ministro Rudolf Hommes muy claro: "Negarle a esta población campesina, con el pretexto de que son incapaces, la oportunidad de volver a ser propietarios y confinarlos a un papel de modernos aparceros es una forma de violencia virtual, de arriba hacia abajo, que ha probado tener consecuencias funestas y que al Estado no le corresponde promover"⁴⁹

Por eso, al hacer el balance de este debate resulta incomprensible que a un Ministro que, según la Procuraduría General de la Nación, viola 8 artículos de la Constitución y que desconoce el mandato de la Corte Constitucional, no le suceda nada, cuando lo que los colombianos esperamos es, al menos, una

⁴⁹ Rudolf Hommes. El problema de Tierras. Portafolio. Bogotá, Marzo 17 de 2008.

excusa válida: la verdadera razón por la cual se tomaron las decisiones que se tomaron sobre ese predio de la Orinoquia. Pareciera como si en este país los ministros se sintieran autorizados a callar ante sus fiscales, en este caso, los miembros del Congreso. Y mucho menos se debe aceptar, tal como lo expresaron algunos senadores amigos del Ministro, que tales comportamientos deben justificarse por el 84 % de la popularidad del presidente de la República. Pero resulta que quien disfruta de esos niveles de popularidad es el presidente Álvaro Uribe, no su ministro.

Es probable que el Ministro se halle en problemas jurídicos por la violación de la Constitución y por el desacato a las órdenes de los jueces. También es posible que haya un prevaricato y que se haya presentado abuso de la función pública. Por todo esto, vale la pena examinar si, por ejemplo, la Ley 1152, que Acción Social dijo que era regresiva, no es también inconstitucional. Cuando estalló el escándalo y después, cuando se adelantaron los debates, el Ministro fue reiterativo al decir que la licitación no se había adjudicado. Lo que nunca explicó fue por qué si todo el proceso había sido transparente y claro y él estaba tan seguro de lo que se venía haciendo, se echó luego marcha atrás. Lo cierto es que Carimagua se frenó por el escándalo que se armó en la opinión pública y por la intervención de la Procuraduría General. Carimagua era apenas la punta del iceberg: detrás de este proyecto venían cuatro más en la Orinoquia colombiana que suman casi cien mil hectáreas. Proyectos que iban a ser manejados con un procedimiento igual, y con la justificación de que había que arrendarlos a bajo precio para que fueran rentables. Los casos son: Sabanas del Zafiro, en Vichada, con ocho mil hectáreas; Mayoragua, en Meta, con tres mil hectáreas; Pinares de Orinoquia, en Meta, con cuarenta y cinco mil hectáreas y Primavera, en Vichada, con treinta y ocho mil hectáreas⁵⁰.

El Ministro estaba muy preocupado porque si se les entregaba la tierra a los campesinos, éstos la podrían vender a unos pocos compradores. Sin embargo, las decisiones que él estaba tomando eran para que un solo empresario se quedara con las once mil hectáreas de Carimagua, y para que cuatro se quedaran con cien mil hectáreas en varios lugares de la Orinoquia. De nuevo, las preguntas que muchos hoy nos planteamos son: ¿es ese el modelo de desarrollo rural que el país requiere?, ¿es esa la forma de responder al mandato de la Corte Constitucional respecto de los desplazados, que no habla de darles limosnas, sino de reconocer sus derechos y restablecer su capacidad productiva?

Otro aspecto sustancial del debate sobre Carimagua es que este ejercicio puede servir para entender que la política de Seguridad Democrática no ha controlado el desplazamiento; al contrario, la mitad del desplazamiento de esta década se ha dado durante la vigencia de esa política. Más aún -ya se había dicho antes- el "talón de Aquiles" de la Seguridad Democrática es el desplazamiento por una razón: el 70% de los desplazados no quieren volver a su tierra, porque con tal política el Gobierno no les garantiza condiciones para reincorporarse a sus antiguas labores. Esa política, que nos ha permitido a los colombianos movernos por las carreteras, sentir una sensación de tranquilidad, y que ha contribuido a aumentar la inversión, con resultados que nadie niega, no ha sido funcional para frenar el desplazamiento. Tampoco deja de ser preocupante que la otra gran política del Ministerio de Agricultura, esto es, la de los biocombustibles como lo señalan las investigaciones antes citadas, esté contribuyendo al desplazamiento, en la medida en que aumentan las siembras de palma.

Es probable que al Ministro de Agricultura lo absuelvan sus amigos, la bancada del Gobierno, en el Congreso, pero no el país. Poseer las mayorías en el legislativo no significa tener la razón. Para actuaciones como esta, en las cuales ha habido mentiras, manipulación de cifras y violación de la

⁵⁰ Ministerio de Agricultura. "Perspectivas agropecuarias, primer semestre 2008". Presentación realizada por Juan Camilo Salazar Rueda, Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Enero de 2008, Bogotá.

Constitución Política y que ha pasado por encima las órdenes de la Corte Constitucional, las absoluciones políticas no son las que cuentan. Lo que cabe esperar es que prosperen las acciones jurídicas, la moción política, y, ante todo, el rechazo de la sociedad.

2.7. Jurídicamente, ¿qué era Carimagua?

La representante a la Cámara Liliana Barón, liberal del Casanare, realizó el 2 de abril en la Comisión Quinta de esa corporación un debate sobre el mismo tema de Carimagua. En su intervención hizo un agudo análisis sobre las dudas jurídicas que generaba la licitación, particularmente la inquietud sobre qué tipo de contrato o forma jurídica era la que se iba a establecer una vez se entregara a un particular la explotación del predio.

Frente a este punto, la representante Barón señaló lo siguiente⁵¹:

"Con esta confusión jurídica me di a la tarea de examinar qué naturaleza jurídica tiene el negocio en realidad, y en este orden de ideas establecer las leyes o normas que lo regulan.

Ante todos estos interrogantes encontré lo siguiente:

¿Es una asignación modal? Esta opción se descarta de inmediato, pues esta figura corresponde a asignaciones testamentarias en el ámbito sucesoral, y esto solo es posible cuando una persona natural muere, y este, por supuesto, no es el caso.

¿Es un usufructo? Puede pensarse que es un usufructo siendo el INCODER el nudo propietario que está dejando un bien para que sea usufructuado o se beneficie, en este caso el adjudicatario de la licitación. Pero, definitivamente, éste no es el negocio, ya que en el pliego no se habla de solemnidad alguna y para el perfeccionamiento de este tipo de contrato se requiere que sea por escritura pública.

¿Es un arrendamiento? También pudiera pensarse que se trata de un contrato de arrendamiento. Además, en la lectura del pliego se aprecian varios elementos de la esencia de este tipo de contratos, en el cual lo más claro es el valor que se cobra, que pareciera un canon de arrendamiento.

Pero si lo que se quiere es arrendar la tierra, la pregunta sería: ¿para qué se necesita que el adjudicatario (arrendatario) tenga un patrimonio de quince mil millones de pesos y tenga ingresos de cincuenta mil millones durante los últimos siete años (requisitos estos exigidos en el pliego), máxime si el valor de arrendamiento de la hectárea por año es de \$21.551? Si esto es lo que quiere el Gobierno, la estrategia ha debido ser la de democratizar la entrega del predio y eliminar los requisitos impuestos en el pliego referentes a capital e ingresos, con lo cual muchos campesinos de la región y desplazados estarían dispuestos a optar por el arrendamiento.

En el título del pliego de condiciones se habla de cesión de derechos de explotación, por lo que queda la duda, **¿es una cesión?** Pero esta posibilidad se elimina de inmediato teniendo en cuenta que la cesión se refiere única y exclusivamente a obligaciones personales. Se puede ceder un crédito, un derecho herencial, un derecho litigioso, pero no es posible ceder bienes. Y Carimagua, claramente, es un bien

⁵¹ Liliana Barón Caballero. Argumentos de la representante Liliana Barón en el debate de Carimagua, promovido en la Comisión V de la Cámara, por los representantes del Partido Liberal Colombiano, integrantes de esta comisión. Manuscrito. Bogotá, 2 de abril de 2007.

inmueble; adicionalmente, para que exista cesión es necesaria la aceptación y aquí no existe una obligación personal, ni la aceptación de la cesión por parte del acreedor, debido a que en este caso no hay acreedor.

Y por último, nos preguntamos **¿es una concesión?** Aun cuando en el pliego no se habla de ello, podríamos estar frente a un contrato de concesión o, al menos, se presume; esta figura es la que más se acerca a lo que el Gobierno quiere.

Desde nuestro punto de vista, se trata de una concesión porque estamos hablando de un predio de propiedad de la Nación. Es más, en un momento creí que el Gobierno estaba planteando una concesión, pues en el pliego se estipuló la cláusula de reversión, típica para este tipo de contratos, en los que una vez se acaba el plazo de la concesión, lo realizado por el concesionario revierte a favor del Estado. Ejemplo, la vía hecha por el concesionario queda para la disposición absoluta del Estado, con el peaje correspondiente; en el tema petrolero sucede igual, los CPF (Central Processing Facilities) cuando la infraestructura pasa a ser propiedad del Estado. Para sorpresa, el pliego de condiciones de Carimagua habla de reversión, pero el contenido de la cláusula dice otra cosa diferente, ya que no establece la obligación del adjudicatario de dejarle algún beneficio al Estado, de revertir algo.

Con todo ello, y aunque las condiciones en el pliego no son claras, sugiero que se trata de una concesión, por cuanto la Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades, ha dicho que cuando se trate de exploración y explotación estamos frente a una concesión.

El artículo 76 de la ley 80 de 1993 habla de los contratos de exploración y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. En este caso, estamos frente a la explotación de un recurso natural renovable (explotación de un predio de propiedad de la Nación, que genera beneficios económicos) y dice el mencionado artículo que en estos casos no se aplica la ley 80 (no es una concesión de obras, telecomunicaciones, servicios públicos o servicio postal, entre otros) y que debe regirse por la legislación especial que le sea aplicable, explicando además que las entidades dedicadas a dichas actividades determinarán en sus reglamentos internos el procedimiento de selección de los contratistas, las cláusulas excepcionales por pactarse, las cuantías y los trámites a que deben sujetarse.

En este orden de ideas, al no existir legislación especial, hay que crearla, y después de ello, tal como lo establece la norma, la entidad —en este caso INCODER—, debe determinar, en su reglamento interno, el procedimiento de selección.

Nada de esto se hizo para el trámite de esta licitación, y ello sin mencionar que el director del INCODER no tiene, dentro de sus funciones, la de entregar para la explotación económica recursos naturales o predios de propiedad de la Nación. Sólo tiene la facultad, tratándose de terrenos, de adjudicar en las diferentes formas que estipula la Ley de Desarrollo Rural para el caso de baldíos, y aquí estamos hablando de un bien fiscal"⁵².

Fue en esta sesión del 2 de abril, en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, donde el ministro Andrés Felipe Arias admitió, a regañadientes, que el proceso de Carimagua había llegado a su fin, y que jurídicamente se iba a proceder a la cancelación de la licitación GG 2007 del INCODER. De esta manera, se había logrado desmontar un modelo de desarrollo para el campo, caracterizado por ser excluyente y favorecedor de intereses particulares.

⁵² Liliana Barón Caballero Op. cit

2.8. Carimagua no va más (Resolución 582 de 2008 del INCODER).

El 15 de abril de 2008, el gerente general del INCODER, Rodolfo Campo Soto, emitió la Resolución 582, por medio de la cual se revocaba la Resolución 3452 de 7 de diciembre de 2007, que ordenó la apertura de la licitación pública N°GG2007, con el objeto de ceder los derechos de explotación que, en su calidad de propietario, el instituto tiene y ejerce sobre los predios el Tomo, Mapiria, Yopare y la Alegría.

Este acto administrativo tiene varios elementos que merecen ser analizados con detenimiento. En primer lugar, resulta curioso que para tomar tal decisión, que el mismo Ministro había anunciado en la Comisión Quinta de la Cámara, se haya contratado un nuevo abogado para que emitiera un concepto que justificara la decisión de revocatoria. Una de las constantes en todo el caso de Carimagua es que las acciones jurídicas más relevantes tomadas en el proceso fueron elaboradas por abogados externos a las entidades, particularmente al INCODER.

En segundo lugar, y lo más grave, es la argumentación usada para la revocatoria. De dicha resolución se hace evidente que en ningún momento se acepta la responsabilidad por todo lo ocurrido durante el cambio del destino del predio y el proceso de licitación.

La debilidad de esta última resolución consiste en que ésta no logra justificar de manera clara ninguna de las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo para revocar un acto. Dichas causales son: 1) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; 2) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, y 3) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Aunque se busca sustento en la causal segunda, el abogado consultor afirma que: "Si bien el auto de apertura de la licitación GG 2007 no es contrario ni atenta contra el interés público social, existen razones de esta índole que ameritan revocarlo. El debate político con la oposición y jurídico con los órganos de control en torno al cambio de destinación, que reiteramos es del todo lícito, condujo a una decisión. Para garantizar la aplicación del principio de la supremacía del interés y de transparencia, se designó a una comisión de expertos de alto nivel con el fin de que determinara el uso que en forma definitiva se le debe dar a los predios del globo denominado Carimagua. La controversia que se generó resulta un claro acontecimiento sobreviviente (sic) que no podía prever el INCODER al momento del inicio del proceso de selección, pero que, una vez presentada, le impone su examen y la adopción de medidas y determinaciones que permitan, en un ambiente amplio y de cara a la opinión pública, resolver el asunto de manera satisfactoria, haciendo siempre prevalecer el interés general sobre los particulares"⁵³.

La razón de un hecho sobreviniente con el argumento de que la Comisión de Expertos sugiere darle mayor transparencia al proceso licitatorio, es contradictoria con la misma resolución que al inicio de sus considerandos afirma que "la referida Comisión no ha entregado sus recomendaciones y resulta inconveniente que el Instituto mantenga, en forma indefinida, la suspensión de la licitación Pública".

Pero, además, esgrimir como razón para que proceda la revocatoria directa del acto la necesidad de darle mayor amplitud al principio del interés general y de transparencia, resulta totalmente impertinente e improcedente frente a la taxatividad de las causales que expresamente consagra el artículo 69 del C.C.A. Mejor le quedaría al Ministro reconocer la manifiesta violación del interés general

⁵³ Incoder. Resolución 582 de 2008.

y la ilegalidad del objeto mismo de la resolución para dar procedencia a la revocatoria en términos legales.

Seguramente, el proceso de licitación se realizó de acuerdo con las normas legales de contratación. El problema es que la licitación nunca debió haber nacido, porque su objeto va en contra del interés general, desconoce conceptos de la Procuraduría y viola mandatos concretos de la Corte Constitucional. Por tanto, es el objeto mismo de la licitación el que debe ser revocado.

2.9. Reflexiones de un debate

Carimagua es el reflejo de cómo, en medio de una tensión, el Gobierno se inclina hacia los intereses de los empresarios. Se hizo evidente la forma como los desplazados pierden, sin importar que tengan derechos constitucionales fundamentales que el Estado tiene el deber de garantizar, proteger y realizar de manera urgente y eficiente. Frente a la situación generada por el desplazamiento, la Corte ha señalado que el Gobierno Nacional no ha asumido, con la suficiente responsabilidad, sus deberes. A pesar de que se ha avanzado en la respuesta de urgencia ante un hecho de desplazamiento y en la garantía de algunos derechos, el eje central del desplazamiento no ha sido abordado por medio de una política pública que plantee soluciones de fondo alrededor de su causa fundamental: la tierra. Al contrario, el Gobierno asume una estrategia que cierra cualquier posibilidad de acceso a ella, tanto por acción como por omisión. Más aún, ese modelo desplazador que quedó en evidencia en el debate, refuerza las causas de una violencia que permitió que mucha tierra quedara abandonada. Además, esa estrategia se consolida por la vía de actuaciones administrativas de las autoridades públicas; y de leyes que buscan legalizar lo ilegal.

En el primer caso, Carimagua es el mejor ejemplo: una actuación administrativa liderada por un ministro del despacho, que en menos de 15 días cambió el destino del predio con el objeto de que dicha tierra no fuera entregada a los desplazados, sino a empresarios, a unos costos considerablemente bajos. La segunda manera ha sido la puesta en vigencia de leyes como la 1152 del 2007 que crea el Estatuto de Desarrollo Rural y la ley 1182 del 2008 que establece un procedimiento rápido y eficaz, por medio del cual una persona que posea un título que lleve la llamada falsa tradición sobre un predio, pueda sanearlo; y numerosos decretos que entorpecen el acceso de los desplazados a los servicios, cuyo mejor ejemplo es el decreto 4984 de 2007, que establece los requisitos y condiciones para el acceso a subsidios para tierra a desplazados y campesinos. El resultado es un modelo complejo y coherente que combina actuaciones administrativas y estrategias legislativas para favorecer intereses particulares.

El modelo desplazador tiene una íntima relación con procesos de captura del Estado o de reconfiguración cooptada del Estado, como lo plantea Luis Jorge Garay⁵⁴. Procesos legislativos y administrativos, como los enunciados anteriormente, que son reflejo de cómo el debate político se instrumentaliza, permiten evidenciar los procesos por medio de los cuales intereses particulares reemplazan completamente al bienestar general y los intereses colectivos dentro del proceso político. En este caso en particular, este bienestar requiere una protección especial e implica para el Estado una serie de deberes que se derivan de la Constitución y de fallos judiciales. Esta estrategia de desplazamiento que mezcla violencia y estrategias legales (más no legítimas), se refleja en una serie de

⁵⁴ Luis Jorge Garay. *La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de la captura económica del Estado*. Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá, 2008.

<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/reconfiguracion%20cooptada%20del%20estadoi.pdf>

indicadores, señalados a lo largo del documento, que muestran cómo el sector agropecuario se ha afectado duramente y cómo las condiciones económicas y sociales de miles de campesinos se han deteriorado seriamente por su condición de desplazados.

3. ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA

3.1. Recomendaciones de los organismos internacionales.

Si la pérdida de la tierra por la violencia ha sido la causa más importante del desplazamiento, el acceso a la misma tiene que ser parte sustantiva de la solución. Mientras la seguridad no llegue a las zonas expulsoras, de manera que se facilite el retorno de los desplazados, habrá que adoptar soluciones que, dada la naturaleza campesina de los implicados, serán medidas transitorias. Por consiguiente, la verdadera salida a esta crisis humanitaria debe enmarcarse en dos nuevas realidades; primero, es imprescindible que haya paz en el campo; y segundo, es necesario llevar a cabo un verdadero proceso de modernización de la producción rural, que no se puede limitar a la expansión de las llamadas islas de modernidad, como las flores y la palma de aceite, entre otras opciones, que hoy se mezclan con las precarias agricultura y ganadería campesinas.

Se requiere un desarrollo empresarial del sector rural, y particularmente de sus productores pobres, dentro del supuesto de que el país avanzará definitivamente hacia la solución del conflicto armado: un conflicto real que el Gobierno niega de manera obstinada. Dos temas se plantean como importantes para iniciar este proceso: el mercado de tierras y las alianzas público-privadas. Para que el debate de Carimagua no quede solo en críticas, se presentan algunas ideas sobre estos dos temas, que en el caso colombiano, adquieren particular importancia.

3.2. Mercado de tierras.

Colombia ha vivido varias contrarreformas agrarias. Para infortunio del país, la última, vinculada explícitamente con el desplazamiento, ha generado tal concentración de la tierra que ha llegado a niveles incomparables con países similares. De acuerdo con el Banco Mundial, el índice de Gini relacionado con la propiedad agraria rural para el 2005 fue 0,85, mientras el promedio de América Latina fue de 0,81. Lo anterior, sumado al Gini de la concentración del ingreso —0,54— ubica a Colombia como uno de los países más desiguales del mundo. Pero a este tema se le agrega otro aún más grave, y es que no hay mercado de tierras. Los grandes empresarios aducen que las tierras de buena calidad están en manos de testaferros de paramilitares y de narcotraficantes, que no reaccionan a las señales de precios. Es decir, lo que antes sucedía, que era el intercambio de tierras entre grandes propietarios, dejó de serlo porque quienes las poseen las requieren para tener poder territorial, y no para fines productivos.

A su vez, al observar las incautaciones oficiales de estos predios, es evidente la poca intención o capacidad del Ejecutivo para recuperarlos. A esto hay que sumar las complicaciones surgidas por la ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), debidas a que algunas competencias del INCODER fueron trasladadas a otras entidades, complicando así los trámites burocráticos. El tema de protección y adjudicación de tierras a desplazados implica altos niveles de coordinación entre el INCODER, la Unidad Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, las Oficinas de Instrumentos Públicos y

la Comisión Nacional de Reparación, entre otras, para lograr, por lo menos, avances en registro de bienes, protección de derechos informales, definición del número de terrenos de la Nación, consolidación de la extinción de dominio y combate al testaferrato⁵⁵.

Según cifras de la Dirección Nacional de Estupefacientes, a abril de 2008, de las cerca de dos millones de hectáreas en proceso de extinción de dominio, apenas 48.000 habían surtido ese trámite. A lo anterior se suma el hecho de la entrega de ínfimas cantidades de tierra a los campesinos. Durante el período 2002–2007 se han adjudicado solamente 123.557 hectáreas a 9.128 familias, lo cual correspondería a 13,53 hectáreas/familia. Estas cifras son insignificantes frente a los tres millones o cuatro millones de hectáreas que perdieron los desplazados y a los tres millones de personas en esta situación. De las tierras adjudicadas por el Ministerio de Agricultura en el mismo periodo, el 48,9% fue para la población desplazada y el restante 51,1% para campesinos, afro-colombianos, indígenas, profesionales y reincorporados.

De acuerdo con las cifras del Gobierno⁵⁶, el número de hogares desplazados es de 549.006, esto es un total de 2.452.152 personas. Es decir, realmente, sólo han recibido tierras el 0,95% del los hogares desplazados registrados en Acción Social. Pero si se toman las cifras de Codhes, que aseguran que existen más de tres millones de desplazados, las familias beneficiarias serían menos del 0,8%, aproximadamente. La conclusión obvia es que, en Colombia, el mercado de tierras se encuentra paralizado, tanto para los grandes productores como para los campesinos pobres, y mucho más para los desplazados.

Como se analizó en el primer acápite de este trabajo, la historia de la tierra en Colombia está llena de intentos fallidos de reformas agrarias y de fracasos. El desarrollo rural en el país sigue siendo una tarea pendiente, ya que los diferentes esfuerzos no han generado ni progreso ni el bienestar general del campesinado. De acuerdo con el DNP, en el segundo trimestre de 2006 la pobreza urbana fue del 39,1%, y la rural del 62,1%. La misma resalta que la pobreza extrema urbana para el mismo periodo fue del 8,7%, mientras la rural fue del 21,5%. Según el Banco Mundial, para el 2005 el 0,45% de los propietarios tenía el 57,3% de la superficie en predios superiores a 500 hectáreas, mientras que el 24,2% del área pertenecía al 97% de los propietarios en predios menores de tres hectáreas. La situación es aún más grave con los desplazados.

Como la solución obvia es una verdadera reforma agraria —hoy poco viable políticamente— resulta importante analizar las propuestas actuales para construir un mercado de tierras. Como señala el premio Nobel Joseph Stiglitz, "la inexistencia de un mercado de tierras, es un caso extremo de falla de mercado para el sector agrícola"⁵⁷. Muchos análisis de organismos internacionales, como la FAO y la CEPAL, frente al problema de la tierra han dicho que el reconocimiento de este fenómeno puede conducir a las economías a "reducir la pobreza rural, y darle mayor dinamismo al mercado de tierras, con el fin de obtener mayor eficiencia, equidad y ganancias dinámicas"⁵⁸.

⁵⁵ PNUD. Revista "Hechos del Callejón" N° 32. "El primer paso, identificar las tierras perdidas". Febrero de 2008, Bogotá.

⁵⁶ Cifras al 31 de marzo de 2008 de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

⁵⁷ Joseph E. Stiglitz.(1987), "Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies", *The World Bank Research Observer*, vol. 2, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, Enero.

⁵⁸ FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1995a), *Mercado de tierras en el Ecuador: estudio integrado regiones litoral y sierra*, Roma. (1995b), *Mercado de tierras en México*, Roma. (1994), *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudios de casos*, Roma. CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2003, *Mercado de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: Una Realidad Incompleta*, Santiago de Chile.

La CEPAL afirma que las políticas estatales encaminadas al mercado de tierras deben basarse en el perfeccionamiento de la oferta de estas, mediante programas de registro de la propiedad y de demanda, de reducción del precio de este bien o eliminación de ciertas subvenciones. Por consiguiente, el Estado debería intervenir para mejorar el acceso de los pobres a la tierra de la siguiente manera:

- a. Eliminación de subvenciones en función de la escala: cuando se otorgan créditos a tasas reales negativas, se termina por favorecer a los grandes terratenientes, ya que estos tienen mayor acceso a este tipo de información y asesoramiento jurídico de las mismas entidades del Estado, además de la preferencia que las instituciones financieras les conceden con respecto a los pequeños agricultores.
- b. Mejoramiento del régimen tributario sobre las tierras: se propone un régimen de impuestos progresivos sobre dichas propiedades, tendiente a impulsar a los grandes terratenientes a subdividir sus inmuebles y a vender parte de ellos, aunque la dificultad de este planteamiento nace de las relaciones de poder que rodean estos temas y la facilidad de evasión, mediante la utilización de divisiones simuladas o el testaferrato.
- c. Registro de tierras: los costos de transacción derivados de los procedimientos de registros dificultan el dinamismo de este mercado por ser burocráticos y complejos. Además, hay que agregar que el alto nivel de informalidad que existe respecto a los derechos de tierra impide contar con datos claros sobre la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, principalmente la rural, al igual que garantizar los derechos a la propiedad de los campesinos en su calidad de propietarios, poseedores o tenedores.
- d. Programas de concesión de títulos de propiedad: la posesión de un título registrado aumenta la seguridad del titular en cuanto a su desempeño futuro, lo que contribuye a mejorar la productividad, y a que el agricultor tenga incentivos para invertir en maquinaria o insumos. Además, le serviría de garantía ante las entidades financieras para créditos de inversión. Pero lo que realmente se lograría con este tipo de programas es una transferencia efectiva de riqueza.
- e. Bancos hipotecarios y de tierras que le otorguen preferencias de créditos a los campesinos, o que adquieran grandes propiedades y revendan parcelas más pequeñas, ya que la falta de financiamiento constituye un obstáculo importante en los esfuerzos para facilitar el acceso a la tierra.

Lo evidente hoy es que la adjudicación de tierras sólo logra resultados significativos si se introducen cambios en la estructura de poder de la sociedad y se crean condiciones institucionales para el desarrollo integral del sector rural. En el fondo, se trata de una decisión política que el país no ha tomado y que no se vislumbra en un futuro próximo: realizar una reforma agraria incluyente que ayude a mitigar el problema de la pobreza rural y en especial el de los desplazados.

3.3. Alianzas público-privadas

Algunas instituciones como el IFPRI (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias) proponen como solución al problema de tierras la posibilidad de "formar alianzas público-privadas". Con recursos y conocimientos, las organizaciones públicas y privadas pueden lograr mayor eficacia en la producción y en el suministro de productos y servicios agrícolas; además de la inserción de los pequeños

productores al sistema productivo a gran escala y el mejoramiento de la posición competitiva de los mismos en los mercados.

Desde los 90, los países desarrollados han utilizado el concepto de alianzas público-privadas para mejorar la calidad de los servicios públicos en materia de salud, educación e infraestructura, amén de otros sectores, además de convertirse en piedra angular de las políticas de investigación, tecnología e innovación para el desarrollo socioeconómico. Esto podría ser una buena alternativa para el desarrollo y el mejoramiento de la competitividad de los países menos desarrollados.

Los actores públicos y privados del sector agrícola tienen diferentes intereses. El sector privado, por lo general, responde a diversos motivos como la maximización de las ganancias y la rentabilidad económica, el aumento de la productividad, la competitividad, un mejor posicionamiento en el mercado, la reducción de costos, el aumento de la calidad y de la diversidad de productos y el aumento de su participación en el mercado o la búsqueda de la confianza del consumidor.

A su vez, el sector privado campesino suele fijar su atención en la reducción de la vulnerabilidad y la maximización de sus rendimientos con los pocos recursos disponibles, mientras que el sector público dirige sus esfuerzos hacia el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, buscando responder a los intereses de la sociedad en su conjunto.

A pesar de la amplitud de intereses que persiguen los actores públicos y privados, este tipo de alianzas pueden redundar en beneficios sociales para todo el sector agrícola. Es ahí, en el espacio del interés común, donde convergen estos intereses; y es por esto que los individuos, organizaciones o entidades deciden formar parte de una alianza, ya que consideran que van a beneficiarse de alguna forma específica.

3.4. ¿Una Revolución Verde?

Un ejemplo de lo explicado anteriormente es la "Revolución Verde", una iniciativa desarrollada en las décadas de los años 60 y 70, como respuesta a un aumento de los precios de los alimentos similar, aunque mayor en términos reales, al que actualmente se está presentando. Esta iniciativa se caracterizó por la búsqueda de mayor productividad de los cultivos, además de la expansión del área sembrada y el desarrollo de fertilizantes orgánicos y pesticidas que respondieran a los aumentos en productividad. Lo anterior respaldado por un mayor acceso a desarrollos tecnológicos y científicos.

Aunque la "Revolución Verde" tuvo sus contradictores, organismos internacionales como IFPRI afirman que, sin este proceso, el aumento de la pobreza y del hambre mundial en ese momento pudiera haber sido considerable; no solamente por las implicaciones relacionadas con la seguridad alimentaria y la incidencia en los aumentos en productividad para los campesinos y productores, sino porque, gracias a este proceso, se pudo desarrollar la economía rural no agrícola que permitió mejorar la calidad de vida de la población campesina⁵⁹.

¿Existe en Colombia la necesidad de una "Revolución Verde"? En este momento, un esfuerzo de este tipo sería necesario para enfrentar, por un lado, una posible crisis alimentaria mundial y, por el otro, una oportunidad real para las miles de familias desplazadas por la violencia de las dos últimas décadas.

⁵⁹ IFPRI. Green Revolution. Curse or Blessing? 2002.

Teniendo en cuenta la política actual del Gobierno, enfocada en la producción de biocombustibles -una de las principales causas del aumento mundial de los precios de los alimentos- la posibilidad de incrementar la producción de los cultivos que responden a este problema es remota. Pero más remota aún es la posibilidad de que los millones de desplazados sean parte de este nuevo proceso, que los llevaría a salir de la miseria en la que la mayoría se encuentra. Esta sería una oportunidad clara de desarrollo para el sector agropecuario colombiano y parte de la solución para enfrentar el mayor problema que tiene la política de Seguridad Democrática del actual gobierno: el desplazamiento.

3.5. Propuestas de la autora.

Dado que Carimagua ha sido la clara expresión, en lo rural, del modelo de desarrollo del actual Gobierno, las recomendaciones deben partir de un viraje necesario en dichas prioridades. Es fundamental que el Estado asuma su responsabilidad indelegable de responder por los derechos de todos los ciudadanos, especialmente de los más débiles. Se exige cambiar la ecuación Seguridad Democrática, confianza inversionista y cohesión social por la garantía de los derechos, cohesión social, Seguridad Democrática y confianza inversionista.

Con respecto al sector rural, se exige el replanteamiento de la actual política que ha resuelto la tensión entre derechos de los campesinos e intereses de los empresarios del campo, en favor de éstos últimos. Adicionalmente, se debe reconocer que la concentración de la tierra ha sido históricamente un factor de violencia, de baja productividad y de desigualdad social, elementos que se han traducido en la incapacidad de cerrar la brecha rural-urbana.

Para terminar, es necesario replantear la estrategia rural actual del país, en cuanto a la política de crédito y subsidios, fuentes de recursos para el fortalecimiento de las instituciones, y la transformación productiva a partir de una política tecnológica seria. Éstas serían algunas sugerencias:

- a. **Política de crédito y subsidios:** se requiere congelar los créditos y subsidios para los grandes productores. Las políticas de Agro Ingreso Seguro (AIS) deben estar enfocadas prioritariamente hacia los pequeños propietarios que son los que presentan mayor dificultad para acceder a créditos por parte del sector privado.

Desde agosto del 2002 hasta febrero del 2008 el Ministerio, por medio de Finagro, ha entregado 12,0 billones de pesos, así:

De estos 12 billones de pesos, el 22,22% ha sido entregado a los pequeños productores mientras el restante 77,78% ha sido para los medianos y grandes productores. En promedio, los medianos y grandes han recibido créditos por \$64,55 millones, comparado con los pequeños productores que tan solo han recibido \$4,52 millones, en promedio, cada uno. Es natural que los medianos y grandes productores tengan mayores posibilidades de pago, dados sus ingresos, pero para el caso del pequeño esas posibilidades de beneficiarse de los recursos se agotan teniendo en cuenta las trabas que el mismo Gobierno pone en los requisitos de acceso al crédito.

CRÉDITO AGROPECUARIO				
	Enero 2007	Febrero 2008	Var. %	Acumulado Ago/02 - Feb/08
Créditos otorgados	411.829	370.816	-9,96%	12.018.257
Nº de créditos	26.937	23.203	-13,86%	735.227
Pequeños productores	22.428	19.637	-12,44%	590.438
Otros productores	4.509	3.566	-20,91%	144.789
VALOR DE LOS CRÉDITOS				
Medianos y grandes productores	320.023	276.830	-13,50%	9.346.860
Pequeños productores	91.807	93.896	2,28%	2.671.399

Fuente: Ministerio de Agricultura

El programa Agro Ingreso Seguro no es ajeno al trato desigual que da el Gobierno a los productores grandes y medianos y a los pequeños. Las pruebas están a la vista: al 29 de junio de 2007, el presupuesto ejecutado era de \$121 mil millones (30,28 % de lo presupuestado para ese año), de los cuales el grueso se concentraba en los medianos y grandes productores. Por ejemplo, dentro de la Línea Especial de Crédito, el 93,8 % de esos apoyos fueron otorgados a los medianos y grandes productores.

Además, es necesario que el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Agricultura, evalúe, a la luz de los estándares impuestos por la Corte Constitucional, los criterios y condiciones que deben imperar para los programas de subsidio y crédito para la compra de tierras a campesinos y desplazados, como sucede con los establecidos en el decreto 4984 de 2007. Las condiciones impuestas en dicha norma son desproporcionadas e imponen cargas excesivas e improbables de cumplir por parte de personas y grupos en estado de debilidad manifiesta, como son los desplazados. La necesidad de ponderar jurídicamente las exigencias para el acceso a tierras y créditos es una labor interna que debe establecerse dentro del Ministerio para lograr avanzar en propuestas reales.

- b. **Impuesto a la tierra:** se debe implementar como un mecanismo fiscal correctivo a la concentración de la propiedad de la tierra, de distribución de la renta, y estímulo al mercado interno y al desarrollo rural. Para esto, y siguiendo un poco el ejemplo de Brasil (Estatuto de la Tierra), el impuesto en Colombia debe basarse en las siguientes premisas:
 - i. Debe ser un impuesto progresivo año a año para los propietarios que no aumenten su producción, como instrumento que contribuya a presionar la mejora de la productividad; y se debe penalizar el mal uso de la tierra por parte de los grandes propietarios. Además, sería una fuente de recursos para financiar una verdadera reforma agraria.
 - ii. Debe ser un impuesto de orden nacional para poder cruzar información con los declarantes del impuesto a la renta, al patrimonio y otros impuestos. Esto impedirá la entrega de información falsa y la evasión en el pago del tributo. Y si se comprueba

fraude en la declaración, el Gobierno podrá expropiar los bienes y pagar sólo el valor declarado por el dueño del predio.

iii. Deben quedar exentas del pago de este impuesto las pequeñas propiedades. Solo pagarían entonces los dueños de los terrenos clasificados como medianos y grandes.

c. **Fortalecimiento Institucional, política productiva y tecnológica:** se deben implementar medidas ante la poca efectividad de las instituciones de apoyo y promoción al sector agrario, básicamente en la investigación y la asesoría tecnológica, que permitan aumentar la productividad del sector.

Respecto a la ciencia y tecnología, en el año 2006, el gasto de inversión en este campo aumentó considerablemente con respecto al 2005, aunque ciertos programas de investigación han dejado de recibir recursos. Es el caso del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) que hasta 2004 recibió recursos de inversión, lo mismo que el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (PRONATTA), al que le ocurrió lo mismo.

INVERSIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA					
	2004	2005	2006	2007	2002 - 2007
1. CORPOICA	35.050	33.650	42.750	42.948	154.398
Programas Nacionales de Investigación	35.050	33.650	37.150	38.636	144.486
Investigación Estratégica			5.600	4.312	9.912
2. ICA	28.854	32.669	64.501	58.350	184.374
Programas Protección y Sanidad	27.254	25.969	52.796	52.750	158.769
Programa Transición BIRF - SANIDAD		5.000	9.905	3.700	18.605
Bancos de Germoplasma	1.600	1.700	1.800	1.900	7.000
3. Asistencia Técnica al Desarrollo Tecnológico	9.160	11.580	15.322	22.988	59.050
Asignación Directa	4.500	6.406		2.688	13.594
Fondo Concursal - PN	4.660	5.174	8.227	8.000	26.061
Fondo Concursal - BIRF			7.095	12.300	19.395
4. Genoma Café	6.000		5.000	5.000	16.000
5. Centros Provisionales	750	1.000	1.000		2.750
6. Mejoramiento de la Competitividad	600	650	1.000		2.250
7. Agenda de investigación - CIAT					0
8. PRONATTA					0
9. Renacimiento de la Orinoquía					0
10. Ajuste Agenda Investigación					0
11. Protocolo de Cartagena					0
12. Investigación Mejoramiento Producción Café					0
TOTAL	80.414	79.549	129.573	129.286	418.822

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

A esto habría que agregarle las pertinentes observaciones del economista Absalón Machado sobre el tema agrario en el país. Machado sostiene que en vez de una reforma agraria, entendida como el reparto de tierras con intervención directa del Estado, lo que se necesita en Colombia es una reforma rural, fruto de un proceso fundamentado en un acuerdo político y un consenso social que lleve al diseño de un marco general, en vez de la múltiple expedición de leyes. Entre sus recomendaciones cabe resaltar:

- i. La revisión de los títulos actuales, en especial en las zonas de conflicto armado y operación del narcotráfico y el paramilitarismo;
- ii. una delimitación en el uso de las tierras en agrícolas, ganaderas, para biocombustibles, zonas de reserva y de bosques, áreas de colonización, reservas campesinas, etc.;
- iii. organizar un proyecto de asentamientos humanos para la reubicación, al interior de la frontera agraria, de los habitantes de las zonas de producción de coca;
- iv. una disminución radical de la informalidad de los derechos de propiedad y;
- v. una política de seguridad alimentaria.

Así como lo afirma Machado, la idea central es reestructurar la propiedad con la ayuda de un conjunto de acciones y políticas paralelas. El objetivo de estas sería hacerle frente a fenómenos más recientes que también afectan el equilibrio social rural⁶⁰.

⁶⁰ Machado Absalón. Reforma Agraria en Colombia, historia y actualidad. Bogotá, 2008.

ANEXO

Listado documentos Carimagua

1. "El renacimiento de la Orinoquia alta de Colombia: un megaproyecto para el mundo". Carlos Gustavo Cano. Ministerio de Agricultura. Bogotá, septiembre de 2004.
2. "Minagricultura presenta en Tokio megaproyecto de recuperación de la Orinoquia". Boletín de prensa Casa de Nariño. Bogotá, septiembre 10 de 2004.
3. Carta enviada por la ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco, al Secretario General de la Naciones Unidas, Kofi Annan. Nueva York, 11 de octubre de 2004.
4. Acta 467 del Consejo Directivo del ICA. Bogotá, 30 de septiembre de 2004.
5. Acuerdo 005 del Consejo Directivo del ICA "Por el cual se autoriza al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, para transferir a título gratuito un predio al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER". Bogotá, 30 de septiembre de 2004.
6. Proyecto Renacimiento de la Orinoquia Alta. Informe de Avance. INCODER. Bogotá, 31 de octubre de 2004.
7. Resolución 1134 del gerente del ICA "Por la cual se transfiere a título gratuito un inmueble al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, "INCODER". Bogotá, 12 de abril del 2005.
8. Contrato 096 de prestación de servicios de asesoría tecnológica para el desarrollo del programa de reubicación de familias desplazadas, campesinos y desmovilizados –aplicando el modelo productivo social empresarial– celebrado entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y la Fundación Nacional de Estudios Económicos, Políticos y Sociales FUNDES. Bogotá, 1 de septiembre de 2005.
9. Respuesta enviada por la directora territorial INCODER Meta, Maritza Casallas Delgado, a la Procuradora 14 judicial en lo Ambiental y Agrario, María del Pilar Buitrago. Villavicencio, 7 de febrero de 2008.
10. Certificación emitida por la directora territorial Meta, Maritza Casallas Delgado. Villavicencio, sin fecha.
11. Carta enviada por el Gerente General del INCODER, Rodolfo José Campo Soto, al Consejo Directivo del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA - Doctor Andrés Valencia Pinzón. Bogotá, 3 de julio de 2007.
12. Carta enviada por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, al Señor Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez. Bogotá, 4 de julio de 2007.
13. Acta 491 de Consejo Directivo extraordinario, no presencial, del ICA. Bogotá, 6 de julio de 2007.
14. Acuerdo 006 del Consejo Directivo del ICA "Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 005 del 30 de septiembre de 2004". Bogotá, 6 de julio de 2007.
15. Acuerdo 115 del Consejo Directivo del INCODER "Por medio del cual se autoriza al Gerente General para contratar e iniciar los trámites respectivos para adelantar programas y proyectos para la implementación y desarrollo de cultivos de tardío rendimiento en el predio Carimagua". Bogotá, 12 de julio de 2007.

16. Contrato 558/07 suscrito entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura-IICA y BROADSPAN S.A. Bogotá, 21 de septiembre de 2007.
17. Contrato 559/07 suscrito entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura-IICA y Peña Cediél Abogados. Bogotá, 26 de septiembre de 2007.
18. Resolución 3452 del Gerente General del INCODER "Por la cual se ordena la apertura de la licitación Pública N° G.G. 2007". Bogotá, 7 de diciembre de 2007.
19. Pliego de condiciones de la Licitación N° G.G 2007 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. Bogotá, diciembre de 2007.

Bibliografía

- Acta 467 del 30 de septiembre de 2004 de la Junta Directiva del ICA.
- Berry, R. Albert. "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?" Revista de Economía Institucional volumen 4, número 6, primer semestre de 2002. En <http://www.economiainstitutional.com/html/No6/v4n6a3.htm#n7>
- Berry, R. Albert. "Rural Poverty in Twentieth-Century Colombia". Journal of Inter-American Studies and World Affairs 20, 4, November, 1978.
- Berry, R. Albert. "Land Distribution, Income Distribution and the Productive Efficiency of Colombian Agriculture". Food Research Institute Studies 12, 3, 1973.
- Berry, R. Albert. "Agrarian Structure, Rural Labour Markets, and Trends in Rural Incomes in Latin America". Urquidí, Victor L. y Trejo, Saul, editores, "Human Resources, Employment, and Development", vol. 4, "The Problems of Latin America", London, Macmillan Press for the International Economics Association, 1983.
- Berry, R. Albert. "Agriculture During the Eighties' Recession in Colombia: Potential Versus Achievement". Cohen, Alvin y Gunder, Frank, editores, "The Colombian Economy: Issues of Trade and Development", Boulder, Colorado, Westview Press, 1992.
- Casa de Nariño. Boletín de prensa del 10 de septiembre de 2004. www.presidencia.gov.co
- CEPAL. "Mercado de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: Una Realidad Incompleta". Santiago de Chile 2003.
- Cepeda, Manuel José, M. P. Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004.
- Departamento Nacional de Planeación, Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones económicas socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Bogotá, 2007. En <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/Portadas/POBLACION%20ESPLAZADA.pdf>
- El Espectador. "El Ministro de Agricultura se defiende: Uno se siente como en la última cena". Entrevista al Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias febrero 16 de 2008.
- El Tiempo 9 de febrero de 2008. Entrevista al Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias.
- Diot, Joelle. Estadísticas históricas: baldíos, 1931-1973, legislación y adjudicaciones. Boletín Mensual de Estadística 296, marzo, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE), 1976.
- FAO. "Mercado de tierras en el Ecuador: estudio integrado regiones litoral y sierra, Roma. 1995. Mercado de tierras en México. Roma. 1994. El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudios de casos, Roma.
- García Durán Obed. Llanos Orientales de Colombia, resultados de 30 años de investigación agropecuaria. Corpoica – regional 8 y Ministerio de Agricultura.
- Garay Salamanca, Luis Jorge. La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de la captura económica del Estado. Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá, 2008. En

<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/reconfiguracion%20cooptada%20del%20estadoi.pdf>

- IICA–OEA e Incora. Análisis de las empresas comunitarias campesinas en Colombia. Bogotá, INCORA, 1977.
- IFPRI. "Green Revolution". Curse or Blessing? Washington 2002. En <http://www.ifpri.cgiar.org/pubs/ib/ib11.pdf>
- INCODER. Informe de avance Proyecto Renacimiento de la Orinoquia. Octubre 31 de 2004.
- INCODER. Informe de avance "Proyecto Renacimiento de la Orinoquia. Octubre 31 de 2004.
- INCODER. Contrato N° 096 del 2005.
- INCODER. Acuerdo 115 de 2007.
- Jaramillo, Carlos Felipe. Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture. Boulder, Colorado, Westview Press, 1998.
- Legrand, Catherine. Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1850-1936. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1986.
- Mendoza, Morales Alberto. Tesis Agraria para Colombia. Conferencia "Colombia: un camino hacia el futuro". Evento organizado por la Sociedad Colombiana de Geografía. En http://www.sogeocol.edu.co/documentos/tes_agr_col.pdf
- Ministerio de Agricultura. Perspectivas agropecuarias, primer semestre 2008. Presentación realizada por Juan Camilo Salazar Rueda, Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Enero de 2008, Bogotá.
- Oficio N° 20072139244 del 3 de Julio del 2007, dirigida por el Director del INCODER Rodolfo José Soto a la Junta Directiva del ICA.
- PNUD. Revista Hechos del Callejón N° 32. El primer paso, identificar las tierras perdidas. Febrero de 2008, Bogotá.
- Revista Semana. Artículo "Al paredón con María Isabel". Entrevista al Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, 1 de marzo de 2008.
- Stiglitz, Joseph E. Some theoretical aspects of agricultural policies. The World Bank Research Observer, vol. 2, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero 1987.
- Uprimny Rodrigo, M. P. Corte Constitucional. Sentencia T – 881 de 2002.