

PE-162-2013
Bogotá D.C., 26 de junio de 2013

Doctor
HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Jefe Equipo Negociador del Gobierno Nacional
Ciudad

Apreciado doctor De la Calle:

El pasado mes de mayo, usted, junto con el equipo negociador para las conversaciones con las Farc, tuvo la deferencia de atender la invitación de la Junta Directiva de Fedegán para intercambiar posiciones e impresiones sobre el proceso de negociación con las Farc, y en esa ocasión una de sus afirmaciones, que además ha sido reiterativa por parte del Gobierno Nacional, se refirió al derecho constitucional a la propiedad privada de la tierra legalmente adquirida, que el Gobierno se compromete a garantizar en el marco de las negociaciones.

Sin embargo, el desarrollo de las circunstancias alrededor del debate sobre la tierra nos mueve a volver sobre el asunto, no solo para apuntalar posiciones en lo que representa un inamovible para los ganaderos, sino para pedirle al Gobierno la claridad necesaria alrededor de las declaraciones del Primer Informe Conjunto suscrito por el Gobierno y las Farc, las cuales nos generan más dudas que certezas.

El Primer Informe Conjunto Gobierno Nacional – Farc

Este Primer Informe, además de los aspectos instrumentales y programáticos de la negociación, se refiere con algún detalle a los acuerdos del llamado punto 1, sobre desarrollo agrario integral y el tema de la tierra.

Sobre este último, y de acuerdo con las declaraciones gubernamentales, entendíamos que se trataba de recuperar las tierras despojadas por los actores armados ilegales para restituirlas a sus propietarios, sumadas a las de propiedad de la Nación para distribuir las entre la población campesina sin tierra. Este Fondo así conformado, podría sumar del orden de 4 o 5 millones de hectáreas, cuya redistribución representaría una reforma agraria sin precedentes, no solo para el país sino para el continente, lo cual impone al Gobierno un enorme reto, máxime si, como debe ser, en esta ocasión el proceso se complementa con el acceso a las condiciones para hacer de la tierra un factor de ingreso y bienestar para la población campesina.

Pero como el ánimo expropiatorio de la propiedad legal no podía estar ausente en la mesa por cuenta de las Farc, el Fondo de Tierras de distribución gratuita, como instrumento central del acuerdo, busca “...desconcentrar y promover una distribución equitativa de la tierra”, es decir, quitarle a quienes tienen mucha -a juicio de los parámetros que se establezcan-, así sea legal su posesión, para darles a quienes tienen muy poca o no tienen tierra.

Para ello, además de la extinción judicial del dominio y de la recuperación de baldíos, “...se fortalecerá (...) la aplicación de otros procesos contemplados en la legislación como la extinción administrativa de dominio para tierras inexploradas que incumplan la función social y ecológica de la propiedad, de la adquisición de tierras o la expropiación con indemnización por motivos de interés social o de utilidad pública,...”.

Estas son figuras en parte recogidas de la Ley 160 de 1994, y en parte creadas y traídas textualmente del proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, que según el Gobierno se encuentra en proceso de consulta, pero que, en realidad, fue documento base de negociación con las Farc. Se trata de procesos que entregan al INCODER una capacidad excesiva de discrecionalidad sobre decisiones de expropiación y extinción, sin que se establezcan con claridad los factores desencadenantes, como la legislación ambiental y los muy generales motivos de interés social. Una verdadera Caja de Pandora que se abre en contra de los propietarios legales de tierra.

Es apenas razonable, doctor De la Calle, que la ratificación de estos instrumentos de expropiación discrecional e indiscriminada de la tierra legítimamente adquirida, no ya como una propuesta de política pública sino como un compromiso con las Farc, plasmado en el Primer Documento Conjunto de avance de las negociaciones, nos genere dudas sobre los resultados del pulso pendiente entre el Gobierno y la guerrilla, frente a la preservación del derecho constitucional a la propiedad privada, sobre el cual el documento NO advierte una sola palabra, mientras que usted, como jefe negociador del Gobierno, ha sido reiterativo en garantizarlo.

Los nuevos concentradores de la tierra

El estereotipo de la posesión mayoritaria de la tierra, el latifundio y su concentración ha recaído desde siempre sobre los ganaderos, y no solo ha sido la causa de una persecución mediática por parte de algunos sectores radicales de la llamada izquierda democrática, sino también de su victimización masiva por parte de todos los actores armados ilegales. De contera, como el Gobierno mismo lo ha reconocido, no existe un censo rural desde hace décadas y tampoco un esfuerzo sistemático de actualización catastral, lo cual no hace confiables las cifras del sector rural, entre ellas las de distribución productiva y posesión de la tierra por sectores, y mucho menos el famoso índice Gini de concentración que se le atribuye sin fundamento técnico.

Hay, sin embargo, signos claros sobre “nuevos concentradores de la tierra” en el país, ilegales los unos y legales los otros, que han generado una transformación profunda en el mapa rural colombiano, sin que las autoridades y la sociedad en general parezcan querer registrarlo como una nueva realidad, que desplaza a los ganaderos como los grandes terratenientes.

Los concentradores ilegales, las Farc entre ellos

Son, definitivamente, los actores armados al margen de la ley, que desde hace décadas se dieron a la tarea del despojo masivo en sus zonas de influencia, para detentar control territorial en su lucha contra el Estado y la sociedad en primera instancia, y posteriormente, para asegurar los corredores de la droga y hacerse a los recursos del narcotráfico, condición que hermanó a guerrilleros y paramilitares con las bandas criminales, hoy todos dedicados también a la minería ilegal, a la extorsión generalizada y a todo tipo de delitos.

Allí están, por supuesto, las Farc, que según estimaciones pueden haber despojado del orden de 800.000 hectáreas.

Por ello, doctor De la Calle, nos extraña que el debate sobre el desarrollo rural integral y la tierra, y la propuesta concreta del “Fondo de tierras de distribución gratuita”, se hayan podido dar sin el reconocimiento de las Farc como despojadores y sin el “case” de la totalidad o de parte de esas 800.000 hectáreas que siguen negando, no obstante la información oficial por parte de la Unidad de Tierras adscrita al ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. O mejor, a nosotros no nos extraña, como no nos parece sorprendente que el Primer Comunicado Conjunto no haga referencia alguna a la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, por la sencilla razón de que las Farc han sido los principales victimarios y despojadores. No en vano la rechazaron de plano desde un comienzo y la calificaron de “trampa” del Gobierno, porque ponía en evidencia su condición de victimarios y despojadores.

Los concentradores legales

Como le expresé, de esta posición viene siendo desplazado el gremio ganadero desde hace años, sin que lo registren las precarias cifras del sector. Los nuevos ocupantes son otros renglones de la producción agropecuaria con altos procesos de expansión, que están remplazando a la ganadería o desplazándola hacia otras regiones. Los nuevos titulares son grandes grupos económicos con abultadas chequeras para invertir en la adecuación de grandes extensiones, que antes de su llegada no servían efectivamente sino para la actividad ganadera.

Según la revista SEMANA, los nuevos concentradores ya acumulan, en Vichada en la Orinoquía, más de 600.000 hectáreas con inversiones superiores a los 1.000 millones de dólares, y actualmente se encuentran congeladas inversiones frescas por una cantidad superior, por cuenta del debate sobre la legalidad de estas adquisiciones.

Entre lo “indebido” y lo “ilegal”

“En nuestro modelo para el agro caben empresarios y campesinos”. Así tituló en primera página el primer diario del país, a raíz de las declaraciones del primer mandatario frente a la inquietud de los grandes grupos económicos que han adquirido tierras en la Orinoquía, para el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios de gran escala, adquisiciones que están en la lupa de las autoridades y los entes de control.

Las inversiones en la altillanura no son de ahora. Algunos inversionistas arriesgaron recursos desde cuando empezó a sentirse el éxito de la política de Seguridad Democrática, en una apuesta que no solo contaba con el factor adverso de la violencia, sino con la carencia de condiciones para el desarrollo de proyectos de esta envergadura, y con las enormes inversiones que requería la adecuación de vastas extensiones con muy precaria productividad.

De hecho, se fue generando un mensaje de conveniencia de tales inversiones con el soporte argumental de los retos de la globalización, y del mensaje de conveniencia se pasó a la permisividad al amparo de una legislación con vacíos interpretativos, al punto que, según el Gobierno mismo, estaría en investigación al menos la tercera parte de cerca de 2.500.000 hectáreas de baldíos entregadas durante la última década.

La razón estriba en que existían restricciones en la Ley 160 de 1994 para la entrega de estos baldíos de la Nación, que limitaban la adjudicación a una UAF (Unidad Agrícola Familiar), como también prohíbe que quien las compre a los adjudicatarios originales pueda acumular más de una UAF, que oscilaba entre 1.000 y 1.500 hectáreas en la región, lo cual, precisamente, da cuenta de su relativo bajo valor como activo productivo en comparación con otras zonas.

En otras palabras, el espíritu de la norma es que nadie reciba más de una UAF -lo cual ha sido violado rampantemente-, y también que esta limitada propiedad solo se pueda transferir por enajenación de un campesino pobre a otro, pero nunca a terceros que puedan acumularlas. Por ello el caso de Riopaila - aunque es uno entre miles- resulta tan emblemático. Con asesoría del más tradicional bufete de bogados del país, se constituyeron 27 SAS que adquirieron sendas UAF, las cuales, después de una compleja triangulación internacional quedaron bajo control del ingenio azucarero, para un total de 40.000 hectáreas, muy lejos de las posibilidades legales de adquisición individual.

No ayudó mucho el Gobierno con los intentos fallidos de legalización de este “esguince” a la normatividad para solucionarle el problema a los grandes capitales en la Ley del Plan de Desarrollo, cuyos artículos sobre el tema fueron demandados y declarados inconstitucionales; ni en un segundo y también fallido intento de Ley de inversión extranjera. Por el contrario, la situación se tornó más crítica por el concepto del Consejo de Estado, que hizo retroactiva la limitación al año 1961.

El Gobierno en la encrucijada

O mejor, en las encrucijadas, porque una primera, eminentemente de política económica y social, tiene que ver con los niveles de concentración de la tierra que se requieren para generar economías de escala que permitan la competitividad en la producción mundial de alimentos y biocombustibles; frente a los niveles de desconcentración y las estrategias complementarias para fomentar exitosamente la producción campesina de alimentos y el modo de vida rural, dentro de ese mismo ambiente de globalización que implica la firma de los TLC.

La segunda encrucijada, eminentemente “política”, se relaciona con la solución que el Gobierno pueda dar a la situación de hecho generada por la combinación explosiva de una normatividad confusa, un mensaje de promoción a la gran inversión que no calzaba con dicha normatividad, y la proclividad nacional al “esguince”, que se reproduce muy bien en un ambiente de corrupción institucional como el que permitió el “gran tierrero” de los baldíos.

Esta eventual solución no representaría realmente una encrucijada para el Gobierno si no mediaran dos factores, uno ético y el otro coyuntural.

En efecto, a pesar de las graves implicaciones económicas por la pérdida de inversiones, por las demandas sobrevinientes y la literal desbandada del gran capital privado en el campo -un verdadero desastre-; y las no menos graves consecuencias políticas, por los innegables vasos comunicantes entre los grandes grupos económicos y la actividad política, sobre todo en época electoral; a pesar de todo ello - repito-, cualquier solución legal diferente a la aplicación tardía de la ley, no sería más que un remiendo

legal *ex post* para limpiar situaciones que no resisten una valoración ética. Sería responder a quienes se han movido “entre lo indebido y lo ilegal”, con acciones del Estado que se siguen moviendo “entre lo indebido y lo ilegal”. Guardadas las proporciones y disculpados los riesgos de toda comparación, sería como si hoy una norma pretendiera legalizar la “trampa” de los privados que indujeron a error al Gobierno en el sonado caso AIS.

El segundo factor que agrava la encrucijada del Gobierno es la coyuntura de las negociaciones con las Farc en La Habana, en las cuales el Gobierno mismo se ha allanado a la demagógica y medieval posición ideológica de las Farc, según la cual el principal factor de generación de riqueza sigue siendo la tierra y, en consecuencia, la utopía comunista de la igualdad se logra con su redistribución, que se convierte en panacea para todos los males del país: la solución de la pobreza, la erradicación del narcotráfico, la recuperación del campo, la terminación del conflicto y el logro de la paz, entre otros. Parafraseando al evangelio, redistribuyamos la tierra, que todo lo demás se nos dará por añadidura.

Así las cosas, la encrucijada del gobierno es de marca mayor: Si se deslinda de su compromiso con las negociaciones con las Farc, y se mueve hacia favorecer con una solución a los nuevos concentradores de tierras que se movieron “entre lo indebido y lo ilegal”, no solo afrontará un juicio ético -y también legal y político probablemente- del que no saldrá indemne, sino que perderá todo argumento para introducir en las políticas de desarrollo rural y de tierras acordadas con las Farc, cualquiera de los instrumentos expropiatorios que hoy hacen parte del Primer Informe Conjunto que ya comenté. Es más, si las Farc fueran consecuentes, se levantarían de la mesa frente a una decisión de política pública que contradice de plano los acuerdos ya logrados en política de tierras, y los que todavía espera lograr en la discusión postergada de las “salvedades puntuales”, con los temas del latifundio y la inversión empresarial en primer lugar.

Para los ganaderos, con posesión legal e histórica de sus tierras, que además hemos soportado durante décadas el abandono del Estado y la persecución y el despojo de todos los grupos armados ilegales -las Farc entre ellos-, sería inaceptable que, por cuenta de su poder económico, los nuevos concentradores de tierras lograran sortear sus propias argucias y blindar su propiedad, mientras que los demás propietarios legales quedemos sometidos a la expropiación y la extinción de dominio en procesos sumarios y discrecionales. Eso NUNCA lo aceptaremos.

Si, por el contrario, el Gobierno continúa sentado en la mesa de negociaciones, comulgando con la guerrilla en la importancia de centrar el desarrollo rural del país en la redistribución de la tierra y el fomento de la economía campesina, se tendrá que desmarcar entonces de la opción de favorecer a los nuevos concentradores de tierras, para aplicar las normas legales con sujeción estricta al espíritu que las inspiró. Ya mencioné algunas de las consecuencias: desbandada de la necesaria inversión privada para la reconversión productiva del campo, grandes pérdidas para los inversionistas y multimillonarias demandas, además de una crisis política y de gobernabilidad sin precedentes. Ni qué decir del impacto de los TLC, que arrasarán con una producción agropecuaria sin posibilidades de competir, o de la pérdida de oportunidades para el país, de hacer parte de la oferta mundial de alimentos y biocombustibles, como factor determinante no solo para el desarrollo rural sino para la generación nacional de riqueza.

Me permito finalmente, doctor De la Calle, hacer unas capitulaciones a manera de conclusión sobre los temas que dentro de este Primer Documento Conjunto y dentro de las negociaciones mismas, continúan preocupando al gremio ganadero.

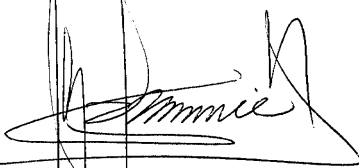
1. No estamos en pro de la legalización de situaciones indebidas o eventualmente ilegales, a las cuales el Gobierno deberá encontrar una solución que resista una valoración ética.
2. Estamos en pro de una adecuada combinación de concentración de la tierra en proyectos empresariales altamente competitivos, que generan bienestar y empleo rural; con una adecuada política de redistribución de la tierra para fomentar la economía campesina, complementada con instrumentos de política pública que la hagan competitiva en un ambiente de globalización.
3. Reiteramos nuestra confianza en el compromiso gubernamental de garantizar el derecho constitucional a la propiedad privada de la tierra legítimamente adquirida. En consecuencia, nos generan recelo y rechazamos los instrumentos de expropiación y extinción de dominio de la tierra legalmente adquirida, que hacen parte del Primer Informe Conjunto del Gobierno y las Farc, y del proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, instrumentos que van en contravía del mencionado compromiso gubernamental.
4. Dentro de este contexto, y dentro del marco del apoyo que el gremio le ha brindado a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, reiteramos nuestro desacuerdo con los elementos que, dentro de dicha ley, atentan contra el derecho a la legítima propiedad privada de la tierra, como la inversión de la carga de la prueba en los procesos agrarios de restitución, que viola el también derecho constitucional a la presunción de inocencia del propietario.
5. Nos genera legítima inquietud el compromiso expreso del Gobierno en el documento, de fomentar las Zonas de Reserva Campesina existentes y las propuestas, que difiere de la posición planteada inicialmente frente a la solicitud estrafalaria de las Farc de 9 millones de hectáreas con autonomía administrativa y política, sin presencia de la Fuerza Pública pero con subsidios del Gobierno. Es evidente la influencia guerrillera en las ZRC existentes, y preocupante la proliferación de situaciones como la del Catatumbo, donde la infiltración perturbadora de las Farc ha sido reconocida por el mismo presidente de la República, y donde presuntas organizaciones campesinas con amplia e indiscutida actividad narcotraficante auspiciada por las Farc, demandan la creación de una ZRC para legalizarla y rechazan la presencia de la Fuerza Pública.
6. Compartimos la conveniencia de la actualización catastral, no solo como base del impuesto predial sino como instrumento de política pública para el reordenamiento productivo del campo, como lo propone nuestro documento de 2010 “La Tierra y el desarrollo rural en Colombia: una propuesta de política pública” (anexo), pero llamamos la atención sobre la racionalidad de tal actualización, pues los ajustes ya realizados durante la última década han elevado el valor catastral de los predios rurales de 30 billones a 94 billones de pesos, con un crecimiento del ¡213%!

Cualquier actualización del catastro rural, como base del impuesto predial, no podrá "...tener en cuenta ninguna consideración distinta a la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios, así como sus mejoras..." (Ley 101 de 1993, art. 9º). De hecho, los ajustes realizados sobre un precio comercial de los predios que no guarda relación con su capacidad de generación de ingresos, sumados a la resurrección del debate demagógico sobre la tierra y la prevalente inseguridad jurídica, están bloqueando en la práctica el mercado de tierras en el país.

7. Rechazamos la concepción fiscalista y clasista que la influencia de las Farc le introdujo al texto sobre el impuesto predial en el Primer Informe Conjunto. Si el Gobierno piensa en la reconversión productiva del campo para restablecer la paz y competir mundialmente, deberá concebir instrumentos integrales de política pública -fiscales inclusive- que atraigan inversión privada y no que la repelan, objetivo que no se alcanzará castigando con altos impuestos "al que tiene más". De hecho, y contrario a lo que pregonan los formadores de opinión urbanos desde la esquina de su desconocimiento de la realidad rural, el incremento del predial no es regresivo porque "los que tienen más paguen menos", lo cual tampoco es cierto, sino porque "los que tienen poco no tienen como pagarlo". En la práctica, los incrementos del predial expulsan de la propiedad rústica a los pequeños y medianos productores, que deben incluirlo como factor sensible dentro de su canasta de costos, en tanto que para los nuevos concentradores, legales o ilegales, representa apenas un costo indiferente.

Una última y necesaria consideración, doctor De la calle. Reiteramos ante el Gobierno Nacional y ante la opinión pública que los ganaderos colombianos no somos enemigos de la paz, porque hemos sido las principales víctimas de la violencia narcoterrorista. Por el contrario, reafirmamos nuestro compromiso con la recuperación del campo para sembrar una paz duradera, que no esté atada al chantaje de las armas y la violencia, sino a la capacidad de los colombianos de bien para construir un país mejor, soportados en la voluntad política de sus gobernantes y en la vigencia plena de la ley y de las instituciones democráticas.

Cordial saludo,



JOSÉ FÉLIX LAFAURIE RIVERA
Presidente Ejecutivo

Copia:

- Gremios afiliados a la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC
- Partidos Políticos

Anexos:

- Carta a Dr. Bruno Moro, Representante del PNUD en Colombia. Diciembre 2012.
- "La Tierra y el desarrollo rural en Colombia: una propuesta de política pública".
José Félix Lafaurie Rivera. 2010