

Comentario Económico del día

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Alejandro Vera

Julio 31 de 2013

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: ¿Cómo va la cuota inicial del proceso de Paz?

Hace ya cerca de un año, en septiembre de 2012, se inició la etapa pública de las actuales negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC en La Habana-Cuba. A dicho proceso cabe destacarle varios méritos: i) ello ha procedido sin ceder a las pretensiones de la guerrilla sobre despeje territorial y/o ceses al fuego, pues era evidente que cualquier “escaramuza” habría descarrilado rápidamente dichos diálogos; ii) las conversaciones ocurren fuera de Colombia, lo cual ha sido una ventaja a la hora de la moderación en los comunicados sobre avances, sin comprometer la institucionalidad del país; iii) se ha avanzado sobre una agenda temática bien definida y con cronogramas que intentan acortar los plazos (a meses y no a años vista); y iv) se parte de una ratificación de los principios de la Carta Política de 1991, evitando llamados a nuevas constituyentes que afecten dichos principios de respeto a la propiedad privada, la libertad de mercados bajo un marco de competencia y el ordenamiento jurídico conforme al “imperio de la ley”.

Sin embargo, el tema de corto cronograma ahora se ve afectado por el proceso electoral que se iniciará formalmente a finales del 2013 y donde el gobierno ya ha dejado ver su intención re-electoral. Seguramente todo ello forzará a una especie de “paréntesis” durante el primer semestre del 2014 y un reinicio de los diálogos en junio del próximo año. Para entonces, seguramente Santos habrá sido re-elegido y en primera vuelta, a falta de contendores de peso y a pesar de que las intenciones de voto re-electorales actualmente sólo bordean el 45%.

Entre tanto, la Administración Santos debe avanzar con mayor celeridad en la reparación de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), que, en hora buena para ambas partes, bien puede interpretarse como la “cuota inicial” de este proceso de paz. La mala noticia es que dicha implementación ha encontrado serios tropiezos, donde sobresalen: i) la identificación de las víctimas; ii) la titulación de los predios; y iii) la sostenibilidad económica de esos nuevos propietarios y su impacto fiscal.

En efecto, la Ley 1448 habilita como víctimas a los afectados a partir del 1 de enero de 1985 y como consecuencia de infracciones a los derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto interno del país. Su potencial cobertura está entre unos 4 millones de víctimas, incluyendo a desplazados (9% de la población del país), y unos 830.000 hechos victimizables, según el Conpes 3712 de 2011. Esta gran incertidumbre sobre su cobertura ha dado para que florezcan redes de corrupción prontas a desfalcar al Estado.

Continúa

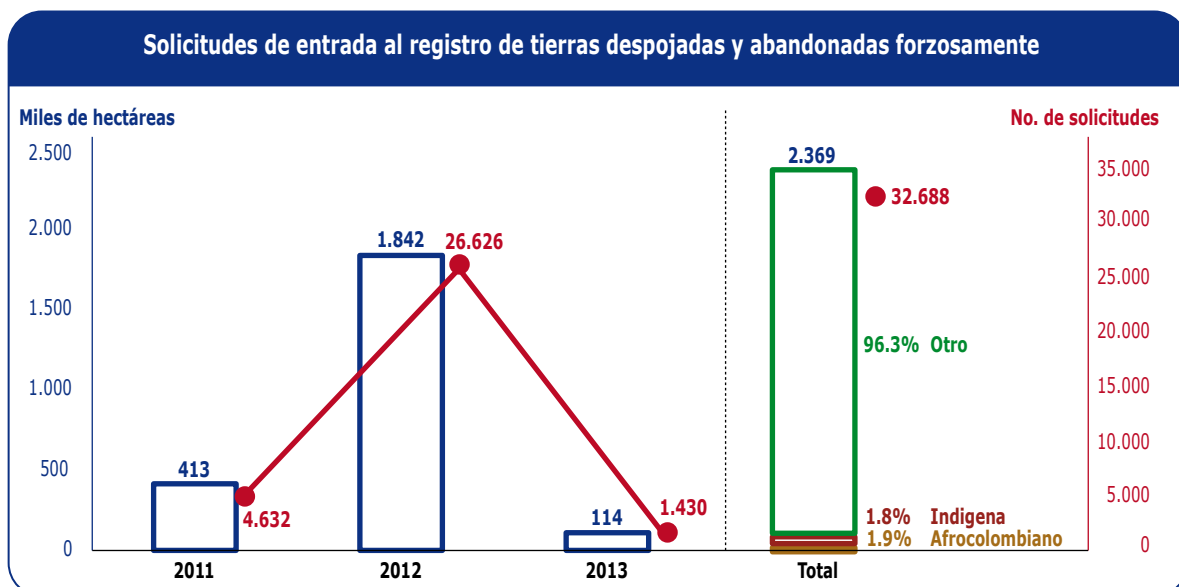
Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Alejandro Vera

La titulación de predios también representa un gran desafío. La Unidad de Restitución de Tierras (URT) ha recibido cerca de 33.000 solicitudes, durante 2011-febrero 2013, afectando 2.4 millones de hectáreas. Esta es una cifra gigantesca, si tenemos en cuenta que el área cultivable de Colombia debe estar bordeando los 4-5 millones de hectáreas. Sólo el 3.7% de dichas solicitudes procede de indígenas o de negritudes (ver gráfico adjunto). Los problemas técnicos a la hora de la adjudicación tocan con variados temas: i) falta de actualización catastral y de allí la urgencia del censo agropecuario (con cerca de tres décadas de atraso); y ii) problemas de testaferrato y litigios jurídicos sobre muchos de los actuales terrenos por adjudicar.

Además, el costo de estos procesos de restitución, titularización y habilitación de los predios para volverlos productivos es elevado. Según el Conpes 3712, la sola restitución podría valer unos \$55 billones durante los años 2012-2021. Esto implica gasto público adicional por valor de unos \$5.5 billones por año (0.8% del PIB de 2012). Aun si se lograran netear las fuentes presupuestales ya asignadas, entre la Oficina de Estupefacientes y el Fondo de Reparación a las Víctimas (FRV), dicho costo adicional no sería inferior al 0.4% del PIB por año durante la próxima década.

Por último, y suponiendo que los desplazados logran volver a sus tierras y permanecer en ellas, está pendiente el tema de la sostenibilidad económica de dichas familias. Recordemos que sin créditos blandos, cultivos viables (distintos a la coca) y sin seguridad ciudadana en toda la cadena productiva (finca a puerto) será imposible darles sostenibilidad económica, ni a los reparados ni a los desmovilizados. La Ley 1448 estableció, a través del FRV, líneas de redescuento especiales para Bancoldex y Finagro, apoyadas con el Fondo Nacional de Garantías, para las víctimas restituidas. Ahora el desafío está en la implementación exitosa de toda esta cadena productiva.

En síntesis, aunque se ha dado un gran paso histórico con la aprobación de una Ley de víctimas y restitución de tierras, el gobierno tiene el reto de demostrar que es capaz de implementarla. Si es exitoso, el gobierno estará demostrando con hechos que ya ha puesto la “cuota inicial” de un proceso de paz que hoy se ve asediado por los repetidos paros (algunos de ellos azuzados por la propia guerrilla) y por el “paréntesis” que nos dicta el cronograma electoral. Por el contrario, su tardanza y el marasmo estatal podrían otorgar excusas para desbarrancar el único punto concreto de avance en las actuales negociaciones de paz.



Fuente: cálculos Anif con base en Unidad de Restitución de Tierras (URT).