



BOLETÍN INFORMATIVO

SE APRUEBA EN PRIMER DEBATE LEY DE CONTRA-REFORMA AGRARIA

Proyecto de ley No. 039 de 2006-Senado “por el cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el instituto colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- y se dictan otras disposiciones”

El Gobierno Nacional a través del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley 030 de 2006-Senado, por medio del cual se pretende establecer el mal llamado Estatuto de Desarrollo Rural. A pesar de las críticas y de las manifestaciones de rechazo en contra del proyecto por parte de varios representantes de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas y de algunos voceros de la sociedad civil, ante las graves implicaciones que acarrea en materia ambiental y de tierras, el proyecto fue aprobado en primer debate en Comisión I de Cámara el jueves 12 de octubre de 2006.

En el foro que se realizó en el recinto del Senado el día 28 de septiembre¹, representantes de las comunidades indígenas le manifestaron al Gobierno que la concepción de desarrollo que trae el proyecto difiere totalmente de la verdadera noción de desarrollo de dichas comunidades y que tanto estas como las comunidades afrocolombianas no habían sido consultadas sobre el mismo tal como lo ordena el Convenio 169 de la OIT; igualmente, representantes de las comunidades campesinas expresaron que no querían empleos sino tierras, ante la preocupación de que con este proyecto se legalice una contra-reforma agraria.

También se cuestionó fuertemente el hecho de que se aprobara el proyecto en desconocimiento de la problemática actual relacionada con la realización de mega-proyectos económicos de monocultivos, que han acarreado graves consecuencias no solo en materia ambiental sino en materia de derechos humanos. Como es el caso del megaproyecto de siembra de palma de aceite, que ha sido denunciado públicamente y cuyos cultivos se han realizado, en gran parte, en territorios que habían sido adjudicados por el Estado a comunidades negras desplazadas².

Algunos de los aspectos más preocupantes del proyecto son los siguientes:

1. VULNERA EL ARTÍCULO 64 CONSTITUCIONAL Y NO GARANTIZA EL ACCESO A LA TIERRA DE LA POBLACIÓN CAMPESINA.

El proyecto de ley crea un subsidio para la compra de tierras como mecanismo para dar cumplimiento a la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la

¹ El día 28 de septiembre de 2006 se realizó en el recinto del Senado un foro sobre el proyecto de ley de desarrollo rural. En el foro intervinieron el ministro de Agricultura y desarrollo rural, Andrés Felipe Arias, el senador Ernesto Ramiro Estacio y representantes de organizaciones de comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.

² Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde 2001 la empresa Urapalma promueve la siembra de palma aceitera en tierras de las comunidades negras, con “la protección armada perimetral y concéntrica del Ejército y de civiles armados en sus factorías y bancos de semillas”, *Dinero gringo a cultivos en líos*, en el periódico *El Espectador*, 3 de septiembre de 2006, pág.8-A. Ver también: *La palma de la discordia*, en *El Espectador*, 10 de septiembre de 2006, pág.5-A; *Secretos de las tierras abandonadas por paras*, en el periódico *El Tiempo*, 17 de septiembre de 2006, pág 1-14 y 1-15; “Despojo de la tierra y violación a derechos humanos: el caso de las comunidades Jiguamiandó y Curbaradó (Chocó)”, en *El deber de la memoria: imprescindible para superar la crisis de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia. Informe sobre el año 2004*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, noviembre de 2005.

tierra de los trabajadores agrarios. El otorgamiento de dicho subsidio, el cual estará sujeto a la demanda y no será de libre concurrencia, quedará condicionado a la presentación de un proyecto productivo rentable, previamente identificado, debidamente justificado y adaptado a las condiciones reales de los mercados internos y externos³.

Contrario a lo que se afirma en el título del proyecto de ley, dicho subsidio no contribuye a un desarrollo rural, no garantiza la protección especial que el Estado debe brindar a los campesinos en relación al acceso progresivo a la tierra, tal como lo dispone la Constitución en el artículo 64, y vulnera el derecho a la igualdad de los trabajadores agrarios. Esto se explica teniendo en cuenta que, para poder acceder a dicho subsidio, las y los campesinos tendrían que cumplir con unas condiciones que responden a un enfoque eminentemente empresarial.

Con esto se le impediría a la población campesina la realización del derecho al uso y goce de la tierra, al encontrarse en una situación de desventaja frente a los empresarios y productores que rigen su actividad económica por los principios de la competencia dentro de un sistema de producción empresarial. El proyecto de ley al no permitirle al campesino elegir la alternativa que mejor se ajuste a sus necesidades, le estaría imponiendo una situación que lo obligaría a subordinarse a la lógica empresarial para poder acceder a los beneficios. Además cabe resaltar que la violación del derecho a la propiedad y a otras formas de acceso a la tierra implica la vulneración de otros derechos fundamentales, como el derecho al trabajo digno, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la vida en condiciones dignas y el derecho a la igualdad, y en efecto, la satisfacción de estos derechos en el caso de los campesinos y de los trabajadores agrarios se desprende de la posibilidad de acceder a la tierra.

2. DESCONOCE EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES.

En relación con las tierras de las comunidades indígenas y afrocolombianas, en la exposición de motivos del proyecto de ley se menciona la introducción de instrumentos que permitan “racionalizar” la adquisición y adjudicación de tierras a estos grupos étnicos, teniendo en cuenta las aptitudes y usos del suelo⁴ apelando a la función social y ecológica del mismo.

Igualmente, el proyecto de ley establece que uno de los objetivos de la adecuación de tierras es la promoción, desarrollo y construcción de proyectos para dicho fin que sean de interés estratégico para el Gobierno Nacional, por su importancia para el desarrollo regional y para la economía del país, para lo cual procederá a adquirir por negociación directa o expropiación los inmuebles rurales que fueren necesarios.

Por tratarse de un proyecto de ley que afecta directamente los derechos colectivos de las comunidades indígenas y afrocolombianas, el Gobierno está obligado a propiciar mecanismos efectivos y razonables de participación para dichas comunidades, incluyendo la fase inicial en la que se elaboró el proyecto⁵. Conforme al Convenio 169 de la OIT en estos casos es obligatorio consultar a las comunidades por tratarse de medidas legislativas que pueden afectarlas directamente, de tal manera que las entidades que promuevan el proyecto, antes de radicarlo en el Congreso de la República, deben brindarles las oportunidades debidas y los mecanismos adecuados para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación⁶.

³ Texto de Exposición de motivos del proyecto de ley 030 de 2006-Senado, página 15.

⁴ Texto de Exposición de motivos del proyecto de ley 030 de 2006-Senado, página 9.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2002, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

⁶ *Ibid.*

3. NO GARANTIZA EL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

En el texto de exposición de motivos se hace énfasis en que las tierras de extinción de dominio por procesos judiciales de expropiación por enriquecimiento ilícito, narcotráfico, etc., se constituyeron, por mandato legal, en una fuente de tierra para reforma agraria. En concordancia con esto, se señala como uno de los objetivos del acceso a la propiedad de la tierra la redistribución y enajenación de las tierras ingresadas al patrimonio del Estado en desarrollo de los procesos judiciales de extinción del dominio, a través de programas que comprendan su dotación a los desplazados internos por la violencia y que coadyuven a su estabilización socioeconómica.

Así, el proyecto de ley dispone que en los procesos de retorno y reubicación, el Instituto dará prioridad en la adjudicación de tierras a los desplazados por la violencia, en las zonas de reserva campesina y en los predios rurales que hayan sido objeto de los procesos de extinción del dominio, mediante decisión administrativa del INCODER o por sentencia judicial.

Sobre el particular se concluye que, establecer en el marco de una ley de desarrollo rural y en desarrollo del derecho al acceso a la tierra, una política de reparación para la población desplazada que le dé prevalencia a un mecanismo diferente al retorno y la restitución, implicaría, *primero*, el incumplimiento de la obligación internacional del Estado de no regresividad de los derechos sociales y específicamente de los derechos de los desplazados; y *segundo*, la negación del derecho al acceso a la tierra y la correlativa vulneración de sus derechos a la restitución, a una vivienda adecuada, a la soberanía alimentaria, y a las condiciones que se requieren para disfrutar de una vida digna⁷.

4. PERMITE LA LEGALIZACIÓN DEL DESPOJO ARMADO DE TIERRAS

El proyecto de ley permitiría la legalización del despojo armado de tierras, con la aprobación del artículo 122, que establece una prescripción adquisitiva de dominio a favor de *“quien creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación”*.

En efecto, el proyecto desconoce el problema de desplazamiento en Colombia pues el proyecto de ley no contempla ningún mecanismo efectivo para averiguar si el inmueble cuyo título se pretende sanear pertenecía a la población desplazada y, de convertirse en ley, llevaría a que las personas desplazadas perdieran definitivamente la posibilidad de titular o sanear los títulos de las tierras de las cuales fueron expulsados violentamente. Por esta vía se titularían las tierras a nombre de quienes se han valido de medios ilegales y han incurrido en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario para desplazar a la población civil.

El proyecto de ley ha sido aprobado en primer debate sin tener en cuenta que uno de los puntos fundamentales del proceso de negociación que se adelanta con los paramilitares es la dificultad que existe para garantizar que los desmovilizados restituyan las tierras violentamente usurpadas. En este contexto lo deseable es imponer estrictos controles para evitar que la tenencia ilegal de los paramilitares sobre tierras usurpadas violentamente sea legalizada.

Igualmente el proyecto tampoco tiene en cuenta que, en Colombia, el sistema de registro y protección de tierras de la población desplazada es deficiente y que las normas que establecieron

⁷ Ley 387 de 1997 (artículos 3, 2 y 19) y Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y de los Principios de Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos (Principios 18, 21, 28, 29 y 30).

los mecanismos para declarar ciertas zonas de alto riesgo de desplazamiento y para congelar los procesos de enajenación de predios rurales en las zonas mencionadas han tenido una mínima aplicación⁸.

Conclusión:

Es evidente que la iniciativa del Gobierno no corresponde al título del mismo ni establece disposiciones que permitan desarrollar verdaderamente la obligación del Estado de promover el acceso a la tierra. El proyecto tiene un enfoque eminentemente económico y empresarial que desborda la lógica de la economía campesina, confunde los conceptos de desarrollo rural con inversión empresarial, no tiene en cuenta la especial relación que las comunidades indígenas y afrocolombianas tienen con la tierra ni la situación de la población desplazada. No está basado en un reconocimiento de los derechos fundamentales de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad ni en la obligación del estado de promover progresivamente la igualdad de condiciones materiales de todas las personas sometidas a su jurisdicción.

El proyecto de ley sustituye gran parte de la legislación vigente en materia de tierras, modifica toda la legislación existente sobre desarrollo rural con un enfoque regido por el principio de la competencia que no corresponde ni tiene en cuenta las necesidades y el verdadero desarrollo de la población rural. En este sentido, contrario a lo que afirma, no se trata de un proyecto concebido para el bienestar de los habitantes del sector rural, sino que está concebido para el desarrollo económico del sector empresarial y en desmedro de los derechos de poblaciones vulnerables, como los indígenas, las comunidades afrocolombianas y la población desplazada, facilita a los empresarios las condiciones para la apropiación de tierras con destino a megaproyectos de monocultivos, que se enmarcan dentro de la nueva política económica del Gobierno.

Por último, el proyecto desconoce los graves efectos de este tipo de cultivos, como el deterioro y el agotamiento de la tierra a largo plazo, las restricciones en materia de seguridad alimentaria y los conflictos sociales que han acarreado dichos proyectos por la ubicación estratégica de los territorios aptos para dichos cultivos.

Comisión Colombiana de Juristas
Bogotá, octubre de 2006

⁸ Banco Mundial, *Colombia: una política de tierras en transición*, Documento Cede N° 29, Bogotá, agosto de 2004, p.36; Banco Mundial, “El desplazamiento y la protección de bienes patrimoniales” en *Desplazamiento y Políticas Públicas de Restablecimiento en Colombia. Análisis y Recomendaciones*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, United States Agency For International Development, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 2004. Volumen 1, p.143.