

Así va el fast track agrario

Adriana Patricia Fuentes López*



Foto: Camilo Toro

El pasado mes de mayo terminó con una avalancha de decretos ley expedidos por el gobierno nacional, justo antes de que acabaran los 180 días que se le concedieron para que emitiera normas con fuerza de ley, en el marco del procedimiento legislativo especial conocido como el *fast track*, diseñado para facilitar la implementación normativa de los contenidos del acuerdo de paz, firmado entre las Farc-Ep y el gobierno nacional.¹ Agotado ese tiempo, lo que requiera ley deberá pasar y surtir su trámite por el Congreso, aunque también bajo algunos parámetros especiales, por tratarse de las normas sobre el acuerdo de paz.

Diversos temas fueron desarrollados en las normas expedidas, detrás de las cuales se evidenciaron aspectos que dejan aprendizajes importantes, al tiempo que han surgido también algunas preocupaciones. En lo que sigue desarrollaré algunas ideas en torno a estos dos elementos.

En relación con los aprendizajes que dejan estos primeros meses de la implementación normativa del acuerdo de paz en general y de los puntos 1 y 4 en particular, cabe resaltar el profundo interés mostrado de parte de diversas organizaciones sociales, campesinas, de mujeres, indígenas, de afrocolombianos, del pueblo gitano, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, entre otras, que han estado muy atentas a conocer y analizar los textos de los proyectos de ley, hacer propuestas, aportes y que por lo mismo han estado atentas y reclamado un poco más de información y de espacios para participar de la discusión de lo que se ha generado. De esta manera, estas organizaciones se han vinculado activamente al proceso de creación de nuevas normas, en una dinámica que ha contribuido a acercar la implementación del acuerdo de paz a la ciudadanía y a los territorios.

De otro lado, los pueblos indígenas generaron un mecanismo especial de consulta previa para que este derecho fundamental fuera debidamente garantizado en el *fast track*, operando de manera más ágil y acorde a las necesidades de celeridad en el proceso. En ese marco, tres proyectos de ley relacionados con los puntos 1 y 4 del acuerdo de paz fueron consultados con ellos: el proyecto que regula el pago por servicios ambientales, el referido a acceso y formalización de tierras y el que crea los programas de desarrollo con enfoque territorial. Con el pueblo Rrom (gitano) se consultaron esos mismos tres proyectos y adicionalmente se trabajó sobre la propuesta de catastro multipropósito, aunque esta finalmente no salió como decreto ley. Lastimosamente no ocurrió lo mismo con las comunidades afrocolombianas, negras,

* Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, investigadora del Centro de Estudios Rurales, Ambientales y Apoyo Legal - CERAL. C.e. adri.democracia@gmail.com

¹ El fast track fue establecido mediante una Reforma a la Constitución hecha a través del Acto Legislativo 01 de 2016.

raizales y palenqueras. Para estas comunidades el derecho a la consulta no ha sido debidamente garantizado hasta ahora, lo cual no puede justificarse, ni aun reconociendo las dificultades que desde hace varios años enfrentan los procesos de representación de estas colectividades. Ese no puede ser argumento para que el gobierno desconozca un derecho superior, que obligaría a adoptar mecanismos transitorios especiales, como varias de las organizaciones afrocolombianas lo han propuesto. El ejercicio de consulta en el fast track ha mostrado que esta puede operar ágilmente, si hay adecuadas condiciones para ello.

A la par de los aprendizajes, igualmente han surgido varias preocupaciones a partir de lo que hemos visto en estos meses de implementación del acuerdo de paz frente a las cuestiones agrarias. Una de ellas, tiene que ver con el hecho de que como se mencionó antes, en el marco del fast track solo tres normas fueron consultadas con los pueblos indígenas y rom y ninguna con afrocolombianos, pese a que por la trascendencia que tienen los asuntos agrarios respecto a estas comunidades, otras iniciativas debieron consultarse también. Así ocurrió por ejemplo con el decreto ley que creó el programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS, el cual no fue consultado con ninguna de las comunidades étnicas, ni estas fueron incluidas allí, pese a que resulta innegable que buena parte de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito en todo el país, coinciden con porciones importantes de los territorios étnicos.



Varias organizaciones presentaron intervención ciudadana ante la Corte Constitucional en el marco de la revisión de dicho decreto, para pedir que si se avala la constitucionalidad de ese programa, sea bajo la condición de que se expidan otras normas específicas que desarrollen el tema para los territorios étnicos. Esto bajo el entendido de que hay un capítulo étnico especial (punto 6.2.) que forma parte del acuerdo de paz y que debe ser tenido en cuenta como parte de lo pactado, pero también por el marco internacional que genera obligaciones al Estado frente a estas comunidades y el reconocimiento constitucional de que Colombia es una nación multiétnica y pluricultural. Igualmente, no se puede olvidar que los grupos étnicos han sido de manera muy fuerte víctimas de la guerra y finalmente, debemos evitar fragmentar las visiones y abordajes de lo agrario, de manera que se consideren los diversos sujetos y territorialidades: indígenas, negras, mestizas, reconociendo sus particularidades, pero abordándolas de manera articulada, para no seguir generando marcos normativos desconectados, que solo contribuyen a la proliferación de nuevos conflictos agrarios y a la profundización de los ya existentes.

Un segundo asunto que merece destacarse tiene que ver con la discusión a partir de la propuesta del gobierno para reformar la Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011), en particular frente al componente de restitución de tierras. Frente a esta, varias organizaciones sociales, han defendido la idea de que el capítulo de restitución de tierras, sería mejor que este no se reformase, pues en realidad el mecanismo está bien concebido y aunque ha habido dificultades en la implementación, estas no son derivadas directamente de la norma y han podido sortearse acudiendo a los desarrollos jurisprudenciales sobre el tema².

Además han planteado lo riesgoso que puede ser que el escenario de reforma, antes que contribuir a ampliar los avances de la restitución de tierras como parte de la reparación integral a víctimas, pretenda debilitar y afectar aspectos fundamentales de la ley como está actualmente, como la inversión de la carga de la prueba a favor de las víctimas, la exigencia de buena fe exenta de culpa para los opositores, la acumulación procesal, las facultades de los jueces y la progresividad, entre otros. En esa medida, se ha optado más bien por apostarle a la construcción de propuestas sobre algunos desarrollos reglamentarios, que efectivamente armonicen los contenidos del acuerdo de paz con la restitución de tierras, pero no generar una modificación profunda ni a lo sustantivo, ni a lo procedimental de dicho mecanismo.

También se ha hecho énfasis en que la reforma a la ley de víctimas, no puede ser el escenario para resolver los problemas de las entidades a cargo de implementar la restitución, lo cual requeriría más bien medidas de política pública y ajuste institucional. En esa medida la lección aprendida es que las normas del acuerdo de paz, deben ser las necesarias para viabilizarlo y no las que se encaminen a remediar dificultades operativas en las políticas públicas, que escapan a lo pactado.

Por otra parte, ha generado enorme preocupación que el gobierno ha tratado de incorporar a través del fast track temas que escapan a los contenidos del acuerdo de paz. Esto se evidencia entre otros, en el decreto 883 de 2017, que estableció que las empresas dedicadas a la minería y la explotación de hidrocarburos pueden pagar sus impuestos haciendo obras de infraestructura. Así, se acude a una figura tributaria para dejar en manos de los particulares dedicados a la actividad extractiva a gran escala (mineros y petroleros), la construcción de las obras de infraestructura social en los territorios más afectados por el conflicto armado; es decir, se entrega a esos particulares la realización de compromisos fundamentales del punto 1 del acuerdo de paz.

Por otro lado, el incentivo económico previsto, asegura una mayor legitimación de las empresas mineras, petroleras y concesionarias portuarias en los territorios, aun a costa de la exacerbación de los conflictos socio - ambientales que genera y representa la presencia de estos. Si bien es cierto que el gobierno se comprometió a garantizar la financiación de la implementación de las obras requeridas por el acuerdo de paz mediante diversas

“Ha generado enorme preocupación que el gobierno ha tratado de incorporar a través del fast track temas que escapan a los contenidos del acuerdo de paz. Esto se evidencia entre otros, en el decreto 883 de 2017, que estableció que las empresas dedicadas a la minería y la explotación de hidrocarburos pueden pagar sus impuestos haciendo obras de infraestructura.”



Foto: Viviana Sánchez

² Aquí se ubican organizaciones como la Corporación Jurídica Yira Castro, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, la Comisión Colombiana de Juristas, el Consejo Noruego de Refugiados, entre otras.

fuentes, habría varias alternativas menos lesivas que la de intercambiar el cobro de impuestos por obras con las grandes mineras y petroleras, poniendo a los municipios en una situación casi de chantaje económico, en la que prácticamente resultan forzados a aceptar la actividad extractiva, como única forma de lograr que se construyan colegios, hospitales, acueductos y demás obras en sus territorios, sacrificando el medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes.

Otro ejemplo de ese uso inapropiado del fast track por proceder al margen de los contenidos del acuerdo, se vio cuando se hizo público el proyecto de ley denominado de “ordenamiento social de la propiedad”. Dicha norma más que un desarrollo del acuerdo de paz, fue la consolidación de varios puntos de la agenda previa del Ministerio de Agricultura, que desde hace muchos años quiere acabar con la principal norma vigente en materia agraria, que es la ley 160 de 1994. Para ello propusieron directamente derogarla, pero además introducir el derecho real de superficie, la profundización del modelo de concesión de baldíos a grandes empresarios del campo por encima de su adjudicación a campesinos de escasos recursos, la legalización de las acumulaciones indebidas de unidades agrícolas familiares, el establecimiento de requisitos de procedibilidad adicionales para la extinción de dominio por violación de la función social y ecológica de la propiedad y otra serie de medidas contra el campesinado, que dejaron en evidencia la mala fe del gobierno nacional, al pretender usar el mecanismo del fast track para impulsar su agenda propia, sin relación con el acuerdo.

“Tras la echada para atrás del proyecto de ordenamiento social de la propiedad en su versión inicial, finalmente se expidió el decreto 902 sobre acceso y formalización de tierras.”

Una vez esta propuesta se conoció la reacción crítica de las organizaciones sociales y sectores demócratas no se hizo esperar, e incluso las Farc-Ep alertaron sobre el asunto y sobre la manera como el gobierno se estaba saltando la ruta de concertación.³ Por todo esto el gobierno tuvo que echarse para atrás, aunque todavía se oyen anuncios de que presentarán una nueva ley de tierras ante el Congreso, que incluso probablemente no se tramite por *fast track* si por la vía ordinaria, lo que prueba una vez más que la principal intención del gobierno en materia de tierras no es desarrollar los contenidos del acuerdo de paz, sino como se ha hecho evidente hasta ahora, darle una estocada final a la ley 160 de 1994. Para justificarlo han hecho mucho énfasis en culpar a la legislación actual de los problemas del campo, cuando en realidad el asunto más que normativo es de falta de aplicación de la ley agraria vigente, de voluntad política y de capacidad de gestión efectiva de la institucionalidad agraria.

Tras la echada para atrás del proyecto de ordenamiento social de la propiedad en su versión inicial, finalmente se expidió el decreto 902 sobre acceso y formalización de tierras. Mucho se ha dicho que entre la versión que circuló del proyecto de ley de ordenamiento social de la propiedad y el decreto 902 de 2017 hay una gran diferencia, ya que buena parte de los aspectos negativos de la primera propuesta no se incluyeron en la nueva norma. En efecto hay que reconocer que los contenidos más regresivos de esa primera iniciativa se retiraron y no quedaron en el nuevo decreto, pero eso no necesariamente hace que el Decreto 902 sea un parte de tranquilidad. De esta nueva norma aunque se reconoce la importancia de que haya creado el fondo de tierras para la paz, preocupa que modificó drásticamente los requisitos para acceder a tierras del Estado, se inventó los nuevos beneficiarios a título oneroso, debilita la Unidad Agrícola Familiar e impone nuevos requisitos de trámites burocráticos a quienes

³ En el comunicado 1 de CSIVI-FARC difundido públicamente se afirmó: “El gobierno nacional inició hace dos semanas el proceso de socialización del proyecto de “Decreto de Ordenamiento Social de la Propiedad”, con el que aspira a implementar el punto 1.1. de la Reforma Rural Integral referente al Acceso a Tierras. Este proyecto NO ha surtido el trámite de revisión, discusión y ajuste en la CSIVI y por tanto solo representa la visión del Gobierno sin comprometer la opinión de las FARC-EP que tiene sustanciales diferencias con su contenido. Este proceder del gobierno desconoce el acuerdo de trabajar en la construcción de una propuesta conjunta que recoja las coincidencias entre su proyecto y la propuesta de “Decreto para la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra” presentado por las FARC-EP.”

quieran acceder a tierras. Además invisibiliza y excluye de manera reiterada a las comunidades afrocolombianas para quienes ni siquiera se crea una subcuenta especial en el fondo de tierras. El agravante adicional es que el anterior sólo era un proyecto de ley donde aún habría que dar el debate. Por el contrario el decreto 902 de 2017 ya es norma aprobada y a menos que no supere el examen previo de constitucionalidad ante la Corte, muy pronto empezará a aplicarse.

Conclusiones

Hemos asistido a un primer semestre de implementación normativa del acuerdo de paz logrado entre el gobierno nacional y las Farc-Ep, que ha representado un momento novedoso y agitado, en el cual las primeras normas del llamado *fast track* ya fueron expedidas. Sin embargo, la implementación normativa del acuerdo apenas está empezando. En lo referido a la reforma rural integral aún están pendientes muchos temas, como la estructuración de la jurisdicción agraria, la zonificación ambiental, el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y el catastro multipropósito, entre otros. En cuanto al tema de la solución al problema de las drogas ilícitas, falta prácticamente todo por desarrollar, y con especial urgencia se espera lo referido al tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de coca, los subrogados penales para mujeres condenadas por delitos asociados al narcotráfico, además de que se empiece a cumplir con lo pactado en los acuerdos de sustitución voluntaria que ya han empezado a suscribir varias comunidades.



Foto: Camilo Toro

Pero lo fundamental es que todos los desarrollos normativos además de tener conexidad con acuerdo de paz, respeten la Constitución y los mandatos superiores en materia de derechos humanos y no regresividad, incluida por supuesto la consulta previa. Precisamente las propuestas en materia agraria pusieron en evidencia las dificultades para la concertación, sobre todo cuando entran en juego visiones contrapuestas sobre el desarrollo rural: de un lado las que privilegian los agronegocios, las ganancias para el sector privado y su protagonismo en lo rural, y del otro, las que promueven y defienden la economía campesina, las medidas afirmativas para los pobres del campo y la necesidad de que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos sociales, tensión que en todo caso se mantiene en el contenido mismo del acuerdo de paz. Pero lo que de ninguna manera puede pasar, es que en el marco de la implementación de paz, se generen normas que menoscaben los pocos avances que en materia agraria teníamos antes del acuerdo y aun en medio del conflicto armado.

“En lo referido a la reforma rural integral aún están pendientes muchos temas, como la estructuración de la jurisdicción agraria, la zonificación ambiental, el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y el catastro multipropósito, entre otros.”

Tampoco podemos permitir que la construcción de la paz se convierta en la excusa para la profundización del modelo minero-energético y su expansión en los territorios, y sobre todo debemos insistir, en que si hay un reconocimiento de las partes (gobierno y Farc-Ep) en que las cuestiones agrarias están en lo profundo de las causas del conflicto y deben ser abordadas en su solución, los temas agrarios son prioritarios en el marco de la implementación. Hacer esta veeduría, recordar estos elementos y exigir estas garantías, son los retos que en este momento tenemos como sociedad civil que respalda el proceso de paz.

