

Balance de la participación social e Implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz

Paola Andrea Salazar Carreño*

El presente artículo tiene por objetivo explicar cómo se ha dado el proceso de implementación del Acuerdo de Paz, específicamente el desarrollo del Punto 1: sobre la transformación del campo y la reforma rural integral, teniendo en cuenta los aportes que se han generado desde las distintas unidades de trabajo legislativo y las organizaciones sociales que hacen parte del grupo de trabajo conformado desde febrero del presente año hasta hoy.



El artículo se divide en tres partes principales que se expondrán a continuación: la primera, aborda de manera general una perspectiva sobre cómo ha sido el proceso de implementación normativa, exponiendo qué se ha implementado hasta el momento. La segunda, explica cómo ha sido la metodología de los grupos de trabajo y la participación de las organizaciones en el proceso, qué logros se pueden destacar y cuál ha sido la incidencia política. La tercera parte, analiza algunas de las barreras para la participación social en la implementación de los acuerdos; así como las posibilidades y retos para el presente periodo legislativo.

1. Proceso de implementación del acuerdo de paz: transformación del campo y reforma rural integral

La implementación del acuerdo de paz en el punto 1 “hacia un nuevo campo colombiano” ha sido un proceso complejo y lento debido a las dificultades mismas de comenzar a sentar las bases para una reforma rural integral. Para comenzar, es preciso reconocer que la disputa por la tierra ha sido el motor y la causa del conflicto armado; además, históricamente no ha habido un consenso sobre cómo solucionar el problema de la tierra en Colombia. Este sigue siendo un tema de controversias agudas entre diversas posturas políticas del espectro de la izquierda y la derecha.

*Politóloga. Magister en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Asesora de la Unidad de Trabajo Legislativo de la Representante a la Cámara Ángela María Robledo. C.e. paolasalazar.camara@gmail.com

“Colombia se sitúa como el país más desigual de la región en la distribución de la tierra: el 1 % de las explotaciones de mayor tamaño manejan el 80 % de la tierra, mientras que el 99 % restante se reparte menos del 20 % de la tierra. Además entre 1984 - 2014 ha habido un aumento considerable del coeficiente de Gini en el sector rural pasando de 0,83 a 0,89, lo cual significa que la desigualdad no ha dejado de aumentar.”

Es preciso recordar que Colombia se sitúa como el país más desigual de la región en la distribución de la tierra: “el 1 % de las explotaciones de mayor tamaño manejan el 80 % de la tierra, mientras que el 99 % restante se reparte menos del 20 % de la tierra”¹. Además entre 1984 - 2014 ha habido un aumento considerable del coeficiente de Gini en el sector rural pasando de 0,83 a 0,89, lo cual significa que la desigualdad no ha dejado de aumentar: “los datos confirman una preocupante y acelerada tendencia a la concentración de la tierra en grandes extensiones, las cuales han ido acaparando una fracción cada vez mayor del territorio a costa del desplazamiento de las explotaciones pequeñas y medianas”².

Por su parte, la pobreza monetaria sigue siendo bastante alta en los centros poblados rurales y dispersos, en la última medición del DANE, la pobreza monetaria fue de 38,6 % y la pobreza monetaria extrema de 18,1 %; cifras mayores al promedio de la pobreza total nacional 28 % y pobreza extrema 8,5 %³. Según la Encuesta de Calidad de Vida (2016), el 56,8 % de los jefes de hogar (hombres y mujeres) en el campo se consideran pobres, además, hay problemas agudos en la provisión de servicios públicos; así como en la oferta e infraestructura educativa y de salud.

Los datos proporcionados sólo revelan una parte de la profunda inequidad del campo y la necesidad urgente de avanzar en la reforma rural para evitar que se reproduzca la inequidad que ha alimentado el conflicto armado colombiano durante años, tal y como lo reconoció el propio acuerdo de paz.⁴ Estas medidas sustanciales y de fondo requieren compromisos sostenidos del gobierno en el corto, mediano y largo plazo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, es preciso aclarar que la implementación del punto 1 del acuerdo de paz ha sido compleja, no sólo por las controversias ya enunciadas, sino además por su interdependencia con otros puntos cruciales como la sustitución de cultivos de uso ilícito punto (4) dada la persistencia de los cultivos ligada a las condiciones de pobreza, marginalidad y debilidad institucional en el campo; y las víctimas (punto 5), en lo concerniente a la restitución de tierras y procesos de reparación colectiva.

Ahora bien, frente a la pregunta sobre ¿qué se ha logrado implementar del contenido del acuerdo de paz hasta este momento? La respuesta es un poco desalentadora, según el observatorio de seguimiento a la implementación del acuerdo de paz en mayo de este año: “la implementación legal del acuerdo sólo ha avanzado en un 12,7 % (...) en casos como la reforma rural integral, el estado del avance es de 3,3 % (...)”⁵. Este punto, es el que se ha desarrollado menos.

¹ GUEREÑA, Arantxa. (2017). Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Oxfam América. Bogotá, D.C. pag 13-14.

² Ibidem pags 8-9

³ DANE. (22 de marzo de 2017) Presentación Boletín Técnico. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016. Disponible en línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2016> y

⁴ Gobierno Nacional - Farc-Ep (24 de noviembre de 2016). Texto Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Pag 10. Disponible en línea: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

⁵ El Espectador (3 de mayo de 2017. “La implementación legal del acuerdo de paz sólo ha avanzado en un 12,7%”. Disponible en línea: <http://colombia2020.elespectador.com/pais/la-implementacion-legal-del-acuerdo-de-paz-solo-ha-avanzado-en-un-127>

Hasta el momento sólo para implementar el punto de desarrollo rural, de manera estricta se han expedido (9) decretos presidenciales con fuerza de Ley sobre: medidas para facilitar el acceso y la formalización de la propiedad rural; creación de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET); plan nacional de electrificación rural; pago por servicios ambientales en parques nacionales naturales; impuestos a empresas extractivas en zonas afectadas por conflicto; prestación servicio educativo y programas académicos de licenciaturas en estas zonas; plan nacional de construcción mejoramiento de la vivienda social rural⁶.



Foto: Viviana Sánchez

En cuanto a los proyectos de ley que se encuentran en trámite por el procedimiento especial “fast track” o vía rápida, tramitados por las comisiones quintas constitucionales del Congreso, solamente hay (2): innovación agropecuaria y adecuación de tierras. Estos proyectos han sido de trámite lento, a pesar del “fast track”, no ha habido voluntad política para que se aprueben rápido y han generado polémicas por sesgos tendientes a la privatización de los servicios; la falta de priorización y gratuidad de los servicios para los sujetos establecidos en el acuerdo: Población rural victimizada, campesinos pobres, trabajadores rurales sin tierra, mujeres rurales, etc.

Otro de los factores que ha incidido para que la implementación del punto 1 sea lenta tiene que ver con las dificultades que ha implicado la negociación entre las distintas partes delegadas de las Farc y el gobierno para ponerse de acuerdo en el contenido de las normas y, en el caso del gobierno, respetar el procedimiento para expedirlas, pues según el propio acuerdo de paz en el punto 6.1, todas las normas para la implementación deben pasar por el acuerdo de la comisión de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del acuerdo final (CSIVI) donde tienen asiento (3) representantes del gobierno

nacional y tres (3) representantes de las Farc-Ep⁷. Lo cual, no se ha cumplido en todos los casos, y ha generado controversias agudas entre las partes.⁸

En la práctica, el proceso de implementación ha sido bastante difícil en la medida en que ha implicado no sólo nuevas negociaciones entre las dos partes de la CSIVI; sino también, en el caso de las normas tramitadas por el Congreso, el acuerdo de los parlamentarios. Así sea por vía rápida, los proyectos de ley radicados deben ser discutidos por (13) senadores y (19)

⁶ Decretos 902, 893, 882, 884, 870, 883, 892, 890, 896 de 2017. Expedidos por el Presidente entre el 26 y 29 de mayo del presente año. Disponibles en línea: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2017/decretos-mayo-2017>

⁷ Delegados del Gobierno: Sergio Jaramillo- Alto Comisionado para la Paz, Juan Fernando Cristo- Ministro del Interior, Rafael Pardo –Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Delegados de las FARC-EP: Victoria Sandino; Jesús Santrich; Iván Márquez

⁸ CSIVI-Farc. (19 y 24 de Mayo de 2017). Comunicado No 3. “Gobierno Nacional le hace trampa a la democratización de la tierra pactada en el Acuerdo Final de Paz” y Comunicado No. 4 “Se acuerda en CSIVI Decreto que crea el Fondo de Tierras y facilita el acceso y la formalización de la propiedad de la Tierra”. Disponibles en línea: <https://www.farc-ep.co/comunicado.html>

representantes a la Cámara de las Comisiones Quintas Conjuntas encargadas de la discusión de todos los asuntos de tierras; y aprobadas por las plenarias de las respectivas corporaciones que cuentan con (102) senadores y (166) representantes a la Cámara.

2. ¿Cómo ha sido la participación social en la implementación?

El grupo de trabajo para la implementación del punto 1 del acuerdo entre algunas unidades de trabajo legislativo del Polo Democrático y Alianza Verde⁹ se creó desde comienzos de febrero del presente año y ha sesionado varias veces con la participación de más de (60) organizaciones sociales, procesos sociales, plataformas, organizaciones no gubernamentales de distintos sectores interesados por generar propuestas para la implementación del acuerdo de paz.

El primer campo de incidencia del grupo ha sido el análisis de las propuestas gubernamentales y los proyectos de Ley en curso, lo cual, se ha materializado en la radicación de cartas y documentos denunciando las principales medidas tendientes a perjudicar a los sectores populares¹⁰. El espacio participativo ha generado la movilización de la opinión pública y social para defender los contenidos del acuerdo de paz, exigir su cumplimiento y en todo caso, fortalecer la veeduría y participación social activa sobre el proceso.

“Una de las principales barreras de la participación social ha sido el acceso a la información de manera oportuna, es decir, a los contenidos o borradores de los decretos y/o leyes para implementar el acuerdo, pues éstos han tenido un carácter reservado, lo cual ha dificultado la realización de aportes directos a estas normas. Esta barrera sumada a los tiempos cortos y reducidos sobre los cuales se discuten los proyectos ha sido un muro que ha impedido una mayor participación social.”

El segundo campo de incidencia tiene que ver con la redacción propiamente dicha de propuestas normativas de implementación, donde se ha buscado armonizar las demandas históricas de las organizaciones con los contenidos de lo acordado. El ejercicio propositivo y creativo ha tenido por objetivo enviar insumos y borradores de proyectos de normas a la CSIVI y otras instancias gubernamentales que han sido entregados a las partes. Se han construido por lo menos (8) propuestas sobre los siguientes temas: acceso a tierras mujeres rurales; economía del cuidado; derecho a la alimentación; seguridad y protección social rural; acueductos veredales y/o comunitarios; campesinos en parques nacionales naturales; jurisdicción agraria; y restitución de tierras¹¹. Algunas de las cuales se expusieron en la Audiencia Pública en el Congreso el pasado 22 de junio en el Congreso.

Un tercer campo de incidencia tiene que ver con la participación de las organizaciones en la redacción de proposiciones a los proyectos de ley en curso; así como la elaboración de intervenciones ante la Corte Constitucional frente a los decretos expedidos¹². Algunas de estas iniciativas se han hecho como parte del grupo de trabajo construido o como parte del trabajo individual de las propias organizaciones. El respeto por el trabajo individual y colectivo siempre ha sido una premisa fundamental de todo este proceso.

⁹ Unidades de Trabajo Legislativo Representantes a la Cámara Ángela María Robledo, Alirio Uribe, Víctor Correa, Inti Asprilla; y Senadores: Iván Cepeda, Alberto Castilla.

¹⁰ Carta dirigida a la CSIVI. (18 de abril 2017) Observaciones al borrador del proyecto de Ley “Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones.” Firmada por: varias organizaciones y los parlamentarios: Iván Cepeda, Alberto Castilla, Alirio Uribe, Ángela María Robledo, Víctor Correa.

¹¹ Es preciso aclarar que algunas de las propuestas se han escrito con ocasión de la implementación del acuerdo de paz; otras en cambio, han sido propuestas construidas de más largo aliento. En todo caso, los documentos se han actualizado para dar desarrollo al Acuerdo de Paz y se han entregado a las instancias encargadas de la implementación.

¹² Intervención Ciudadana en el trámite de revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017. Radicada: 10 de julio de 2017. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Expediente RDL 000034. Corte Constitucional de Colombia.

En efecto podemos decir que el gran logro de esta experiencia ha sido no sólo construir en colectivo, sino generar confianza entre los distintos actores interesados es el avance de la paz, demostrando que es posible generar consensos y crear alternativas. El ejercicio realizado pone de manifiesto que la facultad legislativa no sólo compete al Presidente o al Congreso, sino que es un ejercicio de construcción ciudadana y popular de democracia, que claramente puede sobrepasar los estrechos límites de la representación política.

3. ¿Cuáles son las principales barreras, posibilidades y retos de la participación social en la implementación del acuerdo de paz?

Una de las principales barreras de la participación social ha sido el acceso a la información de manera oportuna, es decir, a los contenidos o borradores de los decretos y/o leyes para implementar el acuerdo, pues éstos han tenido un carácter reservado, lo cual ha dificultado la realización de aportes directos a estas normas. Esta barrera sumada a los tiempos cortos y reducidos sobre los cuales se discuten los proyectos ha sido un muro que ha impedido una mayor participación social.



Otra de las barreras importantes para la participación tiene que ver con la falta de transparencia del gobierno nacional para respetar el contenido de lo acordado y los procedimientos establecidos. En otras palabras, se ha tendido a introducir “micos” o temas que no tienen relación directa con el acuerdo de paz y responden más bien, a la apuesta política del gobierno sobre el campo, incluso, llegando a desconocer los sujetos priorizados en el acuerdo.

A pesar de estas barreras, la participación social activa en el proceso de paz y su implementación ha sido fundamental para ejercer presión a través de la movilización social, la denuncia y la veeduría permanente sobre el proceso para exigir el cumplimiento de los Acuerdos y su implementación integral. La exigencia de los máximos del acuerdo, es una apuesta de largo plazo que permite hoy sentar las bases de las reformas sociales, económicas y estructurales que el país requiere para cerrar el ciclo de la violencia y el conflicto armado.

La oportunidad de seguir construyendo y proponiendo frente a los aspectos que están pendientes es crucial. En este semestre por lo menos, se discutirán temas claves para la implementación como: el plan marco que será la política que defina las prioridades, presupuesto, metas y resultados para implementar el acuerdo. La jurisdicción agraria para resolver los conflictos sobre la tierra en las regiones; y el catastro rural, sobre el sistema de información y localización de predios rurales con tamaños y extensión; entre otros.

El gran reto para la participación social seguirá siendo acompañar las críticas y reacciones para detener propuestas inconvenientes; con alternativas que permitan avanzar y construir en la diferencia. Sin lugar a dudas, mantener la movilización y observación permanente es parte de un proceso fundamental para garantizar que el acuerdo sea una realidad, así como potenciar las propuestas en los territorios canalizando la importante organización social y experiencia política de los actores sociales y populares, pues sólo de esta manera la participación podrá expandirse en sus distintas manifestaciones para construir la paz que este país tanto necesita.

