



Al servicio
de las personas
y las naciones

FOROS CIUDADANOS:

SOCIALIZACIÓN Y DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL:

LAS PROPUESTAS DE LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS RURALES PARA SU AJUSTE.

*FOROS DEPARTAMENTOS DE BOLÍVAR, CESAR, CÓRDOBA, META, NARIÑO, ANTIOQUIA Y
SUCRE*

DICIEMBRE 2012

Introducción

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural inicio desde el mes de septiembre del 2012 el proceso de Consulta Previa del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural con los pueblos indígenas y afros.

Paralelamente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD-, en alianza con la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia - RED ADELCO-, inició un proceso de socialización y amplia discusión del proyecto de ley con otros actores de los territorios rurales, a los cuales la normatividad vigente no exige consultar previamente, a pesar que la aprobación de este proyecto de ley tendrá efectos directos sobre el desarrollo de sus familias y comunidades.

La realización de siete (7) foros abiertos permitió a un total de 1.100 ciudadanos(as) rurales¹, representantes de cerca de ciento cincuenta (150) organizaciones de la sociedad civil, de los departamentos de Bolívar, Cesar, Córdoba, Meta, Nariño, Antioquia y Sucre, conocer, analizar y proponer ajustes al articulado del proyecto de ley de origen ejecutivo.

Como metodología para la realización de estos foros se opto por la presentación y explicación de las propuestas que contiene el proyecto de ley. Exposiciones que estuvieron a cargo de algunos de los expertos y asesores jurídicos que participaron en el equipo de diseño y formulación de esta proposición normativa. Con el objetivo de aportar mayores elementos al análisis ciudadano del proyecto de ley, la programación de los foros incluyó la presentación del Proyecto de “Ley Agraria Alternativa”, iniciativa de ley formulada por el movimiento campesino organizado en torno a la Mesa de Unidad Agraria.

¹ Los actores que tomaron parte en estos foros estuvieron principalmente representados por: organizaciones campesinas; juntas de acción comunal; organizaciones de mujeres, jóvenes, víctimas y desplazados; CMDR, funcionarios de UMATAS, Alcaldías Municipales, Instituciones Públicas del Sector Agropecuario, academia y ONG y menor número: Cabildos Indígenas, Consejos Comunitarios y gremios del sector agropecuario.

Organizados en grupos de trabajo los(as) participantes en estos foros formularon propuestas de ajuste al articulado del proyecto de Ley, las cuales fueron sistematizadas y organizadas en el presente documento síntesis, con el objetivo de dar a conocer al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las opiniones y demandas de modificación al texto del proyecto de ley que plantean los actores rurales, principalmente campesinos y campesinas organizados(as) que participaron activamente en los foros de socialización y discusión del proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural.

SINTESIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS CIUDADANAS PRESENTADAS

La exposición del proyecto de ley, y la formulación de propuestas de ajuste, se realiza en torno a tres grandes temas que cubren lo dispuesto en el articulado del proyecto de ley, así: I) Principales Aspectos del Marco General del Desarrollo Rural; II) Políticas Públicas para el acceso a Bienes Públicos e III) Instrumentos de ejecución de la Política de Tierras.

I. Principales propuestas en los aspectos que comprende el Marco General de Desarrollo Rural

1. Realizar una amplia socialización y discusión nacional del proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural.

En cuanto a la primera parte de la ley, los y las participantes en los foros señalan que los principios y el espíritu de la ley están bien enfocados y reconocen un avance en el propósito de buscar una mayor democratización del desarrollo rural. Consideran que es importante que se esté llevando a cabo la socialización de la propuesta de ley en cada región del país, sin embargo señalan que debe hacerse de una manera más amplia y con mayor profundidad, especialmente con aquellos sectores poblacionales no contemplados en la consulta previa.

2. Priorizar en el enfoque general del proyecto de Ley la protección especial a la seguridad alimentaria del país y el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios.

Los(as) participantes en los foros realizados, plantean que el enfoque general del proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural evidencia como prioridad el impulso y protección de los cultivos agro comerciales con destino a la exportación, antes que los cultivos con destino al autoconsumo nacional, propios de las familias campesinas.

En los principios del proyecto de ley, se debe señalar como su finalidad el efectivo cumplimiento de las disposiciones constitucionales referidas al acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos (artículo 64 de la Constitución Nacional).

De igual manera, el Estado deberá a través del proyecto de ley garantizar la especial protección a la producción de alimentos, prioridad que establece la Constitución Nacional (artículo 65). En el articulado inicial del proyecto de ley se debe señalar claramente que el Estado Colombiano protege la producción de alimentos para garantizar el derecho de toda persona a una alimentación adecuada y acorde con sus costumbres y cultura.

3. La aplicación del desarrollo rural con enfoque territorial debe contemplar el respeto a la autonomía territorial.

El desarrollo rural con enfoque territorial que plantea la ley, debe también implicar el respeto a la autonomía y auto - determinación de los territorios rurales habitados por comunidades campesinas, afros e indígenas. El Estado debe reconocer a los grupos campesinos como actores sociales y proteger los territorios tradicionalmente de economía campesina y su visión propia del desarrollo, en la cual prima la producción para el autoconsumo y la relación armónica con los recursos naturales. Estas visiones deben ser tomadas en cuenta y respetadas en los programas de desarrollo rural con enfoque territorial financiados por el Estado, así como en todas las propuestas de desarrollo para los territorios rurales.

4. Descentralizar funciones en torno al desarrollo agrario integral entre las Entidades Territoriales y el gobierno central.

En el proyecto de ley se debe señalar y explicar claramente las competencias de cada Entidad Territorial y de las instituciones del gobierno nacional frente a los elementos de apoyo al agro, tales como asistencia técnica, adjudicación y adecuación de tierras y

financiación de proyectos productivos. Hasta ahora el modelo de gestión del desarrollo agrario nacional ha sido muy centralista, por lo cual se debe descentralizar de forma gradual en las Entidades Territoriales los recursos financieros, las funciones y competencias en torno al desarrollo rural, fortaleciendo en forma paralela las capacidades institucionales locales para asumir esta responsabilidad.

5. Privilegiar la protección de los recursos naturales y la producción de alimentos en las Zonas de Reserva Campesina y territorios étnicos.

La rápida expansión de la actividad minera nacional amenaza la producción de alimentos para el consumo nacional y la seguridad alimentaria de las familias rurales. Por ello, se debe prohibir el otorgamiento de concesiones y permisos de explotación minera en las zonas de vocación agrícola.

La comercialización indiscriminada de semillas transgénicas importadas también amenaza la autonomía alimentaria del país. El Estado debe proteger la producción y uso de semillas nativas mejoradas.

6. Fundamentar las propuestas de desarrollo rural territorial en el enfoque diferencial y la equidad de género.

En la ley de tierras y desarrollo rural es necesario que cuando se hable de temas como salud, educación, acceso a tierra y oportunidades económicas, se fundamente en el enfoque diferencial y la equidad de género (mujeres, niñas, jóvenes, adultos mayores, comunidades indígenas, rom y afrodescendientes), y se planteen proyectos que respondan a las especificadas de estas comunidades, de tal forma que se pueda hablar de un verdadero desarrollo rural incluyente.

II. Propuestas ciudadanas referidas a las Políticas Públicas para el acceso a Bienes Públicos contenidas en el proyecto de ley.

1. Implementar modelos de educación rural que contribuyan al fortalecimiento de la identidad campesina.

Los actores participantes en los foros plantean que en el articulado del proyecto de Ley se debe señalar como prioridad el impulso a una educación rural de calidad, pertinente a la realidad de las comunidades campesinas y que contribuya a fortalecer la identidad campesina y el rescate de sus saberes tradicionales.

Es necesario que el Estado garantice la cobertura universal y gratuita de la educación pública básica y media en el ámbito rural, en un plazo en un mayor a cuatro (4) años, y uniendo lo propuesto en la ley agraria alternativa, el acceso garantizado también a la educación superior.

2. Garantizar la dotación de infraestructura de salud en las áreas rurales para la atención oportuna de la población rural.

Las IPS y EPS encargadas de la atención a la población rural deben prestar los servicios primarios directamente en los sectores rurales y en lugares de fácil acceso para las comunidades rurales. Mediante la instalación de puestos de salud y brigadas móviles que se adapten a las condiciones de cada área rural y respondan oportunamente a las necesidades de sus habitantes. Adicionalmente, el Estado debe garantizar los recursos financieros para la prestación de los servicios de salud de los niveles 1 y 2.

3. Desarrollar programas públicos que incentiven el acceso a vivienda digna de acuerdo a las características ambientales, culturales y propuestas de las comunidades rurales.

La determinación del tipo de vivienda a construir se debe realizar en forma participativa y tomando en consideración las tradiciones culturales de las familias rurales y el derecho a desarrollarse en espacios físicos dignos.

4. Brindar seguridad social a los trabajadores del campo debe ser una prioridad de las políticas de bienes públicos que contiene el proyecto de ley.

Los trabajadores del campo deben contar con sistemas de prevención de riesgos laborales y pensión por invalidez y vejez. Beneficios que hasta ahora no han tenido los trabajadores agrarios.

5. Ofrecer estímulos, subsidios y seguros directos a la producción campesina.

Para el desarrollo en los territorios rurales del país, es necesario que el proyecto de ley incluya la generación de subsidios a la producción campesina. Con los cuales se les permita producir, cosechar y comercializar a precios competitivos y obtener ganancias que redunden en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En el articulado propuesto en la iniciativa de ley gubernamental, se debe hacer un especial énfasis en los apoyos a la comercialización de los productos campesinos, es decir establecer alternativas para la compra y venta de los productos agrícolas y ganaderos. Para poder fortalecer los procesos productivos, se deben recuperar las bolsas agropecuarias especializadas en la comercialización de productos agropecuarios campesinos y la venta de insumos a precios más favorables a los pequeños productores.

6. Garantizar el acceso de las familias campesinas a los seguros de cosecha y contra todo riesgo para la protección de su patrimonio.

El proyecto de Ley no contiene un artículo que haga énfasis en la protección de los recursos económicos de los campesinos tras la pérdida de cosechas. Servicio financiero muy importante para las familias rurales, considerando que el no pago de los créditos bancarios conlleva a la pérdida de la tierra y posteriormente, su compra barata por parte de terratenientes.

7. Desarrollar procesos de investigación tecnológica y asistencia técnica que reconozcan, preserven y transmitan los conocimientos ancestrales.

Es necesario que se establezca un verdadero apoyo a la investigación participativa y sus resultados sean colocados al servicio del público en general, es decir tanto para indígenas, campesinos, afro-descendientes y productores agropecuarios.

Se debe brindar apoyo a la generación de tecnologías agroecológicas que garanticen producciones sostenibles e incluyan los conocimientos ancestrales de las comunidades rurales.

8. Determinar claramente en la ley las fuentes de financiación para el acceso a bienes públicos de las comunidades rurales.

En el proyecto de ley debe aparecer un apartado específico donde se determinen fuentes de recursos de manera clara y obligatoria para que sean invertidos en distritos de riego y/o represas que puedan garantizar el servicio de agua en el campo; infraestructura vial, vivienda, salud y educación. De lo contrario, este proyecto de ley terminará encaminado a proyectos productivos y no será un proyecto de ley que esté encaminado realmente al desarrollo rural integral.

III. Instrumentos de ejecución de la Política de Tierras.

1. El proyecto de ley presentado por el gobierno debe atacar el problema real de la pobreza e inequidad rural en Colombia: la gran concentración de la propiedad de la tierra.

Las organizaciones campesinas que participaron en los foros plantearon la necesidad que el proyecto de ley gubernamental establezca posibilidades reales de acceso de las familias rurales a la tierra.

Las propuestas ciudadanas insisten en la necesidad de que se señale de manera explícita como propósito de la ley: propender por garantizar el acceso y uso de la tierra para quien la produzca, es decir para el campesino, comunidades indígenas, afros y los pequeños productores rurales.

Reconociendo que este proceso puede demandar un tiempo largo, algunos ciudadanos proponen que se contemple en el proyecto de ley formas transitorias de uso y explotación de tierras propiedad del Estado o de terceros por parte de los campesinos, mientras se le soluciona de alguna manera la posibilidad de acceder como propietarios.

2. El proyecto de ley debe establecer mecanismos para regular la ganadería extensiva.

En la normatividad del proyecto de ley se debe disponer de un acápite específico que regule la ganadería extensiva y obligue a los productores a hacer un mejor y adecuado uso de la tierra, y la creación de incentivos desde el Estado para aquellos que realizan acciones en pro del mejoramiento del ambiente, el uso adecuado del suelo, la generación de empleo permanente y la producción de alimentos.

3. Establecer límites a la propiedad privada, especialmente extranjera, sobre las tierras rurales.

Para algunos de los participantes en los foros, en el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural se deben establecer límites porcentuales a la adquisición de tierras por parte de extranjeros, para evitar que se queden los colombianos sin tierras cultivables y se le permita a particulares extranjeros tener el control sobre los territorios rurales, compitiendo con el poder del Estado legalmente instituido.

4. *Exención de impuesto predial a los predios campesinos.*

Se propuso que los predios menores a dos (2) UAF estén exentos del pago de impuesto predial, siempre y cuando estén siendo cultivados por campesinos o pequeños productores y no por grandes empresas o terratenientes.

5. *Establecer mecanismos efectivos de control y veeduría ciudadana frente a los instrumentos de acceso a la tierra.*

De forma general, los(as) participantes en los foros regionales opinan que se debe eliminar del proyecto de ley el artículo 279 sobre el Derecho Real de Superficie. No obstante, si el Gobierno insiste en mantenerlo como figura de arrendamiento y uso de la tierra, opinan que es necesario implementar el acompañamiento de veedurías ciudadanas para garantizar el libre consenso de las partes que intervienen en dicho acuerdo comercial. Lo anterior, con el fin de prevenir posibles formas de despojo aparentemente legal.

6. *Fijar plazos de tiempo amplios como límite para la venta de predios adjudicados por el Estado.*

Es indispensable reevaluar el tiempo propuesto en el proyecto de ley para la venta de los predios (siete años) producto de adjudicación por parte del Estado, pues se considera que es un plazo demasiado corto y perjudicial, el cual propicia la venta de los predios campesinos. Cuando el campesino vende su tierra queda sin medios para producir y se va a las ciudades a engrosar los cordones de miseria.

7. *Establecer sistemas de información, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural territorial.*

En el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural se deben señalar herramientas e instrumentos de información permanente que permitan establecer una línea de base, medir y realizar el seguimiento al mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado, como producto de los avances obtenidos con la aplicación de esta ley

8. Definir plazos para la aplicación de las acciones de regulación del uso de las tierras rurales establecidas en el proyecto de ley.

Los instrumentos de regulación del acceso y formalización de la tierra que establece este proyecto de ley deben tener plazos definidos para su entrada en vigencia y aplicación.

A lo largo del proyecto de ley se denota una falencia en cuanto a las temporalidades para la aplicación de las acciones dispuestas, es decir en cuanto a la aplicación de la extinción del dominio, la expropiación vía administrativa o la misma adjudicación de los predios.

Recomendación general: Establecer puntos de encuentro entre el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural y la Ley Agraria Alternativa, que propicien un proceso de concertación gobierno – organizaciones campesinas.

Como recomendación general, los(as) ciudadanos(as) participantes en los foros departamentales plantean la necesidad que se dé un acercamiento entre el Gobierno Nacional y la Mesa de Unidad Agraria para discutir las dos propuestas de ley y generar un Proyecto de Ley que sea realmente incluyente y completo, es decir, que se identifiquen puntos de encuentro entre las visiones complementarias que contienen los dos proyectos.

Con el fin de formular una ley más incluyente, se podría crear una comisión de alto nivel del gobierno que se reúna con una comisión de las organizaciones agrarias, indígenas y afros para que realice la integración de las propuestas en una sola y que el resultado sea llevado al Congreso de la República como una propuesta de ley resultado del consenso gobierno – ciudadanos (as) rurales.

Bogotá D.C., diciembre de 2012