¡Es el turno para el Estatuto Rural!
(Cayó la Ley de Contra-reforma Agraria)
La consulta previa a pueblos indígenas y afrocolombianos,
punto de caída de las normas inconstitucionales.

Grupo Semillas

Desde la década de los noventas, en Colombia los pueblos indígenas y afrocolombiano lograron el reconocimiento de los derechos fundamentales a su territorio, su cultura, al gobierno propio y a definir autónomamente las "prioridades del desarrollo". Vinculados a estos derechos se consagró el de ser consultados previamente sobre medidas legislativas y administrativas y proyectos de desarrollo que los pudieran afectar. Estos derechos están plasmados principalmente en la Constitución Política, en la Ley 70 de 1993 y en la Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio 169 de la OIT.

Derechos que se desarrollan con la jurisprudencia y pronunciamientos de la Corte Constitucional, la cual ha dictaminado en sus sentencias y fallos la importancia del derecho fundamental a la participación de los pueblos indígenas y afrocolombiano en las decisiones que los afecten, como base para la protección a su vez del derecho a su integridad étnica y social, y el derecho de toda la nación colombiana a la diversidad cultural, principio fundamental del Estado. En este contexto la *consulta previa* constituye un derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos, y se convierte en un trámite obligatorio que el gobierno nacional debe ejecutar cada vez que se pretendan tomar decisiones que afecten a las comunidades.

La agenda legislativa y económica del actual gobierno ha estado orientada a profundizar el modelo privatizador del Estado y de los recursos naturales, de los bienes de uso público e incluso de los recursos y los territorios colectivos de pueblos indígenas, afrocolombiano y campesinos. El nuevo Estado "sin derechos" que impulsa el gobierno se basa en la "política de seguridad democrática y seguridad para los inversionistas"; esta última se concreta en la adecuación normativa en temas fundamentales como minería, agua, bosques, agrocombustibles, transgénicos, políticas del sector rural, licencias ambientales, entre otras; y también en el intento desesperado, a cualquier precio, para la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea.

Los territorios indígenas, afros y campesinos son el objeto central de esta conquista desesperada. Por ello el gobierno y los inversionistas ven como un verdadero obstáculo la obligación de la consulta previa para implementar estas medidas legislativas y administrativas. En recientes declaraciones, el nuevo ministro de Agricultura no ocultó su posición; según el gobierno, el Convenio 169 de la OIT es un "obstáculo al desarrollo" y la consulta es un mecanismo de obstrucción a la expedición de normas; sabiendo que el Convenio 169 hace parte del bloque de constitucionalidad, para el gobierno, la

Constitución misma es un obstáculo para su política de despojo del país y entrega a las transnacionales. El gobierno, de forma arrogante y despectiva en los últimos años ha aprobado estos marcos jurídicos, pasando por encima de la normatividad ambiental existente, desconociendo la obligación de la consulta previa o realizándola de forma inadecuada. Viola la ley y la Constitución a conciencia, a la espera de que su creciente poder e influencia en la Corte Constitucional se traduzca en la convalidación de sus desafueros.

Aún no ha logrado su propósito. La Corte Constitucional se ha pronunciado varias veces sobre la consulta previa, señalando la continua violación de este derecho fundamental de los grupos étnicos; recientemente, mediante sentencia C-030 de 2008 declaró inexequible en su totalidad la Ley 1021 de 2006 o Ley general forestal; y mediante sentencia C-461/08, suspendió la ejecución de los proyectos, programas y presupuestos contenidos en la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) que afecten a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, hasta tanto no se realice de forma integral y completa la consulta previa.

En el caso de la Ley General Forestal, la Corte Constitucional la declaró inexequible por considerar que la totalidad de su alcance y contenido afectaban directamente a las comunidades indígenas y afrocolombianas; por lo tanto se debió consultar previamente todo su articulado, independientemente que su efecto fuera positivo o negativo; esto en contra de la opinión del gobierno de que la consulta sólo debía realizarse acerca de los artículos explícitamente asociados a indígenas y afro, los cuales habían sido excluidos por la presión de las organizaciones sociales. El avance adicional en la jurisprudencia de la Corte en dicha sentencia tiene que ver con la obligación del Estado de poner la norma propuesta en conocimiento “de las comunidades” -además de las organizaciones y autoridades indígenas-, ilustrarlas suficientemente sobre el alcance y sobre la manera como podría afectarlas y darles la oportunidad efectiva para que se pronunciaran.

La sentencia fue un logro muy importante al detener temporalmente la entrega de los bosques naturales a las grandes empresas madereras. “Temporalmente”, porque si las comunidades no se apropian del problema y establecen mecanismos de control a sus territorios y recursos allí existentes, si no adoptan una clara política de no asociarse con la industria maderera, y si no se crean propuestas productivas alternativas a los procesos de deforestación, desafortunadamente con ley o sin ley forestal, las empresas seguirán arrasando con los bosques del país y los que poseen las comunidades locales.

Ahora la llegó el turno a la *Ley de Contrarreforma Agraria*. El Congreso de la República había aprobado la Ley 1152 de 2007 *“Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER y se dictan otras disposiciones”.* En su trámite varias organizaciones de la sociedad civil --organizaciones indígenas, negras y campesinas, sindicatos agrarios, ONG de derechos humanos y ambientalistas, grupos de juristas de universidades, con la participación destacada de la representante indígena Orsinia Polanco y el aporte invaluable de Héctor Mondragón-- hicimos seguimiento e intentamos detener la aprobación de la ley durante su trámite en el Congreso; denunciamos entonces públicamente el trámite viciado e irregular que surtió esta ley engendrada y promovida a capa y espada por el ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, y por los senadores uribistas de la Comisión V del Senado. No es un hecho fortuito que la mayoría de estos personajes del Congreso estén hoy en la cárcel o estén siendo investigados por sus vínculos con los paramilitares; no estaba errado Héctor Mondragón cuando señalaba que esta ley regresiva era *“hija de la parapolítica”.*

El grupo de organizaciones que le hicimos seguimiento al Estatuto Rural presentamos tres demandas judiciales, que abarcaron los diferentes aspectos que hacían a esta ley inconstitucional:

- La primera demanda de inconstitucionalidad de la ley 1152 fue presentada *por la no consulta previa a comunidades indígenas y afrocolombianas,* en mayo del 2008; liderada por la Comisión Colombiana de Juristas, fue también suscrita por el Grupo Semillas, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, el CINEP, la ANUC-UR y la ANUC; contó con la coadyuvancia de la OIA, Cecoin y la ONIC. En este proceso fueron importantes el concepto que le solicitó la Corte a la Línea de investigación de derecho ambiental de la Universidad del Rosario, que respaldó los argumentos de la demanda; la intervención del Proceso de

Comunidades Negras (PCN) que certificó que no se realizó consulta con las comunidades negras como argüía el gobierno, y una intervención del Centro de Estudios de Derecho y Justicia y Sociedad.

- La segunda demanda fue presentada *por los vicios de trámite en el conjunto del proyecto,* por la representante indígena a la Cámara Orsinia Polanco; se argumentó que el Estatuto Rural violó el derecho a la oposición política porque en el trámite del proyecto en el Senado no fue acumulado con el proyecto de ley alternativo –elaborado por las organizaciones sociales agrarias y presentado por el PDA--, y porque en el trámite no fueron debatidas en las plenarias las propuestas sustitutivas, aditivas y supresivas presentadas por la representante Polanco.

- La tercera demanda fue presentada *por la violación de normas ambientales, rurales y territoriales,* es decir por vicios sustanciales de inconstitucionalidad**.** Ésta fue presentada en septiembre de 2008 por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, CINEP, CECOIN, ILSA, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Corporación Jurídica Yira Castro y Humanidad Vigente; a la cual se sumó un *Amicus Curiae* presentado por FIAN Internacional y la Coalición Internacional para el Hábitat. En esta acción judicial se demandaron los artículos que son extremadamente lesivos y regresivos, que violan los derechos territoriales colectivos, y que afectan la tenencia de la tierra, los sistemas productivos y la soberanía alimentaria, especialmente de los pueblos indígenas y comunidades campesinas y afrocolombianas y para las poblaciones desplazadas por la violencia.

La reciente sentencia C-175/09 de la Corte, que declara inexequible la Ley 1152 de 2007, señala que ésta viola los derechos fundamentales de los pueblos indígenas a ser consultados previamente en el proceso de formulación y aprobación de la ley. La Corte le dio la razón a numerosas denuncias públicas de estas comunidades, de amplios sectores de la sociedad civil y de la Procuraduría General de la Nación, que antes de la aprobación de la ley y en el proceso de la demanda judicial emitieron conceptos y señalaron los nefastos efectos sobre la tenencia de la tierra, y los modelos económicos y productivos en el sector rural.

La Corte en su sentencia concluyó que en el curso de aprobación de esta ley:

"*no se cumplió con el deber de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, toda vez que (i) al margen de la validez material de los procesos de participación efectuados, estos fueron llevados a cabo en forma inoportuna y por ende, contraria al principio de buena fe previsto en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT ratificado por Colombia; y (ii) no existe evidencia alguna del cumplimiento de procedimientos preconsultivos, a través de los cuales las autoridades gubernamentales y las comunidades tradicionales acordaran las reglas del trámite de consulta previa".*

"*Estudiado el contenido del Estatuto de Desarrollo Rural, la corporación encontró que se trata de una preceptiva integral, sistema normativo que debió surtir el procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, consagrado como un derecho constitucional fundamental en concordancia con el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de estos grupos sociales. Para la Corte, es evidente que las normas de dicho Estatuto tienen una relación intrínseca y directa con los intereses de estas comunidades, el cual no se agota en las disposiciones que hacen referencia a estos pueblos, sino que se extiende a la totalidad del texto de la Ley 1152 de 2007, normatividad que desde su inicio ha sido concebida como un régimen integral y sistemático sobre el uso y aprovechamiento de los territorios rurales - habitados en un 70% por dichas comunidades- razón por la cual dicha materia tiene un efecto transversal en todo el ordenamiento legal objeto de análisis".*

La Corte Constitucional en su sentencia reafirma la obligación de la consulta previa a los grupos étnicos, pero realizada de forma integral y completa; particularmente insiste en que normas que afectan el ordenamiento territorial de los pueblos indígenas (que son todas las relacionadas con recursos naturales mayoritariamente presentes en sus territorios) deben ser consultadas en su integridad con éstos. Refuerza la Corte con ello las reivindicaciones históricas de las comunidades indígenas, negras y

campesinas en la lucha por la tierra, los derechos colectivos sobre los recursos naturales presentes en sus territorios, los modelos productivos y de desarrollo sustentables acordes con sus necesidades, usos y costumbres. Y además genera precedentes y advierte al gobierno nacional, que no puede pasar por encima de derechos fundamentales de las comunidades rurales, para tomar de forma inconsulta decisiones y leyes que afecten a las comunidades.

Aunque el Estatuto fue declarado inexequible en su totalidad, muchos de los aspectos críticos y regresivos sobre los temas de tierra y de los modelos productivos agroexportadores contenidos en esta ley siguen vigentes en la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006). La investigadora Yamile Salinas recuerda que actualmente varios de estos temas, relacionados con los subsidios integrales para adquisición de tierras y proyectos productivos agroindustriales de tardío crecimiento, la conformación de empresas asociativas, los contratos de asignación o tenencia provisional de tierras (una especie de comodato a título cuasi gratuito a los grandes empresarios), las formas de acceso a la tierra, los arrendamiento con opción de compra, los recursos para la capitalización rural, los incentivos forestales, los subsidios frente a distorsiones externas, el financiamiento de proyectos de riesgo y la garantía a las inversiones forestales, entre otros temas, siguen estando previstos en ese Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente existen varios temas críticos contenidos en el Estatuto Rural que están incluidos en la ley 1151 (Plan de Desarrollo 2006-2010), que le da predominancia a los proyectos agroindustriales frente a la economía campesina, los cuales quedaron vigentes luego del fallo de la Corte que declaró inexequible parte de esta Ley, precisamente la relacionada con pueblos indígenas.

Por ello que se hace fundamental que las organizaciones de la sociedad civil que estamos involucradas con la problemática rural, debamos demandar la inconstitucionalidad de estas leyes que dejan vigentes buena parte de la política rural regresiva. Es nuestro siguiente compromiso.

La caída de la “contra-reforma agraria” genera grandes retos y desafíos para las organizaciones y comunidades rurales. Lo cierto es que con este fallo no se revierte la política del gobierno que pretende privatizar y despojar a las comunidades de sus territorios y de los bienes colectivos. Hoy más que nunca las organizaciones sociales y comunidades debemos estar alerta y no podemos bajar la guardia en las luchas y reivindicaciones por el acceso a la tierra, por la defensa de los territorios y por de la soberanía alimentaria; y se deben fortalecer las acciones de resistencia frente a las políticas adversas y los modelos de desarrollo insustentables promovidos por el gobierno.

Sin las condiciones que establecía el Estatuto Rural, se desbarata parcialmente el castillo ofrecido a los inversionistas del agronegocio. El gobierno intentará por todos los medios posibles recomponer la política de contra- reforma agraria y de fomento a la agricultura agroindustrial. Es de esperar que tras los enormes fiascos del ex ministro de Agricultura con las fallidas leyes forestal y de desarrollo rural, el gobierno intentará recomponerse con otras normas ambientales y rurales; vendrá seguramente una avalancha de medidas fragmentarias, a través de decretos y resoluciones sectoriales, que incluirán reformas a los procedimientos de consulta previa y licencias ambientales; buscará intervenir los territorios colectivos y la economía campesina a través de proyectos productivos y de infraestructura agroindustrial, impulsados por el gobierno mediante incentivos perversos a los inversionistas privados; intentará tramitar nuevas leyes o reencauchará las ya presentadas, tramitándolas a través de procesos “chimbos” de consulta a pueblos indígenas y afro.

Esta sentencia de la Corte Constitucional, al reafirmar la obligación de consulta previa, abre expectativas respecto a las acciones de nulidad interpuestas por el Grupo Semillas, actualmente en curso en el Consejo de Estado, que buscan revertir la decisión del ICA de 2007 de liberar comercialmente varios tipos de maíz transgénico, y también el Decreto 4525 de 2005 que reglamenta el protocolo de Cartagena sobre bioseguridad. Estas demandas tienen como argumento fundamental que en el proceso de aprobación de los maíces transgénicos y de la norma de bioseguridad, no fueron consultadas especialmente las comunidades indígenas, negras y campesinas, quienes son las directamente afectadas por estas decisiones. Si el fallo del Consejo de Estado acoge la jurisprudencia sobre la consulta previa de la Corte Constitucional, estas medidas deben ser derogadas.

Haber ganado la batalla frente a esta regresiva ley, es el fruto del trabajo y de las reivindicaciones de millones de hombres y mujeres del campo ligados ancestralmente a la tierra; vinculados a sus culturas indígenas, afrocolombianas y campesinas; convencidos del derecho a la soberanía alimentaria de los

pueblos. Luego del golpe que le dimos al Estatuto Rural, las organizaciones sociales debemos fortalecer las luchas y las acciones de resistencia frente las leyes regresivas y frente a los proyectos productivos que generan enormes impactos ambientales, culturales y socioeconómicos. Fortalecer y visibilizar las propuestas productivas alternativas y de manejo ambiental sustentables, que a lo largo y ancho del país están construyendo numerosas comunidades locales, es una de ellas. La Minga de los Pueblos, propuesta por los indígenas del Cauca, muestra que la liberación de la Madre Tierra y las acciones de resistencia frente a las políticas en contra de los pueblos, son el camino para construir otro mundo que sea más justo, incluyente y generador de paz.

La inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural y otras perversidades incluidas en esta ley

- El Convenio 169 de OIT obliga a la consulta de pueblos indígenas antes del trámite de proyectos de ley que puedan afectar sus territorios y derechos colectivos. Evidentemente la consulta previa no se dio, como lo ratifica la Corte Constitucional en la sentencia C-175/2009.
- En Colombia han fracasado todas las reformas agrarias. Esta ley legalizaba la contra-reforma agraria que pretendía darle cobertura legal a tierras obtenidas ilegalmente por los paramilitares y narcotraficantes. Se calcula que en los últimos 15 años han sido despojadas por grupos armados más de 5.5 millones de hectáreas a las poblaciones rurales. Del total de las tierras arrebatadas a las víctimas del conflicto, 3 millones de hectáreas tienen medidas cautelares de protección, pero solo 457.000 han sido incautadas a narcotraficantes; de éstas, solamente 61.000 hectáreas las ha entregado el Incoder a desplazados y 40.000 hectáreas han sufrido extinción de dominio y apenas 3.480 hectáreas serán entregadas para reparación de las víctimas. Es decir apenas se ha devuelto el 1% de las tierras usurpadas.
- El Estado se convertía en un intermediario en el mercado de tierras, mediante la entrega de tierras y créditos por concurso de capitales y selección de los “mejores” proyectos productivos, es decir, con viabilidad económica en el largo plazo. El Estado facilitaba la incorporación de sistemas modernos de producción que requieren altísima inversión de capital dentro de criterios de “racionalidad y eficiencia, y competitividad”. Se fortalecía el mercado de tierras a través de la bolsa financiera, mediante fondos de inversión. Se creaba el banco de tierras, en donde se priorizan proyectos productivos agroindustriales de tardío crecimiento (palma, caucho), y plantaciones forestales para medianos y grandes productores. Créditos a empresarios para megaproyectos productivos y ganaderos en áreas de propiedad colectiva y zonas de reserva forestal.
- El Incoder se convertía en un instituto de concesiones para proyectos agroindustriales e inversiones rurales. Participaba como cofinanciador y viabilizador del sector privado; resolvería el tema de tierras para las grandes empresas en zonas empresariales. Se sacaba del Incoder la titulación de tierras para comunidades indígenas y negras, proceso que pasaba a una mesa de tierras, coordinada por el Ministerio del Interior, con lo que se esperaran interminables procesos en una entidad sin dientes para resolver los enormes problemas de tierras de estas comunidades.
- La Unidad de Tierras, sin presencia de campesinos e indígenas, realizaría los estudios de títulos (clarificación y reestructuración de resguardos y territorios colectivos afrocolombianos). Podía llevar a invalidar derechos territoriales ancestrales, mediante títulos individuales fabricados. Los títulos “chimbos” tendrían igual derecho que los títulos bajo el derecho mayor y los expedidos legalmente por el Estado.
- El art. 124 de esta ley pretendía criminalizar la resistencia indígena, al negar la titulación de cualquier predio que se “pretende” reivindicar por medio de la “violencia”. Se invalidaba la reivindicación histórica de pueblos indígenas y campesinos por la tierra, si ésta se hacía mediante la ocupación de sus territorios ancestrales, a lo que llama la ley “mediante la violencia”. Un contrasentido histórico, pues todos los procesos de expropiación que han hecho los terratenientes han sido mediante la violencia ejercida sobre estas comunidades.
- El Ministerio del Interior estudiaría solicitudes de tierras para comunidades indígenas, privilegiando criterios de desarrollo regional (se priorizarían megaproyectos y obras de infraestructura). Se entregaban subsidios para compra de tierras para pequeños agricultores, pero se “priorizan los mejores proyectos por concurso (criterios de elegibilidad y calificación), basados en la rentabilidad, productividad y lógica empresarial)”. Las comunidades indígenas y negras entraban a las cadenas productivas, mediante las llamadas alianzas productivas estratégicas (cultivos de tardío crecimiento, por ejemplo, palma aceitera, en las cuales no hay forma de competir para los pequeños campesinos). Se ampliaba el tiempo de contratos de alquiler de tierras por 30 años, pero en este proceso los propietarios pierden sus tierras.
- Mediante esta Ley se pretendía que el país se especializara en agroexportación de productos tropicales (palma, caucho, madera, frutales, tabaco, azúcar, agrocombustibles). Al tiempo, mediante el TLC con Estados Unidos

se busca que el país sea un importador de alimentos básicos (maíz, frijol, sorgo, arroz, soya, trigo, carne de pollo).

- Se creaban las zonas de desarrollo rural (zonas francas agroindustriales), que son áreas de reconversión y vinculación de agricultores a las cadenas productivas y mercados agroexportadores. Se regionalizaban y especializaban las áreas productivas potenciales (de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y POT municipales).
- La ley decía que las nuevas áreas de reservas campesinas solo podían establecerse para población desplazada, y solo en áreas "en las que predominen tierras baldías", con lo cual se impediría que los campesinos propietarios pudieran defenderse del desplazamiento mediante la figura de la Reserva Campesina.
- Las anteriores leyes de reforma agraria permitían la extinción de dominio para grandes propietarios mediante expropiación por vía administrativa; ahora la ley inexequible incluía la expropiación de baldíos de pequeños propietarios y eliminaba la posibilidad de hacerlo con latifundios. Se imponían también obligaciones de "función social y ecológica" de la propiedad colectiva de indígenas y afrocolombianos.
- En el art. 123. obligaba a los procesos de constitución y ampliación de los resguardos y sus planes de vida a "articularse" a las disposiciones de los POT (de los municipios). Se violaba así el art. 14 del Convenio 169 de la OIT y dejaba sujeto a la politiquería electoral local el reconocimiento del derecho a la tierra y el territorio. En este artículo también se prohibía constituir o ampliar resguardos en la región Pacífica y la cuenca del Atrato.
- Esta ley pretendía acabar con los pueblos nómadas que aún quedan en el país –Juhup, Nükák-- al exigirles la utilización "permanente" del territorio para tener derecho a él.
- Uno de los aspectos más críticos de esta ley es el rechazo a la Soberanía Alimentaria. El Ministro de Agricultura se negó incluir terminantemente este concepto de soberanía alimentaria en el texto, argumentando falsamente que la soberanía alimentaria está incluida en la seguridad alimentaria.