

POLICY BRIEF
3-2024

Hacia un
reconocimiento
político amplio
y adecuado del
campesinado
en Colombia

Andrea Marcela Cely Forero
Javier Lautaro Medina Bernal



Autoría/investigación

Andrea Marcela Cely Forero

Politóloga, magíster en Estudios Culturales y doctora en Estudios Sociales de América Latina. Ha sido docente en la Universidad Pedagógica Nacional y ha trabajado en organizaciones no gubernamentales en defensa de los derechos humanos. Sus temas de interés son los movimientos sociales, la participación política y la educación. andrea.cely.forero@gmail.com

Javier Lautaro Medina Bernal

Abogado, especialista en Derecho Constitucional y magíster en Desarrollo Educativo y Social. Actualmente es investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)/Programa por la Paz. Sus temas de interés son las cuestiones agrarias y los derechos de las comunidades rurales. lautaromedinabernal@gmail.com

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ

Edición académica

Vanessa Giraldo Gartner • Colaboradora científica del Instituto CAPAZ

Diana Morales • Colaboradora científica del Instituto CAPAZ

Coordinación editorial

Nicolás Rojas Sierra

Andrea Neira Cruz

Corrección de estilo

Eduardo Jiménez

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

Imagen de cubierta y contracubierta

Fotografía de Andrés Liévano en Pixabay. <https://tinyurl.com/5er5ybhr>

Bogotá, Colombia, abril de 2024

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen

Este *policy brief* aborda la larga lucha del campesinado en Colombia en defensa de sus derechos y por su reconocimiento político. Las prácticas cotidianas lideradas por mujeres campesinas para sostener una forma de vida que se caracteriza por la defensa de la tierra y una economía basada en la producción de alimentos y el trabajo colectivo han estado acompañadas de ejercicios organizativos versátiles y protestas significativas a lo largo del tiempo. Sin embargo, es solo recientemente que el campesinado está siendo reconocido como sujeto de derechos y de especial protección por parte del Estado. Se explica cómo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP) y el Acto Legislativo 01 de 2023 que modifica la Constitución colombiana son una base jurídica determinante. Finalmente, se plantean los principales retos de política pública para que este reconocimiento sea sostenible y apropiado.

Palabras clave

campesinado; derechos humanos; mujeres campesinas; reconocimiento político

Cómo citar este texto

Cely Forero, A. M., & Medina Bernal, J. L. (2024). *Hacia un reconocimiento político amplio y adecuado del campesinado en Colombia* (Policy Brief 3-2024). Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ.

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2020 las personas en Colombia que se reconocen como campesinos representaron el 26,4% de la población mayor de 15 años: 10 208 534 personas, de las cuales el 48,8% son mujeres (2023, pp. 25-27). Esta proyección incluye a personas que, además, se reconocen como indígenas o negras, afrodescendientes, raizales o palenqueras (p. 43). Según las cifras disponibles, es evidente que, en comparación con la población que no se reconoce campesina, este sector presenta peores cifras en la garantía de derechos en materias como trabajo, educación y salud (DANE, 2023). Igualmente, los cálculos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) muestran que al menos el 45,5% de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado entre 1950 y 2021 fueron contra el campesinado¹ (2022, pp. 40-41).

En 2011, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011, pp. 115-116) señaló que, desde el modelo de desarrollo y las políticas públicas, hubo fallas de reconocimiento y redistribución del campesinado, que funcionaban a la vez como causa y resultado de su subvaloración como sujeto social y político, y que se reflejaban en

las limitaciones para su acceso a la tierra, al capital, tecnología y a los mercados, y la exclusión de los beneficios de los programas de desarrollo rural. Doce años después la situación es distinta, por lo menos en lo que atañe al reconocimiento. Producto de movilizaciones y la acción política directa del campesinado y otros actores, en este lapso se ha reconfigurado el marco institucional agrario, que ahora incluye referentes como el derecho a la tierra y el territorio, el *corpus iuris* a favor del campesinado y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP) (Coronado, 2023, p. 13). También la reforma constitucional de 2023, que reconoce al campesinado como sujeto de derechos, es un hito determinante en el camino de superar dichas fallas.

Este *policy brief* presenta un recorrido por las luchas campesinas, el reconocimiento político en los últimos 20 años y la respuesta institucional; hace un breve recorrido por el marco internacional de los derechos humanos relacionado con la participación y toma de decisiones del campesinado en políticas públicas, reflexiona sobre algunos retos, y presenta recomendaciones para profundizar en el reconocimiento político del campesinado en Colombia.

Dos décadas para alcanzar, en parte, el reconocimiento político

La demanda de reconocimiento político y reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, si bien se remonta a un largo período de movilizaciones y luchas, se asentó en las últimas décadas en las propuestas del movimiento campesino. Es

¹ En este aspecto, un reciente informe dirigido a la CEV reportó la existencia de siete patrones de violencia y discriminación contra el campesinado, entre los que se destacan el “despojo del poder político del campesinado”, que implicó la persecución de sus instancias de representación democrática electoral y el silenciamiento de los procesos organizativos a nivel nacional y local, que redujeron sus expresiones políticas y organizativas (Bautista-Revelo et al., 2022, pp. 55-56).



con el proceso de movilización y organización denominado “Campaña por el Derecho a la Tierra” y la convocatoria del Congreso Nacional Agrario de 2003 que se construyeron propuestas concretas alrededor del reconocimiento político del campesinado. De esta manera se consolidó el Mandato Agrario como resultado de un diálogo programático entre distintas organizaciones campesinas de carácter regional y nacional. En dicho mandato cobraron relevancia temas como la soberanía alimentaria, la reconstrucción de la economía campesina, la protección del medio ambiente, las políticas concertadas con los cultivadores de coca, amapola y marihuana, el derecho a la territorialidad y el reconocimiento político de las mujeres campesinas (Planeta Paz, 2002, p. 41).

En palabras de Héctor Mondragón (2002), el Mandato Agrario recoge más de 20 años de experiencia de las organizaciones campesinas, que situó en el ámbito público la importancia de la lucha de las mujeres rurales y la necesidad de reconocimiento de la territorialidad campesina como consecuencia de experiencias de desplazamiento forzado (Ilsa, 2011, p. 27). Durante este período, varias prácticas del movimiento campesino se enfocaron en la recuperación y reafirmación de una identidad propia que se volvió difusa en medio de las forzadas condiciones de vida en centros urbanos y ciudades. Probablemente, este hecho sea uno de los que más incide en la exigencia de su reconocimiento político. No obstante, también es clara la incidencia de la reproducción de la economía campesina liderada por las mujeres desde décadas atrás. Los primeros años del siglo XXI se convirtieron en un momento de cambio en el sentido de que no solo se trató de una lucha por la propiedad y el uso de la tierra, sino también por no perder el control sobre lo que configura el modo de vida campesino y, por lo tanto, la reivindicación de la propia identidad en un territorio delimitado.

En adelante, el Mandato Agrario se convirtió en el principal referente programático de las organizaciones campesinas en Colombia, y solo hasta 2014, después de un paro agrario nacional, esta propuesta se actualizó en el “Mandato para el Buen Vivir, la Democracia y la Paz” en el marco de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP). Algunos aspectos a destacar se encuentran en la articulación realizada entre organizaciones campesinas, negras e indígenas para reafirmar sus experiencias de autogobierno y territorialidad propia en contraposición a un modelo extractivista. Para este momento, las organizaciones campesinas

en Colombia también habían consolidado un fuerte vínculo con el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil (MST) y la Cloc-Vía Campesina. Del primero, las organizaciones campesinas adquirieron la disciplina de organizar escuelas y procesos de formación permanentes. Con la segunda, formaron parte de los principales debates agrarios a nivel global y, en consecuencia, nutrieron políticamente sus propias agendas de movilización.

La Vía Campesina (LVC) es una alianza internacional fundada en 1993 que, en el año 2000, tras su tercera conferencia internacional, celebrada en India, adoptó una postura contundente frente a la necesidad de proponer un nuevo tipo de reforma agraria en donde la soberanía de las comunidades sobre sus territorios fuera determinante (Kretschmer, et al., 2019, p. 20). En este sentido, el campesinado a nivel mundial relaciona reforma agraria, soberanía alimentaria y autogobierno. Tres principios políticos que fueron adoptados en Colombia y que explican por qué para el campesinado la tierra se entiende como un espacio de reproducción de la vida que se expresa en propuestas como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCAM). Se trata de una concepción que entra en conflicto directo con otros actores, para quienes la tierra se configura exclusivamente como un espacio de acumulación de riqueza. En esto consiste la disputa agraria contemporánea a nivel mundial. Por un lado, el campesinado organizado que exige tierra para comunidades diversas, con producción diversificada y formas de gobierno propio, frente a familias y empresas que buscan acapararlas para la producción de monocultivos de exportación o extracción de recursos naturales (Kretschmer et al., 2019, p. 28).

Desde una perspectiva a largo plazo (Cely, 2021), la demanda de reconocimiento político del campesinado también puede identificarse a través de una relación de exigibilidad, confrontación y autodeterminación con el Estado. En las dos primeras, el campesinado identificó en el gobierno nacional a su principal interlocutor y adversario, y las exigencias presentadas se han concentrado en el cumplimiento de acuerdos previos, una política agraria que les sea favorable y, en general, condiciones de vida dignas, dadas a partir de la implementación de políticas concretas. Este proceso se ha desarrollado, principalmente, a través de ejercicios de movilización social que terminan en mesas de negociación lideradas por organizaciones de carácter regional o nacional. En cuanto a las autoridades locales, el campesinado



ha encontrado espacios controlados por grandes propietarios de tierra y una relación marcada por la coerción y la exclusión, por lo que sus principales esfuerzos de movilización no se han concentrado en pedir un reconocimiento de este tipo de actores.

En materia de autodeterminación, el campesinado colombiano cuenta con propuestas organizativas que datan desde inicios del siglo XIX, como baluartes, colonias agrícolas, zonas de autogobierno campesino, producto de las columnas en marcha y lo que pretenden ser actualmente los TCAM o las ZRC, y reclamar ante el Estado la posibilidad de organizar el territorio y ejercer gobierno a partir de sus propios mandatos y costumbres. En las últimas dos décadas, esta demanda se retoma con fuerza y se refleja en la construcción de distintas herramientas de planeación a largo plazo, como son los planes de vida o los planes de desarrollo alternativo basados en experiencias previas de resguardos indígenas. Es en las veredas, corregimientos y municipios donde el campesinado organizado resuelve necesidades básicas que no garantiza el Estado y, en general, desde donde defiende una forma de vida colectiva.

No obstante, es solo hasta el Mandato Agrario de 2003 que se exige un reconocimiento como sujeto de derechos específicos y como actor social diferenciado, con identidad propia, lo que implica, entre otras, la participación efectiva en todas las instancias de planeación, gestión y ejecución de políticas y programas agrarios, territoriales y rurales. En el 2014, la CACEP ratificó esta demanda, pero profundizó mucho más en su relación con el ordenamiento propio del territorio, el reconocimiento y respeto de las territorialidades campesinas, la promoción de la economía campesina y la exigencia por la ampliación del derecho de consulta previa al campesinado. En ambos casos se partía de la base de la necesaria redistribución de la tierra y también del reconocimiento de los derechos de las mujeres rurales.

Este impulso no encontró respaldo en el Congreso de la República, pese a los proyectos de actos legislativos o de leyes que se presentaron en los últimos años², y sí encontró franca oposición

2 En 2016, la discusión se inició en el Congreso de la República con la presentación de un proyecto de acto legislativo que buscaba reemplazar el término trabajador agrario por el de campesino y campesina, reconocer la construcción social del territorio por parte de las comunidades campesinas y el derecho a las semillas, y establecer la obligatoriedad de las consultas populares en los casos de proyectos que afectaran

argumentando la inexistencia del campesinado y de sus costumbres y territorialidades propias (Duarte, 2016). Tampoco por parte de gobiernos nacionales anteriores, incluso después de firmar acuerdos en movilizaciones a nivel nacional y en el suroccidente colombiano. En las elecciones presidenciales de 2014 se constituyó una Mesa Única Nacional de Interlocución con la CACEP para discutir su Pliego de Exigencias, y en el último Plan Nacional de Desarrollo (PND) se estableció la creación de una política pública para el campesinado con la participación de organizaciones campesinas y otros actores, que finalmente no se construyó. Tampoco se apoyó la adopción de la UNDROP por considerar que se tenían reservas frente a su contenido, ya que, según el gobierno de Iván Duque, en algunos casos estaba en contravía de acuerdos comerciales y de propiedad intelectual (Agencia Anadolu, 2019).

Mientras tanto se seguía nutriendo el debate en otros escenarios. La discusión por el derecho a ser contabilizados en los instrumentos estadísticos fue de la mayor importancia, tanto en el tercer Censo Nacional Agropecuario de 2014 en el que la negativa a incluir la categoría campesino terminó en un llamado a todas las organizaciones campesinas de la Cumbre a no participar de ninguna actividad relacionada con su realización (CACEP, 2014), como en el caso del Censo Nacional de Población y Vivienda en 2018 que derivó, tras un litigio, en órdenes concretas de la Corte Suprema de Justicia (2018) al Estado para que definiera el concepto del sujeto campesino, lo incluyera en las estadísticas y creara políticas públicas que condujeran a su igualdad sustantiva, en las que se habían logrado avances fundamentales en las dos primeras órdenes (Güiza-Gómez et al., 2020, pp. 43-45).

A partir de esto una Comisión de Expertos (2020, p. 19) definió al campesino como un “sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo”, que cuenta con dimensiones territoriales, políticas, culturales, organizativas y productivas. En esto destaca el autorreconocimiento como base

tierras y territorios campesinos y de producción de alimentos (Castilla Salazar, 2015). También se archivaron las siguientes iniciativas de reforma constitucional o de reconocimiento de derechos campesinos vía legislativa.



de la identificación con este grupo, por encima de consideraciones externas.

También el movimiento campesino continuó insistiendo con propuestas para la adopción de políticas específicas para este grupo y la creación de un capítulo campesino en los PND de 2018 y 2022 y la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2019), que a través de la Directiva 007 de 2019 lo reconoció como sujeto de derechos y de especial protección constitucional e instó a todas las entidades a crear planes y programas para garantizar sus derechos. Asimismo, la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz aportó nuevos elementos al debate con sus medidas sobre tierras, desarrollo territorial, promoción de la ZRC y zonificación ambiental, entre otras.

Es con el actual gobierno que el cúmulo de movilizaciones, acciones jurídicas y propuestas de políticas públicas cobra nuevo impulso con la reforma constitucional del artículo 64, pues no solo presentó el proyecto, sino que se comprometió con su trámite legislativo. Previamente, en diciembre de 2022, con la Convención Nacional Campesina, acción con la que este movimiento también buscaba resaltar su especificidad frente a otros sujetos populares agrarios, se alcanzó una interlocución directa con el ejecutivo nacional en temas como política agraria, derechos y reconocimiento, políticas públicas y acceso a tierras, redistribución y ordenamiento social del territorio (LVC, 2022).

En julio de 2023 fue aprobada la reforma constitucional que reconoce al campesinado colombiano como sujeto de derechos y de especial protección, con el Acto Legislativo 01. Aunque en detrimento del movimiento campesino no se incluyó a la UNDROP como parte del bloque constitucional, sí se incluyeron una serie de derechos específicos. En todo caso, el gobierno nacional ha manifestado que trabajará por la implementación de dicho instrumento.

Este cambio introdujo novedades relevantes que se corresponden con la agenda de movilización de organizaciones campesinas en las últimas décadas. Si anteriormente su reconocimiento constitucional era parcial, pues se limitaba a las relaciones económico-productivas (Güiza-Gómez et al., 2020, p. 164), la reforma reconoce las dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales del campesinado; su especificidad como grupo social; la especial relación con la tierra y la producción de alimentos –incluso incorporando el concepto de soberanía alimentaria en la Constitución–; y el derecho a la igualdad y a la no

discriminación. Además, ordena la creación de un trazador presupuestal para la población campesina que habita áreas rurales y rurales dispersas. La reforma se inscribe en un contexto especial de reformismo agrario promovido por el gobierno actual, que ha significado la aprobación de la creación de la jurisdicción agraria y la reformulación y reglamentación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR), así como un llamado constante a que las organizaciones campesinas participen, formen alianzas y defiendan la reforma agraria.

La reforma constitucional es la materialización, en parte, de las demandas del movimiento campesino colombiano, y se conecta directamente con avances tanto a nivel internacional, por ejemplo con la UNDROP, como a nivel nacional, con el *corpus iuris* que reconoce al campesinado y a trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional en situaciones concretas³ (Corte Constitucional, 2017). También se considera que es la corrección de una injusticia constitucional con el campesinado al superar su débil reconocimiento de derechos (Uprimny-Yepes, 2023), y un aporte para superar relativamente lo que se ha llamado como asimetrías políticas y territoriales frente a pueblos afrodescendientes e indígenas (Montenegro-Lancheros, 2016, p. 178). Se consolida así un marco de referencia para la implementación de políticas públicas que superen la discriminación y marginalidad de este sector, aunque su efectividad dependerá de leyes regulatorias, ajustes institucionales y mecanismos presupuestarios que se creen con este fin (Ordóñez-Gómez, 2023).

Un desafiante marco internacional de derechos del campesinado para Colombia

En la actualidad es la UNDROP el principal instrumento internacional de derechos humanos que reconoce un catálogo de derechos para el campesinado, cuyo origen está en el trabajo de LVC durante 18 años para alcanzar su adopción. La Declaración, y en sí alcanzar un instrumento internacional de derechos humanos que reconozca su existencia y sus derechos, es un marco propicio para respaldar las demandas del campesinado por lo material, pero también simbólico frente a las

3 Que comprende los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, las libertades para escoger profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad, y a la participación.



discriminaciones que lo han situado socialmente en posiciones de subordinación (Tacha, 2019, p. 53). La UNDROP reconoce además en su articulado aspectos que configuran una perspectiva amplia y garantista del reconocimiento político del campesinado, que adquieren mayor relevancia frente a las actuales discusiones globales y nacionales sobre la reforma agraria, la transformación de los sistemas agroalimentarios, la crisis climática y la participación en materia ambiental, y que puedan servir como pauta en la implementación de políticas públicas.

Por ejemplo, reconoce al campesinado el derecho a definir sus prioridades y estrategias de desarrollo (art. 3), lo que se conecta directamente con el derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios y a participar en los procesos de formulación de las políticas públicas en este campo (art. 15), sobre cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (art. 19) y a las políticas nacionales y locales de adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, especialmente usando sus prácticas y conocimientos tradicionales (art. 18). En este sentido, la "Observación General 26 sobre derechos a la tierra y derechos económicos, sociales y culturales del Comité DESC de Naciones Unidas" (2022), plantea la obligación de facilitar el uso sostenible de los recursos naturales mediante el reconocimiento, la protección y la promoción de los usos tradicionales de la tierra (párr. 38).

También plantea el deber de los Estados de celebrar consultas de buena fe antes de aprobar y aplicar leyes, políticas, acuerdos internacionales y otros procesos que puedan afectar los derechos del campesinado (art. 2), incluido el deber de no autorizar explotaciones que afecten los recursos naturales que los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales mantengan o utilicen tradicionalmente, si no se han realizado dichas consultas (art. 5). Estos asuntos van ligados tanto al acceso y la preparación de información sobre los factores que eventualmente afecten la producción y distribución de sus productos, como al acceso de información adecuada para la toma de decisiones sobre asuntos que puedan impactar sus vidas, sus tierras y sus medios de subsistencia (art. 11). En este mismo sentido, la Observación General 26 estipula la obligación para los Estados de garantizar la participación y el acceso a la información en la toma de decisiones sobre la tierra (párr. 20).

Igualmente, la UNDROP reconoce el derecho del campesinado a la gestión de los recursos naturales en sus comunidades (art. 5) y al acceso a la tierra, cuerpos de agua, aguas costeras, pesca, pastos y bosques, y a su uso y gestión sostenible (art. 17), y al agua y a los sistemas de gestión de los recursos hídricos (art. 21) y al manejo de sus semillas (art. 19). Asimismo, cuando proceda, dispone la adopción de medidas para llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar el acceso del campesinado a la tierra y a otros recursos naturales, y para limitar la concentración y el control excesivos de los mismos (art. 17). La Observación General 26 también plantea que esta medida puede contribuir a hacer efectivos los derechos relativos a la tierra y, además de repercutir en la reducción de la pobreza, a una mayor inclusión social y el empoderamiento económico (párr. 36).

Finalmente, son relevantes las disposiciones de la UNDROP sobre las mujeres campesinas, las cuales se complementan con la Recomendación General 34 del Comité CEDAW de Naciones Unidas sobre los derechos de las mujeres rurales. La Declaración establece el derecho a participar, en condiciones de igualdad y de manera efectiva, en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles, a disfrutar sin discriminación de todos los derechos humanos y a obtener un trato prioritario en la implementación de las reformas agrarias (art. 4). Por su parte, el Comité CEDAW (2016) recomienda establecer cuotas y objetivos para la representación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones, incluidos los órganos de gobernanza de la tierra, los bosques, la pesca y los recursos hídricos, y en la gestión de los recursos naturales; asegurar su participación en la elaboración y aplicación de todas las estrategias de desarrollo agrícola y rural; y combatir la desigualdad y las relaciones de poder entre hombres y mujeres en los procesos comunitarios de toma de decisiones (párr. 54).

Un campo abierto para el reconocimiento político del campesinado en Colombia

El PND (Ley 2294 de 2023) para este cuatrienio, en su documento de Bases, llama al campesinado "actor de cambio" y anuncia arreglos institucionales en ministerios para la garantía de derechos, la formulación de políticas públicas para este grupo, la aceleración de la constitución de las ZRC y el impulso a sus planes de desarrollo, así como el



fortalecimiento de las asociaciones campesinas y agropecuarias y su presencia en espacios de toma de decisiones, como los que resuelven asuntos de desarrollo ambiental, con énfasis en mujeres y jóvenes. Entre los espacios privilegiados para ello se encuentran la creación de una Comisión Mixta como espacio de diálogo, los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). También la construcción de un inventario de acuerdos incumplidos con las organizaciones campesinas y una ruta para su cumplimiento (DNP, 2023, pp. 272-274).

En el articulado del PND ya se encuentran referencias más específicas a la representación política del campesinado: por ejemplo, la adecuación institucional de las entidades a cargo del Catastro Multipropósito en concertación con las comunidades campesinas (art. 46); la creación del SINRADR, que incluye representantes de sus organizaciones (arts. 51-52); la formulación e implementación de una nueva política de drogas con la participación de las comunidades campesinas (art. 193); la creación de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos (art. 358), por reglamentar; y la formulación de un plan para la caracterización, reconocimiento y formalización de territorialidades campesinas como los TCAM y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA) (art. 359), que se están discutiendo con las organizaciones campesinas.

Posteriormente, con el Decreto 1406 se creó la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral, organismo que coordina y orienta el SINRADR, en el que participarán, en calidad de invitados, hombres, mujeres y jóvenes representantes de organizaciones campesinas, y pone en funcionamiento la “estructura de concertación de la reforma agraria” a nivel departamental y municipal con los comités y consejos de desarrollo rural, respectivamente. A esto debe sumarse el proyecto de decreto que promueve las asambleas campesinas y que reglamenta los comités municipales.

Asimismo, en el marco del recientemente creado Ministerio de Igualdad y Equidad se creó el Viceministerio de Pueblos Étnicos y Campesinos, y dentro de este una dirección para el campesinado (Decreto 1075 de 2023). Este Ministerio, en el marco de objetivos amplios, debe trabajar para contribuir a la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; la defensa de sujetos de especial protección constitucional, de

la población considerada vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados (Ley 2281 de 2023), grupos que, valga decirlo, han exigido reconocimiento político.

Si desde los años noventa la categoría campesino había sido paulatinamente desterrada del lenguaje estatal y reemplazada en diferentes contextos como “vulnerables”, “desplazados”, “víctimas”, “emprendedores”, entre otros, y en la segunda década de este siglo, a través de la movilización social se impulsó su reinscripción en el lenguaje estatal (Yie-Garzón, 2022, pp. 134-137), para el gobierno actual la categoría campesinado está presente tanto en sus discursos como en los instrumentos normativos y políticos que ha producido. Incluso y aunque sea aparentemente obvio para un Estado de derecho, la política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana reconoce que debe darse un cambio drástico en la relación entre la Fuerza Pública y el campesinado, especialmente en las zonas de cultivo de hoja de coca. Una relación que estaba minando la legitimidad del uso de la fuerza contra ciudadanos y ciudadanas que hoy cuentan con especial protección constitucional.

Anteriormente, la demanda de reconocimiento político estaba marcada por una relación de exigibilidad, confrontación y autodeterminación frente al Estado. En el contexto actual puede agregarse una relación mucho más colaborativa que confrontativa, por lo menos a nivel nacional, sin abandonar la exigencia y la construcción de autonomías. Aunque esto no es necesariamente nuevo, pues ya en los años sesenta se buscó que la organización campesina tuviera como objetivo ser “puente de comunicación” con el Estado, en cuanto usuarios de los servicios estatales y en cuanto tomadores de decisiones en las instituciones agrarias (Machuca-Pérez, 2023, p. 64). El marco institucional agrario vigente que incluye una perspectiva de derechos, las mismas trayectorias organizativas del campesinado y también las trayectorias de las políticas públicas y factores como la crisis climática, plantean sobre todo un campo abierto y retos para la construcción de una representación política adecuada.

Retos y recomendaciones

La movilización por el reconocimiento político en Colombia ha logrado efectos positivos. Sin embargo, aún se debe avanzar en un diseño institucional adecuado que permita al campesinado participar



en escenarios de toma de decisiones en múltiples campos de las políticas públicas, asumiendo su diversidad organizativa y promoviendo su autonomía. Para este camino, formulamos algunas recomendaciones que, en nuestro criterio, pueden facilitar alcanzar una adecuada representación política.

En primer lugar, la relación que tiene que establecer el Estado colombiano con el campesinado debe superar experiencias previas. Entre los aprendizajes que deja la historia está el retroceso vivido en la década de los años setenta, cuando se priorizó a los gremios y propietarios como únicos interlocutores del Estado para desarrollar una política de desarrollo rural y también la disminución en materia de inversión para la adecuación de tierras, la investigación y la transferencia de tecnología, así como la formación de técnicos y profesionales agropecuarios (Acero, 2023, pp. 143-145). Es necesario el establecimiento de un mecanismo permanente de diálogo y consulta para que el campesinado pueda ser parte de las decisiones que les estén directamente relacionadas a nivel nacional y subnacional. En este orden, la creación de la **Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos** se convierte en un instrumento de primer orden para lograrlo. En este caso, **se requiere de un proceso cuidadoso de convocatoria y elección de representantes que reconozca a las organizaciones locales, regionales y nacionales, su diversidad, y asegure la participación de las mujeres campesinas, así como acciones dirigidas a reforzar la legitimidad social y política de la Comisión.**

En segundo lugar, se encuentran, por lo menos, siete campos sectoriales, diferentes pero interrelacionados, en los que se juega el reconocimiento político: el agrario y de desarrollo rural y la política de tierras; el ambiental; el de Catastro Multipropósito; el de la lucha contra el hambre y el apoyo a la economía popular; el de la política minera y la reforma al régimen minero que se proyecta y la implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva; el de la construcción de una nueva política de drogas y de sustitución de cultivos de uso ilícito y el de la implementación del acuerdo de paz de 2016. Si bien la creación de la **Comisión Intersectorial** es una buena noticia, las experiencias anteriores de articulación, incluso entre entidades del mismo sector, no son alentadoras. Se requiere, en este caso, una adecuada articulación entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Ministerio de Igualdad y Equidad, sin que se desdibujen las competencias de cada

una de estas entidades. Igualmente, es necesario que dicha articulación interinstitucional **opere a nivel territorial, también con alcaldías y gobernaciones.** En este asunto, también es necesario que se trabaje por hacer una presencia territorial de las instituciones mucho menos dispersa, en la que las organizaciones campesinas puedan acordar en bloque con las distintas entidades la implementación de políticas públicas agrarias o de la reforma rural integral.

Vinculado a esto, en tercer lugar, buena parte de la toma de decisiones en temas ambientales y territoriales pasa por órganos regionales, departamentales o nacionales como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o los Comités Departamentales y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Es probable que gran parte del impulso a nivel nacional no se corresponda con estos niveles. Una oportunidad para ampliar la representación política del campesinado es promulgar un marco legal que garantice la participación efectiva en asuntos ambientales y la toma de decisiones de las comunidades frente a proyectos extractivos.

También es necesario un ejercicio de persuasión que acompañe la movilización campesina a nivel territorial y que permita que exista una participación adecuada en la concertación de políticas y programas, particularmente **apoyando las diversas experiencias organizativas del campesinado.** En este punto vale la pena recordar a Teófilo Acuña, un líder campesino que conocía bien el tipo de relaciones políticas a las que se enfrenta el campesinado a nivel local. Para él era claro que las organizaciones campesinas se fortalecen con escenarios de movilización social. En sus palabras, “es con el movimiento que se pueden crear y fortalecer las organizaciones, no al revés. Es después de una acción coordinada que las personas salen entusiasmadas y se sienten acompañadas y así tienen las ganas de crear una nueva organización” (comunicación personal, 22 de octubre de 2018).

Sostener ejercicios de movilización social que mantengan activas las redes comunitarias y fortalezcan su capacidad de negociación se convierte en un reto importante para las organizaciones campesinas, especialmente, a nivel municipal, departamental y regional. Esta capacidad les permitirá fortalecer sus liderazgos y crear propuestas concretas para espacios de concertación que son desiguales y que siguen permeados por intereses ajenos a las reivindicaciones campesinas.

En cuarto lugar, la implementación de la política de reforma agraria puede alentar conflictos

entre organizaciones campesinas y étnicas. Se requiere **generar mecanismos de resolución de conflictos interculturales**, pero particularmente **aprovechando los propios mecanismos que las mismas comunidades han venido construyendo a lo largo del tiempo**. Se debe tener en cuenta que, en la historia de la lucha campesina en Colombia, el campesinado tomó sus propias decisiones. En este sentido, atribuirle una relación de subordinación u obediencia al Estado, partidos políticos o grupos armados no es justo con la realidad. Por lo tanto, este tipo de negociaciones deben darse a partir de sus propias formas de organización y relación con otros actores que varían de acuerdo con el territorio, los gobiernos de turno y las estructuras organizativas existentes.

En quinto lugar, es necesario priorizar las discusiones colectivas de desarrollo territorial y de reforma agraria a partir de territorialidades propias como las ZRC, TCAM y EAA, y el impulso a los **planes de desarrollo sostenible** o a las figuras existentes en este sentido. Esto implica también articular estas formas organizativas con, por un lado, los niveles locales y departamentales de gobierno y **asegurar la inclusión efectiva en los planes de desarrollo territorial** de las acciones de estos instrumentos campesinos y, por el otro, **con la implementación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y con los planes de acción de las subregiones en los que se implementan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**, mecanismo que no se ha dado aún después de siete años de firmado el acuerdo.

Por último, si bien en los instrumentos normativos y de políticas se alienta la paridad y la representación de las mujeres campesinas, **se requiere una acción decidida para promover espacios autónomos de discusión y diálogo con entidades estatales articuladas en otros escenarios mixtos de discusión y generar estrategias para combatir las desigualdades en los espacios de decisión comunitaria, en consulta y concertación con las mismas organizaciones, particularmente las de mujeres campesinas**. Este tipo de medidas pueden implementarse y ser evaluadas con las mismas organizaciones campesinas a partir de experiencias ya existentes, pero no solamente en este campo, sobre la sostenibilidad de la economía campesina a nivel veredal y municipal. Por ejemplo, con la puesta en marcha del Decreto 0846 de mayo de 2023, que habilita a las asociaciones de padres de familia y a las Juntas de Acción Comunal para operar los Programas de Alimentación Escolar (PAE)

en las zonas rurales, se abre un escenario concreto para, sin caer en estereotipos sobre el cuidado como un asunto solamente de mujeres, fortalecer su capacidad organizativa y, al mismo tiempo, darles un lugar protagónico de participación política y económica. Caso similar con las iniciativas que puede adoptar la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) relacionadas con las experiencias de economía del cuidado en zonas rurales, que son tal vez las de mayor potencia en una historia como la colombiana.

Referencias

- Acero, C. (2023). Entre el servicio civil y el padrino político: la formación y el declive de las burocracias de la reforma agraria. En Gutiérrez-Sanín, F. (ed.). *Las reformas agrarias del Frente Nacional: reabriendo el caso*. Universidad del Rosario.
- Acto Legislativo 01. (2023, 5 de julio). *Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional*.
- Agencia Anadolu. (2019, enero 14). *Gobierno de Colombia responde por qué no votó declaración de derechos campesinos de la ONU*. <https://tinyurl.com/4rt982er>
- Bautista-Revelo, A., Malagón-Pérez, A., Uprimny-Yepes, R., Sierra-Zambrano, D., Pic, E., Duarte, C., Castaño, A., Díaz-Bejarano, L., Morales, E., Fernández, A., Díaz, C., Tolosa, A., Yonda, L., Marín, I., Rojas-Luna, R., Liz, N., Quintero, N., Pisso, M., Martínez, E., Rivera, D., & Posada, V. (2022). *Guerra contra el campesinado (1958-2019). Dinámicas de las violencia y trayectorias de lucha. Tomo II. Patronos de violencia sociopolítica*. Dejusticia. <https://tinyurl.com/58j34u7h>
- Castilla-Salazar, A. (2015). Reconocimiento político del campesinado. *Revista Semillas*.
- Cely, A. (2021). *La lucha campesina como forma de vida. Colombia: 1850-2015*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Córdoba.
- Comisión de Expertos para la Conceptualización del Campesinado. (2020). *Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. En Conceptualización del campesinado en Colombia*. ICANH.



- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). (2022). *Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Tomo 11. Colombia adentro: Relatos territoriales sobre el conflicto armado*. El Campesinado y la Guerra (Vol. 14).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2022). *Observación General núm. 26 (2022), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales*.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2016). *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*.
- Coronado, S. (2023). Introducción: De la reforma agraria al derecho a la tierra. Movimientos campesinos y la transformación de las instituciones agrarias en Colombia. En ¿Reformar la reforma? Aportes para una política de tierras en el siglo XXI (pp. 4-21). Cinep.
- Corte Constitucional. (2017, febrero 8). *Sentencia C-277 de 2017*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm>
- Corte Suprema de Justicia. (2018, febrero 13). *Sentencia STP2028-2018*.
- Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. (2014). *Las organizaciones campesinas rechazan el censo nacional agropecuario y llaman a no responderlo*. <https://tinyurl.com/2anx4vv4>
- Decreto 0846. (2023, 29 de mayo). *Por el cual se modifican y adicionan disposiciones al Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación- y se reglamenta la Ley 2167 de 2021*.
- Decreto 1075. (2023, 29 de junio). *Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones*.
- Decreto 1406. (2023, 29 de agosto). *Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto número 1071 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"...*
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia, potencia mundial de la vida*. Editorial DNP.
- Duarte, Carlos. (2016, noviembre 8). *Reconocimiento a los derechos del campesinado: Entre adjetivo y sustantivo*. La Silla Rural. <https://tinyurl.com/tvpxz8p5>
- Güiza-Gómez, D., Bautista-Revelo, A., Malagón-Pérez, A., & Uprimny-Yepes, R. (2020). *La constitución del campesinado: Luchas por el reconocimiento y redistribución en el campo jurídico* (Primera edición). Editorial Dejusticia. <https://tinyurl.com/bdh6xxnk>
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA). (2011). *Cuadernos de Tierra y Justicia. Serie 2, No. 11*. Cinep.
- Kretschmer, R., Irala, A., & Palau, M. (2019). *Ocupaciones de tierra: marcas del conflicto rural (1990-2019)*. Base y Misereor.
- La Vía Campesina (LVC). (2022, 7 de diciembre). *Colombia: Finaliza con éxito la Convención Nacional Campesina*. <https://viacampesina.org/es/colombia-finaliza-con-exito-la-convencion-nacional-campesina/>
- Ley 2281. (2023, 4 de enero). *Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones*.
- Ley 2294. (2023, 19 de mayo). *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*.
- Machuca-Pérez, D. (2023). El campesinado como interlocutor de la política agraria: el caso de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos. En Gutiérrez-Sanín, F. (ed.). *Las reformas agrarias del Frente Nacional: reabriendo el caso*. Universidad del Rosario.
- Mondragón, H. (2002). *La organización campesina en un ambiente de terror*. Cuadernos Tierra y Justicia (7).
- Montenegro-Lancheros, H. (2016). Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: Un análisis a la luz de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP). *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), 169-195.
- Ordóñez-Gómez, F. (2023, junio 26). *El campesinado: sujeto de derechos y de*



- especial protección*. <https://ilsa.org.co/2023/06/el-campesinado-sujeto-de-derechos-y-de-especial-proteccion/>
- Planeta Paz (2002). *Documento de caracterización sectorial - Campesinado*.
- Procuraduría General de la Nación (PGN). (2019, junio 11). *Directiva 007. Lineamientos para el reconocimiento, prevención, promoción y defensa de los derechos del campesinado*.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia Rural. Razones para la Esperanza*.
- Tacha, V. (2019). El mundo campesino tiene una declaración de derechos: Reflejos de una lucha por existir. *Revista Semillas*, 73/74, 52-56.
- Uprimny-Yepes, R. (2023, junio 17). *La Constitución reconoce al campesinado*. <https://tinyurl.com/ysszk3ks>
- Yie-Garzón, S. (2022). Aparecer, desaparecer y reaparecer ante el Estado como campesinos. *Revista Colombiana de Antropología*, 58(1). 115-152.

Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

Proyecto “Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos”

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 extensión 29982
Carrera 8 n.º 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office



Deutscher Akademischer Austauschdienst
German Academic Exchange Service



Federal Foreign Office