

Reconocimiento político del Campesinado

Porqué debe promoverse el en la Constitución Nacional

Alberto Castilla Salazar¹



Foto: Viviana Sánchez

A pesar de su constante aporte a la nación, el campesinado no ha logrado que se reconozca su importancia como sujeto histórico. Esto concluye el informe de desarrollo humano de 2011, que prestó especial atención a la situación de las zonas rurales de Colombia. Allí se aseguró, de manera contundente, que hay una falta de reconocimiento de los campesinos y campesinas como actores sociales plenos², y se recomendó avanzar en procesos de inclusión social, política y económica del campesinado como pasos necesarios para profundizar la democracia en las zonas rurales donde los campesinos debemos ser protagonistas (PNUD, 2011).

Teniendo en cuenta esta realidad y acogiendo las exigencias actuales del movimiento campesino, en el próximo período de sesiones del Congreso de la República presentaré un proyecto de reforma constitucional que busca reconocer al campesino y a la campesina como sujetos políticos, y reconocer unos derechos específicos para nuestro grupo social con el fin de avanzar hacia la justicia social para el campo y para sus habitantes. Esta propuesta se enmarca en un contexto donde el país camina hacia la solución política del conflicto armado y donde crece la movilización social por la defensa del territorio y la justicia social.

¹ Alberto Castilla Salazar es Senador del Polo Democrático, líder campesino de la región del Catatumbo (Norte de Santander) y vocero del Congreso de los Pueblos. Fue fundador del Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA), organización social que agrupa juntas comunales, organizaciones campesinas y grupos de productores de esa región. También fue Presidente del Coordinador Nacional Agrario (CNA), una de las organizaciones campesinas más representativas del país, y es uno de los principales promotores de la articulación de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, el esfuerzo organizativo más relevante del movimiento agrario colombiano en las últimas décadas.

² Informe de Desarrollo Humano, 2011 (PNUD).

La exigencia de reconocimiento es una de las demandas más importantes de los movimientos campesinos hoy día. *La Vía Campesina*, proceso que agrupa cerca de 163 organizaciones campesinas alrededor del mundo, ha impulsado ante Naciones Unidas una Declaración de derechos del campesinado que reconozca nuestro grupo social y que desarrolle una normatividad adecuada para enfrentar las graves violaciones de derechos que sufrimos los campesinos y campesinas alrededor del mundo. En el plano nacional, los movimientos campesinos que acudimos al *Congreso Nacional Agrario* de 2003³ y los que conformamos la *Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular*⁴, hemos venido construyendo en los últimos años exigencias alrededor del reconocimiento del sujeto campesino y de los derechos aún no reconocidos para nuestro grupo social. Estas exigencias se encuentran consignadas en documentos como el Mandato Agrario o el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria.

El reconocimiento del campesinado debe tener rango constitucional

El artículo 64 de la Constitución Política consigna medidas especiales para proteger al trabajador agrario, imponiendo al Estado el deber de adoptar medidas que promuevan el acceso a la tierra y a otros servicios a los trabajadores del agro. Esta norma, junto con el artículo 65, que protege la producción de alimentos, y el artículo 66, que adopta medidas frente a los créditos agropecuarios, constituye el corazón de la Constitución para la protección específica del campesinado. Sin embargo, los campesinos y campesinas colombianos continuamos siendo sujetos excluidos social y políticamente, mientras el Estado continúa adoptando medidas que han contribuido a debilitarnos y a hacer más difícil nuestra capacidad organizativa.

Las cifras que hasta ahora se conocen del Censo Nacional Agrario reflejan la historia conocida. Encontramos una altísima concentración de la tierra, pues el 69,9 % de las Unidades Agropecuarias tiene menos de 5 hectáreas y ocupa menos del 5 % del área censada, mientras el 0,4 % tiene más de 500 hectáreas y ocupa el 41,1 %. Apenas el 6,3 % del área rural está cultivada. Y de esta, el 74,8 % corresponde a cultivos permanentes, cifra que ha venido aumentando desde el censo de 1960, cuando ocupaba el 43,7 %.

Estos resultados alarmantes dan cuenta de un modelo de desarrollo rural profundamente excluyente⁵. Como lo ha señalado el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, los pequeños campesinos, los campesinos sin tierra, los tenedores, los trabajadores agrarios y las personas que viven de la pesca tradicional nos encontramos dentro de la población más discriminada en el mundo y somos las primeras víctimas de violaciones al derecho a la alimentación (Naciones Unidas, 2009).

Tal exclusión social se refuerza con los vacíos constitucionales y legales que impiden que el campesinado tenga herramientas de lucha jurídica contundentes frente a las medidas regresivas o violatorias de sus derechos. Por otro lado, la profundización de un modelo económico basado en el impulso de la industria minero-energética, el crecimiento de la agroindustria, la continuidad de la ganadería extensiva y el despliegue de proyectos de infraestructura para facilitar la movilidad del capital. Todo ello ha tenido como consecuencias el despojo forzado y el reordenamiento de los territorios en detrimento de la economía campesina.

³ En el marco de la campaña "Por el derecho a la tierra", impulsada por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, se realizó el Congreso Nacional Agrario el 7 y 8 de abril de 2003 en la ciudad de Bogotá. El Congreso contó con la participación de múltiples organizaciones campesinas, las cuales aprobaron y firmaron el Mandato Agrario, en cuyos puntos se encuentran exigencias relacionadas con el reconocimiento del campesinado y demandas puntuales sobre el reconocimiento del derecho a la tierra y al territorio para todos los habitantes rurales, incluyendo al campesinado. Al respecto, ver, ILSA, Revista El Otro Derecho nº 31-32, agosto de 2004, disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr031-32/elotrdr031-32-13.pdf>.

⁴ La Cumbre Agraria es un proceso que agrupa diversas organizaciones y procesos del movimiento social y popular colombiano, el cual ha venido construyéndose a partir de los paros agrarios e indígenas del 2013. Hacen parte de la Cumbre las siguientes organizaciones y procesos: Mesa de Interlocución Agraria (MIA), la Marcha Patriótica, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), el Congreso de los Pueblos, el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Mesa de Unidad Agraria (MUA), la Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (COMOSOC), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y Asociación Campesina Popular.

⁵ Los resultados del censo pueden consultarse en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

Por ello resulta necesario promover una reforma que reconozca al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. La reforma tiene los siguientes elementos:

- Transforma la concepción del campesinado al abandonar la categoría de “trabajador agrario” y adoptar la de “campesino” y “campesina”.
- Pasa de consagrar el acceso a la tierra a reconocer el derecho a la tierra individual y colectiva, reconociendo además la construcción social del territorio por parte de comunidades campesinas.
- Reconoce el derecho a las semillas.
- Reconoce a las mujeres campesinas y garantiza la equidad de género en la distribución de recursos productivos.
- Protege la cultura y valores campesinos.
- Ordena adaptar los derechos sociales reconocidos universalmente a las necesidades particulares del campesinado y de la vida en el campo.
- Establece la obligatoriedad del mecanismo de participación de consulta popular en caso de que haya afectación de tierras y territorios campesinos.

Falla de reconocimiento y de redistribución frente al sujeto campesino y el imperativo de corregirlas

El primer objetivo de nuestra propuesta apunta al reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional. La Constitución actual brinda protección al trabajador agrario, figura que ha sido interpretada, al menos por la Corte Constitucional, como una figura amplia que abarcaría a los campesinos y campesinas⁶. Sin embargo, la ausencia de reconocimiento explícito borra la construcción identitaria, política, social y cultural del campesino como sujeto histórico. El campesinado es un grupo social diferenciado que sustenta su vida comunitaria e individual en el vínculo especial que tiene con la tierra y con la producción que se deriva de ella, así como en saberes populares y modos de vida relacionados con la producción de alimentos y otras actividades tradicionales en el mundo rural.

Diversos trabajos académicos coinciden en destacar la relevancia de la demanda de reconocimiento del campesinado como una precondition para avanzar hacia la justicia social en el campo. En palabras de Jaime Forero, la *“demanda central de los campesinos a la sociedad y al Estado es, ante todo, que les reconozcan su condición de ciudadanos; de ciudadanos con acceso pleno a todos sus derechos”* (Forero, 2010, p.9). La necesidad de reconocimiento también ha sido defendida por Carlos Salgado, quien ha planteado que los modelos dominantes en política pública agraria se han basado en la desvalorización relativa del campesinado, pues este grupo social no ha sido considerado como un sujeto apto para el desarrollo, de ahí que le asignen roles secundarios que lo subordinan: como peón de brega sin garantías en la apertura de nuevas tierras, como jornalero y como proveedor de alimentos baratos. Por lo anterior, Salgado considera que en una sociedad democrática no debe priorizarse el favorecimiento de un solo actor en el campo, sino generar garantías para los diversos grupos sociales que allí desarrollan diversas prácticas y modos de vida (Salgado, 2010).



Foto: Viviana Sánchez

⁶ Ver, al respecto, Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango.

El reconocimiento del campesinado es una estrategia de reparación de un grupo social que ha sido víctima de múltiples violencias, de subordinación en variadas relaciones sociales, de desvalorización en la política pública y de patrones culturales que lo invisibilizan o lo irrespetan.

El derecho a la tierra y la territorialidad campesina

La palabra ‘campesino’ nos remite a una relación con la tierra. La palabra misma nos remite a la relación del sujeto con el campo, su lugar de pertenencia. No obstante, la relación existente entre el campesino y el campo, o entre el campesino y la tierra, es desconocida por el derecho vigente desde sus dimensiones políticas y simbólicas. La manera como el derecho nacional e internacional reconocen esta relación es a través del derecho de propiedad. En efecto, la Constitución de 1991 otorga una protección a la propiedad agraria, pero lo hace justamente desde los límites que ofrece el derecho de propiedad para quienes conciben la tierra como algo distinto –o como algo más– a un objeto que se puede usar, disfrutar y del que se puede disponer⁷. Esta protección recae, adicionalmente, sobre quienes son propietarios, es decir, sobre aquellos que de hecho tienen el dominio jurídico sobre el bien. Para quienes no lo tienen el Estado establece un deber de propender progresivamente por el acceso a la propiedad de la tierra, desconociendo las relaciones de hecho existentes con la tierra, distintas a la propiedad.

Nuestra propuesta busca reconocer jurídicamente las diversas formas de territorialidad campesina en áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran o permitan el fortalecimiento de la economía campesina y el desarrollo de planes de vida conforme a los usos y costumbres campesinas. La reforma constitucional para el campesinado pretende que se amplíe el reconocimiento del territorio a otras formas de construirlo socialmente. La producción social del territorio campesino es una realidad que debe ser reconocida y protegida con el objetivo de ir más allá de los enfoques que reducen las luchas campesinas y agrarias al acceso a la tierra. Si bien esta es una reivindicación histórica incumplida, a la que también apunta la reforma constitucional desde un enfoque de derechos.

La palabra ‘campesino’ nos remite a una relación con la tierra. La palabra misma nos remite a la relación del sujeto con el campo, su lugar de pertenencia.

El que no se reconozca legalmente la relación del campesinado con la tierra no la hace inexistente. El reconocimiento de los derechos es un proceso histórico precedido de luchas sociales que luego generan realidades jurídicas. El derecho a la tierra y el derecho al territorio son exigencias de grupos étnicos y de grupos sociales como el campesinado, los cuales han tenido importantes avances en el derecho internacional y en el derecho interno. Diversos mecanismos de protección de derechos humanos, como el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación y el Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada han abogado por la necesidad de reconocer la tierra como derecho, y en sus decisiones han ido construyendo argumentos que permiten sustentar los vínculos que tiene el campesinado con el espacio que habita (Naciones Unidas, 2007 y 2010).

Consulta popular para defender los territorios campesinos

La expansión de grandes proyectos mineros, el avance de la explotación de hidrocarburos, o el despliegue de nuevos megaproyectos para la generación de energía, generan preocupación para las comunidades campesinas a lo largo y ancho del territorio nacional. Tal situación ha generado nuevas exigencias dirigidas a la garantía de participación de los habitantes del campo en la toma de decisiones sobre los territorios que ocupan tradicionalmente.

⁷ Constitución Política de 1991, artículos 58, 60 y 64. A nivel internacional, el derecho a la propiedad también tiene prelación sobre otras formas de relacionamiento con la tierra. Ver, principalmente, Declaración Universal de Derechos Humanos (art.7) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art.21).

El reconocimiento del campesinado es una estrategia de reparación de un grupo social que ha sido víctima de múltiples violencias, de subordinación en variadas relaciones sociales, de desvalorización en la política pública y de patrones culturales que lo invisibilizan o lo irrespetan.

Adicionalmente, de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, existe un déficit de representación política del campesinado que es antiguo y estructural. Este problema está relacionado con las políticas agrarias que han subordinado al campesinado y que en sus diseños institucionales no han contemplado nuestra participación con garantías plenas en espacios de deliberación y decisión de la política pública (PNUD, 2011).

Por lo anterior, urge avanzar en la constitucionalización de un mecanismo de consulta popular, donde los pobladores del campo tomen decisiones ante posibles amenazas a los territorios donde se asienta la economía campesina, se producen alimentos, se ubican fuentes de agua para el consumo humano y se arraiga la vida colectiva de nuestras comunidades. La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana contemplado en el artículo 103 de la Constitución Política. A pesar de que la consulta popular es de carácter facultativo para el Presidente, los Gobernadores y los Alcaldes, la Constitución Política establece tres casos en los que estos mandatarios tienen la obligación de activar la consulta popular para indagar la opinión del pueblo y actuar de conformidad a su decisión. Estos casos son los siguientes: cuando se pretenden conformar nuevos departamentos (art. 297 C.P.); cuando se va a conformar un área metropolitana o se quiere incluir un municipio en un área previamente existente (art. 319, incisos 2 y 3); para vincular un municipio a una provincia ya constituida (art. 321, inciso 4).

Como se observa, los tres casos en los que la consulta resulta obligatoria actualmente están relacionados con el ordenamiento territorial, de ahí que nuestro proyecto de reforma constitucional busca agregar un caso adicional a los tres ya existentes, para obligar a los mandatarios municipales, departamentales y nacionales a que consulten al pueblo siempre que haya un proyecto de cualquier tipo que pueda afectar el ordenamiento territorial y, de paso, afectar derechos fundamentales.

Las mujeres campesinas

La razón es que a las mujeres no se les reconoce como productoras, aunque cumplan un rol fundamental en el campo al producir el 40 % de la demanda de los mercados internos (CLOC-Vía campesina, Cels, 2013). Por ello, muchas mujeres campesinas se ven excluidas, de hecho o de derecho, del acceso a medios básicos e indispensables para llevar una vida digna como mujeres del campo.

La estructura patriarcal de la sociedad colombiana, que también se refleja en el campo, genera una distribución desigual del acceso a estos recursos. Aunque no existen cifras exactas que permitan conocer qué porcentaje de las mujeres tiene acceso a títulos, el PNUD ha concluido que el acceso a la propiedad femenina de la tierra es marginal (PNUD, 2011). Esta afirmación se agrava si se tiene en cuenta los altos niveles de informalidad de tenencia de la tierra. De acuerdo con la tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, elaborada por la Comisión de seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, existe una disparidad entre hombres y mujeres respecto de la tenencia y otras formas de relacionamiento con la tierra (PNUD, 2011).



Foto: Viviana Sánchez.

La Corte Constitucional también lo ha comprobado en sus autos de seguimiento a la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. En uno de ellos, el que analizó la situación de vulnerabilidad extrema en la que se encuentran las mujeres campesinas, la Corte aseguró que las estructuras sociales históricamente

La falta de reconocimiento del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. Como lo ha asegurado el Comité Asesor de Naciones Unidas, las mujeres campesinas sufren especialmente discriminación en el ya escaso acceso y control de los recursos productivos como la tierra, el agua o los créditos (Naciones Unidas, 2012).

establecidas en el país, evidencian que las mujeres que viven en zonas rurales están en una posición de desventaja y asimetría en relación a la propiedad de la tierra⁸.

Debido a la exclusión y a la falta de reconocimiento de las mujeres campesinas, es indispensable garantizar igualdad de género en el acceso a medios productivos, tal como lo proponemos en nuestra reforma constitucional.

La libertad de las semillas es la fuente de la soberanía alimentaria

Las semillas son fundamentales para la agricultura y para la vida campesina. Desde tiempos inmemoriales, generaciones enteras de campesinos se han encargado de conservar y mejorar las semillas nativas a partir de técnicas colectivas tradicionales como la selección, el cruce, la reproducción y la libre circulación de las variedades de semillas (La Vía Campesina, GRAIN, 2015). Ello ha provocado la ampliación de la base genética de las especies y la creación de los cultivos que durante décadas han sustentado la alimentación de la humanidad.

La pérdida de la biodiversidad en la agricultura se puede atribuir a diversos factores. El más relevante reside en los cambios en la producción agrícola, que ha privilegiado en los últimos años la producción agroindustrial. Ello ha afectado modelos tradicionales de producción agrícola impulsados por el campesinado, modelos que garantizan nuestra soberanía alimentaria. Allí reside el impacto en la pérdida de biodiversidad, ya que mientras la agroindustria promueve monocultivos y la estandarización de patrones de alimentación, la economía campesina permite que los alimentos que consumimos sean aptos para el ambiente en el que se producen y que sean adecuados culturalmente.



Foto: Viviana Sánchez.

Distintas organizaciones alertan sobre la simplificación de nuestra dieta alimentaria, justamente debido al enfoque que la agroindustria pone en unos pocos cultivos, entre los que se cuentan el arroz, el maíz, el trigo, la soya, la papa y la caña de azúcar, los cuales representarían cerca del 90 % de la alimentación mundial (La Vía Campesina, GRAIN, 2015). Es por ello que organizaciones campesinas aseguramos en una declaración sobre las semillas, que “*unas cuantas variedades uniformes reemplazan a miles de variedades locales, erosionando la diversidad genética que sustenta nuestra alimentación*”⁹.

⁸ Ver, al respecto, Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda.

⁹ Declaración de Balí sobre semillas, disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/biodiversidad-y-recursos-genicos-mainmenu-37/1128-las-semillas-campesinas-son-dignidad-cultura-y-vida-campesinos-en-resistencia-defendiendo-sus-derechos-respecto-de-las-semillas-campesinas>.

En el centro de esta problemática se encuentra el creciente interés de la industria por ampliar el mercado de semillas y por generar una legislación que proteja esta inversión, aun cuando ello afecte gravemente el derecho a la alimentación y ponga en peligro medios de subsistencia para comunidades campesinas. Por lo anterior, la reforma constitucional propone garantizar, a nivel constitucional, el uso, conservación e intercambio libre de semillas, por parte del Estado.

Conclusiones

El Proyecto de Acto Legislativo que presentaremos al Congreso de la República en el 2016, es un proyecto necesario para sentar las bases de un nuevo relacionamiento con los campesinos y campesinas que alimentan la nación. Adecuar el texto constitucional a las realidades actuales y a las exigencias de las comunidades campesinas es un imperativo ético y político. Para superar la discriminación y exclusión que sufrimos, se requiere la adopción de medidas urgentes por parte del poder legislativo.

Las reformas propuestas también son necesarias jurídicamente. Como lo han reconocido varios mecanismos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, existen nuevos derechos del campesinado que no han sido formalmente reconocidos, y los que existen se han mostrado insuficientes para proteger al campesinado.

Nuestra reforma también es necesaria como herramienta para enfrentar los problemas que aquejan al campo y que tienen incidencia en la vida de las comunidades. La concentración de tierras, el hambre, la pobreza y el ordenamiento antidemocrático e inconsulto de los territorios, podrán ser combatidas con la adecuación del artículo 64 constitucional y con su debida implementación y cumplimiento. El reconocimiento político del sujeto campesino es una deuda histórica que este proyecto contribuirá a saldar, lo que sin duda está en dirección de los mandatos del movimiento campesino que se ha movilizado por una vida digna, una sociedad justa y en paz.



Referencias

Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo -Cloc-Vía Campesina-, Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS- (2013), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.

Forero, Jaime (2010) "Presentación" en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Universidad Javeriana.

La Vía Campesina, Grain (2015), *Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas*, disponible en: <http://viacampesina.org/es/images/stories/pdf/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2007), *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Miloon Kothari, Distr. General. A/HRC/4/18, 5 de febrero.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor (2009), *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto.

Naciones Unidas, Asamblea General (2010), *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, Distr. General, A/65/281, 11 de agosto.

Naciones Unidas, Asamblea General (2012), *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, Distr. General /HRC/19/75, 24 de febrero.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*.

Salgado, Carlos (2010), "Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano" en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Universidad Javeriana.