



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

Derecho a la Participación del Campesinado





Derecho a la Participación del Campesinado





DEFENSORIA DEL PUEBLO

Carlos Alfonso Negret Mosquera

Defensor del Pueblo

Jorge Enrique Calero Chacón

Vicedefensor del Pueblo

Jorge Eduardo Camargo Carvajal

Defensor Delegado para

los Asuntos Agrarios y Tierras

Autores

Jorge Eduardo Camargo Carvajal

Defensor Delegado

William A. Salazar Valencia

Profesional Especializado

Delegada para los Asuntos

Agrarios y Tierras

Heidi Abuchaibe Abuchaibe

Consultora

Leonardo Parra Puentes

Diseño Carátula y Diagramación

ISBN: 978-958-8895-64-2

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Defensoría del Pueblo de Colombia

Cra 9 No. 16-21

www.defensoria.gov.co

Apartado aéreo 24299 – Bogotá, D.C.

Teléfonos: 3144000 Ext. 2323

Bogotá, D.C., Septiembre de 2018

Contenido

- ¿Qué se entiende por el Derecho a la Participación del Campesinado en Colombia? 7
- ¿Cuáles son los principales instrumentos de derechos humanos que protegen el Derecho a la Participación del Campesinado? 7
- ¿Cómo se prevé la participación ciudadana en la escala constitucional?..... 8
- ¿Qué implica la especial protección constitucional y legal?..... 11
- ¿Cuáles son los instrumentos legales en Colombia que protegen el Derecho a la Participación del Campesinado?..... 12
- ¿Cómo se relacionan el territorio y la participación de los campesinos?..... 16
- ¿Cuáles son los tipos de participación que pueden ejercer los campesinos?..... 17
- Así, podemos identificar varios tipos de participación: 19
- ¿Cuáles son las condiciones y garantías que el Estado debe brindar para que el campesinado pueda ejercer el Derecho a la Participación?..... 20
- ¿Qué espacios de participación existen?..... 23
- ¿Cómo se prevé la participación campesina en el Acuerdo de Paz?..... 25
- ¿Qué implica la participación del campesinado como sujeto político en el Acuerdo Final de Paz?..... 29





¿En qué consiste la obligación del Estado de fortalecer las organizaciones y movimientos sociales desde la perspectiva campesina?..... 33

¿Cómo se concibe la participación del campesinado como víctima en el Acuerdo Final de Paz?..... 36

¿Con qué herramientas de seguridad y protección cuenta la población campesina relacionada con la participación?..... 39

¿Cómo mejorar la participación de las mujeres campesinas?..... 41

¿Cuál es la nueva institucionalidad agraria?..... 43

¿Cuál es la importancia de la ART?..... 43

¿Por qué son importantes los PDET para los campesinos?..... 44

¿Qué acciones frente a la participación realiza la Agencia de Desarrollo Rural?..... 45

¿La Agencia Nacional de Tierras cumple algún rol en materia de participación?..... 46

¿Qué hace la Defensoría del Pueblo para divulgar y promover el Derecho a la Participación de los campesinos?..... 46

Referencias Bibliográficas..... 49





¿Qué se entiende por el Derecho a la Participación del Campesinado en Colombia?

Es el derecho que tienen los hombres y mujeres del campo colombiano de intervenir de manera directa o indirecta y con la suficiente información en los asuntos públicos, así como en los distintos planes, programas, proyectos u otras acciones de las políticas públicas que puedan afectar de manera positiva o negativa sus territorios y el ejercicio de sus derechos, tanto individuales como colectivos.

¿Cuáles son los principales instrumentos de derechos humanos que protegen el Derecho a la Participación del Campesinado?

Por cuanto tiene una estrecha relación con la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, la participación constituye claramente un derecho humano, desde el enfoque según el cual hace parte de las capacidades humanas básicas del control sobre el propio entorno, como poder de incidencia efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida y como libertad de materializar el propio proyecto de vida en condiciones de igualdad y dignidad (Nussbaum, 2016, p 89).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25 refiere entre otros aspectos que: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

A su vez, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General en su Resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986 en su artículo 8, menciona que:

Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.

Por último, la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, adoptada por la Asamblea General el 20 de junio de 2013, reconoce que las y los campesinos son un grupo social particular que debe ubicarse en un espacio de especial protección internacional para la garantía de sus derechos humanos.

¿Cómo se prevé la participación ciudadana en la escala constitucional?

El Derecho a la Participación tiene fundamento en los artículos 1, 2, 40 y 95 de la Constitución Política de Colombia, en tanto el Estado colombiano es definido como democrático y participativo y uno de sus fines esenciales es facilitar la participación de todos y todas en las decisiones que les afecten, de manera que dicho derecho “es reflejo y desarrollo de situaciones en donde aspectos relativos a la dignidad humana se ven involucrados” (Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2014).

En dicho contexto, la participación tiene diversos matices y contenidos, toda vez que apela a la posibilidad que tienen las y los ciudadanos de incidir en las decisiones susceptibles de afectar sus propias vidas en diversas esferas como la política, la económica o la social.

Para la Corte Constitucional colombiana, “desde el punto de vista del ciudadano la participación democrática es un derecho-deber (Artículo 95-5, C.P.), toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos” lo cual “no se circunscribe [únicamente] a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado” por la sociedad y el Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-379 de 2016).

La Corte Constitucional también ha impulsado la participación campesina a través de sentencias en las que habla de medidas especiales como la consulta previa con consentimiento libre e informado para pueblos étnicamente diferenciados (entre otras, sentencias SU-039 de 1997, C-169 de 2001, C-891 de 2002, C-620 de 2003 y SU-097 de 2017) y el reconocimiento expreso del derecho de las comunidades rurales a participar en las decisiones ambientales (entre otras, sentencias T-348 de 2012, T-154 de 2013, T-660 de 2015 y C-389 de 2016).

Así mismo, en la sentencia C-077/17 se considera que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional, en atención a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los ha afectado históricamente y a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales; también señala que el ordenamiento jurídico colombiano establece que la participación es uno de los derechos que componen el Corpus iuris orientado a garantizar la subsistencia de los campesinos y promover la realización de su proyecto de vida.

La Corte Suprema de Justicia en su fallo STP2028-2018, Radicación No. 96414 señaló:

Al respecto, la Corte Constitucional en providencia A-268/10 señaló “[...] las ideas clásicas que consideraban que bastaba con la igualdad de derechos, con instituciones representativas y con actuaciones judiciales para que el ejercicio de la igualdad ante la ley fuera universal, no son de recibo frente a la necesidad actual e impostergable de hacer efectivo dicho derecho, ya que existen condiciones materiales en las sociedades que no lo permiten, salvo que sean morigeradas o superadas definitivamente mediante determinadas actuaciones a favor de estos grupos desventajados. A esto se le ha denominado igualdad material. Este reconocimiento y desarrollo del principio de igualdad fue consagrado por el Constituyente expresamente en el inciso 2º del artículo 13 de la Carta, en los siguientes términos: “(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”.



Sin embargo, lo anterior no implica el olvido de la igualdad formal, que también es protegida por la Carta Política al contemplar, en el inciso 1º del mencionado artículo, que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades (...)”. En el mismo artículo fueron enunciados algunos de los pretextos que han servido para discriminar a determinados grupos a través de la historia, como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, entre otros. De igual modo, el constituyente se refirió expresamente a algunos grupos que por haber sido objeto de discriminaciones o marginaciones deben ser sujetos beneficiados de acciones o actuaciones para superar tales situaciones, entre las que se encuentran las políticas públicas o legislaciones especiales para alcanzar la igualdad material.

Y en decisión C-211/17 se expuso “En aplicación del principio de igualdad material previsto en el artículo 13 de la Carta, las autoridades tienen el deber de propender por la erradicación de las desigualdades, especialmente de las derivadas de circunstancias económicas y sociales. Para este propósito tienen la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas que permitan lograr una igualdad real y efectiva a través de la implementación de medidas de carácter progresivo que no agraven la situación de la población socialmente más vulnerable. Todo acto restrictivo implica para sus destinatarios efectos que pueden llegar a ser nocivos para sus derechos, de allí que los planes o programas diseñados por las autoridades deben asegurar que las medidas: (i) estén sometidas a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, y (ii) estén acompañadas de otras acciones que contrarresten los impactos negativos.”

Los artículos 64 y 65 de la Constitución, e incluso el Decreto Ley 902 de 2017, reconocen al campesinado colombiano como un grupo de especial protección y por ende, como beneficiario de las distintas acciones de discriminación positiva encaminadas a garantizar el axioma de igualdad material al que tiene derecho ese sector de la población.

Esa obligación que le asiste al Estado de adelantar acciones positivas para promover la productividad, el desarrollo económico y el acceso progresivo a la propiedad de la

tierra está expresa en las motivaciones del Decreto Ley 902 de 2017 que específicamente reza “[...]los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen la obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general. (Énfasis de la Corte).”

¿Qué implica la especial protección constitucional y legal?

La Corte Constitucional ha reconocido subreglas constitucionales que determinan el alcance de dicha protección, en la cual el trabajador agrario y el campesino son sujetos de especial protección constitucional, lo cual implica:

- Que los trabajadores agrarios cuentan con un tratamiento constitucional especial.
- Que la igualdad no es solo jurídica sino también económica, social y cultural.
- Que es obligación del Estado fomentar la actividad campesina por cuanto mejora las condiciones de una población marginada social y económicamente.
- Que la Constitución tiene como estrategia global de desarrollo el crecimiento del sector campesino y el mejoramiento de su calidad de vida.
- Que existe un reconocimiento del campesinado como un sujeto cultural en tanto las relaciones campesinas expresan una forma de vida culturalmente diferenciada.
- Que la población campesina es titular de acciones de discriminación positiva por su vulnerabilidad histórica.



Existe un deber de no regresividad respecto de los derechos de las y los campesinos, esto es:

- Que las y los campesinos tienen un conjunto de derechos constitucionales, entre ellos el derecho a la participación comunitaria.
- Que la progresividad implica la erradicación de las injusticias presentes que se han hecho recaer sobre las y los campesinos en Colombia.
- Que se encuentra prohibido para las autoridades públicas tomar cualquier medida dirigida a (o que genere el riesgo de): (i) recortar o limitar el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (ii) aumentar sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (iii) disminuir o desviar sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho.

¿Cuáles son los instrumentos legales en Colombia que protegen el Derecho a la Participación del Campesinado?

- **Ley 731 de 2002**, dictó normas para favorecer a las mujeres rurales y reguló su participación en los fondos de financiamiento rural; dispuso la extensión del subsidio familiar en dinero, especie y servicios a las mujeres rurales y su acceso al Sistema General de Riesgos Profesionales; previó las condiciones para su acceso a la educación, así como a planes, programas y proyectos que estimulen la práctica del deporte social comunitario y formativo comunitario; y estableció su participación en diferentes órganos de decisión, planeación y seguimiento a nivel territorial y en las entidades y órganos de decisión que favorecen el sector rural.
- **Ley 134 de 1994**, reguló los mecanismos de participación del pueblo, particularmente la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popu-

lar (del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local), la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Igualmente, estableció las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles.

- **Ley 160 de 1994**, ordena “La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo. Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural podrá establecer comités de trabajo para temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio.”
- **Ley 160 de 1994**, en su artículo 7, también hace referencia a “las obligaciones del Estado de promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.”
- **Ley 850 de 2003**, reguló las veedurías ciudadanas entendidas como el mecanismo democrático de representación que permite a las y los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. El objeto de dicha vigilancia, según esta norma, son aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial se empleen recursos públicos.
- **Ley Estatutaria 1757 de julio de 2015, de “Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática”**, en sus artículos 79 y 82, establece que las Asociaciones Campesinas tendrán un representante permanente en los Consejos de



Participación Ciudadana, en los distintos niveles territoriales, con las mismas garantías que esta Ley le otorga al resto de sujetos de derechos de la sociedad civil, como es el derecho al control social, en su título V, capítulo I; a las veedurías ciudadanas en su título V capítulo II; y a su participación “en los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental, producto de actividades de explotación minero-energética”, en las llamadas “Alianzas para la Prosperidad”, “como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia”, y las instituciones de gobierno y las empresas, en el Título VIII, artículo 105.

- **Acuerdo Final de Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en su punto 2 “Participación política:** Apertura democrática para construir la paz”, hace referencia a un proceso de apertura o ampliación democrática en el país “que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política”.

Dentro de dichas “nuevas fuerzas” está incluido el movimiento campesino, esto con el objetivo de reforzar la participación de movimientos sociales y comunitarios de las zonas del país más afectadas por el conflicto armado. Además, el Acuerdo Final de Paz pone en el centro del mismo a las víctimas y se entiende que la población campesina hace parte de ese grupo por los daños que sufrió a causa del conflicto armado.

- **Decreto 2364 de 2015**, mediante el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), en su artículo 26 dispone la creación de la Dirección de Participación y Asociatividad, asegurando así que se cuente con la arquitectura institucional necesaria para el ejercicio del derecho a la participación de los campesinos, con las siguientes funciones, entre otras:

- Gestionar la aplicación de instrumentos para asegurar la participación y fomentar la asociatividad de los pobladores rurales, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, en el proceso de formulación, cofinanciación, ejecución, seguimiento y control de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.
- Adelantar las acciones y proponer las metodologías para su aplicación por las Unidades Técnicas Territoriales, para apoyar la creación y formalización de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entre otras.

Diseñar y mantener actualizado el inventario de organizaciones sociales, comunitarias y productivas.

Constituir alianzas con las entidades territoriales e instancias de integración territorial y las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales para impulsar el desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

Promover y facilitar la participación de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entre otras, en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA).

- **Decreto 2366 de 2015**, en su artículo 16 dispone que la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) contará con una Subdirección de Participación y Planeación que deberá:
 - Adelantar las acciones para cumplir los objetivos y metas anuales en relación con los procesos de planeación participativa.
 - Elaborar el inventario de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas que operan en las regiones e identificar las necesidades de apoyo y formalización para la planeación participativa de los planes de intervención territorial.



- Implementar los mecanismos para asegurar la vinculación de los actores territoriales públicos y privados, la sociedad civil, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, en la planeación participativa de los planes de intervención territorial.
- Convocar a las autoridades territoriales y a las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, con fundamento en los lineamientos aprobados por el Consejo Directivo, para la planeación participativa de los planes de intervención territorial.

¿Cómo se relacionan el territorio y la participación de los campesinos?

La jurisprudencia constitucional colombiana ha reconocido al territorio rural como derecho del campesinado, pues es un espacio que da lugar a la construcción de procesos de participación en el que se pueden tomar decisiones comunitarias. En este caso, se ha comprendido el territorio como un conjunto de relaciones espirituales, sociales, culturales y económicas que se dan alrededor de la tierra.

Desde 2012 (Sentencias C-644 y T-763) la Corte Constitucional ha reconocido al territorio como un derecho de las personas campesinas, pues la tierra es comprendida como el mínimo para que una persona pueda tener una vivienda y de esta manera permitir la realización de su proyecto de vida.

Lo anterior significa que las personas, comunidades y pueblos campesinos son titulares de derechos territoriales en virtud de la relación cultural, económica y jurídica existente entre los derechos a la tierra y al territorio. En este caso, la tierra es comprendida como la base física de un asentamiento humano; como derecho debe garantizar el acceso a través de la titulación individual o colectiva y a los recursos que permitan realizar el proyecto de vida, junto con la seguridad jurídica de tales formas

de acceso. Al respecto, es importante señalar que dicha relación no implica ni requiere de la existencia de un título de propiedad sobre la tierra.

¿Cuáles son los tipos de participación que pueden ejercer los campesinos?

Es importante reconocer la participación tanto en su dimensión política como en su dimensión jurídica. De acuerdo con la primera, la participación es considerada un derecho constitucional que se expresa como manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho, que supone el carácter intangible de la dignidad humana en la relación de las autoridades estatales y los ciudadanos, como garantía para que estos puedan intervenir en la gestión pública (Corte Constitucional, Sentencia C-351 de 2013).

En lo que respecta a su dimensión jurídica, la participación exige condiciones de posibilidad, entendidas como garantías para su goce efectivo. De allí la estrecha relación considerada por la jurisprudencia constitucional entre el derecho a la participación y el derecho de acceso a la información.

En este caso, se hace necesario que se garantice el acceso de la ciudadanía a la información referente a las decisiones que afecten o puedan llegar a afectar sus intereses legítimos o derechos toda vez que “para que los ciudadanos ejerzan de manera responsable sus derechos democráticos, es fundamental la información suficiente, veraz e imparcial, que les permita conocer los actos de sus gobernantes” (Corte Constitucional, Sentencia T-263 de 2010).

Bajo esta premisa, la participación puede darse de distintas formas, que en ciertos escenarios se reconoce como “participación popular” o como “participación de la sociedad civil”, pues de ellas se desprende la proyección de esa participación campesina, el contenido de sus demandas y el tipo de liderazgo que generan.





Así, podemos identificar varios tipos de participación:

La participación ciudadana es la cual el individuo es quien se apropia de sus derechos para resolver necesidades particulares, respetando los límites que le imponen los derechos de los demás ciudadanos. La realiza desde una mirada y una acción individual, con énfasis en sus derechos individuales. No la determina el escenario donde se realiza, sino la concepción individual que la motiva. (Caruso, 2010, p. 32)

La participación comunitaria es la realizada por ciudadanos que adquieren una determinada identidad como comunidad, por lo general territorializada, para lograr en conjunto el bien común, con énfasis en la realización de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Se realiza desde espacios públicos no muy amplios que permiten la construcción de identidades colectivas partiendo de las necesidades comunes en el barrio, la comuna, la vereda rural, o partiendo de reivindicaciones y exigencias comunes de derechos, educativas, económicas, culturales, étnicas, y otras. Su espacialidad son por naturaleza los espacios de lo público, donde el problema personal se suma a otros hasta convertirse en colectivo (Caruso, Op. Cit. p. 36)

La participación social nace de la búsqueda de afrontar la solución a problemas sociales, por lo que su proyección es más amplia que la participación comunitaria, lo que permite que las necesidades inmediatas que llevan a identidades y problemas comunes puedan avanzar en la construcción de espacios públicos regionales y nacionales, para desde allí demandar transformaciones en las políticas públicas. Contiene tanto a la participación ciudadana como a la comunitaria, las cuales la alimentan y ejercen el control social sobre sus líderes, pero considera al territorio, a lo local y su diversidad de identidades, como interconectados y haciendo parte de objetivos comunes a toda la sociedad. Se dirige a pensar las políticas públicas territoriales y nacionales. Aspira siempre a un mayor poder de decisión y es acompañada por momen-

tos destinados a la formación. Apunta a tener un enfoque de derechos, etnocultural, diferencial, y por lo general cuenta con una mirada propia del desarrollo. (Caruso, Op. Cit.p. 32)

¿Cuáles son las condiciones y garantías que el Estado debe brindar para que el campesinado pueda ejercer el Derecho a la Participación?

La participación es un derecho que apunta a garantizar otros derechos humanos, dado que regula las relaciones del Estado con la sociedad civil. Para que la participación de los campesinos se haga realidad se requiere de unas condiciones y garantías para su ejercicio, de las cuales cabe mencionar:

- La participación de los campesinos se debe ejercer libremente y sin discriminación y pueden realizarla tanto de manera individual como colectiva. Ello permite someter democráticamente las decisiones de política pública a las comunidades que vayan a ser afectadas por las mismas. Lo anterior permite que en el marco del ejercicio de sus derechos democráticos, y desde su autonomía a la hora de tomar decisiones como desde su independencia para definir el modelo de desarrollo al que aspiran, se pronuncien sobre las decisiones de política pública que afecten a sus comunidades y puedan exigir el cumplimiento de las garantías de sus derechos fundamentales.
- Los campesinos y/o sus organizaciones tienen derecho a presentar por libre iniciativa y en iguales oportunidades sus ideas y propuestas, ya sea por medios escritos o verbales y/o mediante acciones y movilizaciones pacíficas, en lo que se reconoce como “la exigibilidad de sus derechos”. Es una obligación jurídica por parte de los decisores de políticas públicas, escuchar y reconocer las ideas y opiniones de los campesinos, como sujetos de derechos.

- Los Estados deben tener en cuenta la opinión de los campesinos, organizados socialmente o por sus lugares de residencia, al elaborar leyes, políticas, programas o proyectos que afecten sus derechos sociales, económico-productivos, culturales y ambientales.
- Los campesinos pueden participar en los escenarios de política pública, ya sea de manera directa o a través de sus representantes de las organizaciones con las que cuentan. Este ejercicio se soportará en las garantías brindadas por el Estado a sus derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación.
- El Gobierno y el Estado en su conjunto deben estimular la participación directa de los campesinos desde sus territorios, reconocer y apoyar sus organizaciones, como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos sus derechos humanos.
- Existe en cabeza del Estado la obligación de garantizar el fortalecimiento de las capacidades organizativas de las y los campesinos como forma de promover y proteger sus capacidades de incidencia en las políticas económicas que les afectan.
- Los procesos de participación deben ser abiertos, transparentes, plurales, democráticos, continuos y no discriminatorios. Los campesinos y sus organizaciones deben ser previamente informados sobre los tiempos y los procedimientos en las fases de formulación e implementación de las políticas públicas, por ejemplo, cuando se relacionan con procesos que puedan redefinir el uso de sus territorios o afecten sus derechos humanos y su cultura comunitaria.
- La participación debe ser voluntaria, autónoma e independiente y dirigida a procurar acuerdos, basados en el diálogo simétrico, respetuoso y flexible, de según con el momento, las circunstancias y la materia. No es admisible, y deben ser sancionables por ley, actos, medidas o prácticas de coacción, intimidación o manipulación para impedir, obstaculizar o controlar el ejercicio voluntario e independiente de la participación.



- El ejercicio del derecho a la participación permite desarrollar capacidades y habilidades comunitarias en la construcción de la política pública, pero exige que se actúe de manera organizada para elaborar y presentar sus propias propuestas ante instancias de Gobierno, a la vez que posiciona la condición de sujeto social del campesino y sus derechos.
- La participación efectiva e informada de los campesinos en los escenarios donde se diseñan e implementan políticas públicas permite mejorar los niveles de relacionamiento con la institucionalidad, facilita la puesta en conocimiento y sensibilización de las autoridades públicas acerca de las problemáticas de las comunidades rurales, a la vez que redundan en mejorar los niveles de organización de los campesinos.
- El deber del Estado de resarcir el daño político mediante la reconstrucción de la subjetividad política de las y los desplazados rurales a través del reforzamiento de las garantías encaminadas a recobrar su voz en la esfera de lo público, silenciada por el destierro y los vejámenes contra su dignidad humana en el marco del conflicto armado.
- Una de las posibilidades de participación es a través de la asociatividad que permite a las familias campesinas organizarse en torno a propuestas productivas sostenibles y sustentables, disminuir costos, llegar de manera fortalecida a los mercados, desarrollar cadenas productivas, elevar las posibilidades de negociación de los productos, entre otros.
- El Estado debe brindar la posibilidad de autoreconocimiento como grupo poblacional para adelantar acciones estatales de redistribución a favor de grupos sociales con identidad cultural diferenciada, en cumplimiento de la Carta Política en sus artículos 7 y 13. Para lograr las políticas con enfoque diferencial, es deber del Estado organizar todo su sistema de información de estadísticas, tomando en cuenta la situación de la población.

¿Qué espacios de participación existen?

En la actualidad existen diversos escenarios de política pública que prevén la participación de la población campesina. A continuación mencionamos los principales escenarios de política pública en el orden territorial, en el cual la toma de decisiones debe garantizar la participación del campesinado y el ejercicio de sus derechos y representación ciudadana y política como grupo diferenciado y plural.

- Para el ejercicio del derecho a la participación campesina, los escenarios definidos por la Ley 160 son: los **Consejos Territoriales de Planeación (CTP)**, los **Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA)** y los **Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)**, como instancias creadas para que los campesinos puedan tener incidencia en los planes de desarrollo municipales y departamentales y en los documentos de política del orden municipal y departamental.
- En el nivel departamental, tanto los **Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA)** como el **Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria** son las instancias de concertación entre las autoridades departamentales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas en materia de desarrollo rural y reforma agraria.

La función principal de este Comité será la de coordinar las acciones y el uso de los recursos en los planes, programas y proyectos de desarrollo rural y reforma agraria que se adelanten en los entes territoriales, en concordancia y armonía con las prioridades establecidas por los municipios a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

- Para el caso de los municipios, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural es el escenario privilegiado de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, cuya



función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural estará integrado así: el Alcalde, quien lo presidirá; representantes del Concejo, representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio; representantes de las organizaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio; y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría.

La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo. Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural podrá establecer comités de trabajo para temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio.

La Resolución 164 de 2004 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estableció como funciones del CMDR:

- Coordinar la definición de las demandas locales frente a los servicios agropecuarios, pesqueros, forestales comerciales y de desarrollo rural y promover su satisfacción por parte de las entidades responsables.
- Evaluar, discutir y aprobar el plan de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural municipal, como parte del Plan de Desarrollo Municipal elaborado por la comisión técnica bajo el liderazgo de la secretaría de agricultura municipal o por la UMATA, en caso de que no exista.
- Concertar las prioridades en materia de inversión pública agropecuaria, pesquera, forestal comercial y de desarrollo rural a nivel municipal y de los proyec-

tos susceptibles de cofinanciación con otros niveles del Estado y presentarlos al CONSEA para su validación.

- Coordinar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para agenciar las soluciones de los problemas agropecuarios y de desarrollo rural locales.
- Realizar el seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos sectoriales y de desarrollo rural desarrollados a nivel local.

¿Cómo se prevé la participación campesina en el Acuerdo de Paz?

El Acuerdo de paz supone el fin del conflicto y exige a la sociedad colombiana transformaciones políticas y culturales, en el sentido de modificar ciertas prácticas para avanzar en la ampliación y el fortalecimiento de la participación ciudadana. De igual forma, busca promover una cultura política democrática y participativa de respeto por los derechos humanos, la legalidad y el libre debate de las ideas.

En este contexto, reconoce la obligación de las partes firmantes de garantizar la construcción de una paz estable y duradera, con la participación de todos y todas las ciudadanas. En palabras del propio Acuerdo:

“La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 7).

El Acuerdo Final de Paz Final prevé la participación de la población campesina como sujeto político y como víctima.



En el punto 1, referente a la Reforma Rural Integral (RRI), se establece la transformación estructural del campo, en un marco de aseguramiento del pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía rural en Colombia. Esta transformación pasa, según el propio Acuerdo Final de Paz, por contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, particularmente, la exclusión del campesinado (Acuerdo Final. Op. Cit. p. 10).

En el punto 2, se hace referencia a un proceso de apertura o ampliación democrática en el país “que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política” (Acuerdo Final. Op. Cit. p. 7).

Dentro de dichas fuerzas políticas se reconoce explícitamente al movimiento campesino en el marco de las distintas herramientas planteadas por el Acuerdo Final de Paz para contribuir a la apertura democrática como es el caso de las Circunscripciones Electorales Especiales de Paz dirigidas a promover la representación en el Congreso de la República, a través de un modelo de garantías reforzadas de participación para movimientos sociales y comunitarios de las zonas rurales del país más afectadas por el conflicto armado.

Los puntos 3 y 4 contienen respectivamente acuerdos sobre el cese al fuego y garantías de seguridad y lucha contra organizaciones criminales con particular énfasis en la solución al problema de las drogas ilícitas. En ambos aspectos, la participación ciudadana, particularmente de personas, comunidades y asociaciones campesinas, será determinante para diseñar, de manera horizontal y deliberativa, medidas de prevención y protección comunitaria y territorial, de conformidad con las necesidades y particularidades de los diversos procesos organizativos comunitarios, lógicas territoriales e interculturales, para así mismo determinar garantías de no repetición las cuales son la base del fin del conflicto armado, aspectos que deben incorporarse en el Plan Nacional Integral para la Sustitución de los Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

En el punto 5 existen varios reconocimientos que son de especial relevancia para la participación del campesinado en el escenario de postconflicto. En primer lugar, se hace un reconocimiento de la centralidad de las víctimas en la implementación del Acuerdo Final de Paz, lo cual interpela directamente a las víctimas de desplazamiento forzado dado que en un alto porcentaje son campesinas, con una fuerte relación con el mundo rural. Adicionalmente, establece la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición en el que la participación de las y los campesinos víctimas de violaciones a derechos humanos es indispensable.

Además, se establece el reconocimiento explícito de la existencia en Colombia de comunidades rurales victimizadas, las cuales son consideradas sujetos de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y de las medidas diferenciadas de articulación entre el punto 1 y el punto 5. Estas comunidades no son solamente las desplazadas sino también aquellas que han resistido en los territorios en medio del conflicto y de violaciones a derechos humanos y que en virtud de ellos, han visto afectadas o cambiadas forzosamente su relación con la tierra, la comunidad y el territorio (Cfr. CODHES, 2017b, p. 17).

Finalmente, el punto en mención contempla la obligación por parte del Gobierno nacional de promover y garantizar un espacio ampliamente participativo para determinar ajustes a la normativa y a la política pública de atención y reparación a víctimas actualmente vigentes, con el objetivo de adecuarlas al nuevo escenario y oportunidades que trae consigo el proceso de paz.

Por su parte, el punto 6 establece los mecanismos de implementación y verificación entre los cuales se destaca el carácter transversal del enfoque étnico como un reconocimiento expreso de las partes de la necesidad de establecer salvaguardas a derechos colectivos, territoriales y políticos de diversidad de pueblos y comunidades rurales étnicamente diferenciadas, en razón del impacto diferencial y desproporcionado que el conflicto armado ha tenido sobre las mismas.





¿Qué implica la participación del campesinado como sujeto político en el Acuerdo Final de Paz?

El Acuerdo Final de Paz reconoce en el campesinado un sujeto desvalorado económica, social y políticamente en Colombia, condición que el conflicto armado profundizó. Por lo cual, establece mecanismos que buscan fortalecer la participación ciudadana del campesinado en las decisiones que lo afectan, impulsando la asociatividad solidaria y vigorizando la democracia local.

En este sentido, resulta particularmente relevante el punto 1 del Acuerdo que plantea la Reforma Rural Integral, sustentada en el reconocimiento del “territorio rural como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades - hombres y mujeres - desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida” (Acuerdo Final, 2016, p. 10).

A partir de dicho reconocimiento se establece la participación de hombres y mujeres campesinas en la implementación del Acuerdo Final de Paz en un entorno de garantías de igualdad y equidad económica, generacional, cultural y de género. Estos espacios además se ven complementados por la rendición de cuentas, la veeduría ciudadana y la vigilancia especial de los organismos competentes.

El Acuerdo contempla explícitamente la participación activa, amplia y suficiente de las comunidades rurales locales, mujeres y organizaciones campesinas, en los siguientes casos:

- i) La selección por parte de las autoridades administrativas competentes, de las personas beneficiarias del plan de adjudicación gratuita de tierras del Fondo de Tierras de la RRI y del subsidio integral de tierras.
- ii) La adecuación del plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.

- iii) Las reformas normativas y operativas para la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.
- iv) La creación, implementación y ejecución de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra y de fortalecimiento de la producción alimentaria.
- v) La instancia de alto nivel para la formulación de lineamientos generales orientados a una planeación indicativa de uso de la tierra.
- vi) La planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio.
- vii) El Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito en los asuntos de orden catastral que tengan que ver con las comunidades rurales.
- viii) El Plan de zonificación ambiental que delimitará la frontera agrícola y que permitirá actualizar, caracterizar el uso y ampliar el inventario de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial.
- ix) La promoción del acceso a la tierra y la planificación de su uso en las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) así como en la ejecución de sus planes de desarrollo.
- x) Los Planes de acción para la transformación regional (PATR) a diseñarse para la implementación de los “Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial - PDET” entendidos estos como el instrumento principal de implementación focalizada de la RRI.
- xi) Los diagnósticos de necesidades que servirán de base para los PATR. La priorización, ejecución y seguimiento de las obras del Plan Nacional de Vías Terciarias.
- xii) El diagnóstico para la construcción y el mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo social (salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza).

- xiii) La definición de soluciones de vivienda rural y la ejecución de los proyectos asociados a las mismas.
- xiv) El sistema de seguimiento y evaluación de los mecanismos de asistencia técnica del Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación.
- xv) La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas.
- xvi) El desarrollo de planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición culturalmente apropiadas.
- xvii) La definición de los lineamientos para el diseño y puesta en marcha de las políticas alimentarias y nutricionales a través de los planes departamentales y locales.

En el marco específico de los PDET, el punto 1 del Acuerdo Final contempla la participación activa de las comunidades campesinas como la premisa mayor de su implementación. Para ello, resalta mecanismos concretos a través de instancias de participación y representación organizativa en los distintos niveles territoriales para:

- i) Definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales en el territorio, de acuerdo con las necesidades.
- ii) Asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento.
- iii) Establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos.

En estrecha relación con los propósitos transformadores de la RRI en el marco de las instancias anteriormente destacadas, el punto 4 reconoce la necesidad de construir soluciones sostenibles para la erradicación del problema de la producción y tráfico de drogas ilícitas, particularmente mediante la definición de alternativas económicas y sociales para el campesinado que se ha visto obligado a cultivar la base de dichas drogas.



En dicho contexto, el Acuerdo considera como principal garantía para evitar el resurgimiento del problema de las drogas ilícitas la definición de una política basada en Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo con un enfoque territorial sustentado en la participación ciudadana. (Acuerdo Final, 2016, p. 100).

Así, se hace necesario promover, impulsar y exigir la participación amplia y focalizada territorialmente del campesinado en las siguientes instancias y estrategias del punto 4:

- i) Diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por cultivos de uso ilícito.
- ii) Elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del PNIS, así como control y veeduría ciudadana.
- iii) Comisiones municipales de planeación participativa con las autoridades del orden municipal, departamental y nacional para la implementación territorial del PNIS.
- iv) Procesos de concertación y construcción conjunta de la solución al problema de los cultivos de uso ilícito y la superación de las condiciones de pobreza.
- v) Construcción e implementación de soluciones en materia de consumo de drogas ilícitas que permitan crear vínculos sólidos de las personas con su comunidad.
- vi) Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.

Asambleas Comunitarias

Especial relevancia merece en este contexto, el impulso que el punto 4 del Acuerdo Final de Paz hace de las asambleas comunitarias como espacios de participación en la construcción y desarrollo de los planes anteriormente destacados. Para el Acuer-

do Final de Paz “las asambleas comunitarias son la base del esquema de planeación participativa” (Ibídem, p. 109), son de carácter municipal y estarían conformadas “por todas las comunidades de la zona afectada, incluyendo a los productores y productoras de cultivos de uso ilícito” (Ibídem). Dichas asambleas también participarán en el seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes.

Lo anterior garantiza la construcción participativa de una visión compartida del territorio y facilita la elaboración de un diagnóstico colectivo que permita establecer la caracterización social, económica y ambiental del territorio que sustente las propuestas que finalmente servirán de base a los planes de sustitución y desarrollo alternativo.

¿En qué consiste la obligación del Estado de fortalecer las organizaciones y movimientos sociales desde la perspectiva campesina?

Surgen del Acuerdo Final de Paz obligaciones para el Gobierno nacional dirigidas a adoptar acciones para fortalecer las organizaciones y movimientos sociales y, en especial, brindar garantías para su participación e interlocución con las autoridades, enfatizándose en lo siguiente:

- i) El fortalecimiento de las garantías de asociación en diferentes organizaciones y movimientos sociales y políticos.
- ii) El fortalecimiento de las garantías y las capacidades para el ejercicio de la protesta social.
- iii) La construcción de garantías para que se asegure la incidencia de la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas y en general de los asuntos que atañen a la comunidad.



- iv) La mayor representatividad en el Congreso de la República de los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición democrática, para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones.

¿Cuál es el alcance de la participación campesina en desarrollo del punto dos del Acuerdo Final de Paz sobre participación política?

El Acuerdo Final de Paz busca ampliar y fortalecer al movimiento campesino, a partir del reconocimiento como una fuerza política de especial relevancia para las transformaciones sociales, económicas y de política pública, por ello el punto 2 del Acuerdo señala que el campesinado tiene derecho a participar activa y protagónicamente en las siguientes instancias y estrategias:

- i) Comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición.
- ii) Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (particularmente en su instancia de alto nivel, en su comisión de seguimiento y evaluación y en su sistema de planeación, información y monitoreo).
- iii) Definición y ejecución de garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.
- iv) Espacio nacional para la construcción del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales.

- v) Caracterización y registro de organizaciones sociales formales y no formales a implementarse en virtud del proyecto de ley anteriormente destacado.
- vi) Comisión de Diálogo con voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales para la definición de garantías para la movilización y la protesta pacífica.
- vii) Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia encargado de diseñar y ejecutar un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización.
- viii) Revisión de las instancias y procesos de participación sectorial.
- ix) Diagnóstico de los obstáculos que enfrentan las poblaciones vulnerables y más afectadas por el conflicto armado en el ejercicio del derecho al voto encaminado a la adopción de acciones afirmativas.
- x) Auditoría del censo electoral.
- xi) Definición de circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral para determinar la jurisdicción de un tribunal nacional de garantías electorales y de tribunales especiales seccionales.
- xii) Vigilancia y control de los procesos electorales.
- xiii) Presentación de insumos a la misión electoral especial encargada de emitir recomendaciones para la reforma del régimen y de la organización electoral.

Finalmente, el punto 2 del Acuerdo Final de Paz establece la promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono institucional para lo cual contempla la creación de dieciséis (16) circunscripciones electorales especiales para la elección de igual número de representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por dos (2) periodos electorales. Este mecanismo tiene la múltiple finalidad de: (i) garantizar



la integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, (ii) garantizar una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y (iii) brindar una medida de reparación colectiva a las víctimas con ocasión de los daños políticos infligidos en virtud de las violaciones a sus derechos humanos.

En este caso, se destaca que quienes se encontrarían habilitados para ser candidatos o candidatas en el marco de estas circunscripciones son las personas que habitan dichos territorios o que fueron desplazadas de los mismos y quienes deben inscribirlos son grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la circunscripción respectiva, entre ellos, las organizaciones campesinas.

Estas circunscripciones, junto con el sistema de seguridad para el ejercicio de la política, como se profundiza a continuación, son el principal punto de relación entre el punto 2 y el punto 5 del Acuerdo Final de Paz en términos de fortalecimiento de la participación ciudadana y de las instancias y garantías para la misma, como medida amplia, colectiva y comprehensiva de reparación de la pérdida de ciudadanía inherente a las violaciones a derechos humanos de las que han sido víctimas las personas, familias, pueblos y comunidades campesinas en el marco del conflicto en Colombia, particularmente quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado.

¿Cómo se concibe la participación del campesinado como víctima en el Acuerdo Final de Paz?

El Acuerdo Final de Paz considera que las víctimas de violaciones a derechos humanos están en el centro de su implementación. Ello, además de constituir una declaración de principios en consonancia con ciertas exigencias internacionales que constituyen consensos en lo referente a las transiciones de conflictos armados, es una apuesta política.

La apertura de espacios de participación y representación política a las víctimas constituye un acto de justicia frente al daño ocasionado desde su perspectiva colectiva, como ocurre por ejemplo con el modelo de circunscripciones electorales definido en el punto 2 del Acuerdo Final.

En dicho contexto, el punto 5 reconoce la centralidad de la participación de las víctimas en las medidas que contempla para el resarcimiento de las mismas, a través de la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) conformado por un conjunto de instituciones y de medidas judiciales y extrajudiciales. En el marco de dicho sistema se contempla la creación de una Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, una Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, una Jurisdicción Especial con un Tribunal para la Paz y un conjunto de medidas judiciales y administrativas de reparación y de no repetición.

Dicho sistema tiene expresas conexiones con el punto 1, por cuanto se reconocen en el campo colombiano zonas especialmente afectadas por el conflicto armado y el origen rural de las víctimas de desplazamiento, y con el punto 3, en el entendido que el fin del conflicto y las medidas asociadas al mismo contribuyen a garantizar la no repetición de las violaciones.

El Acuerdo Final de Paz señala que la participación de las víctimas en las instituciones, mecanismos, labores y medidas del SIVJNR es fundamental por cuanto este está diseñado para fomentar su reconocimiento, el de las responsabilidades en las violaciones y contribuir a transformar sus vidas. En el caso de los mecanismos extrajudiciales (Comisión de la Verdad y Unidad de Búsqueda) el Acuerdo expresamente indica que sus finalidades son el esclarecimiento de la verdad con énfasis en los relatos e información de las víctimas, razón por la cual su participación en las labores de dichos mecanismos requiere de medidas y garantías reforzadas.

Además, el componente de justicia del sistema se encuentra sustentado en el paradigma de la justicia restaurativa que requiere de la presencia de las víctimas en las



decisiones judiciales, ya que parte de la idea de que las mismas buscan la mayor satisfacción de los derechos e intereses de las víctimas.

Esta participación a su vez se puntualiza en algunos aspectos de especial interés para las víctimas campesinas. En primer lugar, el punto 5 establece la obligación del Gobierno nacional de fortalecer la dimensión territorial de los Planes de Reparación Colectiva (PRC). Lo anterior a su vez se vincula con el planteamiento del punto 1 según el cual los PDET deberán tener un enfoque reparador en aquellos casos en que su implementación coincida con la de los PRC.

En ambos casos la participación de las víctimas es determinante pues, por un lado, contribuye a definir con realismo la dimensión de los daños colectivos y las medidas más adecuadas para repararlos, y por otro, a evitar que la reparación colectiva se confunda con servicios sociales, como ha sido recurrente en el programa que en la materia estableció la Ley 1448 de 2011. Para ello, se precisa de articular los espacios de participación contemplados en los PRC, previa ampliación de los mismos, y los espacios de elaboración participativa de los planes de acción de los PDET.

En el mismo contexto, como se expuso en líneas anteriores, el punto 5 supone la modificación de la Ley 1448 de 2011, con la participación amplia y suficiente de las víctimas, con el fin de mejorarla (la modificación debe atender al principio de implementación contenido en el acuerdo de prohibición de normas regresivas frente a los actuales derechos de las víctimas) y de adecuarla al posconflicto. Ello implica, cuanto menos, la transformación y ampliación de los criterios y modelos de intervención gradual o focalización espacial de las medidas de reparación y la ampliación del universo de víctimas, con base en los criterios que definan ellas mismas.

En el caso de las víctimas campesinas, este punto del Acuerdo supone principalmente su participación activa en: (i) la ampliación de las zonas focalizadas para restitución, (ii) el diseño de estrategias para articular la restitución de tierras con las medidas de la RRI para garantizar medidas de apoyo en la etapa posfallo y con los ajustes a los PRC; (iii) los ajustes necesarios para garantizar el retorno efectivo de población

desplazada en términos de voluntariedad, seguridad, sostenibilidad y dignidad; (iv) la definición normativa y de política pública del concepto de comunidades rurales victimizadas; (v) la transformación de la ruta administrativa de reparación colectiva; y (vi) la identificación de fuentes de financiación de la política de atención y reparación.

¿Con qué herramientas de seguridad y protección cuenta la población campesina relacionada con la participación?

En el entorno de implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se ha planteado en el Acuerdo Final de Paz la construcción de un ámbito de protección reforzada y de garantías de derechos ciudadanos donde el campesinado, tanto desde la perspectiva del movimiento político campesino como desde el enfoque de las comunidades rurales, tiene expreso reconocimiento como parte del universo de sus beneficiarios, en estrecha relación con el punto del Acuerdo Final de Paz referente a Participación Política.

Dentro de dichas garantías se destacan para el campesinado: (i) Medidas de protección, seguridad personal y colectiva; (ii) una instancia de alto nivel – en la que el movimiento campesino podría participar; (iii) una Subdirección especializada de seguridad y protección en la Unidad Nacional de Protección (UNP); (iv) un Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios; y (v) un Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones o actividades de las organizaciones y conductas criminales en cabeza de la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, en el marco del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios se contempla en el Acuerdo Final de



Paz la adopción de medidas de protección integral para las organizaciones, grupos y comunidades en los territorios. En este Programa se subraya la participación campesina, en tanto que las medidas deben ser concertadas con las comunidades rurales, que involucra la puesta en marcha de un subprograma de Promotores y Promotoras Comunitarias de Paz y Convivencia, un protocolo especial de protección para las comunidades rurales que fueron afectadas por el conflicto, en virtud del cual las propias comunidades fijarán su propio escenario de evaluación y definición de riesgos y un sub-programa de fortalecimiento de la capacidad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios rurales.

De manera especial, la formulación de las medidas de seguridad, en el marco de la implementación de los puntos 2 y 3 del Acuerdo Final, se deberá basar en los principios de participación ciudadana y de rendición de cuentas, de manera que el movimiento campesino y las víctimas campesinas podrán exigir al Estado una transformación de los enfoques con base en los cuales ha tomado decisiones de seguridad de manera previa a la implementación del Acuerdo.

Estas medidas, además, deben contar con un enfoque territorial y diferencial en el entendido que deben partir del reconocimiento de las amenazas y riesgos particulares a los que se ven expuestas, de manera diferencial, las diversas personas, grupos poblacionales, comunidades y territorios rurales para con ello “contribuir a una mayor gobernabilidad, legitimidad y al goce efectivo de los derechos y libertades de las ciudadanas y ciudadanos” (Acuerdo Final, 2016, p. 79).

De manera particular, las medidas de seguridad, desde la perspectiva de género, deben adecuarse a los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad, en virtud de su participación política, previa identificación y reconocimiento de los mismos.

¿Cómo mejorar la participación de las mujeres campesinas?

Dado que existen mayores dificultades y barreras de acceso para la participación de las mujeres campesinas, distintos instrumentos normativos ordenan al Estado colombiano incrementar los esfuerzos institucionales para garantizar su inclusión en los escenarios de diseño e implementación de política pública relacionada con el desarrollo rural.

El Estado colombiano aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (por sus siglas en inglés), por tal razón está en la obligación de tomar medidas “para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país”, debiendo brindar las condiciones necesarias para que las mujeres campesinas puedan ejercer su derecho a votar, a participar en los escenarios de decisión de política pública, a asociarse y ser reconocidas como sujetos activos en la vida pública y política del país.

La Ley 731 de 2002 ordena que “Las mujeres rurales tendrán una participación equitativa en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y en los Consejos Territoriales de Planeación. También se asegurará su participación equitativa en las mesas de trabajo y conciliación; en las instancias creadas para la formulación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial.

Esa misma ley conviene que “En todos los procedimientos de adjudicación y de uso de los predios de reforma agraria que permitan la participación en las decisiones, la capacitación, la asistencia técnica y la negociación de los predios, deben intervenir equitativamente tanto los hombres como las mujeres rurales que sean beneficiarios, con el objeto, de garantizar la transparencia e igualdad de dichos procedimientos”.

Otro instrumento legal que favorece la participación de las mujeres campesinas es el reciente Decreto 2369 de 2015 que crea la Dirección de la Mujer Rural y que tiene como



propósito coordinar, diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos integrales de desarrollo rural con enfoque territorial, tendientes al bienestar social y económico de las mujeres rurales.

El Acuerdo Final de Paz también habla sobre la mujer campesina y la atención especial que debe recibir, afirmando que “Se promoverá la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra” (Acuerdo Final, 2016). Para el efecto, el Acuerdo prevé, de manera diferenciada, asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de sus derechos sobre la tierra.

La garantía plena y efectiva del Derecho a la Participación de las Mujeres Campesinas permite que las políticas públicas se construyan reconociendo su condición corporal y emocional de seres creativos sujetas de derechos, con un enfoque de género y diferencial, logrando así pertinencia para que se disminuyan las desigualdades entre hombres y mujeres en el campo y mejorar las capacidades productivas, económicas, políticas, psicosociales y culturales de la mujer rural en Colombia.

Por ello se debe contar con políticas públicas específicas para las mujeres campesinas que permitan:

- Disponer de mecanismos que permitan valorar el trabajo y los aportes del campesinado al desarrollo de la nación, en especial diferenciando el trabajo de las mujeres campesinas en la dinámica de la economía rural.
- Diseñar y ejecutar planes y programas dirigidos a la mujer rural que contribuyan a su empoderamiento y reconocimiento de sus capacidades propias, desde una perspectiva de género, en aspectos productivos, sociales y culturales.

- Avanzar en el empoderamiento de las mujeres campesinas de manera que se progrese en la igualdad en los escenarios de participación, en los escenarios de política pública y en las organizaciones sociales y comunitarias rurales.

¿Cuál es la nueva institucionalidad agraria?

Con la disolución del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en 2015 se crearon 6 instancias que tendrían la labor de impulsar el agro colombiano: la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), el Consejo Superior de Uso del Suelo, el Consejo Superior de Restitución de Tierras, la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura.

¿Cuál es la importancia de la ART?

La Agencia para la Renovación del Territorio (ART) se creó para supervisar la participación campesina a nivel veredal, municipal y subregional. Es una agencia estatal que busca transformar el sector rural colombiano y cerrar las brechas entre campo y ciudad, dándole especial atención a las zonas rurales afectadas por el conflicto armado, buscando mejorar la situación económica y social para lograr una paz estable y duradera.

La ART tiene en sus manos la creación y ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que tienen como objetivo generar un cambio en el campo colombiano en un plazo de diez años. Lo que se busca con los PDET es: 1. Buscar el bienestar de la población rural, 2. Proteger el patrimonio de las regiones, 3. Desarrollar la economía campesina y otras formas de economía propia, 4. Desarrollar e integrar las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, 5. Reconocer y promover las organizaciones comunitarias, y 6. Convertir el campo en un escenario de reconciliación.

El Gobierno estableció unas zonas en las cuales la ART desarrollará los PDET de manera participativa con los diferentes actores de las regiones (alcaldía, gobernación,



grupos comunitarios, entidades territoriales, comunidades y sector privado) teniendo en cuenta aspectos como la situación económica del territorio y el nivel de afectación sufrido a causa del conflicto armado. Las zonas escogidas fueron:

Fuente: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170422-boletines/boletin-6/asi-va-posconflicto.html>

¿Por qué son importantes los PDET para los campesinos?

Son Programas cuya base es la participación, lo que implica que la población campesina tendrá voz para definir cómo quiere estructurar el PDET según sus necesidades, su territorio y sus costumbres. Para garantizar que este proceso se cumpla correctamente, la ART creó una Caja de Herramientas Metodológicas que servirá de guía para los miembros de dicha entidad estatal, que estarán acompañando el proceso de creación de los Programas.

La Caja de Herramientas busca facilitar el proceso de diálogo entre las comunidades con el Estado durante las distintas etapas de los PDET, que adelantará la ART, en cumplimiento del Acuerdo Final y del Decreto Ley 893 de 2017, para lo cual debe tener en cuenta las características socio históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y de sus habitantes, así como sus necesidades particulares.

La participación de las comunidades se hará a través de asambleas conformadas por núcleos veredales (donde tendrán voz actores gubernamentales, no gubernamentales y las comunidades), en las que se hablará de la situación particular de cada territorio y se construirá una visión común a diez años, para así realizar propuestas de iniciativas que permitan alcanzar el futuro deseado.

¿Qué acciones frente a la participación realiza la Agencia de Desarrollo Rural?

La principal función de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) es apoyar la ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, con un enfoque territorial o asociativo, para lo cual será medular fortalecer las asociaciones de productores rurales, así como sus nexos con las demás eslabones de la cadena productiva y con los entes territoriales.

Desde la ADR se han establecido las siguientes líneas de acción para fortalecer la participación y el desarrollo campesino:

- **Fortalecimiento asociativo:** implementando una estrategia con enfoque territorial que permita el fortalecimiento y la formalización de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales. De esta forma, se busca optimizar la productividad y la competitividad para garantizar la sostenibilidad de los productores agropecuarios. Para cumplir con este objetivo, la ADR implementó la “Metodología Situada” que se ejecutó a través de 126 asociaciones rurales, incluyendo a las antes llamadas zonas veredales, ahora conocidas como Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Esta metodología está compuesta por dos ejes fundamentales: el social y el empresarial.
- **Participación:** a través de encuentros rurales denominados “Hablemos de Participación y Asociatividad” que permiten compartir e identificar las oportunidades y limitantes existentes en el territorio, para que las asociaciones rurales puedan acceder a las oportunidades que se ofrecen en temas de fomento y fortalecimiento de la asociatividad en el sector agropecuario. También sirven como herramienta para identificar el nivel de conocimiento que las asociaciones tienen sobre las instancias de participación del sector agropecuario a nivel territorial.



¿La Agencia Nacional de Tierras cumple algún rol en materia de participación?

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) adelanta procesos de capacitación y participación con las comunidades campesinas con el objetivo de formalizar y regular los derechos de propiedad y garantizar el acceso a la tierra de este grupo. Para cumplir con esto, se seleccionaron unos territorios denominados Zonas de Formalización Masiva que se encuentran en 18 departamentos. Para lo cual adoptó la “Guía metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial”, como principal medio de consulta para los agentes que participan directa e indirectamente en el proceso de formalización masiva, documento que enfatiza que debe garantizarse la participación de las comunidades rurales en sus distintas etapas.

La ANT ha buscado garantizar el acceso equitativo a la tierra entre los trabajadores rurales a través de convenios de asociación y contratos de prestación de servicios con uniones temporales.

¿Qué hace la Defensoría del Pueblo para divulgar y promover el Derecho a la Participación de los campesinos?

Los campesinos pueden contar con la Defensoría del Pueblo como un aliado clave a la hora de impulsar la efectividad del Derecho a la Participación, para ello, pueden solicitar a la entidad para que interceda ante las autoridades del orden territorial o nacional cuando no se convoca a las organizaciones campesinas en los distintos escenarios de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas de desarrollo rural y agrario.

También pueden solicitar a la Defensoría del Pueblo que adelante gestiones de carácter preventivo cuando el Derecho a la Participación pueda ser vulnerado, mediante peticiones ante la entidad o la asesoría de un profesional en las distintas sedes regionales. La Defensoría del Pueblo podrá interponer acciones o recursos judiciales, realizar requerimientos escritos o, de ser el caso, adelantar la gestión directa ante las autoridades públicas con el fin de garantizar el Derecho a la Participación de la población campesina.

La Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, como dependencia responsable de promover, divulgar y defender los derechos de la población campesina, se ha dado a la tarea de lograr el reconocimiento efectivo del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, con el propósito de lograr que las acciones institucionales tengan un enfoque diferencial campesino, esto es, que tengan en cuenta sus necesidades propias, sus modos de vida, sus relaciones socioculturales con la tierra y el territorio y sus propias formas de organización como habitantes rurales.

Para atender esta tarea, cuenta con un equipo nacional y en región que adelanta acciones que contribuyen al ejercicio del Derecho a la Participación y el fortalecimiento de las distintas formas de organización de las comunidades campesinas, a través de jornadas de capacitación a las comunidades rurales en temas relacionados con el Derecho a la Participación u otros derechos de los campesinos.





Referencias Bibliográficas

Caruso Azcárate, M. E. (2010). *Democracia Participativa Directa*, La Habana, Editorial Académica Española.

Sidoti, C.D. (2003). *El Acceso de la Población Rural a los Derechos Humanos*, Guadalajara, Consejo internacional para el estudio de los derechos humanos

Ley 160 de 1994, Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, (2016).

El diálogo en los núcleos veredales: caja de herramientas metodológicas para facilitadores(as) de diálogo en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), 2017





Contáctenos:

Email: atencionalciudadano@defensoria.gov.co
delegadaagrarios@defensoria.gov.co

Dirección: Cra 9 No. 16-21

Bogotá - Colombia

Código Postal: 110231

Teléfono: PBX: 571-3147300



**Defensoría
del Pueblo**
C O L O M B I A

Defensoría del Pueblo
Dirección: Cra 9 No. 16-21
Bogotá - Colombia
www.defensoria.gov.co

