

PRODUCIR EL CAMBIO INSTITUCIONAL: UN ANÁLISIS DE CASO. DEL ANONIMATO ESTADÍSTICO AL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CAMPESINADO EN COLOMBIA

Daniela Erazo Gutiérrez. Magíster en Estudios Sociales y Políticos. Correo electrónico: daniela.erazogutierrez@u.icesi.edu.co

Esta investigación fue realizada en el marco de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos en modalidad de investigación de la Universidad ICESI.

RESUMEN

El reconocimiento constitucional del campesinado en Colombia, a través del acto legislativo 01 de 2023, fue el resultado de un proceso institucional y organizativo complejo. Este artículo rastrea las estrategias jurídicas y políticas que posibilitaron esta victoria para el movimiento campesino, argumentando un paso crucial: su aparición en las estadísticas nacionales. Esta investigación subraya cómo a través de mecanismos formales e informales se produjo un cambio institucional que logró modificar el entendimiento jurídico y político sobre el campesinado. Se destaca su capacidad para incluirse en los procedimientos estadísticos del Estado, su habilidad para disputar las estructuras de poder y constituir un discurso sobre lo “posible”, lo que fue determinante en la consecución de este reconocimiento.

Palabras clave: Reconocimiento constitucional; Campesinado; Acto Legislativo 01 de 2023; Cambio institucional; Inclusión estadística.

PRODUCING INSTITUTIONAL CHANGE: A CASE STUDY. FROM STATISTICAL ANONYMITY TO CONSTITUTIONAL RECOGNITION OF THE CAMPESINADO IN COLOMBIA

ABSTRACT

The constitutional recognition of the campesinado in Colombia, through the constitutional amendment (acto legislativo 01) in 2023, was the outcome of a complex institutional and organizational process. This article traces the legal and political strategies that made this victory possible for the campesino movement, emphasizing a crucial step: their appearance in national statistics. This research highlights how formal and informal mechanisms generated institutional change, reshaping the legal and political understanding of the campesinado. It underscores their ability to be included in the State's statistical procedures and their skill in challenging power structures to shape a discourse on what is “possible”, which was key to achieving this recognition.

Keywords: Constitutional recognition; Campesinado; Legislative Act 01 of 2023; Institutional change; Statistical inclusion.

Fecha de recepción: 07/04/2025

Fecha de aprobación: 17/10/2025

INTRODUCCIÓN

Al establecer la pluri-etnicidad y el multiculturalismo como principios fundamentales, la Constitución colombiana de 1991 creó un marco de protección para los grupos étnicos. No obstante, excluyó notablemente a los campesinos, limitando su acceso a derechos diferenciados (Duarte, 2015; 2018). En respuesta, el movimiento campesino reorientó su estrategia política para destacar las dimensiones culturales propias de su identidad socioeconómica. Este cambio permitió al movimiento alinearse con las demandas de reconocimiento dentro del marco multicultural, al vincular sus históricas reivindicaciones de redistribución de tierras con exigencias de reconocimiento político y legal especial (Quintero, 2019; Fajardo, 2018; Fals-Borda, 1975; Hoffman, 2016).

En 2023, esta lucha culminó con el acto legislativo 01 que otorga a los campesinos protección constitucional especial y reconoce la naturaleza multidimensional de la vida campesina: económica, social, cultural, política y ambiental. Asimismo, solicitó la implementación de acciones políticas para lograr la igualdad material de los campesinos. En relación con este contexto sociopolítico, esta investigación pregunta por los procesos institucionales y organizativos que hicieron posible esta victoria para el movimiento campesino.

[48] En este artículo argumento que uno de los frentes de lucha más importantes para lograr el acto legislativo fue la aparición del campesinado en las estadísticas nacionales, esto es, lograr “ser contados” (Sentencia STP2028-2018), pues su ausencia suponía invisibilización: no se podía saber cuántos eran, dónde estaban, cuáles eran sus necesidades, ni se podían hacer proyecciones estadísticas sobre su población. Como consecuencia, no era posible asignar recursos adecuadamente, lo que impedía decisiones y políticas públicas con enfoque diferencial, causando un déficit de reconocimiento y redistribución efectiva (Dejusticia, 2017; Fraser, 1997).

Ahora bien, existen múltiples estudios sobre la lucha por el reconocimiento del campesinado (Quintero, 2019; Hoffman, 2016; Guiza Gómez et al., 2020), la constitución de sujetos agrarios, de sujetos campesinos y del propio concepto de “campesinado” (Montaña, 2016; Fajardo, 2018; Yie Garzón, 2022), las interpretaciones que vinculan la defensa del territorio con la lucha por reconocimiento (Zapata, 2023; Montenegro, 2016) y los análisis sobre el marco constitucional que limita los derechos del campesinado (Duarte, 2015; 2018). En estos se puede ver el hilo que conduce, analiza y explica los movimientos del campesinado para consolidarse como un sujeto multidimensional, con prácticas propias y con una territorialidad específica, y su camino hacia el plano político mediante la solicitud de reconocimiento.

Sin embargo, por lo reciente del caso, aún no hay muchos análisis sobre el proceso organizativo e institucional que condujo al acto legislativo, ni sobre el conteo estadístico del campesinado, tampoco alguno que los relacione. Por tal razón, el objetivo central de este documento es analizar cómo, a través de la activación de mecanismos formales e informales para el cambio institucional, el proceso de inclusión del campesinado en las estadísticas nacionales se vinculó con su reconocimiento como sujeto de especial protección constitucional en el acto legislativo 01 de 2023.

Pongo énfasis en los procesos institucionales y organizativos que llevaron al movimiento campesino a iniciar una disputa política en varios frentes: los formales, a través de la construcción progresiva de un lenguaje jurídico para el reconocimiento (sentencias, actas, el censo); y los informales, donde se erige un discurso que moldea la percepción sobre lo que es legalmente posible, logrando modificar el entendimiento institucional del sujeto campesino. En este lugar, toma fuerza la idea de los aliados estratégicos del movimiento campesino, una suerte de “expertos” que, junto a una movilización social activa que ha sido crucial en las últimas tres décadas, logran insertar el reconocimiento del campesinado dentro de la agenda política.

Argumento que estos mecanismos lograron el cambio institucional crucial para alcanzar el reconocimiento en el marco constitucional, pues se demostró la capacidad del movimiento campesino para cuestionar el procedimiento y ser parte del proceso a través del cual el Estado conoce, cuenta y censa a la población que pretende gobernar. Esto supuso la necesidad de generar una capacidad de acción sostenida que transformó las estructuras de poder detrás del diseño institucional (Gutiérrez Sanín y García Reyes, 2016), logrando afectar las percepciones y preferencias a través de la jurisprudencia y la construcción activa de lo “posible”.

De esta forma, el campesinado comprendió que el reconocimiento está mediado por la operación del poder, pues ser contados y reconocidos jurídicamente necesariamente implica abrir nuevos espacios dentro de la arena política. Estos últimos pasan por acciones políticas, pues las categorías en los censos son efectos de ejercicios de nominalismo político que dependen de relaciones de poder, las cuales se fueron tejiendo para allanar el camino hacia el acto legislativo 01 de 2023.

Este análisis se basa en una investigación desarrollada a través de entrevistas con actores clave y la revisión de fuentes primarias y secundarias. En total, se llevaron a cabo tres entrevistas semiestructuradas, dos con académicos expertos en campesinado: Carlos Duarte, miembro del grupo de trabajo de la ONU sobre los derechos de los campesinos y otras poblaciones rurales (UNDROP); Carlos Quesada, director de la línea de investigación en Tierras y Campesinado en Dejusticia; y una con el líder político campesino, exsenador de Colombia, Alberto Castilla. Estas entrevistas, realizadas entre 2023 y 2024, permitieron abordar temas cruciales como los antecedentes históricos del movimiento campesino, sus estrategias políticas y organizativas, y los espacios donde se exigió su inclusión en las estadísticas nacionales. Asimismo, se examinaron documentos oficiales y jurídicos, incluidos resultados estadísticos, sentencias, decretos y resoluciones, que establecieron un lenguaje técnico y jurídico como base para el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

A través de un análisis intra-caso (Collier, 2011; Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017), se identifican hitos temporales, actores clave y organizaciones involucradas, así como los principales debates académicos que marcaron este proceso de reconocimiento. A partir de estas entrevistas y la revisión de documentos legales y académicos, se generaron preguntas sobre los motivos que impulsaron la acción o inacción de diversas instituciones y organizaciones, y sobre las estructuras sociales y temporales que modelaron las dinámicas observadas. El análisis también profundiza en la construcción de alianzas estratégicas,

destacando cómo estas colaboraciones contribuyeron a la creación de un discurso para hacer viable ese reconocimiento.

Las fuentes secundarias incluyen investigaciones relevantes sobre el campesinado en Colombia, entre ellas, la obra Guerra contra el campesinado (1958-2019). Tomo 1: Huellas de la violencia y trayectorias de resistencia y Guerra contra el campesinado (1958-2019) y Tomo 2: Patrones de violencia sociopolítica (Bautista, Malagón, Uprimny, et al., 2022) porque su construcción surge en conjunto con las organizaciones campesinas. Este corpus documental, en combinación con las entrevistas, permitió no solo una comprensión detallada de los eventos que llevaron al reconocimiento del campesinado, sino también una reflexión sobre las dinámicas de poder en este proceso.

El artículo se divide de la siguiente manera: en primer lugar, presento un breve contexto histórico del movimiento campesino en Colombia; luego, destaco los procesos que consolidan lo que denomino mecanismos informales, esto es, la transformación de las percepciones políticas y jurídicas sobre el sujeto campesino y la instalación de una agenda política para el reconocimiento. En tercer lugar, presento la evidencia que demarca el camino por la vía jurídica, es decir, la puesta en marcha de lo que llamo mecanismos formales. Finalmente, contrasto ambos mecanismos para explicar la producción del cambio constitucional. Por último, se presentan las conclusiones.

ARQUITECTURA DEL RECONOCIMIENTO

[50]

Desde una aproximación constructivista, considero el reconocimiento constitucional del campesinado como un efecto de la consolidación de un discurso (mecanismos informales) que, a través de mecanismos formales -el uso de la ley para cambiar la ley-, se fue institucionalizando, lo que resultó en cambio institucional y disposición de los decisores en el poder para tener en cuenta al campesinado en sus políticas. No solamente argumento que hubo un cambio en la concepción y dinámica política y jurídica respecto al campesinado, sino que muestro cómo se provocó y por qué.

Para entender esta transformación, es necesario comprender el contexto de la formación del movimiento campesino y sus raíces en la historia del país. De acuerdo con Bautista, Malagón, Uprimny, et al. (2022), entre 1958-1976 Colombia experimentó una transición desde la violencia partidista hacia las luchas por el acceso y la formalización de la tierra, en las que el campesinado se vio afectado por la presión que ejercían hacendados y terratenientes en diferentes zonas del país. A pesar de las leyes para regular el acceso, productividad y ocupación de la tierra, la tensión aumentó y aparecieron guerrillas exigiendo redistribución de los recursos. En este contexto, surge la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), creada por Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) mediante el Decreto 755 de 1967. Su objetivo era mejorar la representación del campesinado en la institucionalidad agraria, controlar el surgimiento de guerrillas y movilizar a los campesinos para impulsar reformas en el sector agrario (p. 90). Sin embargo, la organización tomó impulso propio, formalizando encuentros nacionales y elaborando pliegos de petición para una reforma agraria; su estrategia para aumentar la presión política fue la toma de tierras para asegurar propiedad al campesinado.

Entre 1977 y 1991, tres procesos impactaron la organización campesina: (1) los efectos del Pacto de Chicoral (1973), que contrarrestó la reforma agraria y bloqueó la distribución de tierras; (2) el impacto de la guerra contra las drogas en la percepción del campesino; y (3) la criminalización y fragmentación de liderazgos campesinos (Bautista, Malagón, Uprimny, et al., 2022, p. 97). Este periodo se caracterizó por la represión estatal de los movimientos sociales. Además de ir en contra de la insurgencia, con apoyo del gobierno estadounidense, se criminalizó y estigmatizó al campesinado por la producción de cultivos ilícitos, resultando en un “ataque sistemático y violento contra esta población” (p. 99). Esto dificultó su participación en igualdad de condiciones dentro del proyecto constituyente:

Por este motivo, la vigente Constitución tendría un fuerte componente de derechos urbanos y étnicos, pero una débil profundización de sus alcances en términos de acceso a tierras y desarrollo rural. Por lo tanto, a pesar de que el campesinado alcanzaría a figurar en la Constitución (arts. 64, 65 y 66), *su presencia efectiva sería nula*, y de manera paradójica, el afianzamiento de sus derechos colectivos y especiales tendría una escasa profundización, si se tiene en cuenta que este segmento poblacional constituiría el actor más vulnerado del conflicto a lo largo del siglo XX (...). (Bautista, Malagón, Uprimny, et al. 2022, pp. 135-136) [la cursiva es mía].

Por esto, el reconocimiento del campesinado en 1991 fue limitado y asimétrico frente a los derechos étnicos: no hay reconocimiento de una territorialidad campesina, no hay medidas especiales de protección a las prácticas propias y a la cultura campesina, no hay mecanismos de participación diferenciada, entre otros. ¿Qué sucedió con la movilización campesina tras su exclusión en el pacto del 91? ¿Cómo cambió el discurso? ¿Cuáles fueron las micro dinámicas del proceso?

¿QUÉ ES LEGALMENTE POSIBLE? EL CAMBIO INSTITUCIONAL DESDE ABAJO

Entre 1992 y 2001 se consolidó el proyecto paramilitar, fracasaron las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y se incrementaron las confrontaciones armadas por la disputa territorial derivada del narcotráfico. Simultáneamente, el gobierno de César Gaviria implementó una apertura económica que coincidió con la caída internacional de precios de productos básicos y una crisis aguda en el sector agropecuario. Por esa razón, el campesinado enfrentó no solo la violencia devastadora por el conflicto, sino también medidas económicas que desincentivaron la producción a pequeña y mediana escala, favoreciendo el monocultivo y la agroindustria (Segrelles, 2008). Además, la guerra contra las drogas, con el aumento de la fumigación aérea y el Plan Colombia, generó criminalización de los campesinos. Según Arboleda (2016, citado en Bautista, Malagón, Uprimny, et al. (2022), p. 140), esto resultó en desplazamientos masivos y abandono del campo en todo el país.

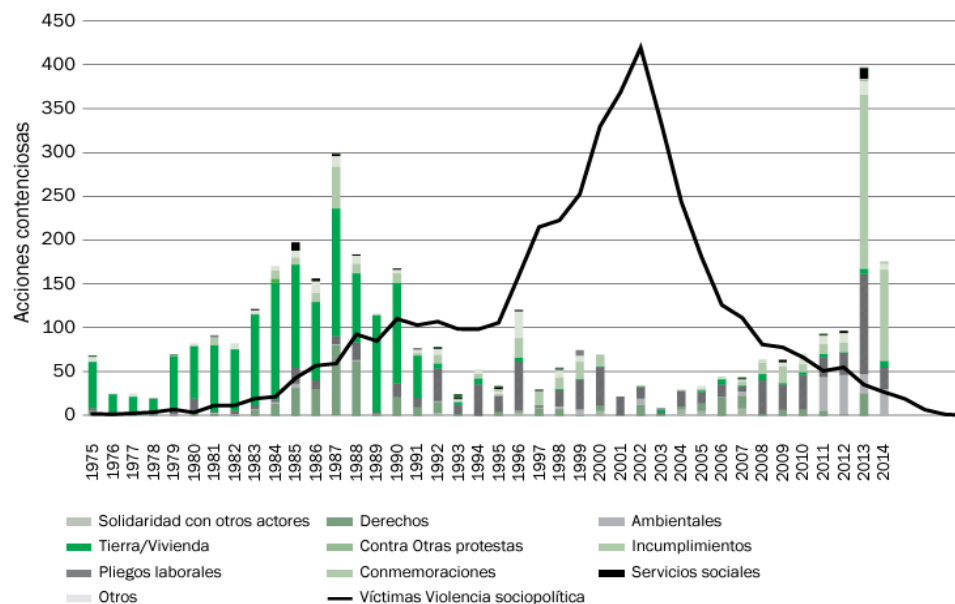
Sin embargo, “ante estos acelerados y violentos cambios, el campesinado no fue un actor pasivo” (Bautista, Malagón, Uprimny, et al., 2022, p. 196). Se ampliaron iniciativas nacionales como el Coordinador Nacional Agrario (CNA), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), la Asociación Nacional de las Zonas de Reserva

Campesina (ANZORC)¹ y, por supuesto, la ANUC, quienes, a pesar de sus diferentes apuestas políticas y organizativas, exigían al Estado garantías para la vida y permanencia en el territorio de los campesinos para avivar el discurso de un campesinado que resiste.

Gráfico 1. Acciones por motivo de lucha campesina y violencia sociopolítica (1974-2018)

Gráfico 90

Acciones por motivo de lucha campesina y violencia sociopolítica (1974-2018)



FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de violencia sociopolítica, desplazamiento forzado, movilización y cultivos de uso ilícito para la caracterización de la violencia hacia el campesinado (Dejusticia e Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, 2021).

Fuente: Guerra contra el campesinado (1958-2019). Tomo II: Patrones de violencia sociopolítica, 2022, p. 81.

En el siguiente periodo (2002-2015) se observa el pico de violencia sociopolítica más alto del conflicto armado en 2002 (ver gráfico 1), que resultó en miles de víctimas campesinas debido a desplazamiento forzado, encarcelamiento, despojo, amenazas y torturas perpetradas por grupos disidentes del paramilitarismo, guerrillas y fuerzas armadas (Bautista, Malagón, Uprimny, et al., 2022; CNMH, 2015). Esto significó la reducción de la movilización por motivos de tierra, vivienda y derechos. Además, se suma el fortalecimiento del Plan Colombia y la guerra contra las drogas, orquestado a través de la política de seguridad democrática. Las transformaciones en la política institucional agraria aumentaron la asimetría entre los empresarios agrarios y los campesinos, continuando la criminalización del campesinado, su estigmatización y desestimación dentro del aparato estatal y la sociedad colombiana (2022, p. 198-200), lo que dejó como resultado la mayor víctima del conflicto armado colombiano: el campesinado (Comisión de la Verdad, 2022; Bautista, Malagón, Uprimny, et al., 2022).

¹ Esta figura emergió bajo la ley 160 de 1994 como un mecanismo de reorganización productiva y territorial para el campesinado.

No obstante, la organización campesina continuó exigiendo garantías para la vida y el cumplimiento de sus demandas, que incluían acceso y formalización de tierras, sustitución de cultivos ilícitos, y mejores oportunidades en el sector agropecuario para campesinos y pequeños productores. A partir de 2010, coincidiendo con el cambio de gobierno y la disminución de la violencia, se observó un aumento en la movilización, la cual alcanzó su pico en 2013 con el Paro Nacional Agrario y Popular, y la reunión de coordinadores regionales y nacionales (CNA, FENSUAGRO, ANZORC, ANUC) para la consolidación de un espacio de diálogo amplio, nacional y popular, como es el caso de la Cumbre Agraria: Campesina, Étnica y Popular (CACEP) en 2014 (ver gráfico 2), la cual más tarde formaliza su diálogo con el gobierno bajo la Mesa Única Nacional (MUN) (Decreto 870/2014).

Adicionalmente, producto de esos esfuerzos, llega al Senado Alberto Castilla en 2014, un líder político campesino, de la línea CNA, que impulsa en 2016 el proyecto para el reconocimiento del sujeto campesino en el Congreso. En sus palabras:

(...) lo que ocurre en el 2013 es una especie de renacimiento del campesinado, [algo que] le da un elemento muy importante a la lucha campesina (...): todas las ciudades, los habitantes urbanos reconocieron sus raíces campesinas, y no vieron al campesino como una amenaza en la movilización (...) sino como un hermano al que había que brindarle solidaridad. Los espacios urbanos se abrieron, las universidades recibían al campesino, la alegría con la que los habitantes urbanos salían a recibir las movilizaciones campesinas... eso jugó a favor del campesinado porque (...) el paro no fue visto como una amenaza sino como esa alegría de un sujeto acabado que vuelve (...) que levanta su voz (Alberto Castilla, 8 de noviembre de 2023).

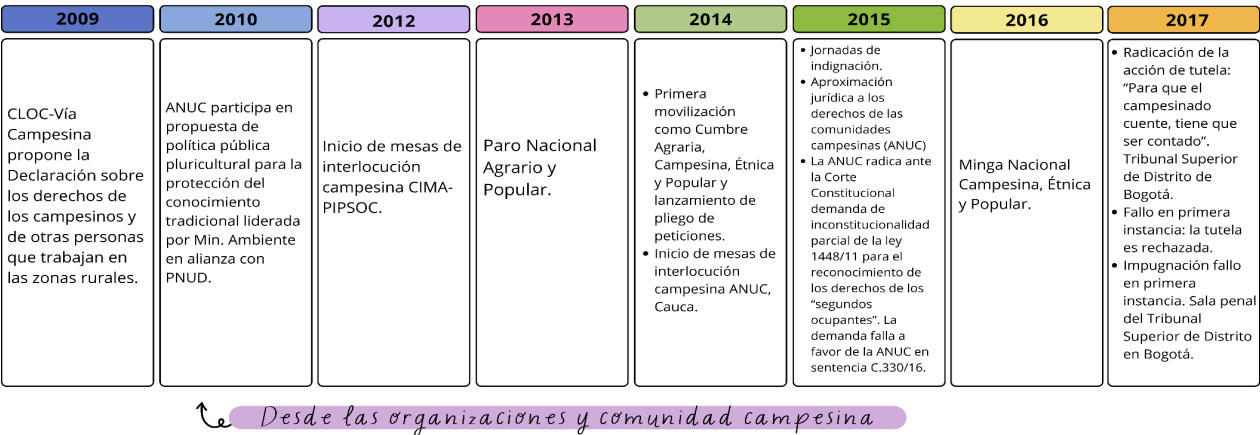
Estos procesos impulsaron al movimiento para exigir, ya no solo políticamente, sino también jurídicamente, su existencia como sujeto de especial protección constitucional. En esta solicitud dos factores fueron relevantes: la influencia internacional y el giro cultural del campesinado en el siglo XXI.

En 2017, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU en adelante) adoptó una resolución fundamental para los campesinos, que marcó un avance significativo hacia la Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales. En 2018, esta declaración fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en su 73ª sesión, a pesar de la abstención de Colombia.² Sin embargo, para las organizaciones campesinas del país, esta declaración es un primer paso en el reconocimiento internacional del sujeto campesino, pues destaca derechos como el derecho a la tierra, a la soberanía alimentaria, a la organización colectiva, entre otros, y reconoce “la especial relación e interacción de los campesinos (...) con la tierra, el agua y la naturaleza a las que están vinculados y de las que dependen para su subsistencia” (ONU, 2018, p. 2). Este proceso inicia, desde 2009, a través de la organización internacional Vía Campesina, la cual sienta un debate sobre la importancia del reconocimiento al campesino:

(...) eso le da fuerza a la lucha campesina, es decir, el mundo empieza a ver al campesinado como algo estratégico para la nación, sobre todo en la producción de alimentos (...) es algo muy importante (Alberto Castilla, 8 de noviembre de 2023).

2 Durante el periodo presidencial de Iván Duque (2018-2022).

Gráfico 2. Línea de tiempo del reconocimiento del campesinado como sujeto político (mecanismo informal)



Fuente: Elaboración propia para su actualización, a partir de Siembra Campesina. Material de trabajo territorial y comunitario de las comunidades campesinas. Instituto de Estudios Interculturales, 2018.

Además, el campesinado colombiano está dando un giro cultural como efecto del multiculturalismo neoliberal, pues las políticas de diversidad cultural se convierten en un instrumento para romper procesos organizativos con enfoque redistributivo (Fontana, 2022; Rincón, 2009; Duarte, 2018). El campesinado, notando su desventaja frente a los sujetos étnicos, empieza a girar en busca de políticas de corte culturalista (Hoffman, 2016). De acuerdo con Carlos Quesada:

(...) los que antes eran vecinos y amigos, ahora se enteraron de que el uno es indígena y el otro es negro, o que el uno es campesino y el otro es indígena, y resulta que tienen rutas diferentes para pelear por lo mismo que están peleando todos: condiciones de vida dignas, acceso a tierra, redistribución, desarrollo rural, acceso a bienes y servicios, pero ahora son distintas y se tienen que dividir, porque su interlocución deben hacerla con ese enfoque multicultural. (Carlos Quesada, 2 de febrero de 2024).

Por eso, la decisión estratégica gira hacia la constitución de un discurso para el reconocimiento de un sujeto multidimensional: el campesino no solo es un trabajador rural.³ Eso empieza a quedar claro cuando los procesos campesinos ejercen cada vez más presión por su reconocimiento, de modo que puedan ampliar su campo de acción (Rojas, 2015) a través del reconocimiento de su territorialidad. Por ejemplo, con el interés de organizaciones como el CNA, que propone la figura de Territorios Campesinos

3 Es importante destacar que el campesinado en Colombia se ha asociado principalmente con la tenencia de pequeñas o medianas extensiones de tierra y con una economía de subsistencia. Por tal razón, se concebía desde la noción de clase y no como un grupo con una identidad cultural diferenciada, por eso, las dinámicas económicas y sociales del campo fueron interpretadas dentro de esquemas productivistas. Sin embargo, la lectura puramente económica del campesinado comenzó a ser cuestionada por los mismos procesos campesinos y por académicos que vieron la necesidad, dado el efecto del multiculturalismo, de un análisis que tuviera en cuenta la cultura, la territorialidad y las dinámicas propias de estos actores rurales (Díez, 2013; Hoffman, 2016). Es pues "(...) un movimiento contradictorio que simultáneamente mimetiza lo étnico, tensiona el sesgo etnicista del multiculturalismo estatal colombiano e hibridiza la categoría campesino pasando la noción de clase por la maquinaria culturalista" (Yie Garzón, 2022, p. 143).

Agroalimentarios (TECAM), o de FENSUAGRO y ANZORC, que buscan el establecimiento de Zonas de Reserva Campesinas (ZRC). Ese giro, además, se alimenta de otros procesos en América Latina que ponen sobre la mesa la identidad del campesinado, como son los casos de México, Ecuador y Bolivia (Quintero, 2019). Este último es decisivo porque impulsa institucionalmente la declaración en la ONU. Se gesta, así, una tendencia regional.

Los procesos campesinos consolidan su presencia territorial, por ejemplo, con la puesta en marcha, en 2012, de la Mesa Campesina de Concertación y Negociación en el Cauca, en el marco del Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano-PUPSOC (que recoge organizaciones de base como la Asociación Campesina Inzá-Tierradentro-ACIT, y es parte del coordinador nacional FENSUAGRO) y el Comité de Integración del Macizo Colombiano-CIMA (que también recoge otros procesos organizativos de base y es parte del CNA), los cuales impulsan solicitudes para el cambio institucional que incluían ser censados bajo la categoría de campesinos. Del Paro de 2013, por ejemplo, resultó un pliego de peticiones que incluía el reconocimiento del campesinado como sujeto político y, aunque se firmaron acuerdos entre el gobierno y los campesinos para detener la manifestación, no se cumplieron. En una nota periodística se relatan los hechos de esta manera:

(...) Compromisos como el reconocimiento del campesinado no se cumplieron y eso quedó evidenciado en la preparación y convocatoria del tercer Censo Nacional Agropecuario, que hizo el DANE en 2014 con la intención de identificar el estado del campo colombiano. Para la ACIT y otras organizaciones que protestaron en 2013, el Gobierno no escuchó los reclamos del movimiento campesino porque el Censo no incluyó la categoría ‘Campesino’, ni hizo preguntas para identificar cómo vive esta población. “Es decir, para el Estado solo somos un trabajador del campo mas no un sujeto que tiene una identidad, una cultura, unos derechos y una voz”, explica Eliécer Morales, líder campesino (Dejusticia, 2023).

Esto evidencia la relación que existe entre las solicitudes de reconocimiento político y la idea de ser “contados” bajo la categoría de campesinos en un censo del Estado, como parte de la disputa por el reconocimiento para “existir” dentro del Estado y ser reconocido por la sociedad (Montenegro, 2016; Ortiz, 2015).

En los años siguientes, el Acuerdo de Paz (2016) tuvo un impacto significativo para las organizaciones sociales en Colombia, funcionando como una ventana de oportunidad política para tramitar las necesidades de las poblaciones rurales. De acuerdo con Bautista, Malagón, Uprimny, et al. (2022), este periodo tuvo cambios institucionales en beneficio del campesinado producto del Acuerdo de Paz, por ejemplo, la creación del Fondo Nacional de Tierras en 2017, además de los compromisos en materia de reconocimiento de los derechos del campesinado, especialmente mediante la Reforma Rural Integral y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. En este periodo hubo un proceso de reestructuración organizativa, en el que jugó un papel central “la construcción de una nueva narrativa erigida a partir de una comprensión del espacio campesino como un territorio más amplio de su función netamente productiva, en relación directa con la naturaleza y con la tradición cultural de sus pobladores” (2022, p. 273).

El vínculo entre las luchas campesinas y el Acuerdo de Paz se sustenta no solo en las raíces históricas del conflicto, sino también en el posicionamiento del discurso que se desarrolló incluso en las etapas preliminares de la negociación. Por ejemplo, en 2012, la Mesa de La Habana destacó la importancia de la participación ciudadana en el proceso, por lo que solicitó a la ONU y la Universidad Nacional organizar el primer foro de participación, denominado “Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial)”. Este evento reunió a una diversidad de actores sociales, incluyendo organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes y de mujeres, así como gremios, empresarios y la academia de todo el país, congregando a 1.314 asistentes. La diversidad de participantes facilitó un amplio intercambio de visiones y perspectivas. De hecho, la revisión de las actas y relatorías arroja que ahí ya se mencionaba la importancia del reconocimiento de la territorialidad campesina, del sujeto campesino y el marco de derechos del campesinado.

Se constituye así un discurso que, poco a poco, y de la mano de aliados estratégicos en la academia, empieza a mostrar lo que es legalmente posible, a tramitar estrategias nuevas, utilizando la ventana de oportunidad que fue el Acuerdo, para lograr el reconocimiento del campesinado y a jugar con el lenguaje y los símbolos para imaginar y, a su vez, constituir un sujeto campesino multidimensional.

A PICO Y PALA: ABRIENDO ESPACIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD

[56]

De forma simultánea, pero no al mismo ritmo, la movilización campesina y sus aliados estratégicos descubren que empujar este cambio no solo dependía de modificar las percepciones e instaurar una agenda pública. El cambio institucional requiere también la puesta en marcha de mecanismos formales que poco a poco constituyan un lenguaje jurídico para el reconocimiento (ver gráfico 3), y que pongan en jaque a los poderes del Estado para abrir espacios en la arena política. Por ejemplo, fue decisiva la construcción de una jurisprudencia constitucional que indicara un mandato constitucional para la protección especial del campesinado por motivo de su marginalización, vulnerabilidad y dependencia de recursos naturales para su subsistencia e identidad cultural (C-180/2005; C-077/2017).

Además, la Corte ha señalado la importancia de remover las barreras estructurales que este grupo enfrenta, las cuales le impiden gozar de sus derechos en iguales condiciones respecto al resto de población, declarando la necesidad de proteger su “cultura” y modo de vida (C-028/2018; C-644/2012; C-006/2002), evitando su migración masiva a la ciudad (T-052/2017). Finalmente, si bien la jurisprudencia ha ligado el derecho al territorio con la identidad étnica, la Corte también ha subrayado que existe un vínculo de los campesinos con el territorio, mencionando el derecho al territorio como un atributo jurídicamente fundamental para el campesinado (C-623/2015; SU-426/2016; T-461/2016; T-548/2016; T-763/2012).

Todo esto se suma a la declaración en la ONU, al decreto (870/2014) para regular la interlocución de la CACEP con el Estado y crear la MUN, a la resolución (1817/2017) que

crea el Grupo de Asuntos Campesinos en el Ministerio del Interior;⁴ a los programas de desarrollo rural resultado del Acuerdo de Paz y a la mejora de procedimientos para los habitantes de la ruralidad (Decretos 2365/2015; 2364/2015; 2366/2015; 896/2017; 902/2017; 893/2017; Resolución 267/2014; Ley 1876/2017), además de los esfuerzos desde el Congreso para tener un acto legislativo que reconociera al campesinado como sujeto de especial protección. Todos estos ejercicios son cruciales para posibilitar el cambio institucional, al tiempo que se continuaba con el ejercicio de pedagogía y de discurso político:

(...) estos 8 años de paso en el Senado y de posicionar todo el tiempo la lucha de reconocimiento... se caía el proyecto y volvíamos a radicarlo... nunca abandonamos eso de la reforma constitucional (...) esos años sirvieron como una pedagogía permanente para las organizaciones [campesinas] de este país... todas tienen en su plataforma la lucha por el reconocimiento del campesinado, lo fueron incluyendo de 2013 para acá: el reconocimiento del campesinado como un sujeto político de derechos (Alberto Castilla, 8 de noviembre de 2023).

A pesar del camino institucional que se venía consolidando, la movilización campesina y sus aliados estratégicos fueron aún más recursivos. La idea del censo empieza a tomar una relevancia trascendental, pues garantiza la conceptualización del campesinado y su “existencia” dentro de las herramientas de toma de decisión para las políticas públicas. Así, en el marco de la Mesa PUPSOC – CIMA, se solicita la consolidación de un concepto técnico del campesinado para su inclusión en el censo. El Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH crea una mesa de expertos⁵ y organiza conversaciones con las organizaciones y líderes campesinos (Saade Granados, 2020). Esta solicitud continúa el debate por parte de los expertos a una nueva escala, en el nivel informal y formal, constituyendo un sujeto a través de un concepto técnico que reconoce que el sujeto campesino tiene una dimensión territorial, cultural, productiva y organizativa que debe ser reconocida. A pesar de esos esfuerzos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) considera que no es necesario incluir las preguntas en el Censo Nacional, y que con los datos obtenidos en el III Censo Agropecuario es suficiente para tener datos sobre el campesinado (Dejusticia, 2017).

4 Esta fue una solicitud de la Mesa PUPSOC – CIMA: “Este se pensó como un espacio institucional que, si bien no tiene el rango de una dirección -como sí ocurre con los indígenas, rom y comunidades (...) [NARP], e incluso con la dirección de asuntos religiosos- significó para el campesinado una buena señal desde la institucionalidad en el reconocimiento y garantía de sus derechos” (Dejusticia, 2020).

5 Estas personas, figuras académicas ampliamente reconocidas en el país, se erigen como “expertos” en este escenario para la conceptualización del campesinado. Estos son, además, quienes aquí se caracterizan como “aliados estratégicos” del movimiento campesino que hacen uso de su capital social y cultural para consolidar un discurso sobre el sujeto campesino y la necesidad de su reconocimiento constitucional. Junto a los líderes campesinos, los “expertos” ponen en la agenda política del país el significado de la identidad campesina: “Esperamos que pronto el país pueda conocer algunas de las potencialidades de comprensión de las vidas campesinas en los ámbitos regional y nacional, ejercicio que además debe constituirse en la base para la construcción de una política pública pertinente para el campesinado en Colombia.” (Saade Granados, 2020, p. 10-11).

Vale la pena resaltar que los miembros de la comisión de expertos son figuras académicas que han acompañado la lucha campesina a través de foros, encuentros académicos, publicaciones científicas, etc. Los seleccionados en la mesa por el ICANH son: Carlos Arturo Duarte Torres, Darío Fajardo Montaña, Juan Guillermo Ferro Medina, Francisco Gutiérrez Sanín, Absalón Machado Cartagena, Olga Lucía Acosta Navarro, Ángela María Penagos Concha y Marta María Saade Granados, a quienes se suman otras figuras como Rodrigo Uprinsky, Alfredo Molano, Ana Jimena Bautista, entre otros académicos de Dejusticia, el Instituto de Estudios Interculturales, y el ICANH.

Por esto, en 2017, con motivo del Censo Nacional de Población y Vivienda, 1.758 campesinos y campesinas interpusieron una acción de tutela contra el DANE y el Ministerio del Interior por la violación al derecho fundamental a la igualdad material del campesinado, derivado de la omisión injustificada de preguntas que indaguen por la identidad cultural diferenciada del campesinado y su situación socioeconómica (Dejusticia, 2017). En 2018, la Corte Suprema de Justicia, mediante la sentencia STP2028-2018, resuelve hacer un llamado de atención a las entidades responsables para censar al grupo poblacional del campesinado, de modo que se permita identificar su situación actual para la formulación y seguimiento de políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste. En 2019, a través de la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el DANE, se implementa por primera vez una batería de preguntas con el objetivo de reconocer y caracterizar a la población campesina del país.

¿Cuáles fueron los resultados de este proceso? ¿Qué significó esto para el campesinado? Según el DANE (2023), la población campesina alcanza las 10.208.534 personas (51.17% hombres y 48.83% mujeres). El 77% de la población que se reconoce como campesina se ubica en centros poblados y rural disperso. Además, se ubican en su mayoría en los rangos etarios más altos: entre 41 y 64 años, y mayores a 64 años. En términos de ubicación geoespacial, por cantidad, Antioquia es el departamento con mayor población campesina (1.467.473 personas), mientras que, en porcentaje global dentro de un departamento, destaca Vichada, donde el 72.9% de su población se reconoce como campesina. También se conocieron cifras sobre las condiciones de vivienda de la población campesina, sus principales actividades económicas y dedicación a labores dentro de la Unidad Agrícola Familiar, los aspectos organizativos de esta población, entre otros datos relevantes para caracterizar con mayor detalle las especificidades que atañen al sujeto campesino. Este resultado, en palabras de Castilla, es fundamental:

[...] [la política pública] ha tenido un tratamiento discriminatorio hacia el campesinado... se ha tratado como una minoría y se ha maltratado inclusive a partir de desconocer su realidad. Siempre consideramos que saber cuántos somos (...) tendría que darnos un esfuerzo para reclamar, para luchar... [no] se sabe [cuántos somos] porque nunca preguntaban en el censo si es campesino... solo se pregunta si es indígena o si es afro (Alberto Castilla, 8 de noviembre de 2023).

De acuerdo con el exsenador, existía una decisión política de no reconocer al campesinado para poder darle paso al desarrollo empresarial y productivo del campo, que deja por fuera al pequeño productor campesino. Sin embargo, ser contados en el Censo funciona como un respaldo para el movimiento campesino y sus reclamos:

[entonces] no había política para el campesino porque hay una decisión de gobierno de no reconocer que existe el campesinado (...) pues el modelo de producción estaba dirigido a potenciar al empresariado del campo, a modernizar el campo (...) para desarrollarlo y entrar a garantizar producción a gran escala, [ahí] el campesinado no es útil ni necesario. Entonces, se empezó a decir: “el campesino es improductivo, es perezoso, no tiene idea de cómo administrar” y aparte de eso, al no saber cuántos éramos entonces decían: “los campesinos son un grupo pequeño”, por eso lo mejor es saber cuántas personas nos reconocemos como

[58]

parte del campesinado (...) para eso hay que contarlos, por eso decíamos “para que contemos, que nos cuenten”⁶. Eso es para poder ser parte activa en la construcción de políticas, en las decisiones y para reclamarlas también (Alberto Castilla, 8 de noviembre de 2023).

Esto ilustra cómo, a pesar de las diferencias de las líneas organizativas, este proceso se lee como fruto de un esfuerzo colectivo del campesinado que va de la mano con su exigencia por reconocimiento político. En ese sentido, la exigencia jurídica por la igualdad material tiene dos aspectos que, de acuerdo con la tutela y siguiendo las tesis de Nancy Fraser (1997; 2008), son fundamentales para el campesinado: la justicia distributiva, en términos de goce oportuno de derechos sociales, y la justicia de reconocimiento, en cuanto se afirma la identidad cultural especial de la población (Dejusticia, 2017). Esta doble necesidad, redistribución y reconocimiento, ha sido constatada, manifestada y repetida regularmente por las organizaciones campesinas en Colombia (Hoffman, 2016). Por eso, este hito va poniendo en perspectiva el punto central de esta investigación: para el cambio institucional se requiere la puesta en marcha sostenida de mecanismos que presionen desde varios frentes al Estado y evidencien el juego de los poderes y sus relaciones, aquellas que se van tejiendo de forma continua, construyendo discursos y movilizand recursos para alcanzar un propósito.

En este orden de ideas, argumento que cuando se reclama la plena existencia de la categoría “campesino” en el censo y la necesidad de su reconocimiento como sujeto de derechos, al mismo tiempo el campesinado apela y constituye en el campo discursivo, y a través de su propia performatividad, el “sujeto campesino” al definir, en cierta medida, sus contornos y ampliar sus campos de acción. En este proceso de (auto)constitución y disputa simbólica aparece el sujeto plenamente.⁷

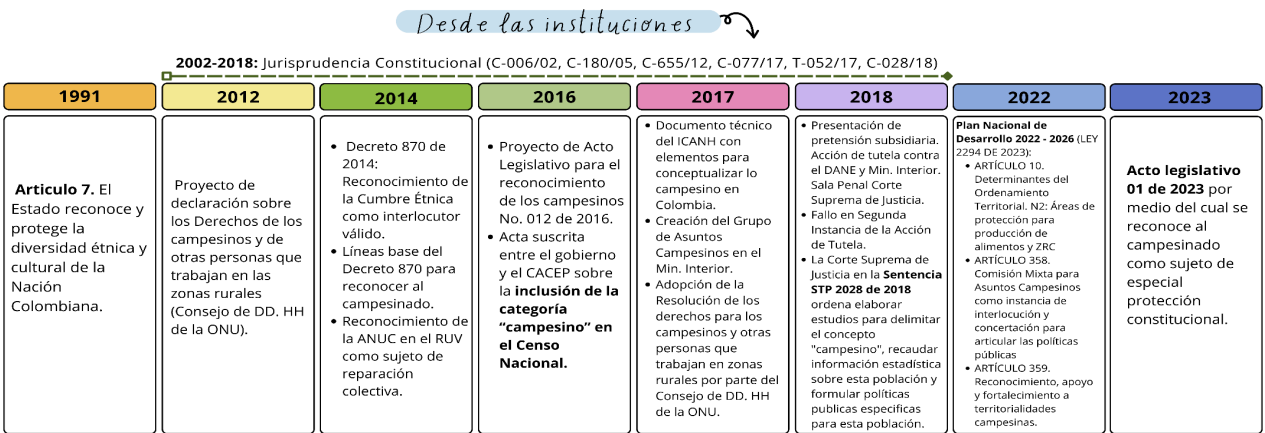
Así, a partir de la exigencia del reconocimiento, la medición estadística surge como un escenario que permite, por un lado, el reconocimiento del derecho fundamental a la igualdad material del campesinado, lo que implica una visibilización de su condición y un espacio en la arena política, además de la posibilidad de aparecer como un sujeto diferenciado y, en ese sentido, “existir” como campesino desde la construcción institucional de los datos. Finalmente, hace posible exigir priorización en la destinación de recursos y la creación de políticas públicas especiales, puesto que tienen un respaldo estadístico que produce al sujeto concreto en el registro documental del Estado. Castilla lo pone en estas palabras:

6 Se refiere al lema “Para que el campesinado cuente, tiene que ser contado”, el cuál aparece como nombre de la tutela que exige igualdad material del campesinado.

7 Esta idea del reconocimiento es fundamental para el sujeto mismo. De acuerdo con Butler: “El ‘sujeto’ es presentado a menudo como si fuese intercambiable con ‘la persona’ o ‘el individuo’. Sin embargo, la genealogía de la categoría crítica del sujeto sugiere que, más que identificarse de manera estricta con el individuo, debe considerarse al sujeto como una categoría lingüística, un comodín, una estructura en formación. Los individuos llegan a ocupar el lugar del sujeto (el sujeto emerge simultáneamente como ‘lugar’) y adquieren inteligibilidad sólo en tanto que están, por así decir, previamente establecidos en el lenguaje. El sujeto ofrece la oportunidad lingüística para que el individuo alcance y reproduzca la inteligibilidad, la condición lingüística de su existencia y su potencia. Ningún individuo deviene sujeto sin antes padecer sujeción o experimentar “subjetivación” (otra traducción del francés *assujétissement*)” (2001, pp.21-22). La necesidad práctica del campesinado de existir y dejarse ver ante el Estado en este momento de la historia del país implica la aglutinación de sus características heterogéneas para mostrarse, en alguna medida, de forma más concreta y permitirse realizar reclamos efectivos (como los de la redistribución). El rol de los académicos y su sostenida disputa por darle amplitud a la categoría en el debate nacional actual toma relevancia aquí.

(...) si vas sectorizando la presencia campesina entonces, [por ejemplo] tienes que construir un modelo de educación campesino... Ahí las cuentas sí importan: para ver la matrícula, cuántos somos, en qué edad estamos (...). Si vos sabes cuántos campesinos y campesinas hay, podés tener un programa para resolver el déficit cuantitativo de vivienda campesina o rural; entonces, lo que hace la constitución de decir “derechos diferenciados” tiene que irse volviendo realidad en la medida en que exista una población que cuente en cada territorio (Alberto Castilla, 8 de noviembre de 2023).

Gráfico 3. Línea de tiempo del reconocimiento del campesinado como sujeto político (mecanismo formal: institucional)



Fuente: Elaboración propia para su actualización, a partir de Siembra Campesina. Material de trabajo territorial y comunitario de las comunidades campesinas. Instituto de Estudios Interculturales, 2018.

PRODUCIR EL CAMBIO INSTITUCIONAL: ESFUERZOS COLECTIVOS PARA EL RECONOCIMIENTO DEL SUJETO CAMPESINO

Este proceso demuestra el impacto significativo que tiene para la población campesina reconocerse como tal y ser reconocida por el Estado, lo que le permite ser incluida en los datos nacionales y avanzar en su exigencia de justicia. Este reconocimiento, como se ha afirmado ya, no se refiere solo a su labor productiva, sino también a su cultura diversa y sus formas de territorialidad, las cuales varían considerablemente entre las distintas regiones del país. Aquí es importante destacar que las comunidades campesinas no comparten una cultura homogénea, sino que sus prácticas y formas de vida están profundamente marcadas por sus interacciones con otras comunidades rurales y urbanas, así como por el entorno natural, las ideologías políticas y las dinámicas sociales de cada territorio.⁸

8 Existe un debate profundo sobre la constitución de una “cultura” campesina, dado que el campesinado es un sujeto heterogéneo cuyas prácticas culturales y formas de territorialidad están fuertemente influenciadas por su contexto y por las diversas corrientes ideológicas de las organizaciones (línea CNA, línea FENSUAGRO, por ejemplo). En este marco, surge la pregunta sobre el carácter “étnico” de su reconocimiento. Para el movimiento campesino y quienes apoyan la necesidad de un reconocimiento jurídico, parece necesario dotar de una dimensión “étnica” a su identidad cultural, afirmando que los campesinos no solo se definen por lo que hacen, sino por lo que son como un grupo específico. Este enfoque reconoce que los campesinos habitan una ruralidad intercultural y diversa, lo que dificulta que las definiciones tradicionales capturen plenamente su realidad política y sociocultural. Además, la misma organización tiene diferencias internas, por eso, aunque es

Por ejemplo, las formas de reproducción cultural campesinas, que incluyen la transmisión oral de conocimientos sobre la naturaleza, el manejo del agua, las festividades locales y las prácticas culinarias, muestran cómo los campesinos mantienen y adaptan sus tradiciones de generación en generación de acuerdo con su contexto (Saade Granados, 2020).

La tutela y la sentencia STP2028-2018 son un logro del movimiento campesino que implica el reconocimiento, primero, de su existencia política en el marco de los datos nacionales, y después, tal como se demuestra en este artículo, llega a tener efectos significativos sobre su reconocimiento como sujeto de especial protección constitucional:

(...) está clara la conexión... es tan así que el acto legislativo casi que calca la definición del sujeto campesino que escribe el equipo de expertos (...). (Carlos Quesada, 2 de febrero de 2024).

De esta forma, se reconoce el trabajo del campesinado a la hora de impugnar espacios políticos en búsqueda de su propia definición, proceso que luego fue acordado y caracterizado a través del grupo de expertos. Además, la sentencia abre un nuevo paradigma para la organización campesina y sus aliados, demostrando que hay caminos diferentes por los cuales llegar al mismo objetivo:

[El litigio] fue muy inteligente porque hizo algo que no era muy cómodo para el movimiento social pero que evidentemente daba mejores resultados. (...) Todo el mundo se montó en la película de decir: el campesinado está por fuera de la constitución, y ese se convirtió en el caballito de batalla. Eso le encantaba al movimiento social porque era muy reivindicativo, una denuncia muy importante (...) era decir: “nosotros no fuimos “convidados” al pacto constitucional. La exclusión es absoluta. En la constitución se menciona una o dos veces la palabra campesino, los campesinos estamos excluidos” y ese era el lugar común (Carlos Quesada, 2 de febrero de 2024).

Se modifica el enfoque para evidenciar que los derechos del campesinado están reconocidos por la jurisprudencia y el mandato constitucional. La construcción de este discurso es un ejercicio sólido del movimiento campesino y sus aliados para inmiscuirse en los procedimientos de las instituciones, pavimentando el camino hacia el reconocimiento constitucional: cambiar la ley, partiendo de la misma ley:

Ese es el principal éxito del litigio (...) dice: “sí es cierto que hay una exclusión, pero también es cierto que hay una serie de valores y principios constitucionales que (...) [se deben rescatar, la constitución es] incluyente, rescata la diversidad, la reconoce y reconoce la igualdad entre los diferentes. Y ese es el principio de igualdad material”. Es poder hacer que incluso los que son diferentes, puedan tener un tratamiento igualitario. (...) eso es incluso más importante

difícil hablar de un solo movimiento campesino, episodios como el acto legislativo o el conteo en el censo, una vez surtidos, terminan aglutinando una suerte de propósito común. Por eso, las plataformas campesinas en su conjunto avalan y celebran el reconocimiento del sujeto campesino, aun cuando el proceso se da a partir de las acciones de diferentes sectores.

En el proyecto de conceptualización del sujeto campesino, los expertos sugieren que es fundamental realizar “una **caracterización práctica** bajo el actual modelo multicultural colombiano que privilegia identidades monolíticas, (...) [y] evitar que se profundicen las diferencias y distancias entre esas colectividades y comunidades. Por eso, en este punto se discutió sobre el autorreconocimiento campesino y sobre la relevancia para el país de empezar a ver esos cruces y simultaneidades” (Saade Granados, 2020, p. 17).

que el hecho de que el campesinado no esté “suficientemente” reconocido (Carlos Quesada, 2 de febrero de 2024).

Carlos asegura que esto fue una estrategia inteligente, puesto que las respuestas anteriores habían puesto en jaque al movimiento social al decirle que, para incluirlo y reconocerlo, debía hacerse una constituyente, un esfuerzo complejo que dejaba en *stand-by* a la organización. En este caso, la jurisprudencia, construida a través de las mismas denuncias y exigencias de las organizaciones, y los actos administrativos de la institucionalidad en pro del reconocimiento, aunados a la fuerza del discurso especializado, produjeron el cambio institucional:

Es cierto que hay una falla de reconocimiento, pero el litigio no se enamora de la denuncia, (...) [porque] cuál era la respuesta siempre: pues hay que hacer una constituyente (...) este litigio cambia el enfoque, lo que dice es: no, al contrario, hay que rescatar los principios esenciales de la constitución del 91 y rescatar que ahí, de fondo, ya hay un reconocimiento al sujeto, y lo que hay que hacer es una suerte de ajuste progresivo... eso lo puedes encontrar en la jurisprudencia (...) (Carlos Quesada, 2 de febrero de 2024).

Se observa entonces la importancia del lenguaje jurídico para el reconocimiento, una suerte de clima que se crea a partir de la ruta jurídica e institucional empujada por los mismos involucrados:

[62]

(...) puedes verlo por ejemplo cuando se empiezan a reivindicar tratos diferenciados para el campesino, incluso cuando no se le diga campesino... el mejor ejemplo de eso es la sentencia T-025/2004, cuando se declaró un estado de cosas inconstitucional por el desplazamiento forzado en Colombia. Se empiezan a reivindicar acciones diferenciales de política pública para los distintos actores que estaban sufriendo el despojo de tierras por el conflicto agrario en Colombia. Eso empieza a crear la idea de que el campesinado merece una especial protección, una especial consideración constitucional (Carlos Quesada, 2 de febrero de 2024).

Esto, ligado a la idea de un sujeto campesino con prácticas propias que debían ser reconocidas, instala el imaginario alrededor del discurso político y jurídico de la “plena existencia” del sujeto al que se le deben conceder derechos, esto es, un marco jurídico del campesinado:

Eso rápidamente se va transformando alrededor, por ejemplo, de (...) la idea de la existencia de un modo de vida campesino. Entonces un modo de vida campesino implicaba unas formas de valorar, administrar, habitar, transformar el territorio que deberían ser reconocidas constitucionalmente. (...) Este litigio lee esa transformación y ve como en unos años antes se había declarado la idea del derecho a la territorialidad (...) [con] un enfoque cultural, justamente de la posibilidad de otorgar sentido y significado a los elementos que componen el territorio y de valorarlos desde una perspectiva cultural y política distinta. Eso entonces ya está hablando de que hay un sujeto campesino, ya estaba muy claro que había que darle un tratamiento constitucional especial -desde el 2004-, por ahí en el 2007 se empieza a hablar de un conjunto de derechos del campesinado (Carlos Quesada, 2 de febrero de 2024).

Así, se fue asentando la idea de que era necesario el reconocimiento constitucional a través de una solicitud de igualdad material para ser contados en el Censo: la tutela logró abrir un espacio institucional para el reconocimiento constitucional, mostrando que eso también era necesario para igualar los derechos del campesinado frente a otros sujetos. Las estrategias articuladas por los expertos, los aliados del movimiento que participan de los mismos debates y espacios de pedagogía, tenían también ese propósito. Como afirma Carlos Duarte:

Una vez ya entras en la estadística, va a ser muy difícil que no se desarrolle el correlato de: ¿Qué hacemos con este poco de gente que estamos contando? Tiene que haber algo porque para algo los contamos. (...) Sí creo que fue una estrategia porque eso se habló... entre la gente de Dejusticia, entre los movimientos sociales, que era clave si lo del Congreso no prosperaba, entrar por la puerta de la estadística y empezar a ser nombrados ahí (Carlos Duarte, 6 de marzo de 2024).

El rol de estos aliados ha sido decisivo también para superar debates que impedían alcanzar el reconocimiento del sujeto campesino, ya que tradujeron, de la mano de los líderes y políticos campesinos, al lenguaje institucional y jurídico las reflexiones y exigencias del movimiento:

(...) yo creo que la tutela, la discusión con el DANE que duró como año y medio, posicionó el tema en el Estado, lo hizo algo que empezó a volverse normal... antes era visto de una manera muy exótica (...). Se posicionó y se fueron solventando varias discusiones técnicas que habían... creo que el papel fuerte de la comisión de expertos fue ese (...) [por ejemplo] había quienes decían: no hay que diferenciar entre campesinos, indígenas y afros, porque indígenas y afros también son campesinos. Ahí hubo toda una discusión porque claro, pueden ser campesinos también, pero para la política pública necesitamos segmentarlos... entonces se solventaron discusiones técnicas como esa (...) (Carlos Duarte, 6 de marzo de 2024).

Como resultado de estos esfuerzos sostenidos, y con la voluntad política del gobierno de Gustavo Petro, el movimiento campesino toma relevancia. En agosto de 2022, la entonces ministra de Agricultura, Cecilia López, radica el proyecto de acto legislativo para el reconocimiento del campesinado. En 2023, a través del Acto Legislativo 01, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, el Estado reconoce que:

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales. El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material (p. 1).

El Ministerio, escuchando las necesidades del campesinado, agrega la dimensión ambiental, de modo que las políticas de protección ambiental, fundamentales en el plan de gobierno, tengan en cuenta la importancia del sujeto campesino y su relación de protección

con la tierra (por ejemplo, campesinos que viven en zonas protegidas). Este resultado es efecto de la suma de acciones del campesinado en la búsqueda por el reconocimiento de su modo de vida. Es el resultado de la capacidad de acción que el mismo movimiento fue ganándose, y del discurso que, con apoyo de sus aliados, se creó alrededor de la figura del campesino. Las estrategias de persuasión y la lectura de las oportunidades institucionales les abrieron camino para lograr el cambio institucional. Por eso:

(...) cuando se aprueba la reforma constitucional, no se puede acoger la victoria del gobierno o del congreso, era una victoria para cada uno y cada una de los campesinos... ahí hay un entusiasmo... cuando uno habla con un campesino dice “ganamos ser reconocidos como campesinos”, siente como que tiene investidura, como que tiene una potencia: “yo soy campesino”, lo puede decir... porque estamos tan invisibilizados y tan negados, que el hecho de que aparezca en la constitución les permite decirlo, hablarlo (Alberto Castilla, 8 de noviembre de 2023).

Además, el compromiso del nuevo gobierno trajo también una serie de reconocimientos al campesinado, a través del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026), con el reconocimiento, apoyo y fortalecimiento de las territorialidades campesinas (art. 359 de la ley 2294 de 2023), impulsando la idea de los TECAM y las ZRC. El ejemplo de un cambio que, aún hoy, continúa gestándose.

CONCLUSIONES

[64]

Esta investigación presentó el cambio institucional logrado por el campesinado en Colombia que supuso su reconocimiento político como sujeto de derechos. Esto se logró a través de la puesta en marcha de acciones, caracterizadas aquí como mecanismos formales e informales, para construir discursos que, a través de la misma ley, lograran la transformación jurídica de su figura y la garantía política de su existencia. Bajo esta lectura, argumenté que la inclusión del sujeto campesino en el censo, que vino de la mano de una caracterización de sus dimensiones, fue un hito significativo para lograr el Acto Legislativo 01 de 2023.

Este proceso, sumado a la disposición del gobierno de Gustavo Petro para la consolidación del reconocimiento campesino, continúa hoy, por ejemplo, con la aprobación de la Jurisdicción Agraria y Rural (Acto Legislativo 03 de 2023) para la resolución de conflictos agrarios y con la firma del decreto que avala los TECAM (Decreto 780/2024). Estas iniciativas no solo validan la lucha histórica por la redistribución de tierras y la justicia social, sino que también enfatizan la importancia del reconocimiento en varias dimensiones, incluidas aquellas disposiciones sobre la territorialidad propia.

A pesar de todo esto, aún persisten desafíos significativos que requieren atención. Por ejemplo, la necesidad de discutir y reconocer la consulta previa para el campesinado, pues para continuar el ciclo de reconocimiento es necesario garantizar la participación de los campesinos en decisiones que los afectan. Sin un enfoque participativo y un diálogo real, se corre el riesgo de que las inequidades se profundicen y persista la falta de reconocimiento “efectivo” de sus demandas.

Asimismo, es necesario continuar abordando la complejidad de la identidad campesina en el contexto del multiculturalismo colombiano. Hay que reconocer que los campesinos son un grupo heterogéneo con prácticas culturales, propósitos políticos y formas de territorialidad locales, para evitar una categorización simplista que no contemple la diversidad intercultural del mundo rural colombiano. La lucha por el reconocimiento no solo implica ser visibles, sino también abrir espacios en la arena política que permitan a estos sujetos ejercer su voz y participar plenamente en la construcción de políticas públicas que reflejen sus realidades y propuestas.

En ese sentido, el camino hacia el reconocimiento y la inclusión del campesinado debe ir de la mano de un compromiso sostenido de todas las partes involucradas. Por eso, el diálogo con el gobierno y las alianzas estratégicas del movimiento campesino deben fortalecerse, para promover un rediseño institucional que reconozca las dinámicas de poder que subyacen a los procesos de reconocimiento y redistribución. De esta manera, se podrá construir un futuro más equitativo para el campesinado colombiano en el cual sus derechos se garanticen y se valore plenamente su contribución al país.

Por último, este proceso de investigación permitió comprender cómo se gestan los cambios institucionales desde abajo, invitando a replicar el ejercicio en otras regiones de América Latina. Al analizar el caso colombiano, se evidencia la importancia de la movilización social y la construcción de alianzas estratégicas para lograr el reconocimiento y la inclusión formal de grupos históricamente marginados. Estas lecciones son valiosas no solo para el campesinado colombiano, sino también para otros movimientos sociales que buscan avanzar en sus derechos y reconocimiento en contextos similares. Creo que el estudio de estos procesos y la exploración de otros escenarios similares pueden contribuir a la creación de marcos normativos más inclusivos y participativos en diversas regiones, promoviendo un desarrollo equitativo y sostenible que respete la diversidad cultural y las especificidades de cada contexto.

REFERENCIAS

- Acto Legislativo 01 de 2023. Congreso de la República. (Julio, 05, 2023). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790>
- Bautista, A. Malagón, A. Uprimny, R., et al. (2022). Guerra contra el campesinado (1958-2019). *Tomo I: Huellas de la violencia y trayectorias de resistencia*. Dejusticia, Bogotá.
- Bautista, A. Malagón, A. Uprimny, R., et al. (2022). Guerra contra el campesinado (1958-2019). *Tomo II: Patrones de violencia sociopolítica*. Dejusticia, Bogotá.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P. L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(3), 659-684.
- Butler, J. (2001). *Mecanismos psíquicos del poder: teorías sobre la sujeción*. Madrid, España: Ediciones Cátedra.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, CNMH – UARIV.

- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics* 44(4): 823-30.
- Comisión de la Verdad. (2022). *Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado. El Campesinado y la Guerra*.
- Dejusticia. (2017). *Acción de tutela: “Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”*. En: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/Tutela-campesinado-censo.pdf>
- Dejusticia. (2020). *Una oficina de papel para el campesinado*. En: <https://www.dejusticia.org/column/una-oficina-de-papel-para-el-campesinado/>
- Dejusticia. (2023). *La lucha del campesinado colombiano para ser reconocido y contado*. En: <https://www.dejusticia.org/acit/>
- Delgado, R. (2007). Los marcos de acción colectiva y sus implicaciones culturales en la construcción de ciudadanía. *Universitas Humanística*, No. 64, julio-diciembre. pp. 41-66.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano*. CASEN. En: <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/servicios-informacion/serie-notas-estadisticas-casen>
- Díez, María Carolina. 2013. “Campesinado: definiciones analíticas y contextos históricos”. *Estudios Rurales* 3 (4): 153-167. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/1882>
- Duarte, C. (2015). (Des)encuentros en lo público. Gobernabilidad y conflictos interétnicos en Colombia. [Tesis doctoral en Sociología Rural, Instituto de Altos Estudios en Sociedad Latinoamericanas] (Iheal), Paris III, Francia.
- [66] Duarte, C. (2018). *Hacia una antropología del Estado colombiano: descentralización y gubernamentalidad multicultural*. Sello Editorial Javeriano-Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- Duarte, C., Duque, K., Quintero, MA. (2018). *Siembra Campesina: Material para el trabajo territorial y comunitario de las comunidades campesinas*. Instituto de Estudios Interculturales. Sello Editorial Javeriano.
- Fajardo, D. (2018). *Agricultura, campesinos y alimentos (1980-2010)*. [Tesis doctoral en Estudios Sociales, Universidad Externado de Colombia.] Bogotá, Colombia.
- Fals-Borda, O. (1975). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá : Fundación Rosca de Investigación y Acción Social.
- Fontana, L. (2023). *Recognition Politics. Indigenous Rights and Ethnic Conflict in the Andes*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Siglo del Hombre Editores.
- Fraser, N. (2008). “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”. *Revista de Trabajo*, 4(6): 83-99.
- Güiza Gómez, D. I., Bautista Revelo, A. J., Malagón Pérez, A. M., & Uprimny Yepes, R. (2020). *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Bogotá: Editorial Dejusticia.
- Gutiérrez Sanín, F. y García Reyes, P. (2016). Acceso a la tierra y derechos de propiedad campesinos: Recorriendo los laberintos. *Revista colombiana de antropología*, 52(1), pp. 91 – 116.
- Hoffmann, O. (2016). Divergencias construidas, convergencias por construir. Identidad, territorio y gobierno en la ruralidad colombiana. *Revista colombiana de antropología*, 52(1), pp. 17-39.

- Ley 1876 de 2017. Congreso de la República. (Diciembre, 29, 2017). *Diario oficial No. 50461*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30034416>
- Ley 2294/2023. Congreso de la República. (Mayo, 19, 2023). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestor-normativo/norma.php?i=209510>
- Montaña, V. (2016). Etnogénesis, desindigenización y campesinismos. Apuntes para una reflexión teórica del cambio cultural y las relaciones interculturales del pasado. *Revista Colombiana De Antropología*, 52(1), 63–90. Recuperado a partir de <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/49>
- ONU y Universidad Nacional. (2012). *Foro: Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial). Informe y Balance general*. Impresol Ediciones.
- ONU y Universidad Nacional. (2012). *Foro: Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial) Propuestas de la Ciudadanía Relatorias de las Mesas de Socialización y Buzones*. Impresol Ediciones.
- Organización de las Naciones Unidas -ONU. (2018). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*. A/C.3/73/L.30.
- Ortiz Valencia, H. Y. (2015). Concepto del campesino y su resignificación desde la protesta social del paro agrario Colombia 2013. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, 13(26), 23-37.
- Quintero, M.A. (2019). Aproximaciones a un balance sobre el reconocimiento del campesinado latinoamericano: los casos de Bolivia, México, Brasil y Colombia. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana de Cali]. Vitela. <https://vitela.javerianacali.edu.co/handle/11522/3365>
- Rincón García, J. J. (2009). Diversos y comunes: Elementos constitutivos del conflicto entre comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas en el departamento del Cauca. *Análisis Político*, 22(65), 53–93.
- Rojas, E. (2015). El movimiento campesino en el Cauca: organización y lucha territorial por el reconocimiento como sujeto de derechos. *Revista Controversia*, (205), 99-124. <https://doi.org/10.54118/controver.vi205.392>
- Saade Granados, M. (Ed.). (2020). *Conceptualización del campesinado en Colombia: Documento técnico para su definición, caracterización y medición*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Segrelles, J. (2008). El libre comercio agroalimentario y el modelo agroexportador: una alianza contra el campesinado". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12(270).
- Yie Garzón, S. M. (2022). Aparecer, desaparecer y reaparecer ante el Estado como campesinos. *Revista Colombiana de Antropología*, 58(1), 115-152. <https://doi.org/10.22380/2539472X>
- Zapata, A. (2023). "Al calor de un chocolate": Estado del arte e hipótesis interpretativas sobre las luchas por el reconocimiento político del campesinado y su relación con la defensa del territorio en Colombia, 1990- 2020. [Tesis de maestría. Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia. <https://hdl.handle.net/10495/36569>