La Comisión Nacional para Asuntos Campesinos: un mecanismo para facilitar la transición hacia los asuntos nacionales del movimiento campesino

Imprimir

“No somos aceite para el motor de la guerra”

Exodo y retorno de las Comunidades de Paz de Riosucio, Chocó, 1999

La problemática campesina y las nuevas formas de organización

Se conoció esta semana el borrador del decreto que reglamenta el artículo 358 de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, por medio del cual se crea la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos -CMNAC-. Su objetivo es servir de instancia de interlocución y concertación entre el gobierno nacional y el campesinado para articular las políticas públicas relacionadas con los asuntos campesinos, con fin de promover la materialización del derecho a la igualdad de este sector de población.

A través de este decreto, el gobierno nacional busca establecer mecanismos de participación en la toma de decisiones que afectan la vida económica, política y cultural del campesinado y dispone que el Estado deberá contribuir a la organización, promoción y capacitación de sus organizaciones, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan y/o desarrollen mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

El decreto constituye un avance significativo en la dirección correcta para transitar de la *cuestión agraria* al reconocimiento de la problemática campesina como un *asunto nacional*. Tal cómo lo estableció el acto legislativo que modificó el Artículo 64 de la Constitución Política Colombiana, reconociendo al campesinado como *sujeto de derechos* y a *las comunidades campesinas por su particular relacionamiento con los territorios dónde se realiza la producción de alimentos*.

De esta manera, el nuevo marco normativo e institucional va a permitir no solo avanzar en la resolución de los conflictos sobre la tenencia de la tierra, sino en el logro de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, que valore y respete las formas de vida campesina y su

importancia en disponibilidad de alimentos sanos, la seguridad y la soberania alimentaria, la protección del medio ambiente y a la preservación de las tradiciones, las costumbres y las identidades campesinas.

La larga lucha por la tierra en Colombia

A lo largo de los dos siglos de la historia republicana, los campesinos se han visto obligados a luchar por la tierra, como su principal fuente de recursos, de identidad y de cultura. Las estructuras económicas y políticas heredadas del sistema colonial, hicieron posible que la dominación de las élites regionales y nacionales del país se dieran alrededor del despojo y la concentración de la gran propiedad territorial, condenando a las poblaciones campesinas a la pobreza, el desplazameinto forzado, la colonización y la migración rural-urbana.

Esta situación de exclusión y desigualdad en el campo fue facilitada por la debilidad del Estado, incapaz de construir un orden sociopolítico defensor de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) para la mayoría de la población colombiana y de garantizar la soberania en extensas zonas de la geografia nacional. Como lo han expresado muchos analistas y estudiosos de los conflictos sociales, ¡En *Colombia hay más territorio que Estado*!

No de otra manera se explica que tengamos un índice Gini de concentración de la tierra del orden del 0.88%[1] y, por ende, seamos uno de los países con la más alta desigualdad en el mundo, donde “el 4% de los propietarios rurales concentran el 40% de las tierras, mientras que el 57,3% de los campesinos propietarios apenas poseen el 1,7% del área rural” (IDEPAC, 2011).

No obstante, este estado de cosas se ha intensificado en las últimas décadas con el desplazamiento forzado y el despojo de tierras por parte de grupos armados ilegales (paramilitares, guerrilleros y delincuencia organizada) que hacen presencia y ejercen un control sobre extensos territorios de la Colombia profunda.

Sin embargo, pese a esta narrativa de violencia, el movimiento campesino no solo desarrolló una enorme capacidad de resistencia, mediante la conformación de asociaciones, sindicatos

agrarios y otras formas de acción colectiva, sino que ha logrado transformar sus demandas de tierras, asesoramiento técnico y acompañamiento institucional, hacia nuevas formas de acción política.

Desde la movilización social de los aparceros y campesinos sin tierra de los años 30 del siglo XX, que luchaban por acceder a la tierra[2], con motivo de la expedicción de la Ley 200 de 1936 del presidente Alfonso López Pumarejo, se vivió un período de florecimiento de las movilizaciones campesinas, principalmente en las regiones de Sumapaz y el Tequendama, en Cundinamarca, y en Córdoba[3]. Sin embargo, la reacción de los grandes propietarios y de las élites políticas ultraconservadoras no se hizó esperar y dío lugar a un largo período de violencia política que duro más de 50 años. Incluso, el presidente del Partido Conservador y jefe de la oposición, Laureano Gómez, lanzó una violenta campaña contra las reformas liberales del 36 y llamó a la "*acción Intrepida*" y al *atentado personal* para desestabilizar la República Liberal y detener la Revolución en Marcha.

Luego, durante el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) se abrieron nuevas oportunidades para el movimiento campesino que se materializaron en políticas públicas de apoyo a la organización, el acceso a tierras, al crédito y la asistencia técnica agrícola y empresarial. En particular, la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC, 1967)[4] alentó la movilización social, la toma de tierras y otras formas de acción colectiva[5]

A pesar de la contraofensiva de las élites y de los grandes terratenientes, representada en la contrarreforma del *Chicoral* de las Leyes 4ª y 5ª de 1973, y la militarización del movimiento social campesino, se comenzó a vivir un tránsito de la lucha por la tierra y las reivindicaciones económicas y sociales del campesinado, hacia nuevas demandas políticas de autonomía y de afirmación de la territorialidad campesina.

La transformación de la cuestión agraria en la construcción de territorialidades campesinas

En un país como Colombia, donde la presencia de las instituciones del Estado ha sido débil en

las zonas rurales dispersas, las organizaciones campesinas han tenido que combinar la lucha por la tierra con la gestión de formas de convivencia para construir territorialidades alternativas de paz[6]. De está experiencia se destacan la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC), en Santander, surgida en 1987 y pionera en el concepto de neutralidad frente al conflicto armado. En 1994 surgió la Neutralidad Activa de los Indígenas en Antioquia. Un año después se estableció la de San José de Apartadó (Antioquia) y, al final de la década de los años 90, estas iniciativas llegaron al Chocó, donde 49 comunidades de desplazados en está región decidieron crear la Comunidad de Paz de San Francisco de Asís, después del largo éxodo de comunidades negras e indígenas desplazadas del Urabá, en medio del asedio de los paramilitares, las FARC y el ejército.

Sin embargo, la experiencia más significativa de los esfuerzos de construcción de territorialidades campesinas la constituyen las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Luego de las grandes movilizaciones cocaleras de los campesinos cultivadores de coca del Guaviare, Caquetá, Meta y el Sur de Bolívar, de finales de los años 80, el Estado Colombiano decide establecer zonas de reserva campesina en regiones de frontera agrícola abierta, para permitir asentamientos de colonos y campesinos, a cambio de la conservación de bosques y la protección de los recursos naturales.

Fue así como, mediante la figura jurídica creada por la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y reglamentada por el decreto 1777 de 1996, así como por los Acuerdos 024 y 10 de 1999, del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), se establecieron las primeras tres (3) Zonas de Reserva Campesina con el propósito de "*regular y ordenar la ocupación de los baldíos y consolidar las economía campesinas"[7]* en: Cabrera, Cundinamarca, el Pato-Balsillas en San Vicente del Caguan en Caquetá, y en Calamar, Guaviare.

El origen de las ZRC está asociado a la idea de estabilizar los frentes de colonización, consolidar los asentamientos de los campesinos desplazados por la violencia y evitar la concentración de la tierra en las áreas de colonización y de frontera agrícola.

Para ello, el proyecto piloto de las Zonas de Reserva Campesina (PPZRC)[8] estableció un modelo de (auto)gestión flexible y descentralizado, con el propósito de construir una institucionalidad emergente que permita la articulación y concertación entre el Estado y las comunidades campesinas asentadas en estas apartadas regiones.

Hoy en día existen seis ZRC constituidas[9], las cuales representan una superficie de 831.111 hectáreas; y otras 11 más están en proceso de constitución legal, las cuales podrían llegar a sumar un área de dos millones 511 has, lo cual nos señala que las Zonas de Reserva Campesina son una forma de territorilidad campesina de gran importancia para los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Así mismo, la dinámica de estas acciones colectivas territoriales hicieron posible la creación en el año 2011 de una organización de segundo nivel asociativo, denominada la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) que agrupa aproximadamente a 50 organizaciones de base de todo el país; de tal manera que, estas territorialidades y los esfuerzos organizativos locales, regionales y nacionales, posibilitan la generación de nuevas dinámicas territoriales y acciones colectivas que colocan la movilización campesina en un terreno de mayor empoderamiento sociopolítico y cultural.

Igualmente, el Acuerdo de Paz y, especialmente, el Acuerdo número uno de la Reforma Rural Integral (RRI) de año 2016, abrió la posibilidad de lograr transformaciones estructurales del sector rural para permitir que con mayor equidad, sostenibilidad y profundización de la democracia sea posible la terminación del conflicto armado y la consolidación de una paz duradera y estable para el país. En particular, los capítulos relacionados con el acceso a la tierra, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, el cierre de la Frontera Agrícola, el fortalecimiento de la economía campesina y la protección de las zonas de reserva forestal y de las áreas de especial interés ambiental, van a permitir la *transformación* del sector rural y la sostenibilidad de las formas de vida campesina.

La Comisión de Asuntos Campesinos: un mecanismo para facilitar la transición de la cuestión agraria hacia los asuntos nacionales del movimiento campesino

Por estas razones, la Ley 2294 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 incorporó estas nuevas formas del ordenamiento territorial agroalimentario y la creación de mecanismos democráticos de participación y concertación entre el Gobierno Nacional y el movimiento campesino para la articulación de las políticas públicas relacionadas con los asuntos campesinos con el propósito de lograr el empoderamiento político del movimiento campesino.

En sus definiciones iniciales, el decreto de creación de la Comisión Mixta de Asustos Campesinos (CMNAC) establece la naturaleza y la clasificación de las organizaciones campesinas que podrán hacer parte de la CMNAC. Así mismo, define la conformación, el procedimiento para la elección de los representantes, el alcance de la concertación, los principios y criterios para su funcionamiento y la estructura de funcionamiento de la CMNAC.

Todo lo anterior garantiza la participación democrática del movimiento campesino en la concertación y coordinación de las políticas públicas relacionadas con la población campesina. Sin embargo, el decreto no contempla ninguna forma de articulación entre las políticas sectoriales y las dinámicas territoriales. En particular, el decreto omite referirse a las nuevas territorialidades campesinas y agroalimentarias que incluye el nuevo PND 2022-2026, limitando el alcance de la concertación a la órbita de los asuntos nacionales y las políticas públicas sectoriales. Con lo cual, el ejercicio de la concertación se constriñe a un modelo institucional de Agente-Principal, que desconoce los costos de transacción y las asimetrías de información, caracteristicas de este modelo operativo.

Por estas razones, sería aconsejable flexibilizar el funcionamiento de la CMNAC e incorporar mecanismos de trabajo colaborativo, con los cuales se podrían lograr mayores sinergías en la interlocución y concertación entre el Gobierno Nacional y las organizaciones campesinas y, por ende, fortalecer la gobernanza por parte de los actores que hacen parte de la CMNAC.

---

[1] En índice Gini mide la concentración de la propiedad de la tierra, donde 0 es el punto de

distribución más equitativa y 1 el de mayor concentración.

[2] Como resultado de las movilizaciones agrarias de la década de 1920 se conformaron las primeras organizaciones campesinas para enfrentarse a la gran propiedad terrateniente y exigir mejoras salariales y de condiciones de vida. Expresiones como el Baluarte Rojo de Lomagrande, San Fernando, Canalete y Callejas en Córdoba; las cuales fueron la base campesina para la conformación del Partido Agrario Nacional, la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR) y el Partido Socialista Revolucionario, del que formaron parte María Cano, José Ignacio Torres y Álvaro Mahecha.

[3] Allí surgieron las Ligas Campesinas, los Sindicatos Agrarios y las Unidades de Acción Rural, que darían lugar a la creación de la Confederación Campesina e Indígena en el año 1942 y, luego en el año 1946 se crea la Federación Agraria Nacional (FANAL), con el apoyo de la Iglesia Católica y la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) hoy transformada en la CGT.

[4] Por medio de la resolución 061 de mayo de 1967, el presidente Carlos Lleras Restrepo creó la oficina de Organización Campesina dentro del Ministerio de Agricultura, y con el decreto 755 de 1967, creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos con el objeto de inscribir arrendatarios y aparceros para hacerlos propietarios de la tierra, generar propuestas de crédito asociativo, y convertirse en una instancia de comunicación entre los campesinos y el Estado.

[5] Entre 1970 y 1972 se realizaron más de 1.000 tomas de tierra en todo el país. Particularmente, en el año 1971 tuvo lugar una de las más grandes movilizaciones agrarias que ha tenido el país, con la participación de más de 16 mil familias campesinas en la ocupación de 645 haciendas, en 21 departamentos.

[6] En las regiones más afectadas por el desplazamiento y conflicto armado como Chocó, Nordeste de Antioquia, Magdalena Medio, Norte de Santander, Córdoba y Sucre, se comenzaron a organizar las Comunidades de Paz. En la actualidad existen alrededor de 52 comunidades de Paz como formas de resistencia territorial

[7] Exposición de motivos del proyecto de Ley 160 de 1994 para la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino.

[8] Ver Muñoz et al, 2003. Evaluación Externa del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina: una experiencia de aprendizaje e innovación para el desarrollo rural

[9] En las regiones de el Pato-Balsillas, en Caquetá, Calamar en Guaviare, Cabrera en Cundinamarca, Morales y Arenal en el Sur de Bolívar y en Cimitarra en Santander.

Luis Alfredo Muñoz Wilches

Foto tomada de: Presidencia de la República