

Derechos políticos del campesinado:

Consulta y participación reforzada

Por

**Carlos Duarte, Carlos Quesada,
Sara Sofía Moreno y Manuel Castro**



Dejusticia



Derechos políticos del campesinado: Consulta y participación reforzada

Mucho tiempo ha necesitado el campesinado para que su valía sea reconocida a nivel internacional. Sin embargo, a pesar de ser el principal productor de los alimentos que consumimos, las condiciones de su existencia cotidiana continúan siendo precarias. En este sentido la Declaración de la ONU sobre los campesinos y los trabajadores rurales (UNDROP) busca proteger sus derechos de manera reforzada y adaptándola a los múltiples matices nacionales. Bajo el contexto anterior, nos hemos preguntado por la participación política del campesinado como uno de los principales motores que pueden garantizar la realización integral de todos sus derechos. Dicho objetivo se despliega a lo largo de las siguientes tres partes del texto

En primer lugar, se realiza un balance del concepto de participación política para poblaciones vulnerables en los escenarios de las Naciones Unidas fijando la mirada en la tensión entre legalidad y derechos consuetudinarios. Esta parte del texto aterriza el ejercicio en los retos de la participación campesina de acuerdo con los criterios establecidos por el Artículo 10 de la UNDROP teniendo como base empírica el llamado a Contribuciones 2024 para la sociedad civil del Grupo de Trabajo de los campesinos, de las campesinas y de otras personas que trabajan en zonas rurales de los procedimientos especiales de la ONU.

En segundo lugar, se busca delinear el alcance del derecho de participación de las comunidades campesinas, reforzado por la UNDROP. Se ofrece un ejercicio reflexivo entre la normativa internacional relevante y utilizando algunos ejemplos del caso colombiano. La segunda define el reforzamiento del derecho de participación del campesinado como la facultad que le asiste a las comunidades campesinas para demandar medidas de discriminación positiva dentro de los procedimientos de toma de decisiones o de formulación de políticas públicas se discutan asuntos que pueden impactar en el goce de sus derechos; así mismo se analiza cómo esas medidas se concretan en instancias, instrumentos o procedimientos de orden constitucional o legal, específicamente destinados a hacer eficaz la participación reforzada del campesinado.



En tercer lugar se describe de manera sintética los claroscuros de los movimientos sociales campesinos en Colombia en la búsqueda de reforzar su participación política. Dicho recorrido parte de reconocer el rol de la democracia ambiental en Colombia para transformar el sistema jurídico y avanzar hacia el reconocimiento del derecho a una participación expansiva. Finalmente, se presenta una propuesta de estándar de participación reforzada a partir de la experiencia colombiana, que, en últimas, plantea unas condiciones que podrían ser aplicables a nivel internacional y que efectivamente buscan materializar el derecho a participar de la población campesina en condiciones de igualdad.

1.

Participación para poblaciones vulnerables. Una dialéctica entre legalidad y derechos consuetudinarios.

El objetivo de esta primera parte del texto será realizar un sintético estado del arte a la cuestión de la participación política en los escenarios de las Naciones Unidas. En este sentido, nos interesará avanzar en la clarificación de los siguientes interrogantes: ¿Es acaso la participación política un derecho eminentemente individual o se ha avanzado en su desarrollo colectivo al interior de los Estados nacionales? ¿Existe una participación política reforzada en las discusiones globales sobre el tema? ¿Qué son y qué tan importantes son los entornos habilitantes para la materialización de la participación política?

Así mismo, queremos desarrollar un vistazo general a los retos de la participación campesina de acuerdo con los criterios establecidos por el Artículo 10 de la Declaración de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales – UNDROP.

1.1 Algunos escenarios de participación reforzada desde el sistema ONU y la escasa implementación de la UNDROP.

El Comité de Derechos Humanos - CDH de la Organización de Naciones Unidas -ONU es el órgano encargado de hacer seguimiento al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En ejercicio de su labor, el CDH refiere los derechos de participación a la manera como la ciudadanía participa activamente en la vida pública y política de sus países. Estos derechos están consagrados en el PIDCP adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966 y que entró en vigor en 1976.

Bajo el panorama anterior, el derecho a participar en los asuntos públicos se fundamenta en el artículo 25 del PIDCP en el que se establecen los alcances y orientaciones generales para participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos. El artículo 25 estructura este derecho, mediante una cláusula de no discriminación, según la cuál los Estados deben garantizar que no haya discriminación en el acceso a la participación política, ya sea por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Como veremos más adelante esta cláusula de protección a grupos estructuralmente vulnerables, acompañada del principio de la igualdad material, abre el espacio a la idea de la participación “reforzada”.

Adicionalmente el artículo 25 desarrolla el alcance del derecho de participación en tres incisos. El primero establece el derecho a participar directamente o mediante representantes en la dirección de los asuntos públicos, es decir, se establece el derecho a la participación en las decisiones públicas. El segundo establece la tal vez sea la acepción más conocida de la participación, es decir, el derecho a participar en certámenes electorales universales y secretos, ya sea como candidato o como elector. Y el último, el derecho a participar en el ejercicio de la función pública. Este artículo se concentrará en desarrollar el derecho de participación del campesinado principalmente en términos de su participación en la dirección de los asuntos públicos.

Este derecho fue desarrollado en la jurisprudencia del CDH a través de diversas providencias. Una de las más importantes es la Observación General N° 25 (1996). Este instrumento coincide con desarrollos posteriores y con la literatura especializada (Heyns, Christof y Viljoen, 2002; Nowak, Manfred, 2005; Landman, Todd, 2006; y Joseph, Sarah y Melissa Castan, 2013) de la participación política al señalar la conexión entre el art. 25 ya referido y el siguiente conjunto de derechos interrelacionados: la libertad de expresión (Art. 19); la libertad de reunión y asociación (Arts. 21 y 22); el derecho a la igualdad y no discriminación (Arts. 2 y 26); Derecho a la información (Artículo 19 y Observación General N° 34); Protección contra la interferencia arbitraria (Artículo 17); y por último, pero no menos importante, las garantías procesales y acceso a la justicia (Artículo 14).

Vale la pena remarcar que el Comité de Derechos Humanos por medio de la Observación

General No 25¹ reafirmó que este derecho no se limita a las elecciones individuales, sino que incluye la participación ampliada [colectiva] en la toma de decisiones a nivel local, nacional e internacional.

Específicamente, el párrafo 6 de la OG 25 menciona que las y los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades bajo i) el derecho a la participación individual directa; o ii) asistiendo a escenarios comunales o colectivos como son las asambleas populares que estén facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad, se aclara que dicho procedimiento se debe realizar por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en dichas consultas.

En cuanto a los derechos de participación reforzada, podemos decir que estos son aquellos que se derivan del reconocimiento de prerrogativas individuales o colectivas a grupos que, por condiciones estructurales de exclusión no pueden ejercer los derechos de participación en condiciones de igualdad material, es decir, como lo haría el resto de la población que no sufre estas mismas exclusiones. Los pueblos indígenas y poblaciones étnicas son un ejemplo de ello.

A partir del famoso numeral 1 del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT (1989)², se reconocieron tres dimensiones del derecho a la participación de los pueblos indígenas, una el derecho a participar en las mismas condiciones que lo hacen los miembros de la sociedad mayoritaria, dos el derecho a la Consulta Previa y tres el derecho a que se promuevan sus propias iniciativas e instituciones. De igual manera, los Artículos 10, 18, 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas – UNDRIP (2007)³ ratificaron el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados de buena fe por los Estados con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado frente a cualquier proyecto de desarrollo, intervención en su territorio o política pública que los afecte.

Este derecho de participación reforzada es tan robusto en el Sistema Universal de Derechos Humanos que la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la Resolución 71/321 de 2017, buscó extender la participación indígena a las reuniones de los órganos competentes de las Naciones Unidas sobre los asuntos que les conciernen. A este respecto, conviene recordar que aunque la mayoría de población indígena cabe

1 Véase la Observación general N° 25. Artículo 25 – La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57° período de sesiones HRI/GEN/1/REV.7 AT 194 (1996).

2 Véase el Convenio 169 de la OIT https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

3 Véase la UNDRIP - Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

dentro de la conceptualización campesina de la UNDROP (Artículo 1 - 2018)⁴, aunque no todos los campesinos y trabajadores rurales en el mundo se identifiquen como indígenas.

Respecto del campesinado, la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la UNDROP, reconoció que esta población también puede verse afectada por condiciones estructurales que limitan su participación en condiciones similares a las de la mayoría. Notablemente, el artículo 2.3 reconoce, sin perjuicio de la normativa aplicable a pueblos indígenas, un derecho y un deber de los Estados, de celebrar “consultas” con las comunidades y organizaciones campesinas.

El derecho de participación para el campesinado en la UNDROP se refuerza especialmente para las mujeres campesinas (artículo 4) y se extiende explícitamente a temas como: la gestión de los recursos naturales (5.1), la defensa de los derechos humanos (8.2), la participación en la formulación de políticas públicas (10.1) o en la toma de decisiones (10.2) que le afecten a estas comunidades, en especial las relacionadas con sus tierras (11.2), con su salud en entornos laborales (14.1), con políticas agroalimentarias (15.4), con políticas ambientales (19.1) y con políticas científicas enfocadas en la producción agrícola (25.3), entre otros.

Ahora bien, en la medida que como hemos visto, la participación política en términos generales es un asunto central para la realización de varios otros conjuntos de derechos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha venido extendiendo su reflexión al respecto durante la última década. Veamos como las actuaciones de la Oficina han tratado el ámbito de la participación reforzada para sujetos particularmente vulnerables.

En 2018 la Oficina lanzó un *Proyecto de directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública*⁵. Se destaca, en este proyecto, el reconocimiento de las repercusiones negativas de la discriminación en el ejercicio efectivo del derecho a participar en la vida pública. Y, por lo tanto, se invita a que los Estados adopten las medidas legislativas y de política, incluidas las *medidas especiales* de carácter temporal, así como los acuerdos institucionales necesarios para promover y asegurar la participación en condiciones de igualdad de las personas y los grupos marginados o discriminados en todos los niveles de los procesos de adopción de decisiones y las instituciones. Se destacan las etapas mínimas del proceso de participación antes, durante y después de la adopción de las decisiones.

4 Véase la UNDROP - Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales <https://digitallibrary.un.org/record/1650694?ln=es&v=pdf>

5 Véase Naciones Unidas A/HRC/39/28 <https://docs.un.org/es/A/HRC/39/28>



En 2021 se aprobó por el Consejo de Derechos Humanos la *Resolución sobre Participación en condiciones de igualdad en la vida pública y política*⁶. En la que se reconoce los efectos de la pandemia de COVID-19 en la participación pública, teniendo en cuenta que muchos canales de participación se han trasladado a Internet, lo cual plantea dificultades para aquellos sectores de la población -fundamentalmente rurales- que tienen un acceso limitado o nulo a Internet. Así mismo, se vuelve a reconocer el acceso a la información y la discriminación interseccional como las principales barreras a superar; en dicho sentido, se exhorta a todos los Estados a que mejoren la participación política de todas las mujeres.

El tema se volvería a retomar por la Oficina en 2022 con un informe en el que se busca hacer un balance en torno a las *"Buenas prácticas y dificultades a que se enfrentan los Estados en el uso de las directrices sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública"*⁷. En este informe, además del problema de la discriminación, se avanza hacia una posición menos identitaria al reconocer en el parágrafo No 51 que: "Las personas en situaciones de marginación suelen ser excluidas de las consultas sobre las políticas públicas, así como de las decisiones que les afectan".

El reconocimiento de la complejidad de la participación en la vida y las políticas públicas se materializó con el Informe temático *Espacio de la sociedad civil*.⁸ En este documento se expande el ámbito de la participación política hacia la definición de *"entornos habilitantes"*, los cuales serían conceptualizados como *"espacios cívicos"*⁹. El informe en cuestión se preocupa especialmente por las formas de medición de la vitalidad de dichos espacios cívicos. Bajo el presupuesto anterior, este informe orienta la definición de los sujetos de participación, las reglas claras de la misma y el acceso a indicadores estables para evaluar la coherencia de la participación.

Como hemos podido observar y a modo de una conclusión temporal, se podría afirmar que aunque la Declaración de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales – UNDROP fue aprobada en 2018, varias de las resoluciones o informes contemporáneos o posteriores en los que se aborda el tema de la participación reforzada en la vida pública no se refieren al campesinado o a los trabajadores rurales de manera

6 Véase Naciones Unidas A/HRC/RES/48/2 <https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/48/2>

7 Véase Naciones Unidas A/HRC/49/42 <https://docs.un.org/es/A/HRC/49/42>

8 Véase Naciones Unidas A/HRC/57/31 <https://docs.un.org/es/A/HRC/57/31>

9 "El espacio cívico es un entorno que permite a las personas y a los grupos participar de forma efectiva en todos los aspectos de sus sociedades. Se basa en canales oficiales y oficiosos para el diálogo y el debate que alimentan la toma de decisiones y la elaboración de políticas, así como en prácticas, comportamientos y normas sociales, entre otros elementos. Un espacio cívico dinámico exige un entorno abierto, seguro y protegido, libre de todo acto de intimidación, acoso o represalia, ya sea en línea o fuera de ella". A/HRC/57/31 Parágrafo 6 pg. 3.

explícita, a pesar de que ya son reconocidos como un sujeto de protección reforzada.

Una notable excepción es la *Observación General 26* del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales que, en 2022, analizó específicamente la importancia de los derechos sobre la tierra para el campesinado y abordó decididamente el tema de la participación, la transparencia y la consulta como principios esenciales para hacer efectivos los derechos sobre la tierra. Sobre este instrumento volveremos en el último punto del artículo.

1.2 Las demandas globales a la participación política campesina

Con el contexto anterior, revisemos brevemente algunos elementos sustantivos de la participación campesina por medio de las aportaciones de la sociedad civil al Grupo de Trabajo de los Campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales - WG de la ONU a lo largo del 2024.

El ejercicio de sistematización del Grupo de Trabajo del Campesinado y otras personas que trabajan en zonas rurales, permite identificar los aportes de la sociedad civil con referencia a cada uno de los artículos de la UNDROP que se mencionan en cada uno de ellos. Para los interesados en este enlace pueden ir al [Display Power Bi de las Consultas 2024 del WG](#).

Como se había mencionado en un inicio, el artículo que está directamente relacionado con la participación política del campesinado y otras personas que trabajan en zonas rurales en la UNDROP es el número 10. La participación de la sociedad civil en el llamado a consultas 2024 del WG de campesinado en la ONU evidenció que Colombia y Filipinas fueron los países que más veces señalaron la preocupación por la participación política en los términos del artículo 10.

El proceso de sistematización de los aportes de la sociedad civil al WG en 2024 también permite agrupar el número de veces que este artículo fue invocado con relación a las áreas geográficas en las que se distribuyen los Grupos de Trabajo en los procedimientos especiales de la ONU. De esta manera un ejercicio descriptivo permite ver las siguientes preocupaciones en torno a la participación política por área geográfica.

África: fue el área geográfica con un mayor número de contribuciones y países que señalaron el problema de la participación política en términos de la UNDROP (9 países)¹⁰. Más allá de la débil atención de la política pública a los pequeños campesinos

10 Lesoto, Eswatini, Burkina Faso, Kenia, Etiopía, Madagascar, Malawi, Zimbabue y Sur África.



y trabajadores familiares; llama la atención, que estas contribuciones señalaron en 2024 de forma reiterativa impedimentos lingüísticos como principal restricción a la participación política, en la medida que sectores importantes de sus poblaciones rurales hablan idiomas indígenas diferentes a los tres idiomas oficiales en los que se traduce la Declaración por el sistema ONU (Inglés, Francés y Español).

Asia: La contribución de Nepal evidencia que a pesar del esfuerzo de organizaciones no gubernamentales por difundir la UNDROP, la situación descrita por las contribuciones muestra que las autoridades no están informadas sobre la Declaración y que los campesinos tampoco tienen un fácil acceso. El caso de Filipinas es interesante porque de acuerdo con la contribución, en el sector político de este país se tiende a manifestar que la UNDROP no es necesaria porque ya existen políticas para incentivar la pequeña producción; sin embargo, no se observa mayor interés por desarrollar la participación política de los sectores vulnerables del campesinado y los trabajadores agrarios.

Europa del Este: Aunque varias contribuciones de esta región también manifestaron tener problemas con los idiomas oficiales de la ONU para acceder a la UNDROP, países como Albania, Rumania y Ucrania lo resolvieron internamente realizando sus propias traducciones. Sin embargo, las contribuciones de los países anteriores también coinciden en cuanto los enormes problemas de participación del pequeño campesinado en la toma de decisiones que los afectan. Así mismo, el caso de Ucrania es interesante porque sugiere que el estado de excepción con motivo de la guerra con Rusia ha significado un desbalance de la política pública y la participación en la toma de decisiones rurales en favor de los grandes propietarios agrarios.

Europa Occidental y otros Estados: Esta región por medio de aportes de países como Alemania, Suecia y Francia manifestó el débil peso en la toma de decisiones de campesinos pequeños o afines a la agroecología en los espacios de participación; así como la captura de la representación política agraria por parte de estructuras sindicales afines con las políticas de los Estados.

América Latina y el Caribe: El caso de Guatemala plantea que aunque existe la participación política por medio de “consultas”, estas no son vinculantes; y, por lo general, las decisiones finales suelen priorizar los intereses de empresas y grandes propietarios. En Cuba se señala la dificultad campesina para participar por fuera de las directrices orientadas por el Estado. Para el caso de Colombia, una primera contribución describe los diversos espacios de participación que se han creado para el campesinado como producto de la reforma constitucional que reconoció a este segmento poblacional como sujeto de especial protección. Mientras que una segunda señala la ausencia de mecanismos de participación ciudadana efectivos que le permita a las comunidades campesinas decidir sobre sus territorios.

Si revisamos los desarrollos globales de la participación política con el estado actual de las demandas del campesinado podemos avizorar hasta qué punto la “participación colectiva” del campesinado contiene en sí misma temas más complejos como el de la “representación”. De igual manera, la participación política del campesinado en las decisiones que los afectan irremediablemente nos conduce a la discusión sobre la posibilidad del campesinado de ser “consultados” desde un punto de vista colectivo. Por las anteriores razones, a continuación proponemos analizar un estudio de caso sobre Colombia, buscando comprender hasta qué punto es necesaria una participación política reforzada para el campesinado y cómo podría estandarizarse a nivel global en armonía con el Art 3 de la UNDROP.

2.

Participación reforzada del campesinado: Definición, fundamentos internacionales y alcances.

Este apartado tiene como propósito definir, fundamentar y proponer el alcance del derecho de participación reforzada de las comunidades campesinas, con base en la normativa internacional relevante y utilizando algunos ejemplos del caso colombiano. En el primer punto se define el derecho de participación reforzada para el campesinado como el resultado de la aplicación de medidas de discriminación positiva que, mediante un enfoque diferencial en los procesos decisorios, busca hacer efectivos los derechos universales de participación del campesinado a pesar de su discriminación estructural.

El segundo apartado pretende definir con fundamento en la normativa internacional cuáles son esos procesos decisorios que exigen un mayor nivel de participación del campesinado y sobre los cuáles se debería garantizar un enfoque diferencial campesino que permita superar la discriminación histórica contra esta población.

Por último se propone la necesidad de crear nuevas instancias y procesos de consulta que garanticen un nivel especial de participación, sobre todo en aquellos casos que pueden generar graves efectos en el goce de los derechos campesinos.

2.1 ¿Qué es la participación reforzada del campesinado? Dimensión política del campesinado, principio de igualdad material y derecho de participación reforzada.

Algunos estudios clásicos reconocen la multilinealidad y multidimensionalidad del sujeto campesino. En otras palabras, reconocen que i) no hay una sola forma de ser campesino, sino que existen diversas líneas de desarrollo histórico y territorial de las comunidades campesinas; y ii) proponen que tampoco hay una sola forma en la que se manifiesta la identidad campesina, por ejemplo la producción familiar de alimentos, sino que existen múltiples dimensiones en las que se manifiesta el hecho de ser campesino (Shanin, 1979). Ahora bien, esto no significa que no existan ciertos rasgos comunes compartidos por las comunidades campesinas del mundo que nos permiten identificarlas como tales. En su obra, Shanin (1979, pág. 12-13) sugiere que uno de esos rasgos definitorios del campesinado podría ser la tendencia al sometimiento a la posición “súbditos” mediante dinámicas de dominación por parte de actores “foráneos” a sus territorios.

Esa visión aunque viene de una lectura clásica, lamentablemente sigue teniendo cierta vigencia. Al menos así lo reconocen dos de los instrumentos más importantes del *soft law* en materia de derechos campesinos, la UNDROP y la Observación General 26 -OG26 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - CDESC de la ONU.

Según los considerandos de la UNDROP, por ejemplo, para la Asamblea General de Naciones Unidas es claro que en general el campesinado vive situaciones agobiantes y de constante vulneración a sus derechos, en sus territorios, por la pobreza, el hambre y la malnutrición. En particular, el preámbulo de esta declaración reconoce que existen factores que dificultan que esta población “pueda hacerse oír” y “defender sus derechos” en especial los relacionados con sus tierras y con los recursos naturales de los que dependen.

Pero, el CDESC en la OG 26 va mucho más allá. Aunque este órgano reconoció condiciones de vulnerabilidad similares a las que identificó la UNDROP, el CDESC intenta explicar las razones de esa vulnerabilidad, en particular indaga por las causas por las que la tierra se gestiona de forma tal que se afectan los derechos de poblaciones como la campesina. Al respecto se señalan fenómenos como la financiarización, los megaproyectos o proyectos de gran explotación a gran escala, el turismo e incluso la indebida implementación de proyectos de conservación ambiental y de mitigación del cambio climático.

Ambos diagnósticos tienen como común denominador el desconocimiento de la capacidad política del campesinado para “hacerse oír” o, en otros términos, para participar en las decisiones que les afectan, sobre todo cuando proyectos, obras o actividades imponen



decisiones sobre sus tierras y sobre los recursos naturales de los cuales las comunidades dependen. Pareciera que se han reducido únicamente al rol de objetos. A meros entes destinatarios de las decisiones políticas de otros, especialmente de los Estados y las empresas. Según otro clásico (Huizer, 1979), la ausencia de participación política efectiva de los campesinos y las campesinas es la causa del fracaso de las políticas de desarrollo rural que se limitan a ver al campesinado como un mero objeto de las políticas del Estado moderno.

Es por eso que cobra vital importancia el reconocimiento de la dimensión política del sujeto campesino. Pues, la afirmación de que el campesinado es sujeto de derechos, tal y como lo hacen la UNDROP y la OG26, requiere que ese reconocimiento venga acompañado de herramientas que le permitan a los sujetos campesinos dejar de ser “súbditos” de los “foráneos” y empezar a ser agentes de sus propios intereses.

A este respecto, y como hemos visto, el ordenamiento jurídico colombiano ofrece un ejemplo muy interesante para pensar una dogmática jurídica de los derechos de participación del campesinado con un carácter propio. En virtud del Acto Legislativo 01 de 2023, la Constitución Política de Colombia en su artículo 64 reconoce la multidimensionalidad del campesinado. Dentro de las dimensiones que se le reconocen a los campesinos en Colombia está la *dimensión política*. Esto implica que, individual o colectivamente, se ejerce la condición de campesino o campesina en términos políticos. En otras palabras, la Constitución colombiana los reconoce como sujetos en la discusión política nacional y tienen la capacidad, y el derecho, de participar en las discusiones políticas, tanto de la nación como de sus territorios.

Ese mismo artículo 64, en su inciso 3, reconoce un amplio catálogo de derechos al campesinado. La mayoría de ellos claramente inspirados en la UNDROP. El conjunto de estas prerrogativas tiene un fin común declarado por la misma Constitución: la materialización de la igualdad en los sujetos campesinos. Vale la pena aclarar que la igualdad es un principio central, no solo en el ordenamiento colombiano, sino que es un principio general del derecho, que tiene un carácter determinante para el goce de los derechos humanos. Así lo consagran los principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que reconocen el derecho a la igualdad y prohíben toda forma de discriminación. Entre los más relevantes se encuentran: los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador; el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; así como los artículos 2 y 3 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los

Pueblos.

El principio de igualdad tiene al menos tres acepciones: la igualdad formal, la igualdad de trato y la igualdad material. La *igualdad formal* se refiere a que todas las personas, en principio, deben ser iguales ante la ley. La *igualdad de trato* se concreta en la prohibición de realizar actos discriminatorios, es decir, que se prohíben violaciones al principio de igualdad formal cuyo propósito sea desconocer derechos humanos. Y la *igualdad material* se refiere a que los Estados tienen una obligación de hacer que implica garantizar progresivamente condiciones materiales para el ejercicio de la igualdad.

El componente material de la igualdad requiere de los Estados la toma de decisiones de discriminación positiva para que los grupos que por su situación fáctica no pueden ejercer la igualdad, gocen de ella. Para garantizar esta forma material de la igualdad, los Estados están en la obligación de desplegar tratamientos diferenciados con el fin de superar la discriminación histórica vivida por grupos marginados o especialmente vulnerables. Esta idea de la igualdad material es consistente con la interpretación que, de las obligaciones contenidas en el PIDCP y en el PIDESC, hicieron respetivamente el Comité de Derechos Humanos en el párrafo 10 de su Observación General 18 y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el párrafo 8 de su Observación General No 20.

Es decir, volviendo al caso del campesinado, el reconocimiento de las dimensiones y derechos del sujeto campesino tiene como objetivo la superación de las condiciones estructurales de exclusión que le impiden ejercer sus derechos de la misma forma que lo haría cualquier otra persona. Por lo tanto, el derecho de participación reforzada es una herramienta que, mediante medidas de discriminación positiva, persigue que los sujetos campesinos puedan ejercer su dimensión política sin que las discriminaciones estructurales que lo afectan le impidan desenvolverse en igualdad de condiciones.

En síntesis, el derecho de participación reforzada es una prerrogativa que le permite a la población campesina exigirle a los Estados medidas de discriminación positiva dentro de los procesos de toma de cualquier decisión que pueda afectarles. Mediante este trato especial, los Estados deben procurar que esta población deje de ser sometida por actores que afecten ilegítimamente el goce de sus derechos sobre la tierra mediante procesos decisorios restrictivos y excluyentes.

2.2 ¿Cuál es el fundamento normativo de la participación reforzada del campesinado? Participación expansiva y derechos sobre la tierra



Como se indicó en el primer capítulo, la participación no se restringe únicamente al ámbito electoral. Así lo reconoció PIDCP que en su artículo 25 establece tres acepciones de este principio. La primera descrita en el literal a de ese artículo, y que se refiere a la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea directa o indirectamente; la segunda descrita en el literal b, que se refiere al derecho a elegir y ser elegido mediante sistemas de voto secreto; y en el literal c, que se reconoce el derecho a acceder al ejercicio de funciones públicas en igualdad de condiciones. Así, es posible afirmar que el derecho de participación implica al menos estos tres elementos y que por lo tanto este derecho va más allá del ámbito del ámbito electoral según lo dispuesto en el artículo 25.a y 25.c.

Según el Comité de Derechos Humanos que, en su condición de intérprete autorizado del PIDCP, emitió la OG 25 en su párrafo 5; este derecho implica el deber de las ramas ejecutiva y legislativa de garantizar que la formulación y aplicación de políticas públicas respete el derecho de la ciudadanía a participar de la gestión pública. Así mismo, el párrafo 8 también señala que dicha participación puede ejercerse en virtud de la capacidad ciudadana de organización para hacerse parte del debate y diálogo público, en condiciones que garanticen el derecho de libertad de expresión, reunión y asociación. Según el Comité los medios por los cuáles se ejerce el derecho a participar serán determinados por la constitución y por las leyes.

Esta idea ampliada de la participación en la dirección de los asuntos públicos ha tenido un fuerte impacto en la doctrina constitucional interna de los países obligados por el pacto. Un ejemplo de ello es la doctrina constitucional colombiana y su idea de participación expansiva. Según esta Corte Constitucional el principio de participación implica un “mandato de optimización” para promover progresivamente nuevos mecanismos para participar (C-150/15), así el derecho de participación no es estático, sino que se extiende continuamente a cada vez más ámbitos de la vida de la ciudadanía.

Desde muy temprano, la Corte colombiana entendió que la conflictividad social era cambiante y se extendía en nuevos horizontes conforme se desarrollaba la vida misma, por lo tanto, aseguró que la democracia también debía ser capaz de expandirse para así encauzar las diferencias sociales dentro de las vías constitucionales (C-089/94). Para el máximo tribunal constitucional colombiano *“se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”* (C-179/02).

Con relación al derecho de participación reforzada del campesinado esto tiene gran importancia, pues como dijimos, este derecho debe entenderse como una facultad amplia que permite demandar del Estado discriminación positiva en todos los procedimientos de toma de decisiones vigentes, e inclusive agregamos, ello podría implicar expandir el ámbito de participación hacia procedimientos administrativos o legislativos en los cuales

el campesinado ordinariamente no ha sido considerado como un actor con capacidad o “dimensión” política, por ejemplo en los procesos de gestión fiscal, o realizar ajustes institucionales, lo que puede implicar la creación de procedimientos especiales para garantizar este derecho de participación reforzada de las comunidades campesinas en las decisiones que puedan afectar sus territorios.

Con base en lo anterior es posible afirmar que el derecho de participación reforzada le permite al campesinado demandar del Estado: i) medidas de discriminación positiva dentro de los procedimientos de toma de decisiones o de formulación de políticas públicas que ya adelanten las ramas ejecutiva y legislativa; y ii) que esas medidas se concreten en la creación de instancias, instrumentos o procedimientos de orden constitucional o legal, específicamente destinados a hacer eficaz su participación en los asuntos que puedan afectarle con mayor intensidad en el goce de sus derechos. Analizaremos cada supuesto.

- ***Medidas de discriminación positiva en procedimientos decisorios o de formulación de políticas públicas.***

Frente al primer escenario vale decir que, al reconocerse la dimensión política del campesinado, consecuencialmente se le reconoce como un actor dialogante con todos los demás actores de la sociedad. Así lo prevén explícitamente la UNDROP y la OG26 al consagrar el derecho de participación campesina en la **toma de decisiones** (Art. 10.2, 11.2) (Pár. 20-21); según aquellos instrumentos, los Estados deben promover su participación, directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia. Por lo tanto, la opinión política del campesinado organizado debe ser tenida en cuenta en todos los asuntos que le puedan afectar directa o indirectamente. La OG26 establece que este derecho incluso debe extenderse hasta procesos en los que se decidan **inversiones** sobre la tierra (Pár.28).

En materia de formulación de **políticas públicas**, por ejemplo, la UNDROP establece que los campesinos y las campesinas tienen derecho a participar activa y libremente, directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en la preparación y aplicación de las políticas, programas y proyectos que puedan afectar su vida, su tierra y sus medios de subsistencia (Art. 10.1). Este derecho se refuerza especialmente en el caso de las **políticas agroalimentarias** (Art. 15.4). Frente al particular, la declaración reconoce que la población campesina tiene el derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios, es decir, reconoce el derecho a la soberanía alimentaria. Y adicionalmente, determina que este derecho también engloba la participación en los procesos más amplios de

adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria. La OG26 agrega la importancia de que las políticas de **Reforma Agraria** deberán ser elaboradas mediante procesos participativos (Pár 37).

Este derecho se refuerza aún más en el caso de las **campesinas**, quiénes han sido excluidas no solamente por su identidad campesina, sino también por ser **mujeres**. Al respecto la UNDROP y la OG26 establecen que los Estados deberán adoptar medidas para erradicar todas las formas de discriminación sufridas por ellas. En particular, establece que ellas tendrán derecho a participar en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo en todos los niveles (Art. 4.2.a), a organizarse (Art. 4.2.e.), a gestionar sus tierras (Pár. 14) y los recursos naturales (Art. 4.2.h).

Sobre la gestión de los **recursos naturales** la UNDROP establece que el campesinado tiene un derecho de participación importante. Señala, por ejemplo, que tienen derecho a participar en la gestión de aquellos recursos que mantienen o utilizan tradicionalmente (Art. 5.1). Esto incluye la participación en la determinación de modalidades para repartir los beneficios derivados de la explotación de los mismos (Art. 5.2.C). En especial, se pone un énfasis en la participación de los beneficios derivados de los recursos fitogenéticos (Art. 19.1.b). La OG26 también reconoce la importancia de los recursos naturales para el goce efectivo de los derechos de los campesinos, los pescadores y los pastores, e insta a los Estados a considerar esta situación como parte de sus obligaciones derivadas del PIDESC (Pár. 35).

Dadas las condiciones de vulneración de derechos del campesinado y en especial, dada la victimización recurrente de la población campesina dedicada a la **defensa de los derechos humanos**, la Asamblea General decidió ratificar que los campesinos y las campesinas tienen derecho, individual y colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales (8.2). Este derecho es muy importante en contextos de conflicto armado debido a que las comunidades campesinas pueden quedar atrapadas en medio de confrontaciones y los actores contendientes suelen descalificar su participación en actividades realizadas en defensa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, por considerar que son instrumentalizados por el bando contrario. El reconocimiento de su dimensión política y de su derecho de participación reforzada es un instrumento para superar esta visión disminuida de los sujetos campesinos y permitirles participar activamente en defensa de sus propios derechos e intereses. Sobre este asunto, la OG26 establece la necesidad de que los Estados consulten a los defensores de derechos humanos para la puesta en marcha de políticas para su protección (Pár. 55). Sobre el derecho de consulta retomaremos más adelante.

La UNDROP también reconoce el derecho del campesinado a gozar del más alto nivel posible de salud física y mental, para tal fin promueve su participación en decisiones

que afectan sus vidas y medios de subsistencia, lo cual incluye la participación en la formulación de **salud y seguridad relacionados con su trabajo** en el entorno rural (Art. 14.1). En la OG sobre este tema se señala que el uso de plaguicidas, fertilizantes y reguladores del crecimiento vegetal o que producen desechos de origen animal y otros microorganismos, ha contribuido a la aparición de diversas enfermedades (Pár. 9).

Sobre el desarrollo de **políticas ambientales** en general, la UNDROP establece que el campesinado tiene derecho a participar en su formulación y ejecución. Particularmente en lo relacionado con políticas para atender el **cambio climático** la declaración le otorga a los campesinos el derecho a contribuir a la formulación y aplicación de políticas, tanto nacionales como locales (Art. 18.3). Así mismo, se establece el derecho a participar ampliamente en las decisiones relativas a la conservación y el uso sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (Art. 19.1.c). La OG26 sobre este asunto comienza por reconocer que estas políticas de conservación inadecuadamente diseñadas y ejecutadas afectan los derechos sobre la tierra del campesinado (Pár. 2.e). Como consecuencia el Comité DESC no solo establece el derecho del campesinado y otros grupos con vínculo especial con la tierra a participar, sino a ser consultados sobre este tipo de iniciativas (Pár. 58).

En lo relativo a **políticas científicas** enfocadas en la producción agrícola, la UNDROP establece como obligación de los Estados el deber de fomentar iniciativas de colaboración equitativas y participativas entre la agricultura y la ciencia para ofrecer una mejor respuesta a las dificultades que enfrenta el campesinado (Art. 25.3), esto en el marco del reconocimiento y la valoración de sus **saberes tradicionales** e **innovaciones propias**, sobre todo en materia de producción agrícola (20.2)(26). Al respecto, la OG26 define como una obligación de los Estados la protección de los usos tradicionales de la tierra (Pár. 35).

Por último, la Asamblea General de la ONU instó a todos los organismos especializados, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, a contribuir a la plena observancia de la declaración, mediante la asistencia para el desarrollo y la cooperación. En este contexto, la UNDROP instó a estos entes a estudiar medios para garantizar la participación de la población campesina en los asuntos que les conciernen (27.1), aquella, además de una invitación a priorizar temáticamente la participación como objeto de estudio, también es una exhortación a estas organizaciones a garantizar mínimos de participación en lo que a ellas corresponda, especialmente de cara a sus competencias en la **implementación de la UNDROP**. Sin lugar a dudas, este es un asunto de interés de las poblaciones campesinas del mundo. Sobre los organismos intergubernamentales, la OG26 reconoció la existencia de obligaciones extraterritoriales de los Estados de respetar y proteger los derechos del campesinado sobre la tierra (Pár 41-45), en particular el comité puso un acento en la necesidad de que las actuaciones de estos entes no vulneren los derechos sobre sus

tierras, dentro de lo cual destaca el derecho a participar en las decisiones sobre estas.

Tabla No. 1.

Medidas de discriminación positiva para el campesinado en procedimientos decisorios o de formulación de políticas públicas.

ASUNTO	ALCANCE	FUNDAMENTO UNDROP	FUNDAMENTO OG26
Participación en la toma de decisiones, especialmente aquellas sobre la tierra.	Reconocimiento del campesinado como actor político con derecho a participar en decisiones que afecten su vida, tierra y medios de subsistencia.	10.2, 11.2	20,21,28
Políticas públicas en general, políticas agroalimentarias y de Reforma Agraria en particular.	Derecho a participar activamente, directamente o mediante organizaciones, en la creación y ejecución de políticas que inciden en sus condiciones de vida.	10.1, 15.4	37
Mujeres campesinas.	Por haber sufrido discriminaciones adicionales se refuerza su derecho a asociarse y a participar en las decisiones relevantes para sus comunidades.	4.2	14
Gestión de recursos naturales.	Participación en el manejo de recursos que tradicionalmente utilizan, así como en la distribución de beneficios de su explotación.	5.1, 5.2.c, 19.1.b	35
Defensa de los derechos humanos.	Derecho a participar en actividades pacíficas para defender los derechos humanos, especialmente importante en contextos de conflicto.	8.2	55

ASUNTO	ALCANCE	FUNDAMENTO UNDROP	FUNDAMENTO OG26
Políticas de salud y seguridad laboral.	Participación en la formulación de políticas de salud y seguridad en el trabajo rural para garantizar el bienestar físico y mental del campesinado.	14.1	9
Políticas ambientales y cambio climático.	Derecho a contribuir en la formulación y ejecución de políticas ambientales y de cambio climático, así como en decisiones sobre recursos fitogenéticos.	18.3, 19.1.c	2, 58
Investigación científica y saberes tradicionales.	Fomento de la colaboración equitativa entre campesinado y ciencia, valorando conocimientos tradicionales e innovaciones campesinas en agricultura.	20.2, 25.3, 26	35
Participación en organismos internacionales.	Exhortación a organizaciones internacionales para garantizar la participación del campesinado en temas que les conciernen, incluso como parte de la implementación de la UNDROP.	27.1	41, 45

Fuente: elaboración propia.

- **Creación de instrumentos de política pública, instancias de concertación y procedimientos especiales para consultar al campesinado.**

Ahora bien, el segundo escenario para el desarrollo de la dimensión política del campesinado supone que, en ejercicio de su derecho de participación reforzada, estos sujetos demanden medidas de discriminación positiva consistentes en la creación de **instrumentos, instancias o procedimientos** diseñados para materializar su derecho a participar en condiciones de igualdad.

Para hacer eficaces las prescripciones normativas sobre la igualdad y la participación, en muchas ocasiones no es suficiente incluir formalmente al campesinado a los

espacios de participación política de los que tradicionalmente ha sido excluido. Las asimetrías y disminuciones a las que estructuralmente han sido sometidas las personas y organizaciones campesinas, hace que, a pesar de que se formalice su integración en los procesos de decisión mediante la adopción de un enfoque diferencial campesino, en ciertas ocasiones los procesos decisorios establecidos sean insuficientes para materializar la participación del campesinado en condiciones materialmente igualitarias.

Las diferencias culturales, la falta de acceso a la información, las brechas digitales, la corrupción y la falta de transparencia, hacen que a veces los procesos ordinarios estén desbalanceados en contra del campesinado. Por lo tanto en esos casos, a pesar de la creación de un enfoque diferencial campesino, las condiciones estructurales de diseño y ejecución de los procesos decisorios puede hacer que esta inclusión termine siendo una mera formalidad. Este riesgo es especialmente grave en decisiones donde el campesinado se juega el goce efectivo de sus derechos sobre la tierra, de los cuáles depende en últimas su pervivencia física y cultural.

Al respecto la OG26 reconoce claramente que, factores culturales y de acceso a la información (Pár.20), así como la corrupción en la administración de las tierras (Pár. 52), pueden ser limitantes graves para el goce de los derechos protegidos por el PIDESC. La UNDROP también señala en su preámbulo que se ha observado a nivel global la dificultad del campesinado para acceder a instituciones estatales competentes para hacer valer sus derechos.

Así mismo, además de reconocer estas situaciones estructurales que afectan al campesinado, la UNDROP prescribe que los Estados deben garantizarles el acceso a información pertinente, transparente, oportuna y suficiente, en un idioma y formato adecuados, para promover su empoderamiento y garantizar su participación efectiva en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia (Ar.11.2). En sentido similar, la OG26 también determina que los principios de participación, transparencia y consulta son esenciales para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el PIDESC, sobre todo en relación a la tierra y establece que es deber de los Estados elaborar leyes, políticas y procedimientos pertinentes para asegurar la transparencia, la participación y la consulta en la toma de decisiones sobre la tierra (Pár.20).

Por eso es necesario que los esfuerzos por reforzar el derecho de participación del campesinado se expandan hasta la creación de mecanismos que sean adecuados a las circunstancias propias del campesinado, constituyéndose así en herramientas que le permitan a los campesinos y las campesinas contar con recursos efectivos para “hacerse oír”, especialmente en lo relativo al cuidado y protección de sus tierras. En términos generales, estas obligaciones y mandatos se pueden cumplir de diversas maneras, sin ánimo de ser exhaustivos y sólo a modo de ilustración proponemos tres tipos de ajuste

institucional posible con base en la experiencia colombiana.

El primer tipo es aquel que implica la creación de **instrumentos de política pública** que faciliten la participación del campesinado y su inclusión en las decisiones de política pública. Uno de los antecedentes de este tipo herramientas tiene que ver con el diseño de herramientas e insumos técnicos para la caracterización estadística del campesinado. Aunque inicialmente el gobierno colombiano se negaba a incluir dentro de sus operaciones estadísticas al campesinado argumentando, entre otras cosas dificultades para conceptualizar el sujeto campesino, como respuesta a un litigio adelantado por organizaciones campesinas de todo el país, la Corte Suprema de Justicia de Colombia llamó la atención de las entidades competentes para que hicieran estudios que ayudaran a caracterizar la situación de la población campesina y, que con base en esos datos, se formulen y ejecuten políticas públicas para la materialización del derecho a la igualdad material de los campesinos (Dejusticia, 2018).

En cumplimiento de estas órdenes, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia convocó un grupo de expertos y expertas que preparó un concepto técnico para definir al campesinado en Colombia (ICAHN, 2020). Este concepto fue la base que le permitió al Departamento Nacional de Estadística, junto con el apoyo del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, hacer un ejercicio de caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano (DANE, 2023) que ha servido como información para visibilizar a las comunidades campesinas en la discusión de los asuntos públicos.

En ese mismo sentido, el Acto Legislativo 01 de 2023 avanzó en la creación de instrumentos de política pública para el campesinado, ya no solamente para caracterizar una línea base, sino como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa. En el largo plazo, este trazador permitirá que las organizaciones campesinas cuenten con datos precisos que les permitan exigir progresividad y no regresividad en la asignación de presupuestos destinados a satisfacer los derechos de esta población en los niveles nacional, regional y local.

2.3 Instancias reforzadas de consulta y participación campesina

A pesar de la importancia de los instrumentos anteriormente referidos, los cuales son indispensables para que el campesinado pueda monitorear la atención coordinada de las obligaciones derivadas del PIDESC y de los mandatos contenidos en la UNDROP, este tipo de herramientas por sí solas no son suficientes para garantizar el derecho de participación del campesinado. Para garantizar el derecho de participación de los campesinos y las campesinas es indispensable contar con la contribución directa de un amplio grupo de organizaciones campesinas representativas de la diversidad política y

cultural de estos sujetos.

Justamente el segundo tipo de ajustes institucionales es aquel que implica la **creación de instancias especializadas** para garantizar la interlocución del campesinado organizado con las autoridades de distintos niveles. Aunque la tradición de este tipo de espacios en Colombia es mucho más larga, uno de los antecedentes más recientes está determinado por procesos de movilización de comunidades rurales que llevaron al Gobierno nacional a crear la Mesa Única Nacional, que por medio del Decreto 870 de 2014, se constituyó en un espacio de participación de las organizaciones reunidas en la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. En desarrollo de esta instancia se instalaron espacios regionales específicamente destinados a promover la participación del campesinado, la Mesa Campesina Cauca, creada mediante la Resolución 1071 de 2018, y cuyo objetivo es propiciar la interlocución, concertación, participación y seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Gobierno nacional con organizaciones campesinas del sur occidente del país como el Comité de Integración del Macizo Clombiano, el Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano, la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria y el Coordinador Nacional Agrario.

Estos escenarios aunque en su momento representaron importantes avances para la inclusión del campesinado en la planeación y ejecución de políticas públicas, tuvieron problemas para materializar los acuerdos alcanzados, haciendo que en muchas ocasiones los compromisos adquiridos por el ejecutivo nacional no se materializaron con la celeridad y eficacia esperada por las comunidades campesinas.

No obstante estos, y otros importantes antecedentes que no se referencian, recientemente se creó una nueva instancia cuyo nacimiento es producto del reconocimiento de los derechos campesinos derivados directa y explícitamente de la UNDROP y del Acto Legislativo 01 de 2023 que modificó la Constitución Política de Colombia. Según el Decreto 1004 de 2024 la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, es la instancia de interlocución y concertación entre el Gobierno nacional y el campesinado para la articulación de las políticas públicas relacionadas con la población campesina con el fin de promover la materialización del derecho a la igualdad de esta población en el marco de su reconocimiento como sujeto de derechos y especial protección constitucional. La Comisión está conformada por los ministros o las ministras del interior, agricultura, ambiente, cultura e igualdad, y por el director o la directora del Departamento Nacional de Planeación; así mismo la integran hasta 54 representantes de las comunidades campesinas.

Sus funciones clave incluyen concertar políticas, proyectos normativos y mecanismos destinados a garantizar los derechos campesinos en una amplia gama de temas, como el acceso a la tierra, territorialidad, servicios básicos, infraestructura rural, agroecología y soberanía alimentaria. También es responsable de concertar proyectos de ley

importantes, como la adecuación de la institucionalidad y los lineamientos de la Reforma Agraria Integral y el Desarrollo Rural. La Comisión concerta la priorización presupuestal y el diseño de herramientas como el trazador presupuestal del campesinado, así como el plan para el reconocimiento de territorialidades campesinas. Adicionalmente, concerta políticas sobre sustitución de cultivos ilícitos y población campesina en áreas protegidas. La Comisión realiza seguimiento a la política agraria, dialoga y concierta soluciones a conflictos, y concierta la inclusión de medidas para el campesinado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Y aunque este tipo de instancias son fundamentales para la participación y concertación en las decisiones que impactan a la población campesina, persisten ciertas dudas sobre el carácter consensual de su diseño, pues en ellas será necesario llegar a consenso entre todos sus participantes. Esto podría plantear serios problemas en casos en los que los temas sometidos a su consideración puedan llegar a afectar gravemente a una o varias comunidades campesinas y sobre los cuales no haya consenso. Por tal motivo, se hace necesaria la creación de procedimientos específicos para casos que supongan grave riesgo para el campesinado.

Ese es justamente el tercer tipo de ajustes institucionales que sugerimos. Los que implican el diseño de **procedimientos específicos para consultar al campesinado** decisiones que puedan impactar grave e irreversiblemente el goce de sus derechos, en especial aquellos que dependen de la tierra que habitan. Para comenzar vale decir que la consulta es un derecho y un principio que va más allá del ámbito de los sujetos étnicos, es decir, este es un derecho cuyas fuentes y alcances no se limitan al Convenio 169 de la OIT (C169/OIT), sino que es un principio y un derecho reconocido de manera amplia por el derecho internacional (Quesada, 2013).

En otras palabras, aunque en Latinoamérica estamos acostumbrados a que la única fuente normativa del derecho a la consulta es el C169/OIT, lo cierto es que este derecho también ha sido incluido en otras fuentes normativas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ahora bien, como consecuencia de la diversidad de fuentes, el derecho a la consulta también tiene una diversidad de sujetos y de contenidos. Esto implica que no todas las expresiones del derecho a ser consultado son iguales, no ostentan los mismos titulares y no tienen los mismos alcances, por lo tanto vale la pena analizar algunas de sus diferencias.

En términos generales la consulta se ha desarrollado como una prerrogativa derivada de las preocupaciones compartidas alrededor de la justicia y la democracia ambiental. Por ejemplo, el Convenio de Aarhus de 1998, cuyo objetivo es contribuir a la garantía del derecho a vivir en un ambiente sano y en virtud del cuál los Estados europeos se obligan a garantizar los derechos de acceso a la información, de participación en la toma de decisiones y de acceso a la justicia en materia ambiental, ha servido de marco para el

desarrollo de una forma genérica de consulta.

Este convenio establece en su artículo 6 procedimientos detallados para dar a conocer previamente a la ciudadanía las actividades que puedan afectar el ambiente, en lenguajes no técnicos y con el deber de los Estados de tener en cuenta los resultados del proceso de participación pública. En particular, el artículo 8 establece que en la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios que puedan tener efecto en el ambiente, se debe garantizar la participación del público en general ya sea de forma directa o mediante órganos consultivos diseñados para tal.

Es por esto que, en cumplimiento de las disposiciones de aquel convenio regional, los gobiernos europeos pueden crear mecanismos para realizar dichas consultas. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en España, por ejemplo, creó órganos de carácter consultivo, es decir no decisorio, para posibilitar el encuentro entre las Administraciones Públicas y los sectores sociales interesados en el cuidado del ambiente. Entre ellos destacan el Consejo Asesor de Medio Ambiente, la Comisión de Cambio Climático, y los Consejos Regionales de Caza, Pesca, Agricultura y Agua, que asesoran, informan y proponen medidas para la sostenibilidad, conservación y gestión racional de los recursos naturales (Castilla-LaMancha, 2025).

En un sentido similar, el Convenio de Escazú de 2018, que aplica en el contexto latinoamericano, prevé como obligación de los Estados partes el establecimiento de espacios apropiados de consulta en los que puedan participar diversos grupos (Art. 6.13). En estos escenarios consultivos los Estados están obligados a promover la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes. Todo esto como una prerrogativa comprendida dentro de derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales (Art.1).

Ya específicamente en el contexto del derecho a la tierra podemos constatar que para la OG26 las obligaciones derivadas del PIDESC no solo consideran el deber de elaborar procedimientos que garanticen el principio de consulta, sino que le dan un lugar “esencial” a la hora de materializar los compromisos adquiridos por los Estados (Pár. 20). En total, la OG26 se refiere a 6 asuntos en los que procede la realización de consultas relacionadas con los DESC y la tierra.

Tabla No. 2.

Asuntos que requieren consulta al campesinado como mecanismo para materializar el derecho de participación según la OG26.

ASUNTO	ALCANCE	FUNDAMENTO OG26
Decisiones sobre la tierra	Decisiones relacionadas con el registro, la administración y la transmisión de tierras. En tales casos, al menos, el contacto con las personas interesadas para iniciar el proceso de consulta debe ser previo a la toma de la decisión que afecte sus derechos sobre la tierra.	20, 21
Desalojos o cambios de uso del suelo	En todas las actividades que impliquen un desalojo de las tierras, el proceso de consulta debe ser necesariamente anterior o previo a dicha situación, deben ser previas, no solamente a la expulsión propiamente dicha, sino que debe anticiparse incluso a cambios en el uso de la tierra que puedan dejar a las personas desprotegidas sin acceso a sus recursos productivos.	20, 24
Protección de tenencias legítimas	Los Estados deberán tomar medidas para que todas las personas gocen de un grado razonable de seguridad en su relación con la tierra, y para proteger a los titulares legítimos de derechos de tenencia contra el desalojo, el desposeimiento ilegal de tierras, la apropiación, el hostigamiento y otras amenazas. Para tal fin las medidas de protección se deberán formular consultando a las personas y los grupos afectados.	27

ASUNTO	ALCANCE	FUNDAMENTO OG26
Segundos ocupantes	El Comité considera que los “segundos ocupantes”, son principalmente compradores de buena fe y personas en situación de vulnerabilidad. Por lo tanto determina que los Estados en caso de que sea necesario desalojarlos, deberán hacer consultas y garantizarles un nivel de vida adecuado.	50
Corrupción	Según el Comité, los Estados tienen el deber de erradicar todas las formas de corrupción en el manejo de la tierra. Para tal fin se sugiere que la consulta, la participación y el respeto del Estado de derecho así como los principios de transparencia y rendición de cuentas, son mecanismos útiles para lograr este fin.	53
Defensores de Derechos Humanos	Para el Comité, los Estados vinculados al pacto están obligados a proteger a los defensores de derechos relacionados con la tierra. Para adelantar dicha obligación el comité sugiere procesos de consulta con esta población.	55

Fuente: elaboración propia.

En concordancia con lo visto hasta ahora, el Comité DESC ha reconocido que ciertos grupos sociales dependen de manera esencial del acceso a la tierra para el ejercicio efectivo de sus derechos protegidos por el PIDESC, y por tanto, merecen especial atención por parte de los Estados. Entre estos grupos se incluyen las mujeres (párr. 13), los pueblos indígenas (párr. 16) y la población campesina (párr. 18). Para estas poblaciones, el Comité identifica por un lado, el derecho a estar informados y a participar activamente en los procesos de toma de decisiones; y por otro, la obligación de los Estados parte del PIDESC de establecer mecanismos adecuados que aseguren la transparencia, la participación efectiva y la consulta informada en asuntos relativos a la tierra (párr. 20).

El Comité subraya una *cláusula general* o *principio* de consulta según el cual las decisiones

sobre la tierra deben ser consultadas, sobre todo en aquellos casos que implican un riesgo de pérdida territorial como consecuencia de decisiones públicas, requieren un estándar reforzado de protección. Este nivel más alto se activa en escenarios que conlleven desalojos o transformaciones en el uso del suelo que puedan privar a las personas —en especial campesinas y campesinos— de los medios productivos indispensables para una vida adecuada. En tales situaciones, la consulta debe llevarse a cabo con carácter previo (párrs. 20 y 24). En los casos que implican posibles desalojos, el Comité también dispone que los procesos consultivos deben contemplar de manera activa todas las alternativas viables con el objetivo de evitar, o al menos mitigar, la necesidad de llevar a cabo el desalojo (párr. 24).

En otros contextos decisorios donde no se configura un riesgo inminente de pérdida territorial, por ejemplo, en decisiones vinculadas al registro, administración o transmisión de tierras, el Comité establece que al menos debe garantizarse un contacto previo con las personas afectadas antes de la adopción de decisiones que incidan en sus derechos sobre la tierra (párr. 21).

En los procesos de restitución de tierras que impliquen el desalojo de ocupantes actuales, el Comité establece una consideración adicional cuando estos últimos actúan de buena fe y se encuentran en situación de vulnerabilidad. En tales casos, el deber estatal de consulta se complementa con la obligación de ofrecer soluciones habitacionales alternas y acceso a servicios sociales que garanticen un nivel de vida adecuado (párr. 50).

Finalmente, el Comité también recomendó la realización de procedimientos consultivos en procesos de formulación y ejecución de políticas públicas. En particular resaltó la necesidad de consultar la formulación de políticas públicas de protección de sistemas tradicionales de tenencia legítima de tierras, observando especialmente los derechos de las mujeres que puedan ser desconocidos en dichos sistemas no estatales, y políticas de protección de defensores de derechos humanos en relación con la tierra. Sobre la ejecución de políticas públicas, resaltó que las consultas son una herramienta para impedir la corrupción en todas sus formas.

Por último, la Asamblea General de Naciones Unidas también reconoció, mediante la UNDROP, el derecho del campesinado a ser consultado en asuntos de su interés. Para la Declaración el estándar de consulta se concreta en 3 asuntos específicos.

Tabla No. 3.

Asuntos que requieren consulta al campesinado como mecanismo para materializar el derecho de participación según la UNDROP.

ASUNTO	ALCANCE	FUNDAMENTO UNDROP
Decisiones que puedan afectar derechos campesinos	Según la UNDROP, los Estados deberán consultar y cooperar de buena fe con la población campesina y trabajadores rurales, mediante sus instituciones representativas, antes de adoptar decisiones que afecten sus derechos. Deberán garantizar una participación activa, libre, informada y significativa, considerando sus aportes, buscando su apoyo y reconociendo los desequilibrios de poder entre las partes involucradas.	2.3
Autorización de uso recursos naturales	La Asamblea General instó a los Estados a que antes de tomar decisiones sobre los recursos naturales utilizados tradicionalmente por poblaciones campesinas garantice tres condiciones: evaluación de impacto social y ambiental, realización de consultas de buena fe conforme y acuerdos justos sobre el reparto equitativo de beneficios derivados de la explotación.	5.2.a
Medidas contra el trabajo forzoso, la esclavitud, la servidumbre y otras formas de explotación	Para evitar que la población campesina sea sometida a trabajo forzoso, trata u otras formas de esclavitud, la UNDROP insta a los Estados a que, en consulta y cooperación con las y los campesinos adopte medidas para protegerlos de la explotación económica, el trabajo infantil y la servidumbre por deudas, especialmente en grupos vulnerables.	13.6

Fuente: elaboración propia.

La UNDROP también establece una *cláusula general* o *principio* de consulta a favor del campesinado en todos aquellos asuntos que puedan impactar el goce de los derechos reconocidos en los 28 artículos de la Declaración. Este derecho se activa de manera previa a la aprobación o aplicación de leyes, acuerdos internacionales o cualquier otra decisión que potencialmente pueda tener estos efectos (Art. 2.3). Aunque el sujeto activo de este derecho son los campesinos y las campesinas en los términos del artículo 1.1 de la Declaración, instrumentalmente la protección de esta prerrogativa implica el reconocimiento de su dimensión organizativa, pues la interlocución y el posible acuerdo se dará con las instituciones u organizaciones que los representan.

La UNDROP aspira a que el proceso consultivo termine en el apoyo de la población campesina a las medidas propuestas, es decir, con consenso. Sin embargo, el estándar sugerido para estos procesos no implica obligatoriamente tal nivel de acuerdo. En su lugar, se propone que los Estados tengan en cuenta las contribuciones del campesinado y garanticen que su participación sea *activa, libre, efectiva, significativa e informada*.

En otras palabras es posible afirmar que la participación reforzada del campesinado en los procesos de consulta, alcanza tal nivel de “reforzamiento” si en ella la población campesina puede participar activamente, es decir, no solamente son sujetos pasivos de la socialización o divulgación de información, sino que tienen la capacidad de interactuar con dicha información y proponer *activamente* alternativas a los proyectos, obras o actividades consultados.

Dicha participación será *libre* si la población campesina, así como las organizaciones que la representan no sufren coacciones, amenazas, presiones o consecuencias negativas, por el hecho de participar o en función del sentido en el cual lo hagan. Además, la participación será efectiva si, aunque no se llegue a un consenso, algunas de las propuestas presentadas por las organizaciones campesinas son incorporadas a la iniciativa consultada, transformándola como producto de la participación. Dichas transformaciones no pueden ser cosméticas o simuladas, sino de buena fe, por lo tanto, deberán ser *significativas*. Finalmente, la consulta debe ser *informada*, en la medida que los campesinos y campesinas tengan acceso a toda la información de forma adecuada a sus particularidades sociales, territoriales, culturales y en especial a los desequilibrios de poder que les afectan.

3.

Estándar de participación reforzada para el campesinado a partir de la experiencia colombiana.

Después de haber esbozado el alcance de la participación política en instancias internacionales, y de haber comprendido lo que implica, de manera concreta, la participación reforzada del campesinado a partir de los postulados de la UNDROP y la OG26, este apartado tiene como propósito exponer la experiencia de los movimientos sociales en Colombia en torno a la exigencia de dicha participación, y analizar de qué manera estas reflexiones han conducido a la formulación de un estándar de participación reforzada con un alcance que trasciende el ámbito nacional.

En primer lugar, se expondrá cómo la lucha por la democracia ambiental en Colombia abrió el camino para transformar el sistema jurídico y avanzar hacia el reconocimiento del derecho a una participación expansiva. El análisis se centrará en el papel desempeñado por la población campesina en dicha lucha, dado que ha sido una de las más afectadas por la amenaza extractivista en el país. No obstante, esta población no ha contado con mecanismos específicos de participación que reconozcan su doble condición: como sujeto político relevante y como sujeto vulnerable, debido a la discriminación histórica que ha enfrentado.

En segundo lugar, se presentará una propuesta de estándar de participación reforzada a partir de la creación de nuevos procedimientos o mecanismos de participación que surgen de una iniciativa legislativa en Colombia, pero que, en últimas, plantean unas condiciones que deberían ser aplicables a nivel internacional y que efectivamente buscan materializar el derecho a participar de la población campesina en condiciones de igualdad.

3.1 Procesos de lucha por la justicia y democracia ambiental

Como punto de partida para comprender la experiencia colombiana en torno a la exigencia de la participación campesina, es fundamental señalar el histórico desconocimiento del campesinado como sujeto político por parte del Estado. Esta exclusión se manifestaba,

entre otros aspectos, en la ausencia de un reconocimiento explícito de la población campesina en el articulado inicial de la Constitución Política de 1991, en el reiterado rechazo a las iniciativas que buscaban su incorporación constitucional desde un enfoque de derechos, y en la abstención del gobierno de Iván Duque durante la votación de la UNDROP en Naciones Unidas.

A pesar de esto, en el país se han logrado avances con la manifestación oficial del actual Gobierno de implementar la UNDROP, la cual amplía los instrumentos disponibles para disputar el modelo de desarrollo que ha arrasado con la vida campesina (Tacha, 2019), y con la modificación del artículo 64 de la Constitución Política que reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección¹¹, incluyendo su dimensión política. Como se mencionó, allí se incluyen gran parte de los derechos de la UNDROP, dentro de los que resaltamos el derecho a la participación reforzada, a la tierra, al territorio, a bienes y servicios básicos, a los recursos naturales y la diversidad biológica y a la asistencia técnica. Además, se reconoció la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado y su particular relacionamiento con la tierra que lo distingue de otros grupos sociales.

Sin embargo, el camino recorrido para lograr estos avances no ha sido fácil, y el movimiento social ha desempeñado un papel fundamental. En particular, resulta importante destacar la experiencia relacionada con las demandas y necesidades de participación de los movimientos campesinos en Colombia, las cuales se han concretado, por ejemplo, en el uso de instrumentos legales como la consulta popular, empleada para limitar la implementación de proyectos extractivos en sus territorios y, con ello, preservar su arraigo y formas de vida. La experiencia en torno a la consulta popular es especialmente relevante, ya que la apropiación de este mecanismo de participación generó una transformación en el alcance y reconocimiento del derecho a la participación en el país, lo que puede resultar clave para su aplicación en otros contextos.

Esta experiencia surge como respuesta a la imposición, por parte del Estado, de una gran cantidad de proyectos mineros y de hidrocarburos en casi todo el país, mediante la entrega discrecional de títulos y concesiones, sin participación ciudadana general y, mucho menos, de la población campesina, a pesar de ser uno de los grupos sociales más directamente afectados. Entre los años 2001 y 2011, el 40% del territorio colombiano se encontraba concesionado o en trámite de concesión para el desarrollo de actividades extractivas (Peace Brigades International, 2011). Esta situación generó, a su vez, la vulneración de otros derechos, al permitir el avance de intereses corporativos sobre los territorios sin que las comunidades campesinas pudieran incidir en decisiones que potencialmente transformaban de forma radical los entornos naturales de los cuales dependían.

11 Véase la reforma al artículo 64 de la Constitución, mediante el Acto Legislativo 01 de 2023.

Ante este panorama, las comunidades campesinas afectadas por el extractivismo se apropiaron del mecanismo de la consulta popular, creado por el artículo 103 de la Constitución Política de 1991 y reglamentado por la Ley 1757 de 2015, con el fin de defender sus territorios y su vocación campesina. Este mecanismo de participación ciudadana permite que las decisiones adoptadas mediante votación popular sean de obligatorio cumplimiento. Así, entre 2013 y 2018, diversas comunidades y procesos sociales -varios de ellos articulados al Movimiento Nacional Ambiental, al cual nos referiremos en detalle más adelante- se movilizaron y activaron vías jurídicas para poder incidir decidir sobre el futuro de sus territorios. En particular, se realizaron diez consultas populares a nivel municipal, en las que se preguntó a la ciudadanía si estaba de acuerdo o no con la realización de determinadas actividades extractivas.

En el año 2013 se realizaron consultas en los municipios de Piedras (Tolima) y de Tauramena (Casanare). En el año 2017 se realizaron siete consultas populares en los municipios de Cabrera (Cundinamarca), Cajamarca (Tolima), Cumaral (Meta), Arbeláez (Cundinamarca), Pijao (Quindío), Jesús María y Sucre (Santander). En el 2018 se realizó la última consulta en el municipio de Fusagasugá (Cundinamarca).

Dentro de estos procesos es de resaltar la consulta popular de Cajamarca, votada el 26 de marzo de 2017, pues representó un hito para la participación ciudadana en Colombia sobre lo que puede lograr una comunidad campesina organizada frente a la defensa de sus derechos. Bajo el liderazgo del Comité Ambiental y Campesino de Cajamarca y Anaime y el Colectivo Socio-Ambiental Juvenil de Cajamarca, por primera vez se utilizó el mecanismo de participación ciudadana de la consulta popular de iniciativa ciudadana, y se logró suspender un proyecto minero de oro de la magnitud de La Colosa por una decisión ciudadana. Fueron más de 6.000 personas (98.78%) que expresaron su decisión de mantener la vocación campesina histórica del municipio, que los ha hecho conocidos por ser la “Despensa Agrícola” de Colombia y generó inspiración para las otras consultas populares que se darían posteriormente.

Además, se realizaron al menos 11 consultas autónomas y legítimas en otros municipios¹², las cuales tuvieron origen en los municipios del Macizo colombiano (norte de Nariño y sur del Cauca) en donde las comunidades decidieron realizar sus propias consultas como un ejercicio político y simbólico de toma de decisiones sobre la vocación de sus territorios frente a la amenaza extractivista y un ejercicio de protesta por los obstáculos presentados para la financiación y convocatoria de las consultas formales (García-Herreros, 2023). Estas consultas han hecho parte de un largo proceso de disputa por la autonomía territorial que han generado la constitución de los Territorios Campesinos Agroalimentarios que

12 Las consultas populares autónomas y legítimas fueron iniciativas democráticas, de resistencia y protesta, gestionadas por la ciudadanía por fuera de los procedimientos estatales, por lo cual, no tienen efectos jurídicos que puedan ser exigibles.



buscan que las comunidades campesinas no solo puedan oponerse a amenazas externas, sino que puedan planear directamente el futuro de sus territorios. Actualmente, los TECAM son reconocidos por el Estado colombiano como una territorialidad campesina en los términos del artículo 64 de la Constitución¹³ y representan un encuentro entre legitimidad y legalidad en la lucha por la producción de alimentos en condiciones dignas y en el buen vivir campesino (Duarte et al. 2024).

Retomando la apropiación social del mecanismo de participación de la consulta popular, es clave mencionar que esta funcionó como un canal entre la ciudadanía y la institucionalidad para atender las demandas por una participación vinculante del campesinado frente al extractivismo, dada la magnitud de las afectaciones para sus formas de vida. Si bien la consulta popular no contempla escenarios deliberativos, pues se centra en la votación de la pregunta, en la práctica propició amplios procesos de discusión y movilización ciudadana previos a la votación, en los cuales se trasladó la discusión sobre la viabilidad de los proyectos extractivos del Estado central a la ciudadanía, principalmente de arraigo campesino.

Además de esto, el uso activo de la consulta popular para limitar proyectos extractivos en buena medida por parte de la población campesina afectada, así como los correspondientes procesos de movilización y discusión ciudadana que lo acompañaron, llevaron a la Corte Constitucional la discusión sobre si la ciudadanía tenía la posibilidad de decidir sobre la vocación de sus territorios, donde se produjo un profundo proceso de ampliación progresiva del alcance y contenido del derecho a la participación ambiental.

Entre los años 2013 y 2017, la Corte Constitucional emitió importantes sentencias como la T-135 de 2013, C-123 de 2014, T-445 de 2016, C-273 de 2016, C-035 de 2016, C-389 de 2016, y SU-133 de 2017. En estos fallos se reconoció, entre otros: la titularidad del subsuelo en cabeza del Estado, entendiendo que los municipios también hacen parte del Estado; la competencia de los municipios para convocar y llevar a cabo consultas populares sobre temas mineros y de explotación de hidrocarburos; la facultad de los municipios de prohibir las actividades mineras dentro de su territorio; el derecho de toda la ciudadanía a la participación sobre los proyectos que puedan afectar al ambiente; el derecho especialísimo de las comunidades afectadas por proyectos extractivos a participar de manera activa y eficaz en todas las etapas de dichos proyectos; y el derecho de la ciudadanía a participar en consultas populares ambientales.

En ese periodo también fue proferida la sentencia C-077 de 2017 en la cual se había consolidado el reconocimiento de los derechos del campesinado hasta ese momento

13 Véase el Decreto 780 de 2024.

en lo que se denominó *Corpus Iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este cuerpo incluye, entre otros, los derechos a la vida digna, el mínimo vital, el trabajo, el territorio, la alimentación, la libertad de asociación y la participación, el cual no cuenta con mucho desarrollo en esta sentencia.

A lo largo de esta evolución jurisprudencial, la Corte fue ampliando el reconocimiento del carácter universal y expansivo del principio democrático, incluyendo nuevos ámbitos de aplicación más allá de los mecanismos representativos, profundizando su vigencia y reconociendo su aplicación en contextos de conflictividad social.

Esta ampliación de las garantías democráticas no se trató de una simple concesión del Estado frente a la conflictividad generada por el extractivismo, sino que fue producto de la articulación entre la movilización campesina y la movilización juvenil en las ciudades, generando profundos procesos de deliberación ciudadana. No podemos hablar de concesiones cuando la movilización por ampliar las condiciones de participación se enmarcó en una disputa frente al Estado por la financiación, la convocatoria y el reconocimiento de los resultados de este mecanismo legal. A pesar de que las consultas populares estaban contempladas en las normas vigentes, el Gobierno nacional utilizó todos los medios disponibles para evitar su uso como límite de los proyectos extractivos.

Dentro de las estrategias utilizadas, cabe recordar los pronunciamientos del presidente Juan Manuel Santos y de funcionarios del Estado, quienes abiertamente se pronunciaron en contra de las consultas populares en temas extractivos¹⁴. Por su parte, el Ministerio de Hacienda se negó a garantizar la financiación de las consultas populares argumentando falta de recursos (Muñoz y Peña, 2019) y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicitó la nulidad de la sentencia T-445 de 2016 en la que se consolidó la línea jurisprudencial que estableció que la ciudadanía sí podía prohibir actividades extractivas en sus territorios mediante la consulta popular.

Es importante mencionar que esta disputa se dio en un contexto de presión mediática

14 En el 2013, Santos mencionó: “la posición es clara: esas consultas son ilegales y no tienen ningún efecto legal. El subsuelo es de todos los colombianos. Aquí no hay lugar a discusión”. El Espectador, ‘Se puede ganar en primera vuelta’: Santos, 21 de diciembre de 2013, disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/se-puede-ganar-primera-vuelta-santos-articulo-465498>.

y crítica a la Corte Constitucional por la evolución garantista de sus fallos, la cual fue posicionada como enemiga del desarrollo del país y generadora de inseguridad jurídica para la inversión¹⁵.

Es en este contexto en que la Corte Constitucional a través de la sentencia SU-095 de 2018 frenó el uso de la consulta popular como el único mecanismo efectivo para que la población campesina decidiera sobre sus territorios. Esta Corte desconoció su propio precedente fijado hasta el 2017, al determinar que las consultas populares no son un mecanismo idóneo para decidir sobre las actividades del subsuelo, generando regresividad frente a los postulados democráticos.

A pesar de la regresividad de la Corte, las consultas populares representaron un hito del alcance de la movilización ciudadana para transformar los mecanismos de participación existentes, en los cuales se disputaron la justicia y la democracia ambiental para sus territorios. Se trató de un ejercicio propio de la democracia ambiental, entendida como esa toma colectiva de decisiones que se caracteriza por ser participativa y ecológicamente racional, teniendo en cuenta los intereses sociales en el largo plazo y la profundización de los derechos civiles existentes (Mason, 1999).

Justamente desde los procesos de movilización campesina y juvenil alrededor de las consultas populares se logró poner en discusión problemáticas complejas a través del lenguaje común, que permitieron un entendimiento compartido, respetando las distintas condiciones ecológicas y sociales de los participantes. Especialmente porque las apabullantes votaciones en contra de las actividades extractivas fueron la consecuencia de amplios procesos de información y discusión ciudadana alrededor de los beneficios y perjuicios de la extracción minera y de hidrocarburos en sus territorios, incluyendo la dimensión social, en la que se consolidó la defensa de la producción de alimentos, y la

15 Importantes medios con gran alcance en Colombia como la Revista Semana y el diario El Espectador publicaron, entre otros, los siguientes artículos que dan cuenta de esta presión:

Revista Semana, "La Corte Constitucional versus los empresarios", 15 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/fallos-del-la-corte-constitucional-impactan-el-desarrollo-economico-en-las-regiones/499115>.

Revista Semana, "Minería, en su laberinto", 28 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.semana.com/economia/articulo/mineria-reclama-mayor-seguridad-juridica-en-medio-de-elecciones/565226>.

El Espectador, "Minería, asediada por inseguridad jurídica", 8 de mayo de 2017, disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/mineria-asediada-por-inseguridad-juridica-articulo-692890>.

El Espectador, "Consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley": Gobierno, 27 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/consulta-minera-en-cajamarca-no-tiene-la-capacidad-de-cambiar-la-ley-gobierno-articulo-686515>.

ambiental en la que se abanderó la defensa de la vida, el agua y el territorio.

De esta forma, la disputa alrededor de lograr una participación vinculante a través de las consultas populares la entendemos como un ejercicio de democracia ambiental, pues en este proceso se han integrado no solo elementos democráticos, sino que se ha puesto en el centro la relevancia de la justicia ambiental, bajo el entendido de que son dos procesos políticos que se refuerzan mutuamente, pues el fortalecimiento de la democracia requiere condiciones ecológicas y sociales favorables (Mason, 1999).

En ese sentido, las necesidades de participación y garantía de derechos de las comunidades campesinas frente a la imposición del extractivismo en Colombia se ha dado a partir de una apuesta por la garantía de mecanismos vinculantes que garanticen la participación de forma más adecuada que las perspectivas puramente democráticas, pues pone de presente la importancia de los territorios y de la naturaleza, para la subsistencia y desarrollo de las formas de vida campesina. Además, tiene en cuenta su dimensión ambiental, es decir, la interdependencia y coproducción que estas comunidades tienen con los ecosistemas que habitan, las cuales evidencian la importancia de la autonomía como la base de las formas de vida campesina y un elemento fundamental de sus luchas (Van der Ploeg, 2013).

Es por esto que, como lo veremos más adelante, la apuesta por la creación de nuevos mecanismos promovida por el Movimiento Nacional Ambiental tras la sentencia SU-095 de 2018 surge a partir de los entendimientos alrededor de la democracia y la justicia ambiental que se construyeron en el proceso de defensa de las consultas populares y que se profundizaron en el Proyecto de ley de Democracia Ambiental.

3.2 Hacia una propuesta de estándar de participación reforzada del campesinado

En el contexto previamente descrito, marcado por un movimiento social fuerte y por exigencias claras frente a la violación de los derechos de la población campesina y a los vacíos de su participación en la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan, el Movimiento Nacional Ambiental -que reúne a 107 organizaciones de aproximadamente 48 municipios y 17 departamentos de Colombia-, liderado e impulsado por el Colectivo Socio-Ambiental Juvenil de Cajamarca (Cosajuca) y con el apoyo jurídico del Centro Sociojurídico Siembra¹⁶, decidió emprender un camino con miras a proponer una

16 Se destaca la participación y el rol activo de las organizaciones Censat Agua Viva, Amar es Más y el Comité por la defensa del agua, la vida y el territorio del Cauca.

iniciativa legislativa que estableciera mecanismos específicos para la participación del campesinado en decisiones relacionadas con el desarrollo de proyectos mineros y de hidrocarburos; es decir, decisiones que, en últimas, impactan grave e irreversiblemente el goce de sus derechos, en especial en aquellos que dependen de la tierra que habitan.

Este proceso organizativo implicó la consolidación de una propuesta iniciada en 2020, que ha atravesado varios años de deliberación, diálogo, discusión, definición de acuerdos y construcción colectiva, así como de múltiples espacios de retroalimentación con actores clave del ámbito académico, la sociedad civil y el Congreso de la República. La propuesta parte del reconocimiento de la multidimensionalidad del campesinado y de las diversas experiencias de poblaciones campesinas excluidas y violentadas por la imposición de proyectos extractivos, así como del desconocimiento de las consultas populares. No obstante, se sustenta en una premisa común: las comunidades campesinas carecen de mecanismos específicos de participación para decidir sobre sus territorios.

Dicho esto, la propuesta se plasmó en lo que se conoce como el “Proyecto de Ley de Democracia Ambiental”¹⁷ y plantea unos mecanismos de participación que parten de mecanismos existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, como lo son el cabildo abierto y la audiencia pública, pero que establecen unas condiciones y características especiales para, no solo consultar a la población campesina, sino incluso para que sus decisiones sean vinculantes en algunos escenarios concretos. La iniciativa parte de un entendimiento integral de la democracia ambiental como fundamento mismo del Estado garante de los derechos del campesinado, y no como un simple conjunto de procedimientos participativos.

Se trata de una propuesta que surge, en parte, de múltiples procesos territoriales con poblaciones campesinas que han tenido que enfrentar la ausencia de la igualdad material a la que previamente nos hemos referido. Desde esa realidad, se plantea una demanda por el reconocimiento de sus derechos y de su dimensión política, con el fin de exigir una participación reforzada, no solo en los términos establecidos por los instrumentos normativos internacionales -propiciando ese lugar “esencial” para el campesinado en los procedimientos que garantizan el principio de consulta, conforme a lo señalado en la OG26-, sino también mediante elementos adicionales orientados a reconocer el poder soberano que reside en el pueblo y la necesidad de avanzar hacia formas de participación con carácter vinculante.

Entonces, sin desconocer que la iniciativa legislativa plantea unas propuestas concretas para la participación reforzada del campesinado en unos escenarios específicos, como lo

17 Este proyecto se presentó por primera vez ante el Congreso de la República en el 2021 y desde ese año se ha seguido presentando en el Congreso de la mano del Representante a la Cámara Juan Carlos Losada. Actualmente, se encuentra radicado bajo el número 017 de 2024C.

son el desarrollo de proyectos mineros y de hidrocarburos, lo cierto es que las reflexiones que se han generado en torno a su construcción brindan elementos para poder avanzar hacia un estándar de participación reforzada del campesinado en aquellos casos en los que se impactan grave e irreversiblemente el goce de sus derechos.

Este estándar se enmarca en lo que hemos venido señalando como esas medidas de discriminación positiva que conllevan a ajustes institucionales relacionados con la creación de **procedimientos específicos para consultar al campesinado**, y contempla los siguientes aspectos:

- ***Comprensión informada e integral del territorio campesino***

Como se ha señalado en múltiples escenarios, incluyendo el artículo 11.2 de la UNDROP, la participación efectiva solo es posible en la medida en que exista información previa, clara, suficiente, verificable, precisa, idónea, necesaria, disponible, accesible y gratuita para las comunidades campesinas y para los demás actores que deben estar involucrados en el proceso de toma de decisiones. Hablar de una comprensión integral implica que la información a la que se debe acceder, analizar, discutir y considerar provenga de una lectura completa y temprana del territorio, en clave de ordenamiento territorial y desde una comprensión social y cultural del mismo.

Por ejemplo, cuando se va a decidir sobre el desarrollo de un proyecto extractivo, lo que comúnmente se ha hecho es basar la decisión en el potencial minero-energético de un determinado territorio. Sin embargo, desde esta propuesta, y en coherencia con lo señalado por la UNDROP, lo que se plantea es la necesidad de que en los procesos de consulta se puedan comprender las diferentes dimensiones del territorio (ambiental, cultural, social, política y económica) y analizar qué implicaciones tiene la decisión en cada una de ellas, especialmente en relación con la población campesina que lo habita.

En esta lógica, hay que tener en cuenta que no se trata solamente de aumentar el grado de participación en el marco de los procesos de consulta basados en información científica, porque eso no genera ninguna garantía de decisiones más adecuadas y transparentes (Jasanoff, 1996). Por el contrario, se trata de repensar los mecanismos de toma de decisiones para que las discusiones y análisis giren en torno al conocimiento de los riesgos ambientales y del territorio que también poseen las comunidades que lo habitan, y para que se logren espacios de confianza que puedan contribuir a atender los mandatos democráticos de las comunidades campesinas.

Es decir, decidir sobre un proyecto extractivo -o sobre cualquier otra acción que pueda afectar el territorio y comprometer grave e irreversiblemente el goce de los derechos campesinos- no puede sustentarse únicamente en la existencia de recursos disponibles para explorar y explotar, ni en los posibles beneficios económicos que se derivan de

determinada actividad. Se requiere identificar el contexto territorial de forma amplia y comprender el impacto real de la decisión en todas sus dimensiones.

Esto debe ir acompañado del reconocimiento específico de la dimensión política del sujeto campesino y de la especial protección de la que es titular, con el fin de que las discriminaciones estructurales que lo han afectado le impidan desenvolverse en igualdad de condiciones. Por ello, al considerar las distintas dimensiones del territorio, es fundamental prestar especial atención al particular relacionamiento que el campesinado tiene con la tierra, así como a sus formas de territorialidad campesina y a las condiciones históricas, culturales, organizativas, geográficas y demográficas que lo distinguen de otros grupos sociales.

- La existencia de procesos deliberativos para garantizar la participación reforzada

La participación reforzada implica un cambio en la forma en que tradicionalmente se han concebido los mecanismos e instrumentos de participación establecidos en distintas instancias. No se trata de un simple requisito procedimental destinado a legitimar decisiones -basado, en muchos casos, en la simple socialización de información o incluso de decisiones previamente adoptadas-, sino de un proceso que debe abordarse desde la complejidad propia de un proceso democrático.

Esto supone reconocer que la participación incluye la creación de mecanismos de consulta para la deliberación libre de interferencias, la existencia de espacios autónomos para las comunidades campesinas, la existencia de espacios de diálogo entre los diversos actores institucionales y las comunidades campesinas, la convivencia de posturas y opiniones diversas, la promoción de un diálogo horizontal con la población campesina, y la búsqueda activa de consensos, reconociendo también las diferencias legítimas en torno a prioridades y necesidades tanto locales como nacionales.

En esta lógica, y atendiendo nuevamente a la dimensión política del campesinado, los campesinos y las campesinas deben ser reconocidos como actores dialogantes que participan activamente en los procesos de deliberación. Esta deliberación se concreta en la interlocución entre los distintos actores relevantes para la discusión, basada en una información amplia e integral del territorio -en los términos previamente descritos- y en escenarios que transforman el rol pasivo y meramente receptivo que históricamente se ha impuesto al campesinado en los espacios de participación. En su lugar, se propone un rol activo y decisorio, sustentado en el reconocimiento de la especial protección que le es atribuible al campesinado y en su particular concepción territorial campesina.

- **La participación reforzada en clave de un derecho a decidir**

La participación reforzada del campesinado debe transformar la manera en la que se ha desarrollado la toma de decisiones y en poder de quién radica dicha facultad. Las discusiones han girado principalmente en torno a asuntos procedimentales del marco de actuar del Estado, por ejemplo al señalar que existen unas competencias en cabeza de determinadas autoridades, y en que las comunidades no tienen dichas competencias. Sin embargo, es importante comprender que el análisis se debe hacer en clave de derechos, y no en clave de la distribución de competencias del Estado. Es decir, el sustento está en los derechos de la población campesina y en el principio constitucional, según el cual, la soberanía reside en el pueblo.

Se trata de un derecho a decidir, sobre todo en el marco de democracias participativas, en las que se entiende la democracia como un principio expansivo, que debe ir ampliándose a distintas esferas de la vida social, política, económica y cultural, y en las que la democracia, en su expresión participativa, debe ser activa y eficaz. Como se señalaba en el acápite anterior, el nivel de “reforzamiento” de la participación de la población campesina, no puede restringirse únicamente a una socialización de impactos, sino que se busca avanzar a que las posturas y opiniones de las comunidades tengan efectos y consecuencias en las decisiones.

Desde esa lógica, la aspiración de la UNDROP de contar con procesos consultivos que terminen en el apoyo de la población campesina a las medidas propuestas, es decir, con consenso, resulta limitado. Se debe aspirar a contar con escenarios en los que las comunidades campesinas no solo tengan un rol protagónico en la toma de decisiones, en clave de contribuir al consenso, sino que eventualmente puedan tener la decisión final, después de ese proceso deliberativo, con las particularidades que ya se mencionaron.

Por ejemplo, partiendo de las reflexiones a nivel internacional y nacional relacionadas con la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades étnicas, y del reconocimiento del principio de precaución en materia ambiental, el proyecto de ley también contempla unos supuestos en los que las decisiones ciudadanas deben ser obligatorias: (i) cuando la decisión a tomar implique el traslado o reubicación de las comunidades; (ii) cuando haya almacenamiento o depósito de materiales peligrosos o desechos tóxicos en el territorio; (iii) cuando se trate de medidas de alto impacto social cultural y ambiental que amenacen los medios de vida de las comunidades, y; (iv) cuando no exista certidumbre científica sobre los impactos ambientales y para la salud pública de la actividad.

Este tipo de criterios son solo algunos de los que se proponen para la vinculatoriedad de las decisiones que adoptan las comunidades campesinas como parte del estándar, y que deberían contemplarse independientemente del sector, obra o actividad que se planea



realizar. Pero, en últimas, de lo que se trata es de identificar esos escenarios en los que los impactos a la población campesina son tan graves e irreversibles que no basta con garantizar esa consulta y su rol activo en dicho proceso.

Dicho esto, el estándar de la participación reforzada propuesto se nutre de lo señalado por la UNDROP respecto de esa *cláusula general* o *principio* de consulta a favor del campesinado en todos aquellos asuntos que puedan impactar el goce de los derechos reconocidos en los 28 artículos de la Declaración, y de lo señalado en la OG26 sobre las obligaciones derivadas del PIDESC respecto de ese lugar “esencial” que tiene esa consulta, pero propone un alcance aún mayor.

En ese sentido, el alcance de la participación del campesinado debe ser proporcional a la eventual amenaza, a su autonomía y supervivencia. Especialmente el carácter reforzado de la participación implica que en caso de que existan afectaciones graves que amenacen con la desaparición de una población campesina en particular o que amenace de forma grave su autonomía, el estándar no puede ser otro que el de obligatoriedad para el Estado de la decisión campesina.

En últimas, se trata de una participación reforzada del campesinado en los procesos de consulta, que alcanza tal nivel de “reforzamiento” cuando la población campesina dispone de un espacio de diálogo a partir de la comprensión informada e integral de territorio; cuando participa activamente como sujeto político y actor dialogante en el proceso deliberativo; y cuando, en consonancia con el principio de soberanía popular de los Estados democráticos, ejerce el derecho a proponer activamente alternativas que puedan ser efectivamente adoptadas. Es decir, tiene el derecho a que su participación sea vinculante, a partir de ese proceso deliberativo informado, en aquellos casos en los que se impactan grave e irreversiblemente el goce de sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Castilla-La Mancha. (2025). DG de Economía Circular y Agenda 2030: Órganos de consulta y participación en medio ambiente. <https://www.castillalamancha.es/node/172343>
- DANE (2023). Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas-casen/doc-CASEN-CaracsociodemoCampesinadoCO.pdf>
- Dejusticia (2018). El campesinado sí cuenta para la Corte Suprema. <https://www.dejusticia.org/el-campesinado-si-cuenta-para-la-corte-suprema/>
- García-Herreros, N. (2023). Las consultas populares en Colombia: empoderamiento, reacción y resistencia. Colombia Internacional, no. 114: 39-64. <https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.02>
- Heyns, C., Viljoen, F. y Murray, R. (Eds.). (2001). The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level. Kluwer Law International. <https://lawcat.berkeley.edu/record/287262>
- Huizer, G. (1979). Desarrollo comunitario, reforma agraria y participación política. En Shanin, Teodor (Comp.). (1979). Campesinos y sociedades campesinas. México: Fondo de Cultura Económica. https://espai-marx.net/elsarbres/wp-content/uploads/2020/02/Shanin_Teodor_Campesinos_y_Sociedades_Campesinas_pdf.pdf
- ICAHN (2020). Conceptualización del campesinado en Colombia: Documento técnico para su definición, caracterización y medición.
- Jasanoff, S. (1996). The dilemma of environmental democracy. Issues in Science and Technology, 13(1), 63-70.
- Joseph, S., y Castan, M. (2013). The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary. Oxford University Press.
- Landman, T. (2006): Studying Human Rights. Routledge. <https://archive.org/details/studyinghumanrig0000land>

- Mason, M. (1999). Environmental democracy: a contextual approach. Earthscan Publications Ltd.
- Muñoz, M. T. y Peña, J. (2019) Estudio de caso: Auge y decadencia de las consultas populares como mecanismo de participación y refrendación de la voz ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Foro Nacional por Colombia.
- Nowak, M. (2005). UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary. Engel Publishers.
- Peaces Brigades International. (2011). El “boom” minero energético. En P. B. International, Minería en Colombia: ¿A qué precio? Obtenido de https://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/colomPBla/111122_boletin_final_web.pdf
- Quesada, C. (2013). Derecho a la Consulta Previa para comunidades campesinas. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/12201/701683.2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Shanin, Teodor (1979). Introducción. En Shanin, Teodor (Comp.). (1979). Campesinos y sociedades campesinas. México: Fondo de Cultura Económica. https://espai-marx.net/elsarbres/wp-content/uploads/2020/02/Shanin_Teodor_Campesinos_y_Sociedades_Campesinas_pdf.pdf
- Tacha, V. (2019). El mundo campesino tiene una declaración de derechos: reflejos de una lucha por existir. Revista Semillas, No. 73/74 – diciembre de 2019, 52–56. https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/0ccc57454a31b3c038b4b92d620f7f60/revista-semillas-73-74_web-2.pdf
- Van der Ploeg, Jan Douwe. 2013. “Nuevos campesinos, campesinos e imperios alimentarios: trayectorias de desarrollo rural en el mundo”. Icaria Editorial. 19-88.

Dejusticia



OBSERVATORIO
DE TIERRAS

