

CAPÍTULO 4

Comunidades campesinas y la aplicabilidad de la consulta previa

*Peasant Communities and Applicability
of Prior Consultation*

*Comunidades camponesas e
aplicabilidade da consulta prévia*

*Margarita María La Rota Almario⁴⁰
Gloria Clemencia Amaya Castaño⁴¹*

Resumen

Las comunidades campesinas son actores sociales importantes en el desarrollo de políticas y lineamientos para el fortalecimiento de las actividades económicas y productivas del país. Sin embargo, existe sobre ellas un alto grado de desconocimiento que invisibilizan sus particularidades culturales y socioeconómicas y las insertan en el modelo de desarrollo capitalista; esto, deja las comunidades campesinas a margen de la posibilidad de establecer modelos de desarrollo propios en pro de la conservación del acervo cultural y

40 Antropóloga Universidad de Antioquia, Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Universidad de Manizales. ORCID: 0000-0001-8837-5541. Correo electrónico: mmlarrotaa@gmail.com.

41 Veterinaria y Zootecnista de la Universidad de Caldas, Maestría en Biodiversidad y Biología de la Conservación de la Universidad Pablo de Olavide. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9361-8242>. Correo: gclemenciaa@umanizales.edu.co.

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

que garanticen su sobrevivencia. En ese sentido, esta investigación se propone establecer las características socioeconómicas y culturales que permitan definir al campesinado colombiano como sujetos colectivos, con o sin derecho a la consulta previa, desde una perspectiva étnica. Para ello, se aplicó un enfoque metodológico cualitativo de tipo hermenéutico y recursos como el análisis documental sobre la legislación colombiana; la cartografía social y grupos focales; esto permitió un acercamiento a las comunidades de las veredas del municipio de Policarpa, Nariño, Colombia. El estudio evidenció que aunque estas comunidades campesinas cuentan con algunos rasgos que permiten su inclusión en el mecanismo a la luz de la legislación vigente en Colombia, el arraigo al territorio, la falta de territorios colectivos y la deficiente representatividad de organizaciones sociales con las que cuentan estas comunidades, evidencia la necesidad de construir un mecanismo de participación diferenciado y específico que las incluya en procesos participativos para la intervención en asuntos que no pongan en riesgo sus formas de vida. Se concluye que las comunidades campesinas de Policarpa (Nariño) cuentan con las condiciones culturales para ser incluidos en procesos de consulta previa. Esto, podría dotarlos de elementos para reivindicar sus derechos y poder tomar decisiones sobre el futuro de sus comunidades, en la medida en que se vean afectados por intervenciones en sus territorios.

Palabras clave: Campesinado colombiano; Consulta Previa; características culturales; Desarrollo sostenible.

Abstract

Peasant communities are important social actors in the development of policies and guidelines for the strengthening the country's economic and productive activities. However, there is a high degree of ignorance of their particularities that make their cultural and socioeconomic characteristics invisible, and insert them into the capitalist development model; this leaves peasant communities at the margin of the possibility of establishing their own development models in favor of the conservation of their cultural heritage and that guarantee their survival. In this sense, this research aims to establish the socioeconomic and cultural characteristics that allow defining the Colombian peasantry as collective subjects, with or without the right to prior consultation, from an ethnic perspective. For this, a qualitative methodological approach of a hermeneutic type and resources such as documentary analysis on Colombian legislation, social cartography and focus groups were applied; this allowed an approach to the communities of the villages of the Municipality of Policarpa, Nariño. The study established that although these peasant communities have some features that allow their inclusion in the mechanism in light of the legislation in force in Colombia, their roots in the territory, the lack of collective territories and the deficient representation of social organizations with the that these communities have, makes evident the need to build a differentiated and specific participation mechanism that includes them in participatory processes for intervention in

matters that do not put their way of life at risk. It is concluded that the peasant communities of Policarpa (Nariño) have the cultural conditions to be included in prior consultation processes. This could provide them with elements to assert their rights and be able to make decisions about the future of their communities, to the extent that they are affected by interventions in their territories.

Keywords: Colombian peasant; Prior Consultation; cultural characteristics; Sustainable development.

Resumo

As comunidades camponesas se evidenciam como importantes atores sociais no desenvolvimento de políticas e diretrizes para o fortalecimento das atividades econômicas e produtivas do país. Porém, há um alto grau de desconhecimento de suas particularidades como comunidades que invisibilizam suas características culturais e socioeconômicas e as inserem no modelo de desenvolvimento capitalista; Isso deixa as comunidades camponesas à margem da possibilidade de estabelecerem seus próprios modelos de desenvolvimento em prol da conservação do patrimônio cultural e que garantam sua sobrevivência. Nesse sentido, esta pesquisa visa estabelecer as características socioeconômicas e culturais que permitem definir o campesinato colombiano como sujeito coletivo, com ou sem direito a consulta prévia, de uma perspectiva étnica. Para isso, foi aplicada uma abordagem metodológica qualitativa de tipo hermenêutico e recursos como análise documental sobre a legislação colombiana, cartografia social e grupos focais; Isso permitiu uma aproximação às comunidades das aldeias do Município de Policarpa, Nariño. O estudo constatou que embora essas comunidades camponesas tenham algumas características que permitem sua inclusão no mecanismo à luz da legislação em vigor na Colômbia, suas raízes no território, a falta de territórios coletivos e a deficiente representação das organizações sociais com os que estas as comunidades têm, evidencia a necessidade de construir um mecanismo de participação diferenciado e específico que as inclua em processos participativos de intervenção em questões que não coloquem em risco o seu modo de vida. Conclui-se que as comunidades camponesas de Policarpa (Nariño) têm condições culturais para serem incluídas em processos de consulta prévia. Isso poderia fornecer-lhes elementos para fazerem valer seus direitos e poderem tomar decisões sobre o futuro de suas comunidades, na medida em que sejam afetados por intervenções em seus territórios.

Palavras-chave: camponês colombiano; Consulta Prévia; Características culturais; Desenvolvimento sustentável.

Introducción

Las comunidades campesinas son figuras importantes en la economía nacional debido a su rol en términos de producción agrícola y

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

ganadera. Según Coello (1979) y Bengoa (1979, citado por Hernández, 1994) los campesinos latinoamericanos se han organizado desde tiempos atrás como unidades productivas indígenas de economía natural, como colonizadores de tierras vírgenes y por parcelación de grandes propiedades. A su vez, se caracterizan por cuatro formas en sus dinámicas económicas: la autosuficiencia, la autosuficiencia y producción excedente para su mercadeo, unidades económicas enfocadas solo al mercadeo y economías asalariadas.

Sin embargo “la noción de campesinado muestra (...) que no es autosuficiente y combina parcialmente relaciones salariales o semisalariales” (Hernández, 1994, p.185; Sanín y Reyes, 2016) que, junto a las pocas posibilidades de poseer suficiente tierra, mantienen su nivel precario de subsistencia. A raíz de estas condiciones de desigualdad e invisibilización, los campesinos exigen medidas como sujetos colectivos para su reconocimiento como actores políticos (Lancheros, 2016), y defienden su derecho de continuar siendo cultivadores, poseedores de tierra y productores agrícolas, reivindicando, a su vez, su labor y servicio como abastecedores de productos agrícolas (Gonzalez-Gil, 2019).

Teniendo en cuenta la Declaración de los Derechos de los Campesinos (Naciones Unidas, 2013), estos grupos deben contar con una participación activa en el diseño de las políticas, la toma de decisiones y monitoreo de cualquier proyecto, programa o política que afecte su territorio. En ese sentido, parece viable la propuesta de Quesada-Tovar (2013) quien plantea la inclusión de las comunidades campesinas en los procesos de consulta previa, ya que cuentan con condiciones socioeconómicas y culturales particulares que los pueden hacer acreedores de participar en el mecanismo de consulta previa que actualmente se encuentra establecido en Colombia para las comunidades étnicas reconocidas en el Acuerdo 169 de 1983 de la OIT, el cual se ratificó con la Ley 21 de 1991.

La consulta previa se caracteriza por ser un mecanismo de participación y un derecho fundamental de los pueblos étnicos cuando se realizan proyectos o actividades que afecten su territorio con el fin de conservar su identidad cultural, social y económica; se enmarca en el convenio 169 de 1989 de la OIT. Este convenio es ratificado en Colombia por medio de la Ley 21 de 1991 en el que se expone el consultar a los pueblos mediante procedimientos apropiados y sus instituciones representativas a través de los cuáles puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

De la misma manera, la ley hace énfasis en que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan. Además, dichos pueblos, y con la facilitación de los Gobiernos, deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente en sus territorios, es decir en lo referido lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Por otra parte, el decreto 1320 de 1998 por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio, en el cual establece en su artículo 2 que La consulta previa se realizará cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras. Igualmente, se realizará consulta previa cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades indígenas o negras.

De esta forma, se evidencia la consulta previa como un mecanismo diferenciado que, por una parte, visibiliza a las comunidades étnicas pero, por otra parte, es segregante de otros grupos poblacionales que cuentan con características diferenciadas del modelo económico imperante y del común de la población nacional. Para el empoderamiento y visibilización de estas comunidades, además para la consolidación del territorio y de la vida campesina, es indispensable su participación, que han venido reclamando casi de manera histórica ellos mismos. También reclaman por la desatención del Estado, la vulneración de los derechos y el desarraigo al cual se encuentran sometidos por el conflicto armado, la existencia del latifundio semi-improductivo y el modelo extractivista del cual depende Colombia en la actualidad.

En relación con lo anterior, aunque existe una legislación que, en general, no es clara para el fortalecimiento económico de los pequeños productores, se evidencia que se restringe la puesta en escena de un modelo de desarrollo rural, que propenda por beneficiar el campo mediante estrategias definidas para minimizar la vulneración de derechos culturales de las comunidades campesinas y maximizar el reconocimiento de la diversidad cultural en busca de mejores condiciones de vida y la apropiación del territorio. Con ello, se entiende la necesidad del

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

derecho a la defensa del territorio, aquel que contiene la base natural para el desarrollo de la vida en concordancia con las prácticas sociales y culturales de las diferentes comunidades. En contraposición, queda entredicho la justicia social y ecológica, dadas las responsabilidades de los grandes proyectos de desarrollo que explotan los territorios, en la pérdida de diversidad cultural, ecosistémica, y por tanto en la disminución de la resiliencia de los territorios ante efectos de los cambios en las economías regionales y globales, y ante problemas urgentes como el del cambio climático.

Es por esto que existe una clara necesidad de fortalecer y empoderar a las comunidades campesinas para que cuenten con una participación activa dentro de los lineamientos que las definen como tales y cuenten con una protección especial de sus derechos. Esto, con el fin de salvaguardar y garantizar la sobrevivencia de las prácticas culturales y de la comunidad en sí, además de los territorios, siendo estos, los lugares en donde conviven, y se alojan los elementos de la naturaleza que permiten su desarrollo y formas de vida. Las comunidades cambian y forjan su cultura de acuerdo a la relación y vinculación a su territorio (Ángel-Maya, 2013). Las prácticas de las comunidades campesinas, y de otros grupos étnicos; a diferencia de las prácticas extractivas, de monocultivos y eficiencia de las tierras a costa de agroquímicos; son las que han permitido la conservación de la base natural de los territorios. Se pasa entonces, de una conservación de los recursos a modelos de desarrollo enmarcados en el desarrollo sostenible, donde se propende por un desarrollo económico equitativo. Con ello, se les permite hacer parte activa de la economía nacional, respetando las formas de producción, haciéndolas sostenibles y que estén en concordancia con el medio ambiente (Organización de las Naciones Unidas [ONU] 1992), es decir, siendo un instrumento que suma en la disminución de los efectos destructivos los proyectos de extracción, actualmente relacionados con la pérdida de ecosistemas y al cambio climático. Con todo esto, poder iniciar con procesos que lleven al desarrollo humano en la medida que se fortalezcan las comunidades desde sus particularidades, enfocándose en las necesidades identificadas por ellos mismos.

Por lo anterior, el objetivo principal de esta investigación fue interpretar las características socioculturales y económicas que determinan a las comunidades campesinas del municipio de Policarpa (Nariño) como sujetos colectivos con derecho a ser cobijados por la jurisprudencia que establece y regula la consulta previa para las comunidades étnicas colombianas. Esto se llevó a cabo en 4 momentos: primero, se recono-

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

cieron las características socioculturales y económicas que permitieron definir al campesinado colombiano como sujetos colectivos de consulta previa; seguidamente, se estableció una línea base del estado actual de la legislación que se relaciona con la consulta previa, para después caracterizar culturalmente al campesinado de seis veredas del municipio de Policarpa (Nariño) en busca de rasgos y prácticas diferenciadas; finalmente, comprender el derecho a la consulta previa para algunas comunidades campesinas con base en lo propuesto por Carlos Quesada Tovar y los resultados de la investigación que aquí se reporta.

Para llevar a cabo lo anterior, se abordaron cuatro conceptos:

1) Territorio y territorio campesino, el cual se entendió como espacio semantizado que se determina desde las relaciones humanas que en él actúan (García, 1976); tal espacio se debe entender como ilimitado y con una mirada multidimensional y multisectorial que no es estático (Mendoza, 2013) y que para el caso de las comunidades rurales se encuentra definido en gran medida por la relación con el patrimonio natural, las actividades económicas que en él se desarrollan, las relaciones familiares que se presentan y la construcción de comunidad (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015)

Además, se identifican las zonas de reserva campesina – ZRC – como un elemento importante para la construcción de territorialidad que permitiría al campesinado contar con instrumentos para la solucionar y controlar los problemas de inseguridad alimentaria, problemas ambientales, mejorando la ordenación y planeación del territorio nacional (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011).

2) Comunidades campesinas desde una perspectiva económica, que retome el concepto de A.V. Chayanov (citado por Touriño, 1983) de la unidad doméstica campesina como componente principal; este, se entiende como una unidad de producción con mano de obra familiar para el trabajo de la tierra, la elaboración de artesanías y actividades de comercialización de los productos, así se identifican las comunidades campesinas como grupos humanos desligados del modelo económico imperante, que se asocian al mercado y los precios por la producción, la cual es heterogénea en la medida en la que se cuenta con mayor mano de obra, a mayor tamaño de la familia mayor y diferente tipo de producción (Touriño, 1983).

3) Los grupos subalternos y la subalternidad, se retoman desde el concepto de Antonio Gramsci (1981), quien define a los grupos subalternos como subordinados, oprimidos, dominados y en oposición a la

clase hegemónica o dominante, con la cual se relaciona mediante la dualidad mando/obediencia.

Es desde esta mirada que la condición de subalternidad, hace que, para interlocutar con la hegemonía, busque formas de incidir en la vida política como herramienta de negociación (Gramsci, 1981).

4) La participación de los grupos subalternos donde esta condición de subalternidad, les permite la creación de estrategias de inclusión, siendo promotores de cambio, facilitando la consolidación del territorio y garantizando la sostenibilidad del medio ambiente (Sepúlveda et al., 2003). Y desde el desarrollo sostenible, la participación de las comunidades campesinas se identifica como indispensable para consolidarlo, pues permite tener influencia en cuidado del medio ambiente y por tanto en la disminución de la vulnerabilidad de las comunidades y de los ecosistemas ante el cambio climático; y potencia las actividades agrícolas con apoyo estatal, llevando a que haya mayor tecnificación, menores insumos y consumo de energía para la producción, acceso a la tierra y diseño de políticas en pro de las comunidades y sus territorios (ONU, 1992).

1. Metodología

Es una investigación de tipo cualitativo que se apoya en el método hermenéutico con la finalidad de contar con un acercamiento a la perspectiva de los actores y poder indagar sobre los aspectos de la vida social y económica de las comunidades en cuestión. De esta forma, este enfoque se apoya en herramientas como los grupos focales y la cartografía social, para el levantamiento de información primaria, que junto con la información secundaria dieron cuenta de las características socioculturales de las comunidades campesinas y el estado actual de la legislación colombiana en cuanto a consulta previa se refiere. Vale aclarar que un punto importante de esta revisión es el acercamiento que hizo Quesada-Tovar (2013) a la aplicabilidad de la consulta previa, que es la base para el análisis crítico comparativo y los resultados de esta investigación.

Para la recolección de la información se contó con tres etapas: la primera, de revisión documental que buscó la construcción de conocimiento y la argumentación al problema de investigación por medio de un análisis sistemático de investigaciones y legislación alrededor del tema estudiado. Según Amador (1998; citado por Rodríguez y Valdeoriola (2005), se considera que el proceso de revisión documental comprende

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

tres etapas: consulta documental, contraste de la información y análisis histórico del problema. La segunda etapa busca recopilar información de campo a partir de la articulación de dos estrategias: el trabajo con grupos focales, y la cartografía social; se trata de herramientas dinámicas, centradas en el contacto directo con sujetos de investigación.

El grupo focal, es una técnica que se caracteriza por la puesta en escena de una entrevista grupal semiestructurada que para nuestro caso, pretendió hacer visible las condiciones de vida de las comunidades (Escobar, y Bonilla; 2009), además de permitir múltiples miradas sobre la temática a tratar por medio de la interacción del investigador y los participantes (Gibb, 1997; citado por Escobar y Bonilla, 2009), de las veredas escogidas por la cercanía a la vía que conduce a la cabecera municipal de Policarpa y luego al corregimiento de Sánchez del mismo municipio.

Por su parte, la cartografía social es una herramienta y técnica participativa que permite poner sobre la mesa el conocimiento del territorio y las dinámicas que tienen los habitantes en él. Se trata de una alternativa que permite a las comunidades construir conocimiento de su territorio para elegir una manera diferente de habitarlo. Son mapas realizados por las mismas comunidades con la puesta en escena del conocimiento colectivo el cual se legitima en este proceso (Universidad Nacional, 2012). Para el presente caso, este instrumento buscó identificar la concepción de territorio teniendo como base los límites, los patrones de asentamiento, el desplazamiento, características propias de las comunidades con respecto a su territorio y forma de apropiación de éste, mediante el acercamiento a su vida cotidiana. La elaboración de los mapas parlantes utilizó convenciones para cada una de la identificación de límites veredales y sectores dentro de la vereda, viviendas habitadas/deshabitadas, vías y caminos, medios de transporte, infraestructura comunitaria y áreas productivas.

La unidad de análisis se definió como las características socioculturales y económicas de las comunidades campesinas a identificar como, prácticas productivas, la concepción de territorio y su apropiación, la organización social, aspectos simbólicos, aspectos prediales, cuestiones que en conjunto, permiten tener una visión de territorio al dar cuenta de la relación que entabla el habitante con su medio. La unidad de trabajo fue compuesta, entonces, por directivos de las JAC de las veredas El Crucero, El Encanto, Campo Alegre, La Toldada, El Edén y Algodones, de quienes se contó con al menos uno en representación de la organización, además, participaron líderes veredales como profesores o amas

de casa que encarnan liderazgos en las comunidades que representan. Así, en total por vereda se contó con mínimo cuatro líderes.

En la tercera etapa, se hizo la triangulación de la información obtenida, se procesaron y analizaron de forma crítico comparativa de la información cualitativa y cuantitativa lograda mediante las herramientas anteriormente mencionadas. Esto, con miras a valorar la conveniencia de incluir dentro de los procesos de consulta previa a las comunidades campesinas colombianas como propone Quesada (2013) quien realizó un acercamiento que contrasta la jurisprudencia existente alrededor de la consulta previa a la luz de las comunidades campesinas de la región del Catatumbo.

Para el análisis de los mapas de la cartografía social se utilizó el software QGIS para digitalizarlos y contrastarlos con la cartografía del municipio, teniendo en cuenta variables como referentes territoriales y comunales, la delimitación del territorio, actividades económicas, formas organizativas y la apropiación del territorio desde una perspectiva sociocultural.

2. Resultados y discusión

La autodefinición de campesino se encuentra estrechamente relacionada con el trabajo y cuidado de la tierra, el cual se desarrolla con mano de obra familiar, mediante formas de producción tradicional, con bajos niveles de tecnificación, en predios pequeños, donde se desligan del sistema económico imperante (ONU, 2013). También se identifica una fuerte relación con la tierra para el desarrollo de actividades agropecuarias que no buscan la acumulación de capital, más sí la satisfacción de necesidades básicas. Por otra parte, se resalta la existencia del arraigo a la tierra, el cual se relaciona con la decisión de una persona de permanecer en un lugar determinado para el desarrollo de actividades económicas y la creación de relaciones sociales y comunidad (Mihura, Vallega y Orfali, 2009).

La consulta previa en Colombia se reglamenta mediante la Ley 21 de 1991, la cual ratifica el Convenio 169 de 1989 de la OIT, donde se declara el derecho a la consulta previa para las comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos y Rom (pueblo gitano)). El Artículo 6 de la Ley 21 expone que los pueblos deben ser consultados a través de las instituciones representativas cuando se vean afectados por medidas legislativas o proyectos que afecten su vida y pervivencia; esta consulta debe ser realizada con los métodos necesarios y de buena fe, para

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

que puedan participar en el diseño de los mismos, con el fin de que se propenda por el mejoramiento de la calidad de vida. Serían así estos dos documentos los que ponen en la escena la consulta previa.

La Constitución Política de Colombia de 1991 (República de Colombia, 1991) de, también visibiliza el mecanismo en el artículo 7 reconociendo la diversidad étnica y cultural del país; en los artículos 329 y 330 reconoce la propiedad colectiva de los grupos indígenas. Igualmente, reconoce a las comunidades afrodescendientes con el artículo 55, reconoce la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes y propicia la expedición de la Ley 70 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993) que reconoce las comunidades negras que han venido ocupando los territorios baldíos y los incluye en la consulta previa, pues busca la protección de diversidad cultural como se muestra en los artículos 22 y 38.

En la Ley 99 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993) se consagra la consulta previa como requisito para el desarrollo de proyectos y la de la respectiva obtención de la licencia ambiental; es explícita en el Artículo 76 sobre la necesidad de consultar a las comunidades étnicas. De esta ley se desprende quizás el más importante aporte a la consulta previa en Colombia. Y con Decreto 1320 de 1998 (Ministerio del interior, 1998) se reglamenta la consulta previa para las comunidades indígenas y negras, en relación con la explotación de los recursos naturales dentro de sus territorios. Este Decreto da unos lineamientos en cuanto al momento para la aplicación del mecanismo, sin embargo, no es una guía que dicte una forma para su aplicación. También la ley 685 de 2001 (Congreso de Colombia, 2001), o el Código de minas como se conoce, en sus artículos 123 y 130 reconoce las comunidades étnicas, pero únicamente propone la aplicación de la consulta previa para las etapas de explotación.

El Decreto 2613 de 2013, por su parte, dicta el “Protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa” con el cual presenta los alcances de cada una de las unas de las instituciones involucradas en los procesos de consulta previa y brinda los alcances de cada una de ellas para los escenarios de consulta.

Otro componente importante dentro del estado de la consulta previa que aquí se expone, son las directivas presidenciales entre las que se destacan la 01 de 2010 y la 10 de 2013. La primera ratifica la obligatoriedad de la consulta previa y define claramente las acciones que necesitan y no necesitan la implantación de la consulta previa y además

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

propone los mecanismos necesarios para el desarrollo de la consulta previa y las fases que se deben desarrollar. La segunda, se relaciona con esta y el Decreto 2613 de 2013 pues muestra detalladamente el protocolo de implementación.

Es así que esta investigación expone los aspectos socios culturales y económicos identificados como relevantes en las comunidades campesinas del municipio de Policarpa (Nariño), para que den cuenta de las condiciones mínimas que se deben considerar para la inclusión del campesinado en los procesos de consulta previa.

Policarpa se localiza al noroccidente del departamento de Nariño, en la zona de cordillera. Allí se encuentran las veredas El Encanto, El Crucero, Algodones, El Edén, La Toldada y Campo Alegre, las cuales están cercanas a la vía, elemento que es estructurante para la forma lineal de los centros poblados. Las actividades económicas principales de las veredas se relacionan con actividades agropecuarias donde se siembra maíz, frijol, maní, plátano y yuca para el autoconsumo y con mano de obra familiar, aunque se encuentran algunos casos de pago de jornal. Los niveles de comercialización de los excedentes son bajos debido a las largas distancias para llegar a los mercados locales, el mal estado de la vía y los altos costos de transporte. Uno de los limitantes de la producción se relaciona con las temporadas de sequía, las cuales propician que la población deba dedicarse a otras actividades económicas como la participación en la cadena productiva de la cocaína.

Estas actividades se desarrollan en el mismo predio donde se encuentra la vivienda o en predios cercanos, sin embargo, son predios de extensiones no mayores a tres hectáreas.

Las formas de tenencia generalmente corresponden a posesiones, pues los primeros habitantes de estas zonas se identifican como colonos llegados de municipios y veredas cercanas en busca de tierras para trabajar. Por lo general, las personas permanecen en las mismas veredas; sin embargo, se han presentado tres episodios de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado en los años 2004, 2006, y 2010. Otra de las causas de movilidad poblacional, se relaciona con la sequía, la cual hace que las personas busquen otras formas de ingresos siendo común la participación en la cadena productiva de la cocaína, por lo que es frecuente que la población se desplace hacia el departamento del Putumayo para el desarrollo de estas actividades.

Los referentes territoriales de la zona se caracterizan por ser antrópicos. Por lo general las prácticas religiosas se relacionan con el

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

cristianismo y el catolicismo. En general, el territorio se evidencia apropiado mediante el desarrollo de actividades económicas agropecuarias, mineras y en menor medida madereras, actividades que históricamente han caracterizado estas poblaciones y que les ha permitido agruparse alrededor de su relación con los bienes y recursos naturales que les confieren arraigo a los territorios. Al comparar los mapas de cartografía social con los mapas contenidos en el PBOT de Policarpa, se evidenció que se presentan cambios importantes en los límites veredales, lo cual demuestra una concepción propia de territorio físico que se ha venido construyendo y apropiando en la medida en que es habitado.

Las organizaciones sociales con mayor reconocimiento son las Juntas de Acción Comunal -JAC- y las Juntas del acueducto o de los sistemas de riego, en caso de que existan. Estas dos organizaciones cuentan con bajos niveles de gestión y bajos niveles de convocatoria, asociados a problemas internos; sin embargo, estas organizaciones son las que se encargan de la interlocución con el Estado.

En cuanto a lo que propone Quesada (2013) para incluir a las comunidades campesinas dentro de la consulta previa, primero, evidencia que con la extensión del mecanismo se estaría dotando al campesinado de derechos y se reconocería la existencia de saberes propios que se dedican a actividades agropecuarias mediante formas de producir con mano de obra familiar y en algunos casos con remuneración con jornal, economías que se encuentran desligadas del modelo capitalista y buscan la satisfacción de necesidades concretas y no la acumulación de capital.

La definición de cultura la realiza desde Canclini (citado por Quesada, 2013) quien sustenta que la cultura se encuentra permeada por lo económico y lo simbólico a la vez. Así, define el campesinado como un conjunto de seres humanos que producen en lógicas de agricultura familiar en unidades domésticas; resalta la condición de opresión y despojo en la cual se encuentra este grupo poblacional, debido a que se presenta concentración de la tierra, hay un uso limitado de la tierra, no hay seguridad alimentaria, presencia de monocultivo, producción con bajos niveles de tecnificación, presencia de cultivos de uso ilícito, ganadería extensiva y megaproyectos extractivistas.

Propone las Zonas de Reserva Campesina -ZRC- como territorio campesino colectivo equiparable con las tierras de resguardo y las tierras de las comunidades negras. Además, como un elemento que dotaría a los campesinos de derechos, permitiría reconocerlos como un grupo diferenciado y facilitaría la participación social y política.

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

Finalmente, evidencia la posibilidad de extender la consulta previa a las comunidades campesinas para garantizar sus derechos, impulsar el libre desarrollo, la autodeterminación y los modelos de desarrollo propios, además de sacarla de su estado inconstitucional. En este mismo sentido, la consulta previa como instrumento para la participación de las voces de los campesinos, es un instrumento para la voz silenciosa de la naturaleza que necesita ser defendida y salvaguardada ante los efectos destructivos de los proyectos de desarrollo basados en la extracción y monocultivos para la industrialización. La conservación de los ecosistemas a través de estos instrumentos, se sumaría a los esfuerzos para mitigar los efectos de los problemas ambientales globales como el cambio climático.

El territorio campesino no se limita al espacio establecido por terceros, en este caso por el Estado colombiano; por el contrario, es un territorio amplio, apropiado por el desarrollo de actividades económicas que se remiten al arraigo y no a la ancestralidad como sucede con los territorios étnicos, en donde las actividades que pueda desarrollar en él es lo que permite que lo dote de sentido y de identificarse como campesino. La falta de relaciones colaborativas entre los miembros de la comunidad es común; sin embargo, se encuentran historias compartidas de desarraigo relacionadas, principalmente, por los sucesos de desplazamiento forzado por el conflicto armado y la sequía y se evidencian relaciones de parentesco.

En relación con lo anterior, la adaptabilidad al conflicto armado que se presenta en las zonas de frontera agrícola y propiamente en las veredas del área de estudio, se evidencia como una condición que permite la creación de comunidad para los retornados, pues se crean patrones simbólicos basados en el reconocimiento como víctimas de historias compartidas para la apropiación del territorio.

Las actividades económicas se desarrollan en predios pequeños, con fuerza de trabajo familiar y las formas remunerativas se ligan al modelo de mercado por precios. Los escenarios de desigualdad, permiten entonces identificar claramente que el campesinado es un grupo subalterno que se mueve en la dualidad dominante/dominado, donde hay pocas organizaciones y bajos niveles de participación y gestión por parte de estas.

Conclusiones

El estudio concluye que las comunidades campesinas de Policarpa (Nariño) cuentan con las condiciones culturales para ser incluidos en

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

procesos de consulta previa. Esto, podría dotarlos de elementos para reivindicar sus derechos y poder tomar decisiones sobre el futuro de sus comunidades, en la medida en que se vean afectados por intervenciones en sus territorios, entendiendo este, claro está, como ese lugar circunscrito desde sus labores con la tierra económicas y productivas.

Es importante el análisis de Quesada (Quesada, 2103), porque describe el mecanismo de consulta previa como inconstitucional, ya que priva de la participación a comunidades que cuentan con condiciones socio-culturales y económicas diferentes al común de los colombianos; sin embargo, definir las ZRC como elemento equiparable a territorio campesino no es viable, pues estas no necesariamente cuentan con representaciones de arraigo de los campesinos para así llamarlas territorio; además, pueden estar excluidas de los espacios habitados regularmente por estas comunidades, puesto que se evidencian como un espacio para la explotación agrícola que garantice la condición de campesino.

De la misma forma, es cuestionable pensar que ZRC y los territorios campesinos en general son comparables con los territorios indígenas (Resguardos) y de comunidades afrocolombianas (tierras colectivas), ya que los primeros se encuentran simbolizados y significados desde el arraigo, mientras que los segundos lo hacen desde la ancestralidad, la cual tiene que ver con el origen y la vida y no con el arraigo que se entiende como el vínculo con la tierra.

Se reconoce, en principio, que la construcción del concepto territorio es fundamental en el momento de entender las formas de vida campesinas. Independiente de las categorías estatales, en Policarpa fue constatado que el auto-reconocimiento de estos grupos se basa en la vivencia y práctica sobre el espacio, retomando las cargas simbólicas asociadas a un proceso histórico, que dotan de significado a las cotidianidades desde lo local.

Actualmente, el modelo de desarrollo con el que cuenta el país imposibilita la conservación de características propias del campesinado, pues la necesidad de ingresar de forma competitiva al mercado hace que se modifiquen prácticas tradicionales por prácticas que generen mayor rentabilidad. Además, la presencia de grupos armados (legales e ilegales) y el conflicto armado que se presenta en las zonas rurales de Colombia, no permiten la vinculación ancestral con el territorio e incentiva el desarraigo, en gran parte por desplazamiento forzado al que se ven expuestas estas comunidades.

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

No es posible contar con una definición de cuáles son las características culturales que definen a un grupo humano para ser incluido en el mecanismo de la consulta previa. A la luz de la legislación actual únicamente se cuenta con algunos lineamientos para el desarrollo del mecanismo, más no permite determinar cuáles serían las características culturales más allá del auto-reconocimiento como un grupo étnico.

Recomendaciones

Vale la pena pensar, más allá de la inclusión de grupos humanos, en el mecanismo de consulta previa o la ampliación del mismo hacia otros grupos sociales; es decir, el diseño de un mecanismo diferente que cuente con las condiciones necesarias para consultar a las comunidades campesinas en la medida en que se identifiquen intervenciones en sus territorios que afecten el desarrollo de la comunidad.

Referencias

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). *Memorias, territorios y luchas campesinas. Aportes metodológicos para la caracterización del sujeto y el daño colectivo con población campesina en la región caribe desde la perspectiva de memoria histórica* (Documento de trabajo). Bogotá, CNMH.
- Congreso de Colombia (1993). Ley 70 de 1993. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. *Diario Oficial No. 39.720. Reunión de la Conferencia General de la O.I.T.*
- Congreso de Colombia (1993). *Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>
- Congreso de Colombia (2001). *Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 44.545 de agosto 15 de 2001. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf
- Escobar, J.; Bonilla, I. (2009). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. *Cuadernos hispanoamericanos de psicología*, 9(1), 51-67. Recuperado de http://www.uelbosque.edu.co/publicaciones/cuadernos_hispanoamericanos_psicologia/volumen9_numero1
- García, J. (1976). *Antropología del territorio*. Madrid: Taller de ediciones JB.
- Gramsci, A. (1981). *Cuadernos desde la cárcel*. Tomo 2. Cuadernos 3, 4 y 5. Archivo digital. Recuperado de <https://elsudamericano.files.wordpress.com/2015/02/gramsci-cuadernos-de-la-carcel-tomo-2.pdf>

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

- Gonzalez-Gil, A. (2019). Mining And Social Mobilization In Colombia: Popular Consultation And Territory Rights [Minería Y Movilizaciones Sociales. *Política y Sociedad*, 56(1), 87-105. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/61557>
- Hernández, R. (1994). Teorías sobre campesinado en América Latina: una evaluación crítica. *Revista Chilena de Antropología*, 0(12), 1979-200. <https://doi.org/10.5354/0719-1472.1993.17606>
- Lancheros, H. C. M. (2016). Expansion and breaks in the political recognition of the colombian peasant: An analysis in light of the Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep). *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), 169–195. <https://doi.org/10.22380/2539472x7>
- Mendoza, D. C. (2013). Análisis e interpretación de la prospectiva comunitaria y su contribución en la planificación del territorio Cerros orientales (Tesis de Maestría, inédita) Universidad de Manizales.
- Mihura, F., Vallega, A., Orfali, M. (2003). *El arraigo valor orientador de una Política poblacional para la Patagonia* (Documento de Trabajo). Universidad católica de Argentina. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo21/files/patagonicos-arraigo.pdf>
- Ministerio del Interior (1998). *Decreto 1320 de 1998. Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio*. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/co-decreto-1320-98-consulta-previa-indigenas-_2.pdf
- Organización Naciones Unidas. (2013). *Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPLeasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1992). *Departamento de asuntos económicos y sociales División de desarrollo sostenible*. (Documento de Trabajo Agenda 21). Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2011). El campesinado. Reconocimiento para construir país. *Colección Cuadernos INDH 2011*. Bogotá: INDH PNUD
- Presidencia de la República (2013). *Decreto 2613 de 2013. Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa*.
- Presidencia de la República (2010). *Directiva 01 de 2010*. Recuperado de Presidencia de la república. Directiva 01 de 2010.
- Presidencia de la República (2013). *Directiva 10 de 2013*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Directivas/Documents/DIRECTIVA%20PRESIDENCIAL%20N%C2%B0%2010%20DEL%2007%20DE%20NOVIEMBRE%202013.pdf>
- Quesada-Tovar, E. (2013). *Derecho a la consulta previa para comunidades campesinas* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*.

CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA

- Rodríguez D; Valldeoriola J. (2005). Metodología de la investigación. FUOC PID_00148555Universitat Oberta de Catalunya.
Recuperado de http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/77608/1/Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20investigaci%C3%B3n_Portada.pdf
- Sanín, F. G., Reyes, P. G. (2016). Land Access and Peasant Property Rights: Walking the Labyrinths. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), 91-116.
<https://doi.org/10.22380/2539472x4>
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R., Portilla M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Recuperado de <http://repiica.iica.int/docs/B0400e/B0400e.pdf>
- Touriño, E. (1983). *Agricultura y capitalismo Análisis de la pequeña producción campesina*. Servicio de publicaciones agrarias.
- Universidad Nacional de Colombia, (2012). *Cartografía social*.
Recuperado de <http://www.unc.edu.ar/extension/vinculacion/instituciones-sociales-y-salud/acciones-realizadas/2009/seminario-extensionista-aportes-de-la-epidemiologia-comunitaria/unc-seu-herrera-cartografia-social.pdf>