



**Caja de simulación multiculturalista: la forma en la que opera el Estado  
ante el reclamo de los derechos del campesinado en espacios de  
negociación directa, durante el mes de enero al mes de junio de 2015, en  
Popayán, Cauca.**

**Jessica Andrea Gaona Pulido**

**Universidad del Rosario  
Escuela de Ciencias Humanas  
Bogotá, Colombia  
2022**

**Caja de simulación multiculturalista: la forma en la que opera el Estado  
ante el reclamo de los derechos del campesinado en espacios de  
negociación directa, durante el mes de enero al mes de junio de 2015, en  
Popayán, Cauca.**

**Jessica Andrea Gaona Pulido**

Tesis presentada como requisito para obtener el título de:

**ANTROPOLOGA**

Director

**Axel Rojas**

Sociólogo, magíster en Estudios Culturales.

**Escuela de Ciencias Humanas  
Antropología  
Universidad del Rosario  
Bogotá, Colombia  
2022**

## *Tabla de contenido*

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
Reconociendo al CIMA.....	5
Las negociaciones de La Mesa Campesina CIMA-PUPSOOC y su historia.....	9
Sobre el multiculturalismo .....	11
<b>Capítulo 1: Las estrategias de legitimación de los espacios de negociación .....</b>	<b>17</b>
1.1    Garantes y mediadores.....	18
1.1.1 Mesa Interinstitucional con la viceministra del Ministerio del Interior .....	19
1.1.2 La Mesa Campesina CIMA-PUPSOOC entra en disenso .....	27
1.2 La voluntad política en el seguimiento a la construcción del reconocimiento al campesinado en las Naciones Unidas.....	30
1.3 Simulación de participación política: el caso del censo agrario.....	34
<b>Capítulo 2: Prácticas de delegación de responsabilidades estatales.....</b>	<b>44</b>
2.1 ¿Líderes sociales o funcionarios del Estado? La adjudicación de recursos y procedimientos estatales .....	47
2.2 El rol de la especialización del conocimiento en la caja simuladora.....	56
2.2.1 Foro académico: producción del conocimiento para el engranaje burocrático del multiculturalismo.....	58
<b>Conclusiones.....</b>	<b>68</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>72</b>

## Introducción

En la historia de las organizaciones campesinas ha habido una transformación reciente en las formas de lucha. Este cambio recae principalmente en el objeto de lucha, que, desde la década de los sesenta con las juntas de acción comunal, cooperativas agrarias y organizaciones que se conformaron en torno a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, era las reivindicaciones de clase. Línea política fue influenciada por parte de la revolución cubana. Actualmente, gracias a la influencia de la declaración de la Constitución Política de 1991 en donde se reconoce al Estado colombiano como Multiétnico y Pluricultural, con políticas de discriminación política para la promoción y garantía de derechos de los sujetos de especial protección por su diferencia cultural, como algunas comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes y gitana; este reconocimiento en términos de política pública y de un marco jurídico que pretende ser la garantía de dichas comunidades, abrió la puerta a las comunidades campesinas para repensarse desde un sujeto cultural y de derechos.

Al empezar el acompañamiento al Comité de Integración del Macizo Colombiano -CIMA- en el espacio de Diálogo Regional del Cauca, particularmente en los espacios de negociación de La Mesa Campesina CIMA-PUPSOC (Proceso de Unión Popular del Suroccidente de Colombia) en enero de 2015, la idea que quería desarrollar en la tesis giraba en torno a que había un proceso de transformación de las formas tradicionales de la lucha campesina a una etnización de la misma en las organizaciones campesinas del Cauca, particularmente en la historia del CIMA. Sin embargo, al enfrentarme al análisis de los datos de las notas de campo y las grabaciones de los diferentes escenarios de negociación se impuso ante mis ojos el despliegue del complejo sistema de atención estatal frente al reclamo de las comunidades campesinas, por su reconocimiento como sujeto de derechos y la solución de distintas problemáticas propias del departamento del Cauca.

Cabe aclarar que, si bien el trabajo de campo se realizó en dicho periodo, fue en el 2021 que retomé el análisis de datos, la organización de los mismos y la construcción narrativa de mi trabajo de grado. El tiempo transcurrido me permitió tener mejores herramientas interpretativas para representar la realidad etnográfica de las mesas de negociación de las que fui testigo. Esto me llevó a enfocarme en desarrollar una interpretación densa del fenómeno de la atención estatal

empleado con las comunidades campesinas, que después terminé llamando “la caja de simulación estatal multiculturalista”.

Este complejo sistema de atención estatal parecía ser una versión simplificada (y sin ningún respaldo jurídico para su cumplimiento) del multiculturalismo neoliberal, al que Margarita Chaves define como el entramado institucional que se construyó para la atención, protección y garantía de los sujetos que encarnan la diferencia cultural mediante los siguientes pilares: la promoción de la diferencia cultura visible; la inclusión de la imagen de la diferencia cultural en la identidad nacional; la mercantilización de la diferencia cultural como una estrategia de inclusión económica; la gestión de categorías de las identidades culturales; la transferencia de la gestión de diferentes tipos de recursos a los sujetos de la diferencia; y la adjudicación de la ejecución de sistemas de procedimientos estatales a los sujetos de la diferencia cultural, los cuales son requeridos para acceder a los beneficios de dicha ciudadanía (Chaves, 2015).

Dentro de este complejo engranaje de atención multiculturalista, vamos a ver cómo algunos de sus modelos de funcionamiento se reproducen en los contextos de negociación con las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC. Para demostrar esto, propongo que en los espacios de negociación de diálogo directo con comunidades no étnicas (en este caso particular a las organizaciones CIMA-PUPSOC), el Estado implementa, lo que yo llamo *las prácticas procedimentales*<sup>1</sup> y algunos beneficios de la ciudadanía cultural de la atención estatal del multiculturalismo neoliberal colombiano, supuestamente exclusivos para los sujetos étnicos. En este modelo de atención se simula la ejecución de la ruta burocrática para el reconocimiento como sujeto de derechos y la adjudicación de algunos beneficios de la ciudadanía de la diferencia cultural. Modelo de atención estatal que yo lo nombré **la caja simuladora de atención multiculturalista**.

Este trabajo tiene el objetivo de demostrar cómo el Estado hace uso del engranaje burocrático derivado del funcionamiento del multiculturalismo neoliberal para replicarlo en el proceso de

---

<sup>1</sup> *Las practicas procedimentales* en este trabajo serán entendidas como los procesos administrativos y burocráticos propios del Estado multiculturalista colombiano que le son asignados a las organizaciones CIMA-PUPSOC, y que éstas asumen durante el proceso de negociación, con el único fin de acelerar el acceso de los beneficios que el Estado les ofrece. La razón por la que asumen tantas cargas de responsabilidad estatal, en estas circunstancias, se debe a la desconfianza a las instituciones, ya sea por la corrupción que han presenciado o por lo fácil que terminan interviniendo los intereses de empresas particulares.

negociación con las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC; en esta negociación los representantes y las representantes del Estado hacen un símil de gestión del reconocimiento del campesino como sujeto de derechos. La forma en que funciona esta caja de simulación se puede explicar desde la agrupación de varias prácticas “procedimentales”, de las que me ocupé en un primer capítulo sobre *Las estrategias de legitimación de los escenarios de negociación* y en un segundo capítulo sobre *Las prácticas de delegación de responsabilidades estatales*.

*Las estrategias de legitimación de los escenarios de negociación* son aquellas herramientas que utiliza el Estado para darles garantía a los líderes sociales del cumplimiento de los acuerdos a los que se llegue en el proceso de negociación. Así mismo, es la forma en que el Estado demuestra sus compromisos de tramitar las demandas de la población con la que interlocuta. Durante mi participación en los espacios de negociación de las organizaciones campesinas en el primer semestre del 2015, pude identificar las siguientes herramientas: la creación de roles de *moderación* y de *garante* como actores que supervisan la transparencia del espacio; *las muestras de voluntad política* hacen referencia al interés que tiene el Estado en demostrar su compromiso con el proceso de negociación, ya sea en sus avances en la ejecución de un acuerdo o sus esfuerzos por lograr acuerdos; y la *simulación de participación* de los delegados de las organizaciones campesina CIMA-PUPSOC en escenarios decisorios de negociación, que desde el principio el Estado sabía que no iban a tener incidencia.

En cuanto a *las prácticas de delegación de responsabilidades estatales* es el mecanismo con el cual el Estado asigna labores administrativas y de gestión de recursos económicos, recursos humanos, de bienes y logísticos, propias de su gestión, a los sujetos de la diferencia cultural o como sucede en este caso, a los delegados de las organizaciones. La delegación de responsabilidades estatales no es algo novedoso, por lo contrario, es algo que se ha venido incrementando con el pasar de los años y que también se puede verificar con las experiencias de los líderes sociales con mayor recorrido.

Esta relación entre la atención del Estado y las lideresas y los líderes sociales ha exigido el desarrollo de conocimiento sobre: los procesos burocráticos de las instituciones con las que interlocutan; el lenguaje técnico del Estado; la experiencia en el uso de herramientas jurídicas para apoyar sus demandas; y una búsqueda de conocimiento sobre las problemáticas que las y

los atañen en su contexto socioeconómico, cultural e histórico que estén viviendo. Estas habilidades las entiendo como el proceso de *especialización de conocimiento* de los representantes<sup>2</sup> de La Mesa de Negociación.

Tanto la *especialización de conocimiento* como la ejecución de *prácticas procedimentales* por parte de los voceros de las organizaciones sociales CIMA-PUPSOC terminan siendo fundamentales y funcionales para el Estado, dado que ellos no solo están en las comunidades multiplicando el conocimiento sobre el funcionamiento del Estado, sino que, a su vez, al asumir responsabilidades estatales, también lo reproducen. Una reproducción de un Estado multicultural neoliberal ejecutado bajo la figura de líder social.

Además, configurando una de las paradojas mencionada por Margarita Chaves, en la que el Estado Multiculturalista Neoliberal hace una profunda inversión en la difusión de la diferencia cultural, pero al momento de brindar la atención estatal no hace uso de ningún lenguaje incluyente. Por lo contrario, impone un lenguaje técnico y jurídico especializado en el funcionamiento del engranaje multiculturalista, cuyo manejo se convierte en un requisito implícito a las comunidades étnicas o a las que apelan a una identidad cultural para recibir los beneficios (Chaves, 2015). De esta forma, se violenta significativamente la comprensión de la diferencia cultural que tanto promueve el multiculturalismo.

Estas prácticas de gobierno han sido características de las relaciones del Estado con las comunidades campesinas, indígenas y negras en el departamento del Cauca, lo que ha llevado a la proliferación de conflictos. Por una parte, porque el gobierno prioriza su atención solo a ciertas identidades culturales (como a algunos grupos étnicos), y excluyendo a comunidades que aún no se les reconoce su identidad cultural (como a las comunidades campesinas). Esta asimetría en la atención estatal se complejiza cuando los beneficios que se brindan son la asignación de territorios colectivos. Por otra parte, en este departamento también hubo un proceso de apropiación de la noción de sujetos étnicos promovido por el Estado multiculturalista, haciendo que la convivencia de las comunidades, que antes tenían relaciones

---

<sup>2</sup> Para este texto es indispensable aclarar que se hace uso continuo de lenguaje incluyente, por ende, cuando me refiero a “los representantes de La Mesa” o “los líderes sociales”, no me refiero a la humanidad entera, sino por el contrario, quiero poner en evidencia que en la mayoría de los escenarios de interlocución directa con el Estado solo había liderazgo masculino. Esto, con el objetivo de dar una descripción etnográfica cercana a los datos que observé.

profundas, incluso familiares, compartiendo espacios comunes, hoy se encuentran disputando por tierras colectivas, reclamando la exclusividad que les brida su sujeto étnico.

Es importante aclarar, que las relaciones entre las comunidades son diferentes dependiendo de la región del departamento que se esté analizando. Por esto, en el siguiente apartado se describirá el lugar en donde hace presencia el Comité del Macizo Colombiano, la organización que acompañé en esta caja simuladora de atención multiculturalista.

## **Reconociendo al CIMA**

Ubicado en el suroccidente del Departamento del Cauca, se encuentra parte del complejo montañoso denominado Macizo Colombiano, que nace en el norte del departamento de Nariño, pasando por el Cauca, Huila y Caquetá y se ha caracterizado por la alta biodiversidad y riqueza hídrica, viven diferentes poblaciones (Muñoz & Tello, 2001); en esta región, se formaron procesos organizativos en 1985 que permitieron la configuración del Comité de Integración del Macizo Colombiano -CIMA-, una organización social campesina que apela a una identidad regional bajo la que pretende articular diversos procesos comunitarios tanto a nivel veredal como municipal. Dicho carácter regional ha implicado que el CIMA y sus integrantes reconozcan las problemáticas expresadas por los procesos locales, sobre las cuales los sujetos construyen soluciones, propuestas y exigencias regionales para presentar al Estado. Particularmente, estas demandas reclaman el cumplimiento y garantía de los derechos civiles, la construcción de obras de infraestructura y el apoyo integral al trabajo campesino con la tierra.

A partir de la Primera Asamblea del Macizo Colombiano, realizada en agosto de 1993 la organización ha consolidado unos principios que se condensan en el lema "*La defensa del agua, la vida digna y el apoyo a organizaciones*" (Comité Coordinador 1° Asamblea del Macizo Colombiano, Agosto 15 al 19 de 1993). Aunque estas demandas se han transformado históricamente y en momentos específicos se han ponderado más unas que otras, hasta la actualidad la demanda por la tierra (entendida como una exigencia integral alrededor de la tierra y territorio, sin limitarse a su acceso) y por el campesino como sujeto de derechos, no habían

sido parte de las más relevantes. Sin embargo, este cambio se ha expresado de forma significativa a partir de la creación de una Mesa Intercultural e Interétnica de Tierras del Departamento del Cauca y de mesas exploratorias realizadas desde febrero del 2013, con participación la gobernación del Cauca y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER-, con el apoyo del Centro de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana y las voceras y los voceros de las mesas sectoriales del Cauca (indígena, campesina y afrodescendiente) (Rojas, 2015) (Duarte, 2013).

En el 2012, cursando mi sexto semestre de antropología, en la clase de Raza y Etnicidad, el profesor Esteban Rozo junto a la profesora Diana Bocarejo de la Universidad del Rosario y Axel Rojas de la Universidad del Cauca, organizaron una salida de campo al Departamento del Cauca para conocer a las principales organizaciones sociales, sus dinámicas, las formas de configuración de sus sujetos políticos y los conflictos interétnicos. En ese momento, dentro de mi cabeza retumbaban los relatos de la Asociación de Usuarios Campesinos –ANUC-, el Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC- y la guerrilla de Quintín Lame por sus reconocidas luchas por la tierra. Características que me habían seducido profundamente y me llenaban de grandes expectativas frente a la salida de campo.

Cuando llegamos a la sede de la organización, nos recibió Marcela Cabrera, integrante de la dirección de Derechos Humanos del Comité. La verdad fue una exposición muy llamativa. Nos presentaron la canción considerada como himno de la región y la historia del origen de la organización: las movilizaciones cívicas de 1985, donde se conformó una articulación entre la mayoría de las personas organizadas del suroccidente del Cauca y la formalización de dicha articulación en la Primera Asamblea del Macizo Colombiano, realizada en el municipio de Almaguer, del 15 al 19 de agosto de 1993 (Comité Coordinador 1° Asamblea del Macizo Colombiano, Agosto 15 al 19 de 1993).

La trayectoria política de sus movilizaciones, como los bloqueos de la panamericana, la experiencia en las negociaciones con el Estado, su participación y triunfo con una alcaldía, su intervención casi en 35 municipios no solo del Cauca, sino de Nariño y el Huila, me hacía sentir que se nos presentaba una organización imponente y gigante. Pero sin duda, lo que más me

impactó fue su necesidad de fomentar dentro de su formación política *“la apropiación de la identidad”*.

Ese día quedaron muchas frases en mi diario de campo: *“el olvido del suroccidente del Cauca”*, *“La creación del área de cultura para construir una identidad campesina que movilizara a la población”*, *“Semillero de macizo joven para hacer foros artísticos y de formación profesional que respondan con la identidad campesina y sus condiciones de vida”* y *“consumimos lo que producimos y producimos lo que consumimos”*. Yo realmente me sentía confundida, como si estuviera hablando con una organización indígena. No hablaron de reforma agraria, lucha por los linderos o de seguridad alimentaria. De hecho, cuando pregunté sobre las prácticas que tenían para suplir sus necesidades fuera de la presión por vías de hecho al Estado, hablaron superficialmente de los trabajos de base y se centraron en explicar la formulación de proyectos para financiar su agenda política, mediante una figura jurídica creada para este propósito, llamada FUNDECIMA.

La figura jurídica llevó a que la organización disminuyera las practicas alternativas de autogestión y centrara sus esfuerzos en la construcción de proyectos, presentados, en su mayoría, a la Unión Europea y a las ONG para invertir en sus propuestas políticas de economía sostenible y fincas agroambientales. Lo paradójico del asunto, es que, en las mesas de negociación, exigen una inversión por parte del Estado a los mismos proyectos, pero con larga duración para que puedan tener impacto en la población. Al parecer, pretenden tener un rubro destinado a sus proyectos productivos en territorios colectivos con autogobierno.

Una de las grandes particularidades del CIMA es su anclaje identitario y convocante, en un espacio natural como lo es la región del Macizo Colombiano. El lazo que se ha creado con este referente ha sido tan fuerte, que las nociones que se le han atribuido desde el CIMA han sido centrales para la construcción de su acción y pensar político. Además, sus significados sobre aquel complejo montañoso del que hablan no son fijos, son variados, flexibles y son reconfigurados constantemente desde los diferentes grupos de base que lo integran; dependiendo a su vez, de las relaciones que establezcan con el mundo social que los rodea y de las problemáticas a las que se estén enfrentando en cada momento histórico. Esto ha generado que se perfilen matices distintos de lo que ellos entienden por el Macizo colombiano, haciendo

que tanto se resalten o se opaquen más algunas características en un espacio y en una época determinada, y que por consecuencia se amplíen o se reduzcan las fronteras geográficas de la región (cesar hablando del himno: hacen falta tales pueblos porque en esos momentos no se entendía como movimiento).

Otra de sus peculiaridades es que, si bien se hace referencia a una región, la mayoría de las demandas por las cuales se empezaron a organizar en la década de los ochenta, fue por la presencia de los servicios públicos (agua, luz, acueducto), vivienda, carretera, educación, salud, la mejora en las condiciones de trabajo en el campo, entre otras cosas; cualidades que han llevado a pensar al CIMA como algo similar a un movimiento cívico. Esto se debe a que su alusión al Macizo Colombiano termina siendo complementaria a las exigencias anteriormente mencionadas. Ya que, en sus inicios, al nombrar dicho espacio, si bien pretendían reclamar un cuidado ambiental -enfocado específicamente a el agua-, su objetivo de fondo era revindicar la vida de las personas que habitaban el Macizo Colombiano, es decir su ciudadanía, más que visibilizar su riqueza natural. Ahora, si bien en la actualidad los rasgos como movimiento cívico han reducido su protagonismo dentro de las demandas principales del CIMA a razón de la construcción de propuestas cada vez más abarcadoras, siguen estando presentes con gran fuerza en los procesos de base que aún no cuentan con los servicios básicos. A la vez que se ha incrementado la representación “ecológica” del Macizo Colombiano.

El tercer y último aspecto que quisiera señalar aquí, es el hecho significativo de que la organización hubiese retomado y mantenido el carácter campesino en un momento histórico en el que se estaba reduciendo el papel del campesino como actor político -con la desarticulación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)-, mientras que se generaba una valoración de la diferencia cultural y el reconocimiento étnico a la comunidad indígena como sujeto -político- de derecho. Dicho proceso se vivió en la década de los ochenta, donde la alta agitación de organizaciones a nivel nacional que exigían el cumplimiento de sus derechos cívicos, en su mayoría comunitarios y/o locales, empezaron a encontrarse en las movilizaciones, en sus desacuerdos frente al Estado y en su vocación como campesino. Esto permitió la construcción de una coordinación regional para la ejecución de acciones en conjunto, que en 1986 se constituyó como la Coordinación Nacional de Movimientos Cívicos.

Dicha movilización cívica también tuvo gran presencia en el Cauca, y particularmente se ubicó en los municipios del suroccidente del Cauca, en donde se consolidó con la creación del Comité y con ella, la idea de representar la vocación como campesina que se crea en la Región del Macizo. Ya que se pensaba que existía una particularidad en ser campesinos en este lugar, dado que el gobierno nacional tenía más presente la riqueza natural de territorio que las condiciones de vida de sus habitantes. Sumado a esto, surgía la paradoja entre la necesidad de reivindicar la labor con la tierra que desarrollaban sus habitantes y la conservación del medio ambiente. Por esto, se llegó a la conclusión de que se requería una atención especial a los campesinos maciceños del CIMA para enfrentar los problemas en cuanto a acceso y cuidado del agua, a los servicios públicos, el cumplimiento de derechos fundamentales como la educación, la vivienda, la salud y el trabajo, con la necesidad de tener apoyo especial a su labor campesina en medio de una zona de reserva de la biósfera.

### **Las negociaciones de La Mesa Campesina CIMA-PUPSOOC y su historia**

Para ingresar un poco más profundo en la caja simuladora, es importante mencionar que las mesas de negociación a las que tuve acceso para este trabajo de grado tienen sus orígenes en La Mesa Interétnica e Intercultural de Tierras en el departamento del Cauca, que se creó para dar respuesta a algunos conflictos entre indígenas, campesinos y negros, que se han intensificado con el paso del tiempo, en su mayoría, por la escasez de tierras para estas poblaciones. A este conflicto se le han otorgado múltiples causas. Entre ellas están las amenazas a la propiedad sobre la tierra debido a la carencia de títulos, el conflicto armado, la creación de zonas de conservación ambiental, la minería ilegal y los conflictos por los diferentes modelos de desarrollo territorial que promueven diferentes actores en la región.

También, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- se señala como uno de los responsables de profundizar dichas problemáticas debido a los procedimientos irregulares de compra y entrega de tierras a las diferentes comunidades. El conflicto se ha desarrollado al desconocer algunas características territoriales al asignar tierras colectivas. Por ejemplo, en el proceso de titulación colectiva las diferentes comunidades no tuvieron en cuenta la forma en

que los habitantes y organizaciones sociales se habían ubicado geográficamente en el territorio. Debido a que las distintas aspiraciones de ordenamiento territorial por parte de las comunidades indígenas, campesinas y negras generaron fronteras imaginarias e identitarias en la región, configurando lugares exclusivos para cada comunidad. El desconocimiento del INCODER llevó a la repartición de predios violentando estas fronteras imaginarias. Situación que desató varios conflictos.

Debido a esas circunstancias, se desarrollaron múltiples reuniones desde el 2001 hasta 2013 en distintos municipios del Cauca para construir La Mesa Interétnica e Intercultural de Tierras del Cauca. En estas reuniones se han acordado la necesidad de: a) consolidar la figura legal de territorios interétnicos e interculturales, b) establecer un Gobierno particular y autónomo para estos territorios que permita la participación de todas las poblaciones, c) la construcción de unos intereses comunes e interculturales en una agenda de movilización, y d) conformar una mesa interétnica e intercultural con distintos representantes de cada comunidad y de carácter permanente.

Este proyecto se vio respaldado por una mesa exploratoria intercultural realizada el 11 de febrero del 2013 con participación de un representante de la Gobernación del Cauca, Walter Aldana; la directora del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–, Miriam Villegas; el apoyo del Centro de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana, Carlos Duarte y los voceros de las mesas sectoriales del Cauca (indígena, campesina y afrodescendiente) (Duarte, 2013) (Rojas, 2015). En esta mesa se definió como principal objetivo mantener una “voluntad política” de todas las partes para la resolución del conflicto interétnico e intercultural por la tierra y el territorio, para que el funcionamiento de La Mesa Campesina se consolidara como espacio de concertación de acuerdos desde el trabajo y las propuestas creadas en las mesas sectoriales, definiendo cuáles serían los trabajos a corto, mediano y largo plazo, y la agenda de trabajo unitaria (Duarte, 2013).

Para el funcionamiento de La Mesa principal, se crearon las mesas “sectoriales”. Estos espacios, que derivaron de La Mesa Interétnica e Intercultural de Tierras, se crearon para que cada población tuviese un espacio particular para hablar de sus propias problemáticas, surgiendo La

Mesa Campesina, Comunidades Negras e Indígenas; sin embargo, sus diferencias políticas se ven reflejadas en las divisiones al interior de cada espacio.

Sumado a esto, el Estado decidió no reconocer como interlocutor a las poblaciones que no estuvieran organizadas, situación que derivó en otros conflictos, pero también evidencia cierta personalidad del multiculturalismo neoliberal. Los conflictos surgieron cuando algunos campesinos se dieron cuenta que el Estado estaba brindando servicios que ellos consideraban necesarios, pero no eran incluidos por no pertenecer a las organizaciones con las que se estaba dialogando.<sup>3</sup> La decisión que tomaron los funcionarios y funcionarias fue exigir a las organizaciones que los incluyeran en sus procesos para que también recibieran los beneficios, lo que fue realmente complejo y caótico en su momento.

La pregunta es por qué el Estado decidió que lo adecuado era decirles a las familias que escogieran a una de las tres organizaciones campesinas para adherirse a ellas y poder acceder a los beneficios acordados en las mesas sectoriales, en vez de crearles un espacio propio o brindarles los servicios directamente. Esto ya da muestras de prácticas estatales, en las que se delegan responsabilidades administrativas y de gestión de recursos a personas que no son funcionarias del gobierno. A su vez que delega procedimientos internos para la prestación de un servicio. El arraigo de estas prácticas en las instituciones estatales hace pensar en el concepto de la cultura política colombiana, entendiendo el concepto como la(s) cultura(s) política(s) como “la construcción social peculiar de aquello que cuenta como “político” en toda la sociedad” y a su vez “el ámbito de las prácticas y las instituciones, conformadas a partir de la totalidad de la realidad social y que, históricamente, llegan a ser considerados como apropiadamente política.” (Alvarez, Dagnino, & Escobar, 2001, pág. 26) Esto lo veremos con más detalle al ingresar a la caja simuladora del multiculturalismo.

## **Sobre el multiculturalismo**

La formulación de la agenda del multiculturalismo en Colombia se ha configurado con base en un modelo de reconocimiento de la diferencia cultural étnica indígena, en la que el criterio de

---

<sup>3</sup> Es importante aclarar, que las exigencias de las organizaciones corresponden a la deficiencia de servicios básicos del Estado a los que debería acceder cualquier ciudadano.

exclusión de dicho modelo ha sido el sujeto mestizo (Chaves, Presentación, 2015). En este sentido, la exclusión de lo campesino en los espacios de representación política, también se debe a que la sociedad civil y el Estado piensan todavía la movilización campesina como una lucha de clases (algunas veces vinculada a la actividad armada), lucha que no tiene eficacia al no corresponder con el modelo de la cultura política predominante, que en la actualidad sería la diferencia cultural como bandera política.

Una de las principales características del multiculturalismo en Colombia y en América Latina se encuentra en que ha forjado un modelo de reconocimiento de los “otros” de la Nación, por medio del concepto de etnicidad. Aunque dicho concepto abarca tanto a las poblaciones negras como a los grupos indígenas, se ha configurado en base a una creciente legislación internacional sobre los derechos indígenas y las formas particulares en que el Estado colombiano las ha adecuado dentro del proceso de construcción de un marco jurídico propio que establece los criterios para legislar, reconocer y dotar de derechos particulares a los sujetos que, según el Estado, son portadores de una cultura significativamente diferente a la que comparte la nación. A su vez, las organizaciones no gubernamentales y entidades internacionales que hicieron parte la construcción de los derechos internacionales de las poblaciones indígenas también han promovido una alta gama de estrategias políticas para la atención y administración de la diferencia cultural al interior de las naciones, las cuales, como los derechos, se han apropiado en cada país de Latinoamérica de manera distinta.

Debido a las particularidades ya señaladas, al hablar del multiculturalismo en Colombia es necesario hacer referencia a la relación que se establece entre los derechos y la política, ya que en el marco jurídico no solo establecen criterios sobre los cuales se reconocen sujetos de especial derecho en base a su diferencia cultural, sino que estos criterios son a su vez la base de la forma predominante de hacer política actualmente (Alvarez, Dagnino, & Escobar, 2001). Lo cual quiere decir que, las diferencias culturales no se han establecido solo como una característica válida para el reconocimiento de derechos, sino que los grupos indígenas y afrodescendientes también han hecho uso de sus particularidades culturales como bandera política. Dicha forma de hacer política se ha logrado establecer como una de las más eficaces, en gran parte, porque el Estado ha hecho uso de los criterios establecidos en el marco jurídico sobre la diferencia cultural para el reconocimiento de ciertas demandas de poblaciones rurales. De esta manera, el

multiculturalismo que se ha establecido en Colombia hace del campo jurídico un escenario político donde se realizan tanto las demandas como las negociaciones entre los grupos étnicos y el Estado (Bocarejo & Restrepo, 2011).

Dicho marco jurídico establece a su vez los parámetros de reconocimiento de las demandas políticas, es decir, de los sujetos que desarrollan la acción política. Frente a esto, Eduardo Restrepo y Diana Bocarejo exponen que “El marco del multiculturalismo en Colombia y en otros contextos en América Latina, es considerado equivalente a grupos indígenas y a poblaciones negras (que) constituyen una expresión de cierto tipo de multiculturalismo que nos gustaría denominar multiculturalismo étnico o multiculturalismo etnizado” (Bocarejo & Restrepo, 2011, pág. 8) Esta equivalencia ha llevado a hacer énfasis en que dicho multiculturalismo étnico ha hecho uso del modelo de la diferencia cultural indígena como criterio para reconocer o no a los demás actores que reclaman ser comprendidos como población especial dentro del Estado-nación.

Este multiculturalismo etnizado, también es interpretado como una operación significativa de redistribución de la justicia social dirigidos solamente a las minorías étnicas (Chaves & Zambrano, *Desafíos a la nación multicultural. Una mirada comparativa sobre reindianización y el mestizaje en Colombia*, 2009). Esta redistribución hace referencia a una conjunción entre las concesiones de derechos diferenciales para comunidades culturales y la reducción de derechos civiles para las mayorías, tales como campesinos, pobladores urbanos y habitantes de la calle, entre otros, en el que el criterio de exclusión de dichos reconocimientos es ser mestizo (Chaves & Zambrano, *Desafíos a la nación multicultural. Una mirada comparativa sobre reindianización y el mestizaje en Colombia*, 2009) Es así como el ser mestizo se convierte en un criterio de discriminación para acceder a derechos especiales en el campo de la población rural, haciendo que las políticas multiculturales en conjunto con las económicas no hayan logrado brindar soluciones frente al proceso de inclusión y, además, actúen de manera efectiva como instrumento de reproducción de la desigualdad.

La reproducción de la desigualdad, particularmente entre diferentes poblaciones rurales, ha generado un aumento de identidades políticas culturales emergentes que, se podría decir, buscan la atención del Estado para garantizar también una justicia social para sus necesidades

particulares o sus reclamos. Lo cual, a su vez, ha implicado que de manera gradual se hayan “multiplicado los agentes y las arenas involucrados con su gestión en escalas locales y globales” (Chaves, Presentación, 2015, pág. 12) , es decir, la configuración de un aparato estatal o departamento encargado de la administración, gestión y gobierno de la diferencia cultural. Por lo anterior, se hace necesario analizar el “complejo y contradictorio entramado de las intervenciones del Estado en el marco de la multiculturalidad” (Chaves, Presentación, 2015, pág. 9). Si bien la construcción de identidad étnica responde, en parte, a la resistencia histórica de algunos pueblos por su reconocimiento, la regulación de su legitimidad en el plano jurídico se encuentra en manos del monopolio estatal.

Así como se ha llegado a establecer el debate sobre el multiculturalismo etnizado y de la relación multiculturalismo-justicia social, también se han configurado formas de conceptualización que se han dirigido en dos líneas (Bocarejo & Restrepo, 2011). La primera, es la correspondencia entre el multiculturalismo y neoliberalismo. Uno de los defectos de la crítica sobre esta relación es que confunden, las condiciones históricas de la emergencia del multiculturalismo con la necesaria correspondencia entre ambos proyectos. Aunque no hay que negar que sí existe una estrecha articulación entre ambos (Bocarejo & Restrepo, 2011). La segunda línea, es la que considera el multiculturalismo como las prácticas articuladas en nombre de la diferencia cultural, una expresión de la gubernamentalidad, es decir, de Gobierno de otros y de nosotros. Particularmente, se hace referencia a dos caras de las prácticas desarrolladas a partir de la diferencia cultural; por una parte, el gobierno sobre la producción, el manejo y la disputa entre poblaciones desde su diferencia cultural; por otra, la configuración de unas nociones del *bienestar* que regula la vida social en nombre de la diferencia (Bocarejo & Restrepo, 2011).

Según Margarita Chaves, a partir de la construcción del Estado multiculturalista que se derivó de la Constitución de 1991, el culturalismo implementó la cultura como un rasgo central y distintivo de la diferencia institucional mediante el cual el Estado realiza el reconocimiento a los sujetos étnicos. Situación que ha llegado a generar un monopolio del reconocimiento cultural alterando y manipulando “las formas y contenidos culturales por parte de los sujetos de la diferencia” (Chaves, Presentación, 2015, pág. 16) enfrentando así, a los diferentes sujetos, que en este caso son las organizaciones campesinas, que luchan por los recursos y los espacios de

representación que ya tiene el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y algunos consejos comunitarios de comunidades negras.

En la medida que el Estado ha logrado definir los contenidos sobre la cultura que les permiten a dichas comunidades acceder a la ciudadanía étnica plasmada en la constitución, ha simplificado las diferenciaciones culturales en rasgos visibles, negando las profundas diferencias causadas por la historia de subordinación que han tenido las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Sacando esas historias de subordinación por fuera de la historia de la nación e incluyéndose por medio de la folclorización a la identidad nacional. Esta promoción de la cultura ha motivado a distintas organizaciones sociales a hacer un proceso de búsqueda de sus propias prácticas culturales en términos del Estado, para visualizarlas y presentarlas a las instituciones, demostrando ser sujetos dignos de ese reconocimiento y también ser incluidos en la identidad nacional.

De esta manera, las diferencias culturales patrocinadas por el Estado no respetan las cosmovisiones de las comunidades étnicas, mucho menos su autonomía, por el contrario, instalan en estas comunidades la ejecución de los procedimientos de acceso a los servicios del Estado multiculturalista, responsabilidades que deberían ser del Estado. Lo más preocupante de estas nuevas prácticas de intervención estatal en dichas comunidades es la falta de democratización, al no transformar el lenguaje ni los conocimientos en términos de las comunidades, y la casi nula incidencia en la disminución de la pobreza, desigualdad y discriminación histórica que han vivido dichas comunidades.

Simultáneamente, en la promoción de las diversidades culturales se multiplicaron los agentes que se encontraban luchando en una carrera para obtener acceso a los recursos de la ciudadanía cultural. Situación que ha focalizado la disputa entre los mismos agentes subalternos, mientras que el Estado mantiene el monopolio del reconocimiento identitario, que ahora parece más, formas de gestión del poder político de las organizaciones sociales por parte del Estado. Además, en vez de realizar una inclusión a las comunidades indígenas y afrodescendientes por medio de la asimilación de sus prácticas diferenciales, lo que produjo fue una promoción de sus diferencias culturales para hacerlas parte de la identidad nacional y de un consumo turístico extranjero.

Ahora ¿Por qué se dice que no hay una inclusión de la diferencia cultural cuando existe todo un engranaje de políticas públicas, normativas, derecho y servicios especiales para la atención, protección y reproducción de las comunidades étnicas y raciales? El hecho que el Estado haya creado un sistema de procedimientos para intervenir en las comunidades indígenas y negras, supuestamente con la intención de brindarles todos los recursos especiales para las ciudadanías de especial protección del multiculturalismo, ha derivado en un modelo administrativo occidental que no se adecua a ninguna de las diferencias de las comunidades indígenas y negras. Por lo contrario, dichas comunidades han necesitado desarrollar conocimientos en torno al funcionamiento del Estado multiculturalista para poder realizar los procedimientos exigidos por el Gobierno para acceder a los “privilegios” multiculturales.

En cuanto a la población campesina, si bien no se puede decir que existe un entramado multiculturalista que atienda a esta población, las prácticas mismas de participación y burocráticas del Estado para la atención de comunidades étnicas, ha forjado un modelo de atención estatal, que en el caso de La Mesa Campesina CIMA-PUPSOC, funciona de manera similar, ya no en nombre del multiculturalismo, sino en nombre del proyecto piloto de reforma agraria aplicado en el Cauca.

Pero, aun así, el escenario es más desalentador para las comunidades campesinas porque si bien se hace un despliegue institucional significativo para atenciones especiales, el Estado no realiza ninguna transformación profunda ni al interior del Estado ni en el terreno nacional, para garantizar los derechos básicos que le pertenecen a cualquier ciudadanía colombiana. Ahora, la pregunta que queda es por qué esto tiene que ver con las organizaciones campesinas o incluso con sus espacios de interlocución del Estado. Lastimosamente, dicho modelo multicultural de atención, donde el Estado no se hace responsable del proceso de inclusión, sino que lo deja a la suerte de la capacidad de asimilación de las comunidades y del apoyo que ellas puedan buscar, para especializar sus conocimientos burocráticos, se convirtió en el sistema nacional de atención a las comunidades que buscan el cumplimiento de sus derechos básicos.

## **Capítulo 1: Las estrategias de legitimación de los espacios de negociación**

Las estrategias de legitimación, para este caso en particular, se entenderán como las evidencias que el Estado presenta para darle “motivos” a las organizaciones sociales para que continúen con su presencia en los espacios de negociación, en vez de estar realizando acciones directas en las calles. Los motivos que fueron utilizados con La Mesa Campesina fueron los siguientes: el primero, fue permitirles participar en espacios de negociación directa con funcionarios de altos cargos con capacidad de decisión; el segundo, la presencia de los moderadores y garantes, ya que sus roles tienen la función de validar el compromiso del Estado con los acuerdos y las necesidades de los interlocutores, y ser veedores del cumplimiento de las dos partes; el tercero, está vinculado al uso discursivo de la noción de *la voluntad política*, como si en ella recayera la sinceridad y la transparencia del compromiso del Estado en el cumplimiento de las solicitudes de las organizaciones campesinas.

Estas tres estrategias son fundamentales para el funcionamiento de la caja de simulación de atención multiculturalista. Debido a que en el acompañamiento al proceso de negociación se pudo comprobar que en ese contexto no existía ningún actor o instrumento jurídico que de alguna manera pudiese obligar al Estado a cumplir los acuerdos establecidos con las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, con lo que se encuentran las organizaciones es con estrategias de dilatación y promesas de financiación o argumentos burocráticos, evitando así las grandes discusiones sobre las políticas públicas o planes de desarrollo concertado. De fondo, lo que más hace ruido es la falta de sinceridad en los intereses del Gobierno, y por esto los funcionarios necesitan construir estrategia para reafirmar su compromiso en el proceso.

Por lo tanto, la presencia de los estudiantes de la Javeriana, la representante de las Naciones Unidas, o la insistencia en la “voluntad política”, cumplen la principal función de la caja de simulación, que es dar a las organizaciones la sensación de que es un espacio legítimo y que los acuerdos van a ser cumplidos. Pero, sobre todo, dar la noción de que es un espacio de construcción “serio”. Aclarando, que para este contexto entenderemos la voluntad política como

la forma en que el Estado demuestra que está trabajando en correspondencia con el interés de las comunidades.

### **1.1 Garantes y mediadores**

Como se mencionó anteriormente, el Estado tiene diversas formas de legitimar los espacios de negociación, empezando por la creación de las mesas. Normalmente estos escenarios se constituyen a partir de la definición de una metodología y una agenda con los puntos a discutir. Dentro del modelo de negociación se exige la presencia de un mediador y un garante, con la función de representar la neutralidad, transparencia y garantía de los derechos de las comunidades con las que interlocuta el Estado.

En La Mesa Campesina, los integrantes del Centro de Estudios Interétnicos e Interculturales de la Universidad de la Javeriana de Cali asumieron el papel de mediadores, relatores y responsables del funcionamiento logístico. Esto se hizo mediante un contrato con el Estado, para que el Centro respondiera a sus responsabilidades, además de realizar trabajos investigativos que surgieran de los acuerdos con las organizaciones CIMA-PUPSOC. Si bien su rol como mediadores les exige neutralidad, no se pueden ignorar características que tal vez intervengan en la ejecución de sus funciones como el prestarle servicios al Estado por medio de pago y tener una perspectiva de análisis de los conflictos a mediar desde la interculturalidad.

El ente mediador tiene el rol de administrar los recursos para el funcionamiento logístico de los múltiples espacios de negociación en los que participan las organizaciones CIMA-PUPSOC, hacer la relatoría, elaborar las actas de las reuniones y la capacidad de agilizar los debates de las mesas para el cumplimiento de la agenda de negociación; pero una de las características centrales de su rol es dar imparcialidad a la discusión, ser aceptado por las organizaciones y brindarle legitimidad al espacio. Claro está, el estatus de universidad privada y de renombre, le da prestigio al espacio. Sin embargo, para los líderes que participan en La Mesa Campesina CIMA-PUPSOC la imagen de imparcialidad que se trata de dar al contratar a un tercero, se trastoca con la sensación de que ese mismo contrato, de varios millones de pesos, los hace ver más como funcionarios que como un ente independiente.

En cuanto al rol de garante, se contó con la presencia de Beatrice, la representante de Las Naciones Unidas -ONU-, quien tiene una larga experiencia en el acompañamiento de

comunidades indígenas, (igual que la institución que representa) en la promoción de sus derechos y la conservación de su cultura ancestral. Esta mirada de las comunidades indígenas se pone en evidencia en sus intervenciones sobre los conflictos interétnicos y los problemas del funcionamiento de La Mesa Interétnica e Intercultural. Esta inclinación de Beatrice sobre la protección de la ancestralidad indígena, pone a veces en cuestión su rol de garante de las comunidades campesinas cuando se han tratado dichos conflictos.

En cuanto al desempeño de la Defensoría del Pueblo, su acompañamiento no es permanente en las sesiones, su intervención es casi nula y se mantiene en constante cambio las personas que asisten como delegadas. Como se verá a continuación, la presencia de la Defensoría del Pueblo no demuestra mucha constancia en el cumplimiento de su función.

En la descripción del acompañamiento a La Mesa Campesina se desarrollará un apartado sobre los garantes, se mostrará como los entes responsables de garantizar el cumplimiento tanto del Estado como de los delegados de las organizaciones campesina no logran desarrollar sus responsabilidades en plenitud debido a las siguientes circunstancias. La primera corresponde a la asimetría de poder y la capacidad de toma de decisiones que posee un Estado y una organización campesina en un espacio de negociación. Esta asimetría es mucho más visible porque no existe ente dentro del espacio de negociación que pueda incidir de forma directa en el actuar del Estado en el cumplimiento de sus compromisos con las organizaciones campesinas. Además de esto, no se puede olvidar que cada institución que interviene en dichos espacios trae consigo intereses propios que interceden en el desarrollo de sus funciones.

### ***1.1.1 Mesa Interinstitucional con la viceministra del Ministerio del Interior***

Para mostrar las prácticas de legitimación del escenario de negociación, iniciaremos el viaje a las cajas de simulación de atención multiculturalista por el gran entramado de atención estatal, derivado de la Mesa Interétnica e Intercultural de Tierras del Cauca. La agenda del primer día de la reunión mensual de La Mesa Campesina y la viceministra del Ministerio del Interior, el 18 de marzo del 2015, giró en torno a cuatro temas: primero, aclarar las rutas burocráticas para el reconocimiento del campesino; segundo, el incumplimiento del DANE sobre el acuerdo del censo agrario, al no haber incluido dentro de la encuesta la opción de campesino en la pregunta sobre el autorreconocimiento; tercero, las mejoras o incidencia que podían tener las

organizaciones sobre la información del censo; cuarto, la realización de una serie de foros académicos, de los cuales se produzca la información para definir al campesinado, brindar herramientas jurídicas para guiar el camino del reconocimiento y una caracterización de la población.

Cuando se empezó a abordar el primer tema: la construcción de la ruta burocrática para el reconocimiento de los derechos del campesinado, los voceros principales de las organizaciones como César y Juan David del CIMA, y Oscar, Diego, Cristóbal y Eliécer del PUPSOC empezaron a expresar molestia porque veían que la viceministra, Carmen Inés Vásquez no quería dar respuesta a la petición. Por el contrario, repetía que no estaba bajo sus funciones el trabajo con el campesinado, porque ya estaban definidos dentro del Ministerio de Agricultura, que era el Ministerio que le correspondía atenderlos. Debido a su posición inflexible, los representantes de las organizaciones se molestaron de tal manera que empezaron a cuestionar su voluntad política.

Por su parte, la viceministra Carmen Inés respondió que la voluntad política del Gobierno en relación con el proceso de reconocimiento se expresaba con el trabajo de la Cancillería. De esta forma empezó a legitimar los espacios de negociación y los esfuerzos que hacía el Gobierno para responder a los intereses de las organizaciones. Particularmente, se refirió al seguimiento de las discusiones sobre el reconocimiento del campesinado en las Naciones Unidas, diciendo:

*“[...] la Cancillería les pasa un informe más adelante de lo que se está realizando a nivel internacional, que me parece muy interesante. Y es hacerle un seguimiento paso a paso de lo que está pasando en Naciones Unidas con la declaración de los campesinos... es decir, nosotros no estamos por fuera del tema. [...]”<sup>4</sup>*

Esta estrategia de evasión muchas veces puede llevar a confundir y cambiar el tema que se está discutiendo. De hecho, la mayor parte de energía que los líderes de las organizaciones invertían en los debates era para exigir claridad sobre los procedimientos requeridos por el Estado para realizar el reconocimiento del campesino como sujeto de derecho. Una de las tantas preguntas

---

<sup>4</sup> Para objeto de esta investigación recurro a la transparencia etnográfica, en cuanto a las intervenciones de los participantes de la mesa, donde me acojo a lo estrictamente literal de las expresiones lingüísticas, sin hacer correcciones, porque además es un rasgo de identidad de cada persona que habita el espacio etnográfico.

que se hicieron en torno a este tema, la realizó un representante de PUPSOC, Diego, a la viceministra del Interior, Carmen Inés:

*“[...] la viceministra menciona que hay condiciones, hay unas cosas legales que no dejan que se pueda crear la dependencia campesina dentro del Ministerio del Interior. A mí me parece importante que se diga cuáles son las condiciones legales [para] el espacio y que no dejan crear la dependencia, porque no podemos eh, dar una discusión sobre los supuestos sino sobre cosas concretas.”*

Frente a estas peticiones, la viceministra Carmen Inés respondió otra vez con evasivas y las discusiones empezaron a tener un tono más fuerte. La molestia de los representantes de las organizaciones campesinas se evidenciaba con la reiteración de las preguntas, cada vez con más indignación; estos “embotellamientos” se daban a menudo y más cuando se trataba de este tema. La situación se podría definir de la siguiente forma: los funcionarios actuaban con si la respuesta ya estuviera clara y fueran los representantes de las organizaciones quienes tuvieran problemas de comprensión; o también ocurría que se iba el tiempo porque las representantes y los representantes de la institución se hacían como si no entendieran las preguntas formuladas por los campesinos. Esto sucedía cada vez que los representantes del Estado no querían hacer frente a alguna discusión, lo que generaba caras de frustración y rabia en los campesinos.

En esta ocasión, el mediador de La Mesa Campesina y el representante de la Universidad Javeriana de Cali, Leonardo, intervino para hacer una reformulación de la pregunta con el objetivo dar solución a la petición de las organizaciones, formulando lo siguiente:

*“(...) la pregunta sería entonces ¿de quién dependería? Es decir, la posibilidad de que se abra una oficina dentro del Ministerio del Interior depende de una decisión de un ministro, de una decisión presidencial, de una decisión del congreso de la república, de una reforma constitucional... ¿Sí? Digamos, los ajustes institucionales tienen diferentes envergaduras [...] y tienen diferentes procedimientos para sus posibilidades. La pregunta sería ¿cómo sería posible, para que se sepa, ya La Mesa, digamos, ¿cómo seguir tramitando esa solicitud? Que ya tiene un buen tiempo.”*

Después del proceso de “traducción” que hizo Leonardo, por fin, después de muchos meses, se dio una respuesta concreta por parte de la funcionaria. Como veremos en las siguientes discusiones, la versión del recorrido por el reconocimiento del campesinado cambia constantemente. También, en el proceso de negociación van surgiendo nuevos requisitos y

trámites por hacer, lo que hace que el proceso se sienta a veces como una tortura para las organizaciones. Sin embargo, la respuesta de la viceministra Carmen Inés se recibió con agrado por los representantes de las organizaciones, al decir lo siguiente:

*“Miren, los reconocimientos a las poblaciones es lo primero que se debe dar, los reconocimientos como tal. Porque de ese reconocimiento que puede ser a nivel internacional y a nivel nacional. Internacional como tal, las comunidades indígenas, las comunidades afro surgieron alrededor de un convenio que es el 169, practicado por Colombia por medio de la ley 21, ahí es donde empieza todo el proceso [todos dicen: eso es] [...] Entonces, si no tenemos un reconocimiento todavía como ese, no sabemos ni siquiera en que Ministerio podría estar. De hecho, que ya hay un reconocimiento como miembro especial de derecho acuñado por, seguramente el Ministerio de Agricultura.”*

En la respuesta y el análisis de la lucha por derechos colectivos, el modelo de reconocimiento que se tiene como referente es el de la Constitución de 1991 donde se construye la idea de una nación interétnica e intercultural. Un proceso del cual se encuentran muy al tanto los líderes del CIMA que acompañaron el proceso de reconocimiento de la comunidad indígena Yanacoña. De hecho, en esos espacios informales hablando con uno de los líderes municipales del Bordo, Jimmy, me comentó que, en su momento, el proceso de reconocimiento étnico mostró tener tantos beneficios para las comunidades y, sobre todo, se veía tanta voluntad política por parte del Estado, que dentro de la organización se dio la discusión de si se iban a reconocer como indígenas o no. Esto es una de las cosas más bonitas de hacerle seguimiento a este proceso, porque nos permite ver el impacto de la construcción del Estado multiculturalista en la transformación de las luchas sociales de los actores rurales.

También es muy dicente que, teniendo la interlocución directa con el Ministerio de Agricultura, las organizaciones privilegien la atención del Ministerio del Interior, si se tiene en cuenta que las luchas campesinas clásicas se caracterizaban por su interés en las políticas agrarias del país, más que en un reconocimiento como sujeto cultural de especial protección.

Volviendo a La Mesa de negociación, la respuesta de la viceministra Carmen Inés dirigió la responsabilidad del reconocimiento a las instancias internacionales. Cosa que no agradó del todo a la garante de las Naciones Unidas, Beatrice que también presionó por una respuesta:

*“Una pregunta más para la viceministra [...] Tú dices, en el Ministerio del Interior tenemos dos direcciones que tienen conocimientos de los afros, de los afros, de las minorías y los pueblos indígenas en distintos convenios internacionales con Estados Unidos, sí. El hecho de que el campesinado proletario dentro de los convenios, no sé hasta dónde, de verdad sea una limitación. Lo que realmente me interesa saber es si, en el marco del posconflicto, en el proceso de paz, me imagino que, claro, el Gobierno se está imaginando unos cambios institucionales, a nivel de, ah... el país va a necesitar - todos nos imaginamos-. Dentro de ese camino, uno se pregunta, por ejemplo, el camino del campesinado algo mucho más a cargo de ellos, es decir, tampoco se piensa una cosa monumental, una cosa, no, para el campesinado como tal. Ósea hay una dirección campesina, ¿cosa que ha hecho Brasil, no? Entonces, me pregunto si hay formas institucionales que el Gobierno se está pensando, en el marco que se está trabajando en la construcción de paz, unos procedimientos que pueda acoger. [...]. No sé, es una pregunta que me hago. Es una solución que se da a nivel internacional por las necesidades que hay y no necesariamente porque, por ejemplo, “salió la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos del campesinado” [...] Quizás se necesitan informes institucionales, varios, puede pasar todo un año antes de llegar a una nueva [risa] convención internacional.”*

Esta intervención es ilustrativa de las grandes expectativas de las organizaciones sociales campesinas en relación con el postconflicto, ya que se espera que en el nuevo contexto se diera una transformación similar a la que hubo para los indígenas en la constitución de 1991. De hecho, la lectura que hacía el campesinado de las mesas de negociación era la de una reforma agraria que pusiera en la discusión de la opinión pública los derechos de esta comunidad y su inclusión tanto social como económica. Pero al parecer, el Gobierno no expresaba voluntad política para hacerse responsable, ni del proceso del reconocimiento en términos burocráticos, ni de inversión financiera, y mucho menos, una inclusión política.

Esto se debía a que desde el 2013 las organizaciones campesinas, y en particular, el CIMA ha construido argumentos académicos, políticos y culturales para demostrar que el campesinado cumple con los rasgos establecidos por el Estado para ser reconocido como sujeto de derechos colectivos. Solicitud que no ha tenido respuestas serias por parte de ningún Gobierno. De hecho, en La Mesa Campesina se presentan muchos comentarios de parte de los garantes, mediadores y de los campesinos que dejan entrever la sensación de que el Gobierno ha venido embolatando a todas las personas que están presentes en la negociación sin dar respuestas claras.

La actitud de la viceministra ante la posibilidad de establecer un compromiso en cuanto al reconocimiento del campesinado, fue señalado en múltiples oportunidades por las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC para hacer énfasis en que se sienten discriminados al no hacer parte del Ministerio del Interior. Así lo planteó Juan David, líder del CIMA:

*“[...] Pero ¿cuál fue el compromiso? que se iba a estudiar la posibilidad de crear una resolución o una directiva de urgencia, para ver si se podía lograr eso [...] esa era la exigibilidad de que siempre nos sentíamos discriminados de alguna manera, como dicen, sin querer queriendo, [...]. Y si no se podía, por lo menos hubiera una resolución que nos reconociera y del Ministerio del Interior, más no, no solo del Ministerio de Agricultura, sino del Ministerio, porque como el Ministerio que toma las decisiones, o la mayoría.”*

Esta sensación de discriminación que ha producido la promoción de derecho de unos pocos (los derechos étnicos) sobre los derechos de varios (derechos ciudadanos) bajo la premisa que por medio de las políticas de discriminación positiva se puede hacer justicia social (Chaves & Zambrano, 2009) (Gros, 2012), ha dejado a las comunidades campesinas en el último eslabón para el acceso a beneficios estatales (Del Cairo, 1999) (Chaves, 2002). Se puede ver también en la medida que los derechos básicos deberían estar para todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, pero que el Estado prioriza solo para unos cuantos, volviendo así un privilegio los derechos fundamentales y generando enemistades entre sujetos subalternos que terminaban compitiendo por el reconocimiento. Lo interesante de este discurso de discriminación a su cultura, es que solo se mantiene cuando están en calma, porque cuando los líderes hablan desde la indignación, ya no se hace referencia a las prácticas culturales o a un sujeto de derechos, sino a un sujeto histórico, marginado en términos económicos y excluidos de la idea de nación.

Ante las grandes negativas sobre este punto de la agenda, un dirigente del CIMA, Cesar, interviene molesto, mencionando que ya existen normas y sentencias que hacen diferentes reconocimientos al campesinado, como la sentencia T 763 del 2012 de la Corte Constitucional que dice que los campesinos son una cultura diferencial y hace un paralelo del proceso con las comunidades indígenas:

*“También hay que estudiar más la sentencia, así como sucedió en su momento para los grupos indígenas, ¿cierto? Tuvo que haber sentencias y después autos para que*

*la institucionalidad del Estado y luego el Gobierno nacional adoptara instrumentos para cumplir su mandato. [...]*

*Nosotros creemos que estamos incluidos en el convenio 169 de la OIT cuando se habla de comunidades tradicionales. Que no son tribales. Porque [hay] una cultura campesina y si el señor presidente reconoce eso, no hay solo unas comunidades tradicionales [...] Tenemos una ley, que es la ley 160, que desarrolla la norma para el campesino, el indígena y el afro. Ahí sale los campesinos expresamente. Nosotros seguimos insistiendo en eso; la voluntad política se expresa en actos, no en enunciados solamente. Yo puedo anunciarlo, pero puedo no llevarlo a la práctica ¿Qué tal todos entremos en eso? Un discurso, perdonenme la palabra, para los políticos que en un momento dado esta campaña, se vuelve demagógico. Y tercero: la garantía de los derechos es responsabilidad del Ministerio del Interior, no del Ministerio de Agricultura. Entonces nosotros estamos exigiendo nuestros derechos ¿estamos exigiendo que no los garantice! Por todo lo anterior y por toda la historia. Entonces qué esperaríamos uno de la, como conclusión: que sí hay la posibilidad de explorar ese punto de vista. Nosotros aspiraríamos que dijera “sí se puede” para poder seguir avanzando. Pero como hay que hacer consulta o no hay competencia para comprometerse ¿qué sé yo? entonces lo que decimos es que la voluntad política es que si, se pueda, Doctora.”*

Como lo mencionaba anteriormente, líderes como Cesar, que vivieron y conocieron la ruta del reconocimiento de las comunidades indígenas, están siguiendo pasos similares a los de estas comunidades para agilizar el reconocimiento del campesinado, aunque sin mayor éxito; es evidente que el Estado ha presentado más obstáculos que avances. Por otra parte, el uso del modelo de reconocimiento indígena ha llevado a que los líderes especialicen sus conocimientos en áreas específicas, como lo demuestra Cesar en sus intervenciones, en las que se hace evidente su conocimiento de las normas, sentencias y leyes en las que se menciona al campesino y del funcionamiento burocrático del Estado multiculturalista.

Después de la intervención sobre la noción de campesino como sujeto tradicional, tomó la palabra Cristóbal, un líder de la organización de PUPSOC diciendo lo siguiente:

*“La insistencia en el tema es porque ya el 20 de julio cumplimos 205 años de la vida de este país y resulta que, si en eso 205 años el Gobierno nacional no ha podido reconocernos, usted dice ya clarito que nosotros si aparecemos en el Ministerio de Agricultura. Pero que importa ¿qué ha hecho estos 205 años? Pregúntese usted ¿Para mí? Explotación la que nos trajeron y no la seguimos tragando.”*

Las palabras de Cristóbal son diferentes a las de Cesar; hace referencia a la explotación y a la deuda histórica de la sociedad y del Gobierno hacia los campesinos, mientras Cesar maneja un lenguaje técnico estatalizado, refiriéndose a las diferencias culturales y a un sujeto campesino ahistórico. Sumado a esto, Cristóbal hace énfasis en que los 54 puntos que el Estado se comprometió en ejecutar para esta mesa, hasta ese día solo se habían cumplido 3, lo que no les daba confianza a las organizaciones. Con este motivo, le exigía a la viceministra que se hiciera responsable de garantizar los 51 acuerdos que hacían falta. Retomando el tema del proceso de paz, dijo que si se seguía incumpliendo a las comunidades era como estar sembrando guerra.

*“A veces hacemos unos acuerdos, vea aquí con el Ministerio de Agricultura y debía haber todo y cuando vamos a ver los recursos dice Hacienda “no, plata no hay. Aquí hay que hacer estas cosas y hay que modificar estos dos de acá.” A lo que usted diría, “no, ya se pasó el tiempo, ya no vigencia, no, ya los requerimientos, ya no se puede. Igual este año, hay inversión hasta marzo, junio y llega la ley de garantías, y perdonen señores campesinos y ahí al campesino ni más”. Esa es la insistencia dotora en la, en la, en la búsqueda de la protección para nosotros.”*

Para ellos, todos los acuerdos, los vaivenes de un Ministerio a otro, el entramado de atención multicultural, son en últimas prácticas de incumplimiento a sus exigencias, que, para las organizaciones son un grito de auxilio para la protección de sus vidas, sus formas de existencia y una mejora de sus condiciones mínimas de vida digna. Un grito que cerró con tono de indignación, cuando Cristóbal dijo:

*“Si vamos a co, a colocar las cosas sobre La Mesa; pues nosotros sí estamos en un grupo de campesinado que ha dado mucho para este país. Y la oligarquía de este país, ni cobrarle a usted porque no tiene la culpa, la oligarquía, muchos de los oligarcas de este país se han hecho ricos a costillas del trabajo de nuestros campesinos.”*

Yo creo que es muy difícil escuchar estas últimas palabras sin recordar el discurso de las clásicas luchas de clase de la ANUC. Yo realmente siento escalofríos cada vez que escucho a Cristóbal, porque siempre se refiere a las luchas campesinas que hicieron sus abuelos, sus padres y que ahora está haciendo él. Son palabras que se dicen con orgullo y al mismo tiempo con amargura al ver que no generan resultados en las negociaciones. También hace referencia a la inconformidad que hay dentro de las comunidades y la molestia que tienen, no solo con el

Gobierno, sino con los líderes. Ya que, como delegados de muchos grupos de base, no ha llegado con nada a las comunidades. De esta manera, estas prácticas de incumplimiento estatal no solo crean un espejismo de atención estatal, sino que también afectan el tejido social de las organizaciones.

En este primer relato quise mostrar las formas prácticas en las que intervienen los mediadores y garantes dentro de las mesas. El mediador, Leonardo, es muy hábil en su rol gracias a su experiencia como moderador en plenarios estudiantiles; sin embargo, su papel y potencial se ve limitado por ser empleado del Estado. Es decir, que sus habilidades ayudan a La Mesa a salir de cuellos de botella en los debates, a calmar los ánimos y traducir de un “lenguaje” a otro, pero es evidente que presionar al Estado frente a una situación o poner en evidencia las prácticas de simulación de atención e incumplimiento, se sale de sus manos.

### ***1.1.2 La Mesa Campesina CIMA-PUPSOC entra en disenso***

Para profundizar un poco en la capacidad de intervención y presión que pueden llegar a tener los garantes sobre el Estado, recurriré al segundo día de debate en La Mesa de discusión del mes de marzo. El día anterior, la funcionaria estuvo recordando y argumentando que, como representante del Ministerio del Interior, no veía que las peticiones de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC fueran a generar un avance significativo para el reconocimiento de los derechos del campesino como sujeto de derecho. Recomendaba a los líderes que se concretaran en la preparación de un foro académico regional, para que de ahí surgieran los insumos, en términos de estudios jurídicos, culturales, políticos, sociales, económicos, y así entregarlos al Estado, para la creación de una ruta institucional de reconocimiento.

La primera vez que usó este argumento fue frente al punto sobre el incumplimiento del Censo Agrario y el acuerdo de caracterizar a las personas que se autorreconocieran como campesinas. En ese caso, dijo que no tenía sentido hacer ninguna intervención porque la inversión económica en el Censo no se podía perder, pero que la información de la caracterización podía obtenerse en el foro académico. Después, cuando se estaba hablando de los compromisos del ICANH de crear una línea de investigación sobre población campesina y que dicha entidad necesitaba recursos para ello, dijo que se los podría vincular al foro para que en ese contexto dieran los insumos. Y, por último, cuando se habló con la delegada de la Cancillería sobre la discusión del

campesinado en las Naciones Unidas, las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC exigieron que la delegación de Colombia liderara la discusión, a lo que la funcionaria respondió con el mismo argumento.

Cuando las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC le exigieron a la viceministra aclarar los procedimientos para el reconocimiento del campesinado, respondió:

*“Nosotros estamos muy atentos a lo que está pasando a nivel internacional y acá, por eso les decía, sí podemos trabajar de alguna manera para ir a, eh, avanzando en el tema o por lo menos ir dando pasos en el tema de la discusión académica... Y todo eso lo podemos hacer, para que podamos llegar a ese punto.”*

La insistencia de la viceministra fue tanta que los líderes, que no tenían interés en sacar adelante el acuerdo sobre los foros académicos, trataron de agilizar los temas que antecedían a este para no perder la voluntad política que manifestaba la funcionaria. Cuando se llegó al tema, la viceministra esgrimió un montón de excusas para no cumplir. El silencio fue largo y frustrante. Aún recuerdo la sensación de impotencia, de rabia y dolor. Era evidente que el Gobierno no quería que el tema tuviera una discusión nacional.

Tal como sucedieron las cosas, se generó la sensación en el recinto que, desde el comienzo de la discusión, la funcionaria había llegado con una instrucción muy clara de no hacer ningún avance frente al reconocimiento de los campesinos como sujetos de derecho. En ese momento había varios actores que no estaban interesados en que esto sucediera, entre ellos algunos empresarios e incluso el Consejo Regional Indígena del Cauca; se tenía conocimiento que estos actores habían sostenido reuniones en privado con el presidente de la república, Juan Manuel Santos. Este tema saldría a relucir más adelante, pero en el momento había una confusión muy grande.

Esta situación ameritó una reunión de la delegación de organizaciones campesinas para analizar la posición del Estado. Leonardo propuso que todos los funcionarios del Estado se salieran y así se hizo. Cesar intervino con frialdad diciendo que no había ninguna voluntad política por parte del Gobierno en avanzar en el tema y se refirió al espacio al que querían trasladar la discusión *“La Mesa Única Nacional no está funcionando. Los que estamos yendo ahí, estamos llegando a un desgaste cada rato. Tanto así, que los delegados de la cumbre solicitaron a los garantes una reunión.”*

La conclusión fue que el acuerdo ya estaba firmado y tenía que ser cumplido para que no se rompiera. La Mesa y un líder de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC dijeron que era fundamental dejar en el acta que no hay voluntad política sobre ese punto de la agenda, para poder seguir con los otros temas y evitar desgastes. Se retomó la reunión y *las organizaciones* plantearon su posición; la viceministra argumentó que sí había voluntad política y que una muestra de ello era el avance de las demás discusiones. Además, dijo que la mayoría de los acuerdos que habían salido eran favorables para las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC. La viceministra empezó a dirigirse a los líderes diciendo que para ellos ceder a la propuesta del Ministerio sería un gran avance.

La situación se puso tan compleja que desde la moderación les pidieron la opinión a los garantes de La Mesa sobre el disenso que se había generado pues, en términos políticos, era uno de los temas más importantes para las organizaciones. La primera en intervenir fue Beatrice, representante de Naciones Unidas que mencionó:

*“Uno de los problemas relacionados con este punto es que un acuerdo que se había pactado no fue implementado. Lo que yo entiendo que estos foros, yo entiendo, es que hay, un equívoco. Entonces uno de los temas que yo puedo decir, que, que eso se tenía que reconocer, es que esa situación se da también porque desafortunadamente lo que se haya acordado no se implementó en sus tiempos. Porque si eso ya estuviera realizado, no estaríamos hoy en día en estas. Entonces yo entiendo también, la necesidad quizás, por parte de la mesa (las organizaciones) que haya este reconocimiento.”*

Y pidió que se estableciera un incumplimiento del acuerdo.

Por el contrario, la representante de la Defensoría del Pueblo dijo que lastimosamente las organizaciones no aprovechaban el espacio, ni la presencia de la viceministra para lograr un acuerdo; reiteró que no estaba muy empapada del tema, porque no estuvo el día anterior y además recuerda que no había llegado temprano. De esta manera se hace evidente la manera en que la entidad hace veeduría en estos espacios en los que apenas hacen presencia, no intervienen, ni escuchan los debates; como muchas cosas en las mesas, su rol solo está escrito, pero su función no es satisfactoria.

En una jornada como esta es muy diciente el papel evasivo del Estado. A lo largo del día invalidó las peticiones de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, agilizó los puntos de

negociación y guio las discusiones hacia el tema del foro académico, saliéndose del acuerdo. Finalmente, dicho punto quedó en el congelador, el Estado incumplió y los garantes no logran hacer nada más que dejar evidencia. Un acta más firmada que no tiene efecto sobre el Estado y su incumplimiento. Resulta preocupante entonces, ¿por qué las organizaciones quieren seguir luchando por esta interlocución directa con el Estado?

## **1.2 La voluntad política en el seguimiento a la construcción del reconocimiento al campesinado en las Naciones Unidas**

Una de las formas en que la viceministra del Interior le daba validez, credibilidad y muestra de voluntad política del Gobierno al proceso de reconocimiento del campesinado, fue el seguimiento a la discusión sobre los derechos del campesinado en las Naciones Unidas que se había venido dando desde el 2013. En dicho escenario interinstitucional, además de asistir representantes de diferentes países y de algunas organizaciones no gubernamentales, participaban organizaciones campesinas y sociales a las que están articuladas las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, como Vía Campesina. El discurso de la representante de la Cancillería al presentar el informe sobre las reuniones en las Naciones Unidas, pareció querer demostrar que el Estado colombiano estaba interesado en realizar los cambios que a nivel nacional se necesitaran, para estar a la vanguardia de la discusión.

Sin embargo, desde la reunión del 2014 con la Cancillería, se había acordado por parte del Gobierno que se iba a tomar una posición frente a la discusión de los derechos del campesinado en Naciones Unidas. Retomando este punto, la funcionaria argumentó que el tema era tan complejo, que aún en esa instancia internacional no había un acuerdo sobre el tema y que el proceso estaba en discusión, pero recalca que Colombia iba a estar muy comprometida en la asistencia y el seguimiento del mismo. Lo único particularmente importante que mencionó, fue que la representante de Bolivia era la persona que estaba presentando la propuesta de los artículos para el reconocimiento de los derechos campesinos. Frente al compromiso del Gobierno y su voluntad política, dijo lo siguiente:

*“Desde Cancillería y con el apoyo del Ministerio del Interior, desde el despacho de la viceministra, hemos tomado este tema de una manera muy seria, y comprometidos, midiendo la responsabilidad que se tiene. Por eso, una vez nos han*

*entregado los informes de las sesiones de los equipos de trabajo, conformamos, invitamos a las instituciones de nivel nacional: número uno, para socializar el ejercicio que se está haciendo desde Naciones Unidas [...] conformamos una mesa de análisis del proyecto de declaración de los derechos del campesino. Esta mesa se conformó con diferentes entidades a nivel nacional, estamos trabajando, analizando desde la política de cada Ministerio cuales son los insumos para la discusión de ese proyecto declaración.”*

Mencionó que esa mesa estaba tomando los insumos de Misión Rural, que ya Colombia ha firmado en otros convenios que podrían ser complementarios y lo que se había discutido desde la Mesa Única Nacional. La viceministra intervino para ratificar lo que había dicho la representante de la Cancillería, centrando su comentario en La Mesa Interministerial para analizar la discusión del proyecto de declaración de los derechos campesinos y exponiéndolo como un gran avance del Gobierno.

*“La semana pasada fue la última reunión que tuvieron ustedes [dirigiéndose a Silvia, la funcionaria de la Cancillería]. Y yo quedé, fui la primera sorprendida gratamente al ver que, en la sala de viceministros, que Cesar y Oscar conocen, igual que David, estaba llena de toda la gente, de todas las instituciones. Es decir, es un compromiso del Gobierno nacional. Todo el mundo había sido convocado. [...] Es por eso que el informe de Silvia demuestra la voluntad política del Gobierno...”*

Después de estas intervenciones que, más que dar resultados o insumos para avanzar en los compromisos de esta mesa, se centraba en dar validez y legitimidad a la voluntad política del Estado, no hubo respuesta a la petición de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC. Esto se debe a que el acuerdo con la Cancillería era que desde el Gobierno se construyera una posición para intervenir de forma positiva en la discusión de las Naciones Unidas sobre el reconocimiento de los derechos del campesinado. La funcionaria respondía que la Cancillería no podía dar una posición ya que eso era responsabilidad del Gobierno. Haciendo una traducción de su respuesta, es que no lograron cumplir el acuerdo con La Mesa, pero en la grabación no se encuentra mención de eso.

Su discurso centra la atención en el hecho de que la entidad estaba comprometida en el acompañamiento de la discusión y en presentar un informe de lo que se discutiera en las Naciones Unidas. Además, afirmaba que su compromiso era tan fuerte con el acompañamiento

de lo que se discutía en el consejo de Naciones Unidas, que se conformó una mesa interministerial para estar al corriente de dicha discusión y las implicaciones que esta tiene en cada Ministerio. Después, la viceministra, reiteró la información, pero esta vez, vinculando las mesas interministeriales como muestra de la voluntad política en el proceso de reconocimiento de los derechos campesinos. Si bien en ningún momento se logró cumplir el acuerdo, desde la Cancillería se mostraba como si se estuviera logrando un gran avance, pero, sobre todo, daba la sensación de que había veracidad en la información que se presentaba, legitimando la voluntad política del Estado.

Esta reiteración continua sobre la existencia de una “voluntad política”, su legitimidad y veracidad, es un punto muy interesante, ya que se vincula con “los acuerdos no explícitos” que hacen que los participantes y las participantes de las mesas sigan en la negociación. Los acuerdos no explícitos, tienen que ver con el hecho de que todas las partes participantes del proceso de negociación reconocen que las palabras o compromisos por parte del Estado no tienen credibilidad por sí solos para las organizaciones. Para lidiar con este hecho, se adoptó el enunciado de la “voluntad política” y las prácticas de veeduría de la ejecución del acuerdo por medio de los enlaces.

A partir de este concepto, se logra establecer lo que llamo *estrategias de legitimación de la voluntad política*, que se pueden describir en dos partes; primero, las prácticas discursivas en las que las y los representantes del Gobierno exponen procesos internos o externos, que, si bien no hacen parte de los acuerdos por ejecutar, son usados para demostrar el compromiso del Gobierno con los intereses de las organizaciones y la veracidad de su voluntad política. Lo segundo es que como veremos en diferentes momentos en La Mesa, las estrategias de legitimación del compromiso del Estado dan la sensación de cumplimiento, que es fundamental para el funcionamiento de la caja simuladora de atención multiculturalista.

Por eso, asumir la premisa de que La Mesa se instala con base en la desconfianza hacia el Estado, hace fundamental este tipo de mecanismos para legitimar la voluntad política. Es decir, no es suficiente con el uso de la voluntad política, sino que, además, es necesario demostrar la veracidad de dicha voluntad política. El problema que se puede ver con estas prácticas es que se terminan dilatando las negociaciones, ya que en muchos momentos los argumentos se hacen

circulares. Es decir, hay voluntad política porque hay muestras de la veracidad de dicha voluntad del Gobierno en avanzar en el tema del reconocimiento y termina todo siendo solo muestra de las intenciones del Gobierno en avanzar en el reconocimiento, pero sin lograr avance en la construcción de la ruta burocrática al reconocimiento.

Dicho discurso circular de la voluntad política y su legitimidad para avanzar en el reconocimiento genera la sensación de cumplimiento de los compromisos; de nuevo un espejismo de la caja de simulación, pues el Estado muestra procedimientos o actuaciones que no siempre surgieron en respuesta a los acuerdos de La Mesa Campesina para avanzar en la ruta del reconocimiento. Cuando los líderes se atienen a las discusiones de la agenda propia de La Mesa Campesina, los avances en el cumplimiento de los acuerdos son mínimos.

De forma anecdótica, con este punto de la negociación, con frecuencia los integrantes de las mesas dicen “El compromiso con” Cancillería o con la entidad que en ese momento esté interviniendo, es una frase que se usa mucho en las mesas de negociación. Para mí es supremamente gracioso porque se da la vuelta al sentido. Es decir, se hace referencia a los compromisos que tiene La Mesa Campesina, con las instituciones. Pero en realidad es al revés. Es decir, para el funcionamiento de las mesas, las instituciones que asisten establecen compromisos para avanzar en la ruta del reconocimiento del campesino como sujeto de derechos. Pero nunca se habla de los compromisos que se tienen con La Mesa Campesina.

Volviendo a las mesas de negociación, después de la intervención de la viceministra, Silvia, la representante de la Cancillería, mencionó que el ejercicio académico que se estaba gestionando desde el Ministerio del Interior sería un insumo muy importante que se podría presentar en el consejo de las Naciones Unidas. Cesar intervino para aclarar que efectivamente estaban involucrados en otras organizaciones a nivel nacional e internacional y que lo único que les interesaba era participar en ese escenario internacional, recordándole que el compromiso era establecer una posición en cuanto al tema. A lo que la representante de Cancillería respondió, que la única manera para tomar posición era con un insumo serio, que solo daría el trabajo académico, ya que según ella es importante mirar la pertinencia de esa declaración para Colombia. Pero ya sabemos cómo terminó eso.

Esta respuesta desdibuja un poco la idea del compromiso del Estado, ya que, en pocas palabras, expone que para el Gobierno no hay claridad sobre la pertinencia o no del reconocimiento del campesinado. Si esto es así, la pregunta que surge es por qué se está construyendo un espacio de negociación que tiene como último fin responder a más de 54 compromisos incumplidos desde 1980 o incluso antes y que tienen como último objetivo por parte de las comunidades el reconocimiento de los derechos del campesinado. Debido a la ausencia de respuesta de la Cancillería, Diego reiteró la pregunta y exigió que se realizara un evento nacional con la representante de Bolivia que estaba liderando el debate en las Naciones Unidas. Eliécer le sumó el comentario, que sería interesante conocer el informe escrito de la Cancillería, debido a que todos los documentos públicos que hay sobre dicha reunión internacional, están en inglés y ellos se demorarían mucho traduciéndolos. Un poco cuestionando la idea de que es para el acceso de todo el mundo.

Volviendo a la idea de que no hay confianza en lo que hace y dice el Gobierno, Eliécer pidió que existiera un representante de las organizaciones campesinas en las reuniones de Naciones Unidas para hacer veeduría a la posición de Colombia en dicho tema. En medio de estas intervenciones, la viceministra reiteró que fueran rápidos con las preguntas porque Silvia iba a perder el vuelo; en medio de esta situación, llegó la representante del INCODER, Elga Díaz, para apoyar la posición del Gobierno en no tener herramientas para tomar una decisión. Para recoger, Leonardo intervino para decir que como acuerdos quedaba la entrega del informe de las mesas de las Naciones Unidas para el otro día y gestionar la asistencia de algunos representantes de La Mesa Campesina a esas reuniones. Debido a la hora, se llamó a receso de la discusión.

### **1.3 Simulación de participación política: el caso del censo agrario**

Para retomar el tema del incumplimiento del DANE al no incluir “campesino” como opción en la respuesta sobre autorreconocimiento, Eliécer, representante de la organización PUPSOC, intervino para contar que primero se había puesto una tutela, luego se había radicado en primera instancia ante la Corte Constitucional, pero como ya se había iniciado el censo, desde la Cumbre Agraria se acordó que las organizaciones se iban a abstener de participar, por lo que, aprovechando la presencia de la viceministra, Eliécer solicitó lo siguiente:

*“Entonces lo que nosotros decimos doctora. Mire, no nos, no nos, no nos veamos como enemigos, somos colombianos y la idea, es que nos vea, que el campesino un potencial muy fuerte y muy útil para la sociedad, además de la soberanía alimentaria, la soberanía nacional. Podemos ayudar. Hay gente que tenemos de pronto ideas locas, pero creemos justas y podemos ayudar en eso, entonces importante es que, es que. Ese censo no, que digamos que ustedes se sienten seriamente con el DANE y alguien diga, mire aquí en la evaluación no cumple los estándares que, que les ordena la ley, entonces por lo tanto suspender eso y ver cómo que se puede hacer.”*

Este punto era muy importante para las organizaciones porque era la posibilidad de saber cuántas personas se autoidentifican como campesinos en el país, en qué condiciones de vida estaban, en dónde se ubicaban, cuántos eran y cuántas hectáreas de tierra tienen o si no tenían propiedad. Para las organizaciones tanto como para el Estado multiculturalista, la medición o la caracterización de la población era una herramienta para demostrar la existencia o inexistencia de una comunidad, ya que es central para construir un molde en el que se puedan meter todos los campesinos y campesinas. En estas circunstancias, surge la pregunta de si el Gobierno está realmente interesado en hacer un proceso de inclusión de las comunidades campesinas o no. Por el momento, en el Censo no se mostró ningún interés y en el discurso se sigue haciendo uso de “los sujetos rurales”.

En medio de todo lo que se había dicho, la viceministra interrumpió y muchos pensábamos que iba a responder a lo que le preguntaron; sin embargo, de nuevo hizo referencia a que el seguimiento que se estaba haciendo en Cancillería era una muestra de voluntad política de la nación. Después, empezó a aplazar los temas. No hizo claridad sobre cuáles serían los procedimientos estatales que se podrían empezar a desarrollar para subsanar el acuerdo. Por lo contrario, volvió a retomar la idea de la voluntad del Gobierno:

*“[...] como muestra de voluntad política del Gobierno es: retomemos esa propuesta que ustedes nos hicieron, pero ajustémosla a hacer un ejercicio en el Cauca. Con las universidades de acá. Que será un primer ejercicio. Ustedes me mandan una propuesta con unas, ajustada al Cauca y arrancamos con hacer el ejercicio académico aquí. Esto nos va a mostrar un camino y podemos empezar a revisar la sentencia que dice César y podemos revisar los convenios que menciona Beatrice y podemos incorporar los ejercicios que está haciendo la Cancillería y podemos hacer un ejercicio académico bien interesante que nos vaya mostrando el camino...”*

*ese es el primer camino que yo propongo. Por supuesto, de ahí tiene que salir, me imagino yo después de realizarse el ejercicio académico una comisión técnica, tanto del lado de los líderes campesinos como del Gobierno Nacional, acompañado por la academia, para revisar cualquier cosa que haya salido del ejercicio académico.”*

Este ejercicio académico surgió siguiendo el modelo de reconocimiento indígena. Debido a la necesidad de tener un apoyo académico que soporte de forma “técnica” una definición de la población campesina, una caracterización de la comunidad, cuáles son las medidas de protección y de riesgo en las que está esta población y hacer una proyección de políticas públicas para atender sus particularidades. Para lograr este alcance, La Mesa Campesina hizo una propuesta teniendo en cuenta que fuera una actividad a nivel nacional con invitados especiales en el tema. Ahora, a lo que se refería la viceministra era que presentaran esa misma propuesta, pero a nivel regional y mucho más económica porque no tenían recursos.

A primera vista esta intervención se vio con buenos ojos, pero el moderador intervino, haciendo moción de orden. Es decir, estaba pidiendo que no se salieran del tema y recordando que lo que se estaba discutiendo era sobre el incumplimiento del DANE. Así que, partiendo de la buena fe de la viceministra, las salidas del tema y las faltas de respuesta de todas las cosas que anteriormente se dijeron por parte de La Mesa Campesina, no tuvieron respuesta por su “afán” de hablar sobre el informe de la Cancillería y la propuesta académica. Volviendo a la moción de orden exigida por los moderadores, se procedió a leer el acta para tener claros los puntos de acuerdo y disenso sobre el tema del DANE.

Uno de los estudiantes de la Javeriana inició la lectura del acta y casi todos empezaron a hablar porque no estaban de acuerdo con lo que había quedado escrito. En ese momento no quería ser esa persona. Realmente era una responsabilidad muy grande escribir ese documento. Sobre todo, por la carga simbólica que tienen para las comunidades. Y hago la aclaración del peso simbólico porque como ya escuchamos de voz de Cristóbal, en términos prácticos, el Gobierno está acostumbrado a no cumplir los acuerdos que se escriben en estas actas. Para mi sorpresa, los temas que se estuvieron discutiendo por la mañana pudieron ser aclarados en la discusión.

En cuanto al censo, se llegó al acuerdo de gestionar una reunión con el director del DANE, el señor Perfetti, para que socializara por qué no se realizó la inclusión de la caracterización del

campesino en el censo agropecuario. Además, por parte de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC se exigió un informe de los avances del censo. Por otro lado, para saldar la demanda de la caracterización de la población campesina, la viceministra se comprometió a gestionar la articulación de las organizaciones con Misión Rural y el Ministerio de Agricultura para la construcción de las políticas públicas que están en Misión Rural.

Aunque todo iba bien hasta este punto, la viceministra interrumpió para decir que no veía necesario la petición del informe, ya que para eso se iba a realizar la reunión con el director del DANE. El asistente de la viceministra también intervino para hacer énfasis en que el informe no iba a dar más información ya que por el momento no hay resultados del censo porque aún se encontraba en proceso de recolección de información. Estas intervenciones generaron molestias en los representantes de La Mesa Campesina y de nuevo se retomó el debate. Para mí era muy extraño que a último momento la funcionaria estuviera retractándose del acuerdo del informe sobre el censo.

El debate se retomó de manera tan fuerte que por más que los moderadores trataban de leer los acuerdos y de decir que ese punto se encontraba en disenso, tanto los representantes de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, como los representantes y las representantes del Estado no querían ceder en su posición sobre el informe de cómo iba el censo del DANE. Una de las intervenciones más polémicas que se dio sobre este tema, fue por la garante de Naciones Unidas, que al principio sonó muy conciliadora diciendo esto:

*“Si está tan avanzado, ah, el censo, que acciones remediales concretas, o sea, que el campesinado organizado no estuvo en el censo. Entonces [risa] la idea es que el remedio fundamental para ellos no, no se va poder buscar de ese modo. Yo creo que eso tiene que quedar claro. Que el alcance de la reunión no puede llenar esa expectativa, no es para, no es así...”*

Debido a que la funcionaria de Gobierno seguía comentando como si la garante le estuviera dando la razón, la representante de las Naciones Unidas dijo lo siguiente sobre las prácticas que viabilizarían del reconocimiento del campesino por parte del Gobierno:

*“Yo entiendo que la gobernación está diciendo ‘estamos en condiciones aquí’, además es concertado porque esta mesa llegó, hace un año que estamos viniendo para evitar que haya este problema en el censo, pero ahora no se hizo, no se*

*modificó como lo fue solicitado formalmente al censo y ahorita estamos en esta situación, Walter dice que hay un tiempo para el Cauca.”*

A lo que se refería Beatrice, es que el tema del Censo lleva un año de discusión, en el que se solicitó una modificación por parte de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC y no se hizo nada por parte del Gobierno. Entonces, la situación de este momento es la responsabilidad del Gobierno. Pero, que se puede saldar, ya que el delegado del Gobernador, Walter Andana, dijo que se podía alcanzar a pedir una prórroga del censo para hacer una modificación y hacer la caracterización del campesinado en el departamento del Cauca. Frente a esta petición, la viceministra interrumpió para responder que no creía que eso fuera posible. Beatrice a su vez reaccionó indignada diciendo “*Claro que es una prórroga. El tema que necesitan el campesinado es que hay una comunidad campesina [...] o sea, ¿en qué están? Están es robándonos la plata*”. Su indignación fue notoria ya que se hicieron muchos esfuerzos para gestionar el dinero para la ejecución del censo, con el objetivo de hacer la caracterización del campesinado; por ello, hacía referencia a que se estaban robando el dinero porque el censo se hacía para la comunidad. La viceministra se defendía diciendo que claro que no, los líderes empezaron a intervenir y una pareja de campesinos que estaba cerca de mí, decía que esa plata debería ser para las organizaciones, mientras se reían.

Para frenar la discusión César intervino para aclarar que lo que se exigía en el punto del DANE era la inclusión de líderes o representantes del campesinado para hacer el análisis de los resultados del censo. Ya que, según lo que decían los funcionarios, con los resultados se podría caracterizar qué era el campesino pequeño, el mediano y el grande, según las hectáreas que tuviera. Que, según los representantes del DANE, con los datos que salieran del censo se podría caracterizar al campesinado. Como las organizaciones no entendían cómo iba a ser posible hacer dicho cálculo sin la pregunta de autorreconocimiento, querían estar presentes en los análisis de los resultados.

El problema profundo, según César, era que, si no se hacía esa caracterización y no se incluía al campesinado en el censo, la política pública de los próximos 10 años, creada por el DANE, no iba a referirse a esta población. Debido a ese déficit, ya que no serían incluidos en el plan de desarrollo, se podría reparar la situación por medio de la inclusión del campesinado en las

políticas públicas creadas por Misión Rural y el Ministerio de Agricultura. Con esta aclaración de César, se escribieron los acuerdos, con unos ajustes de redacción.

En cuanto a la posibilidad de crear una dependencia campesina dentro de Ministerio del Interior, se acordó que era una propuesta de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, que iba a ser revisada por el ministro del Interior. La viceministra retomó de nuevo la referencia a la “voluntad política del Gobierno” para avanzar en el reconocimiento del campesino, dando un primer paso con la contratación de un enlace para analizar la apertura de la dependencia campesina. Cuando Leonardo pidió acordar la escritura de dicho acuerdo, la viceministra no aceptó diciendo que lo importante era avanzar en el ejercicio académico. Diego, representante de PUPSOC, intervino ignorando el tema académico y dijo que como propuesta de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC se pedía una reunión con el ministro del Interior para discutir el tema de la dependencia campesina, ya que es un tema político y eso se debe discutir a nivel de presidencia, y lo técnico, con la viceministra.

Esto último que menciono Diego, es realmente relevante pues hace referencia a la división, en las de decisiones y las negociaciones, entre lo técnico y lo político. Hacen parte de esos acuerdos implícitos que no se discuten, sino que se construyen en el andar de la negociación. Sin embargo, lo “técnico” y lo “político” eran nociones que no estaban del todo dadas y que se encontraban en constante disputa entre el Gobierno y las organizaciones.

*“Yo tengo una propuesta sobre la dependencia, sobre lo que la vice dijo. Poder nosotros realizar una reunión también a nivel del ministro del Interior para discutir este tema. Porque este tema es político y este tema tiene repercusión, como lo decía, de presidencia y nosotros necesitamos que eso se dé. Porque estamos hablando de un tema ergo a un nivel del ministro, entonces a mí me parecería importante. Y en esa hoja de ruta, que yo lo veo y que ahora analizo, pues uno de esos espacios sería la reunión con él, con el ministro del Interior, el otro sería avanzar en el tema académico [...] Digamos, a mí me parecería importante que vayamos construyendo en ese lado y así mismo ir desde lo político, ir avanzando en lo que sería con el Ministerio del Interior para ver cómo se va haciendo.”*

La viceministra pareció muy a gusto con la respuesta de Diego y reiteró su disposición para adelantar el ejercicio académico regional y la contratación de un “enlace” para la investigación sobre la creación de la dependencia campesina, como muestra de la voluntad política del

Gobierno. Para terminar su intervención, le dijo a Diego que tampoco se podían hacer más avances, que tocaba paso a paso. Diego le respondió que el objetivo del ejercicio académico, que era “técnico”, debería estar vinculado al ejercicio político, en el sentido que no solo se debería hacer regional, sino nacional, ya que el reconocimiento del campesinado no era para las organizaciones del Cauca, sino era para todas las personas que se reconocieran como tal.

Sin embargo, la viceministra le contestó con la misma frase. Que desde luego es importante avanzar con lo político, pero que tocaba avanzar paso a paso. Que lo académico iba a brindar todos los recursos para orientar la ruta para el reconocimiento político, además argumentaba que era necesario hacer un ejercicio académico profundo para que no se cayera fácilmente por el Senado o por una demanda. Diego y César intervinieron para decir que es importante tener una discusión con el ministro del interior para avanzar en la discusión política. Frente a la petición de ellos, la viceministra respondió:

*“Pero es que la discusión con el ministro es la misma que estás dando conmigo, tenga la plena seguridad. Porque aparte de que yo soy la viceministra del interior, soy la que tengo el tema de participación e igualdad de derechos. Entonces, si con alguien hay que tener la discusión, es conmigo. Entonces yo lo que estoy proponiendo es que hagamos un ejercicio académico. Ya tenemos un primer, una primera voluntad política de contratar el enlace y tratemos de que, en el ejercicio académico, metemos estos temas que son los que más nos tienen frenados.”*

Después de su respuesta, Diego le dijo que, si era ella la encargada del tema, entonces que les dijera cuál era la vía por la que se debería gestionar el reconocimiento, ya sea vía Ministerio del Interior, vía decreto presidencial o de forma constitucional, para que se pueda agilizar el proceso, de nuevo refiriéndose a la ruta burocrática para ser reconocidos dentro del multiculturalismo. El asistente de la viceministra Carmen Inés, intervino diciendo que una de las bases organizativas del campesinado eran las juntas de acción comunal y en la historia del Ministerio del Interior se hizo un seguimiento muy de cerca y se creó una dependencia campesina en el anterior Gobierno y después se cerró. Pero, que esa historia ya daba insumos para la creación de la dependencia campesina en el Ministerio del Interior.

De nuevo, se hizo una moción de orden para aclarar el tema de la dependencia campesina y del ejercicio académico. Uno de los estudiantes de la Javeriana intervino diciendo que desde La Mesa Campesina se gestionó una reunión con el ICANH para crear una línea de estudio del

campesinado. El ICANH estaba interesado, pero necesitaba gestionar recursos para profundizar en los estudios, por lo que solicitaban que, desde el Ministerio del Interior, el de Cultura o de la institución que se pudiera, invirtieran recursos para crear la línea de estudios campesinos.

Mientras estaban hablando sobre la relatoría, la viceministra intervino diciendo que se había hecho una cita para iniciar la reunión a las 8 de la mañana, pero se había iniciado a las diez, por lo que no se estaba cumpliendo el cronograma de la agenda y que la representante de Cancillería tenía un vuelo a mediodía, razón por la cual era importante iniciar la intervención de Cancillería para que no perdiera su vuelo. En ese momento me dio mucha risa, pues a mí me pasaba con frecuencia que debía tener disponibilidad de tiempo cada vez que me iba a reunir con alguien del CIMA, pues era muy normal que sus rutinas de trabajo no se rigieran con horarios fijos; eran personas que trabajaban con el fluir de los eventos, las urgencias, compromisos, el trabajo de base, los talleres, su familia, los contratiempos que nunca faltaban y todo el sinfín de actividades que tienen actualmente las personas cabeza del primer nivel de coordinación de la organización.

Retomando el tema, se pidió que Silvia, representante de la Cancillería interviniera. La viceministra Carmen Inés dijo que ella iba a estar todo el día, pero que ya estaba cansada de estar discutiendo, entonces que le dieran la posibilidad de intervenir a ella. Todos se rieron y empezaron a hacer chiste sobre el tema. Esto es un tema realmente interesante de las mesas y es el uso del humor para romper la tensión y hacer pequeñas pausas; aunque a veces es usado por los líderes para presionar o deslegitimar la credibilidad o la voluntad política del Gobierno.

De esta forma el incumplimiento de Gobierno otra vez paso desapercibido por acuerdos paliativos que asume para tratar de saldar sus evasivas. Sobre todo, porque esos acuerdos derivados de los incumplimientos dan la sensación contradictoria de satisfacción. Lo pude percibir al momento que se hizo la lectura de los acuerdos, ya que en su mayoría eran los líderes que marcaban la pauta de que quedaba escrito en el acta, haciendo comentarios agradables sobre el tema. Pero si hacemos un resumen de las discusiones que he presentado hasta el momento, ninguno de los tres grandes acuerdos firmados sobre los que se discutieron fueron ejecutados, lo que para mí representa la simulación de la participación.

Tal vez sea importante concluir este capítulo, recogiendo de manera breve las prácticas y las retóricas del Estado para producir la simulación. Se crea el espacio, se nombran garantes, se

escoge un mediador, se usa un lenguaje de inclusión, pero al mismo tiempo se dilata, se posterga, se retrocede, se usa la autoridad del Gobierno, se recurre a la legitimidad de la academia (que aparece como un saber “técnico”), y, aun así, los representantes de las organizaciones siguen en La Mesa de Negociación con la aspiración de que este camino los llevará al reconocimiento del campesino como sujeto de derecho.

De esta manera, la etnografía en las mesas de negociación permitió ver como *Las estrategias de legitimación de los escenarios de negociación* son fundamentales para generar la sensación de logros y avances en dichos espacios. Como lo vimos, Beatrice, garante y representante de la ONU y Leonardo, moderador de La Mesa Campesina CIMA-PUPSOC, intervienen constantemente para ayudar a solventar las discusiones y en algunas ocasiones, para favorecer a las peticiones de las organizaciones. Sin embargo, también se pone en evidencia que sus roles no son una autoridad que garantice el cumplimiento de los acuerdos firmados por el Gobierno en el proceso de negociación, ya que a pesar de las intervenciones que hagan, la viceministra Carmen Inés sigue manteniendo una posición o decisión que en la mayoría de las veces va en contra de los compromisos firmados.

Además, estas posiciones en contra del proceso no suelen tener tanta visibilidad y recordación dado que se terminan encubriendo con evasivas, *la voluntad política* y *las prácticas de simulación de participación*. Un ejemplo de esto es los acuerdos firmados por el anterior viceministro, en los que el Gobierno se comprometió a crear unos foros para el reconocimiento del campesino, crear por vía decreto un espacio solo para la atención a las problemáticas campesinas y así avanzar por el reconocimiento de los derechos de esta población. Pero aparentemente, la línea política de Carmen Inés es bastante distinta, ya que ella literalmente hace todo lo posible por no realizar dichos acuerdos apoyándose en argumentos como la falta de presupuestos, problemas burocráticos y la ausencia de herramientas jurídicas.

Pero, ella insiste que su posición no es por falta de *voluntad política*, y expone varios acompañamientos, entre ellos, al proceso de reconocimiento internacional a los derechos de la comunidad campesina como muestra del interés que tiene Estado en demostrar su compromiso con el proceso de negociación. Acompañamientos en los que el Gobierno solo es observador y que no generan ningún tipo de avance en la discusión interna del país. Y gracias a estas arandelas

se crean acuerdos y se invierte dinero, para que los líderes sientan que están participando políticamente en un espacio en el que el Gobierno tiene control absoluto y una retórica efectiva para dar la sensación de estar comprometidos con la causa.

## **Capítulo 2: Prácticas de delegación de responsabilidades estatales**

Al profundizar en la dinámica de la negociación sale a relucir que el espacio de interlocución existe dentro de una desconfianza implícita por parte de las organizaciones hacia el Estado. La desconfianza se basa en el incumplimiento sistemático e histórico de los diferentes Gobiernos a los acuerdos firmados con el CIMA y PUPSOC. Para saldar estas desconfianzas se crean figuras como las veedurías, para que desde las organizaciones se haga un seguimiento a los procedimientos para que no se modifique nada hacía intereses de particulares. A veces esta veeduría implica la contratación por parte del Estado de representantes o colaboradores de La Mesa Campesina. Esta figura de veeduría se terminó llamando “enlace”.

La doble función del enlace y las veedurías no pagadas, terminan siendo formas de reproducción del Estado en el trabajo no remunerado de las organizaciones que participan en las mesas. Esto sucede particularmente cuando el Estado les asigna la responsabilidad de gestionar procesos burocráticos, lo que quiere decir que son responsables de elaborar formularios, diligenciarlos, organizar a 50 personas del grupo de base para que se trasladen mensualmente a las reuniones interministeriales o autónomas, la gestión de refrigerios y transporte, gestión de documentos para la ejecución de propuestas o proyectos productivos, entre otros.

En relación con la delegación de responsabilidades, la historia más representativa es el proceso de asignación colectiva de tierras para las asociaciones campesinas. Este es uno de los únicos acuerdos que se estaban ejecutando gracias a que las organizaciones sociales asumieron la mayoría de responsabilidad de todos los trámites. A sí mismo, refleja la incapacidad de la gestión de recursos públicos por parte del Estado. Sumado a esto, se ve una asimetría muy grande entre la complejidad del sistema de atención estatal que se despliega para la atención de los procesos de negociación y la pequeña plataforma regional, que es responsable con unos cuantos funcionarios al frente, de la ejecución de un proyecto piloto de reforma agraria en el departamento del Cauca.

Para hablar de las prácticas de delegación de responsabilidades del Estado, es indispensable retomar los circuitos de las cajas de simulación multiculturalista. Como mencioné en la

introducción, el espacio principal de negociación fue La Mesa Interétnica e Intercultural del Departamento del Cauca. Después, para solucionar los conflictos particulares de cada sector, se crearon las mesas sectoriales como La Mesa Indígena, La Mesa de Comunidades Negras y La Mesa Campesina, debido a conflictos entre organizaciones. En particular, La Mesa Campesina se dividió en dos; La Mesa CIMA PUPSOOC y La Mesa ANUC.

Luego, de las mesas de las organizaciones se crearon espacios técnicos para coordinar, viabilizar y ejecutar acuerdos. El ejemplo que traeré a colación es el acuerdo de asignación de tierras colectivas, del que surgió La Mesa Técnica con el INCODER; el acuerdo tuvo dos causales: por un lado, fue una estrategia para reducir conflictos interculturales y, por otra parte, era la ejecución de un proyecto piloto de reforma agraria que surgió en el marco del proceso de negociación del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC. El proceso en su mayoría fue ejecutado por las organizaciones, mientras los funcionarios debían revisar que estuvieran en regla los papeles y el cumplimiento de los requisitos para el acceso a este beneficio.

El proceso de asignación de tierras colectivas a las asociaciones campesinas funcionaba de la siguiente manera. Al interior de las organizaciones tenían que seleccionar a los beneficiarios y en los municipios en los que se iban a buscar los predios y decidir quiénes iban a vivir juntos dentro de ese territorio; después, tenían que buscar las tierras que estuvieran en venta, fueran baldías o no estuvieran siendo usadas. El incremento en la demanda de la tierra generó una gran competencia entre organizaciones por los predios y generó un problema pues los hizo valorizar, dificultando la consecución de tierras y precios adecuados para todas las comunidades.

Sumado a esto, salieron a relucir los conflictos por fronteras y se acentuaron algunos prejuicios en las disputas entre uno y otro actor; un ejemplo de ello se reflejó en el caso de líderes campesinos que aprovecharon los prejuicios de algunos propietarios sobre los indígenas, para que prefirieran hacer negocios con ellos que con el CRIC. Por su parte los indígenas, a quienes el Estado les había asignado más recursos, aumentaban la oferta para quedarse con un predio en disputa. Esta competencia por la compra de tierras aumentó los conflictos que la Universidad Javeriana llamaba interétnicos e interculturales.

Además de los procesos al interior de cada organización, el recorrido burocrático era el siguiente: 1) la selección del terreno cumpliendo con las exigencias estatales de: un 20% de

terreno forestal, un 30% ambiental, otro porcentaje para vivienda y otro productivo; 2) el análisis topográfico para corroborar que las condiciones del terreno sean aptas según el requerimiento anterior; 3) una revisión jurídica sobre el estado de la titulación y el precio; 4) según el terreno, un análisis del mínimo de familias que podrían compartir el predio; 5) las organizaciones hacen la recolección de los papeles de las familias para ver si son viables para acceder al beneficio y 6) el Estado hace un análisis de dichos documentos.

Para la ejecución de este recorrido burocrático se crearon dos espacios: La Mesa con el INCODER y la reunión técnica de los enlaces. En estos contextos de la negociación se gestionaban los recursos que tenía el Estado para la compra de predios, los conflictos por linderos y la revisión del papeleo administrativo por parte de los funcionarios. Debido a que muchos de los papeles o los informes requeridos necesitaban una revisión de lo nacional a lo regional, muchas veces el proceso era eterno. Por estas razones, después se armó La Mesa con el IGAC, el ICA y Notariado y Registro, para agilizar las compras de los terrenos, aclarando las modificaciones de los formatos, definiendo los papeles faltantes por cada caso y revisando los problemas de la titulación.

Entonces, de cada punto de la agenda discutido, salía una mesa más o un enlace para la ejecución de los acuerdos, creando un pulpo de mil patas, mientras los líderes tenían que asistir, negociar y asumir responsabilidades como funcionarios del Estado. Las condiciones de trabajo para las organizaciones que establecía el Estado para este tipo de negociaciones generaban una demanda excesiva de tiempo, energía y atención, afectando el desempeño de los delegados de las organizaciones. A la sobrecarga de labores se suman conflictos entre los integrantes y los integrantes de los grupos de base, que no siempre veían los resultados del tiempo invertido. Estas situaciones generan desconfianza y afectan su labor política.

Una de las razones por la cual dentro de las organizaciones había una resistencia por permanecer en esos espacios de negociación, era porque a diferencia de las comunidades étnicas, el esquema de atención desplegado por el Estado no estaba respaldado por ninguna política pública, ni un marco jurídico que le diera continuidad a la intervención que se estaba haciendo en su momento. Todo lo contrario, la simulación de una atención multiculturalista solo reproducía la sensación entre los que participaban de estar accediendo a los derechos de especial protección.

Esta práctica estatal es una muestra de como el Gobierno de dicho periodo no estaba interesado en desarrollar el mismo compromiso que estableció con las comunidades indígenas, negándole a los campesinos el reconocimiento de la diferencia cultural, por más de las distintas simulaciones de atención multicultural que desplegara en el proceso de negociación, por medio de la burocracia de la diferencia cultural, estas solo podían ser intervenciones a corto plazo.

## **2.1 ¿Líderes sociales o funcionarios del Estado? La adjudicación de recursos y procedimientos estatales**

La reunión de la Mesa Campesina CIMA-PUPSOC con el INCODER, estaba presupuestada para iniciar a las 8 de la mañana, el 24 de enero del 2015, pero a las 8:30 no había empezado. Sin embargo, el salón estaba más o menos lleno y había mucha gente a la entrada que aparentemente esperaba la reunión. **Alex** me saludó y me ubicó muy rápido dentro del círculo de las sillas que ya estaban instaladas y me dio indicaciones para presentarme como acompañante de la organización, vinculada al área interétnica e intercultural. Sentí que la intención de vincularme al área interétnica e intercultural era para presionar la reapertura de La Mesa Interétnica e Intercultural de tierras, cosa que me convenía porque en un principio era el objeto de estudio en mi trabajo de grado.

En ese instante llegó Ariel Borbón que representaba al INCODER y empezó a saludar a cada uno de los participantes como si fuera el amigo de todos. Cuando inició la reunión, llegaron César y Juan David un poco retrasados. Al principio de la reunión, las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC cuestionaron la inestabilidad del Ministerio de Agricultura, en particular, del INCODER, reprochando el constante cambio de funcionarios y los efectos que esto tenía en la continuidad de los procesos de titulación de tierras. El gerente del INCODER ratificó que no era inestabilidad del Ministerio, sino que se debía a los procesos normales que se daban con el cambio de Gobierno.

Dentro de esta discusión, Carlos Duarte, de la Universidad Javeriana, intervino como moderador de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, dirigiendo la atención a los puntos de la agenda. Más tarde me enteré que él era profesor de esta universidad en Cali, donde está a cargo de un área en el Centro de Estudios Interétnicos e Interculturales. Duarte retomó los temas que

habían quedado en la reunión anterior: a) la organización y funcionamiento de La Mesa Campesina, b) el tema de tierra en cuanto a la compra, la evaluación, avalúo y la gestión de los proyectos productivos y c) los compromisos sobre el convenio de asociación del 2015 con La Mesa Campesina.

Las respuestas a estos temas por parte del gerente del INCODER fueron las siguientes. En relación con la continuidad del convenio de asociación entre el Estado y el equipo del Centro de Estudios Interétnicos e Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, que era el responsable del funcionamiento de las mesas de negociación con las organizaciones CIMA y PUPSOC, aclaró que, si bien el contrato se vencería en marzo, se iba a hacer una renovación. También mencionó que continuaba con el presupuesto de 183 millones de pesos.

En un segundo momento hizo referencia al proceso de compra de tierras colectivas. Explicó que existía un plazo perentorio de ejecución del dinero, que se iba a vencer en marzo. El gerente afirmó que solo tenía conocimiento de algunos predios seleccionados por los grupos de base y que ya se habían hecho algunos avances. Los representantes de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, señalaron que estaban preocupados por los preavalúos de los terrenos priorizados, ya que en el proceso de tipificación de la tierra se estaban demorando por la falta de personal para el acompañamiento institucional. Particularmente resaltaron la poca capacidad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el ejercicio de los levantamientos topográficos y la poca coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para el avalúo de tierra. Junto a esto, otro de los líderes mencionó que tenía conocimiento sobre la existencia de unas tierras que se le habían asignado al Fondo Nacional de tierras y expresó que, con miras a agilizar el proceso de compra, exigían que fueran repartidas para las asociaciones campesinas.

Los funcionarios del INCODER expresaron que, si bien ellos habían fallado, las organizaciones no les habían entregado los listados de los beneficiarios de los predios que habían priorizado y que sin esa información era muy difícil continuar. También afirmaron que, dada la complejidad de estos trámites, era necesario que la compra de tierras pasara por las siguientes entidades: la superintendencia, el INCODER, el ICA y el IGAC; junto a estas revisiones, tenían que pasar

por la supervisión del Programa Presidencial de Transparencia. Procedimientos burocráticos que podían incidir en la demora de la compra de terrenos para las Asociaciones Campesinas.

Los representantes de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, intervinieron para señalar que además de esas entidades, para los trámites de “aclaramiento de tierras” las oficinas de Registros Públicos estaban parando los procedimientos, asegurando que la demora de los tramites recaía en esa entidad; con este comentario, los líderes campesinos querían dar a entender que no había voluntad política por parte de las instituciones públicas para la asignación de tierras. Frente a estas afirmaciones, el gerente del INCODER respondió que “*esto requiere más de un tema operativo y menos de temas estructurales*”, y que la voluntad por parte de ellos era tal, que se había construido todo un equipo del INCODER para atender a estos requerimientos.

Al parecer este comentario no cayó tan bien entre las organizaciones presentes, ya que todos modificaron significativamente sus expresiones faciales. Aun así, se limitaron a decir que hasta ese momento solo había tres funcionarios del INCODER llevando los trámites de la compra de tierras para las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, por lo que el capital humano era insuficiente en términos operativos para la cantidad de solicitudes y procedimientos. Estas fallas, eran las que hacían pensar que el Estado realmente no tenía interés de responder a los compromisos asumidos.

Además, le recordaron al gerente que el INCODER se había comprometido a resolver los conflictos de linderos entre las diferentes organizaciones y aún no se había hecho cargo. En ese momento, mencionaron como ejemplo la sobrevaloración de la tierra en el Cauca a causa de la disputa entre grupos rurales indígenas, afro y campesinos, que hacían parte de todo el proceso de titulación colectiva. El INCODER, específicamente frente a este conflicto, dijo que era indispensable agilizar la compra de tierras y por eso se había creado la compra directa.

Por otra parte, los líderes de las organizaciones expresaron que el trabajo de ellos y el INCODER no estaba funcionando. Para ellos era necesario trabajar en un mecanismo de comunicación directa con los representantes de las organizaciones, ya que habían encontrado resistencia por parte de los funcionarios. Frente a este asunto, se llegó al consenso de crear unas reuniones

técnicas con unos “enlaces” de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, con el objetivo de llevar el control de la oficina de tierras campesinas.

Otro de los problemas que surgieron con el proceso de titulación fue, que las fincas que se priorizaron aún no se encontraban a paz y salvo con los servicios públicos. El INCODER explicó que era necesario construir un plan para la programación de pagos, hablando específicamente de una hacienda. El funcionario aclaró que la razón por la que se había pedido esta mesa era para discutir los documentos del CONPES y para ello se había logrado conseguir una mesa institucional, en la que había participación de las diferentes organizaciones campesinas.

Otra vez, la gente no quedó muy conforme con los comentarios del gerente de INCODER y prefirieron cambiar de tema, retomando la discusión sobre la pre-evaluación. Frente a este asunto se concentraron en la topografía, ya que, según ellos, se necesitaba tener tres cosas en cuenta: un abogado de Notariado y Registro, el desarrollo de los estudios de suelo y la veeduría de los levantamientos topográficos. Todo lo anterior, con el objetivo de pedir un informe mensual en el que se dé a conocer todas estas cosas anteriormente señaladas.

Además, afirmaron que el proceso de adjudicación de baldíos debería ser por medio de una audiencia pública, para hacer control social sobre los beneficiarios. El gerente accedió a realizar dos reuniones, una en la que se tratarían las discusiones operativas que surgieron de esta mesa, y otra, en la que se abordarían los temas estructurales, con el fin de evacuar con mayor rapidez el proceso de titulación de tierras.

Por su parte, las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC exigieron que se incluyera a un representante de cada organización dentro del proceso de compra de tierra. También expusieron que había un problema de política pública en cuanto al convenio de asociación que se creó desde el Banco de Tierras, en el que se declaraba que era de suma importancia constituir una oficina de asuntos campesinos, no solo en el Cauca sino a nivel nacional. Por lo que se propuso un segundo encuentro en el que se abordarán los asuntos campesinos, La Mesa Campesina y la posibilidad de hacer seguimiento a los convenios de asociación.

Para las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC era de suma importancia realizar un acompañamiento jurídico, con un estudio de suelos, la programación de visitas conjuntas con

los funcionarios técnicos para la revisión de las fincas y citas para hacer los avalúos, teniendo en cuenta la oferta de venta con cierre de precios u oferta libre. También solicitaron la presencia de la Procuraduría Agraria en los procesos de compra de tierras para que hicieran un control social de la entrega de estos.

Para mí era muy extraño escuchar la facilidad con que los líderes hablaban sobre los números de los acuerdos, en vez de mencionar el contenido de estos, al momento de negociar con el Estado. Ni siquiera decían qué tipo de acuerdo era, de qué mesa o con qué entidad o algo que me permitiera entender dicha intervención. Por otro lado, el hecho que fuera un acuerdo y un compromiso firmado, para las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC pareciera ser que le dieran cierta cualidad inviolable, como si ese acuerdo tuviese cierta dote o significado de sagrado. Mientras que para los funcionarios era algo de menos valor, casi olvidado o ignorado. Ya que, cuando los líderes estaban hablando de algún acuerdo, los funcionarios empezaban a mirarse entre ellos, tratando de encontrar respuesta en alguien que les pudiera decir de qué se trataba o qué persona estaba a cargo del tema.

El gerente de INCODER, al ver las malas caras de algunas personas, dijo que “*las facultades (del INCODER) del Cauca y Nariño son autónomas*”. Explicando que desde la central se habían delegado y dado oportunidades de tener autonomía a las oficinas regionales para ejecutar los trámites a la mayor brevedad posible. El asunto es que no se entendía si dicha autonomía se reducía a la compra de tierra o a la toma de decisiones de cualquier tipo. Lo seguro era que la noción de autonomía no era igual para los funcionarios estatales que para los líderes de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC.

Al parecer, esta respuesta no fue totalmente convincente y la posición de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC era de total incredulidad frente al discurso del gerente del INCODER. Así que, de nuevo, cambiaron de tema. Las organizaciones solicitaron que no solo el INCODER tuviera facultades autónomas en el territorio, sino que era indispensable hacer que la autonomía fuera extensiva a instituciones como el IGAC en Cauca y Nariño. En consecuencia, debería ser un compromiso de este espacio de negociación, tramitar dichas facultades ya que sin ellas el proceso de compra de tierra por parte del INCODER seguiría siendo lento e insatisfactorio.

Uno de los temas más interesantes que surgió después de acoger la propuesta fue una pregunta sobre la posibilidad de los líderes de participación en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo y de hacer una veeduría sobre el funcionamiento de la misma entidad. El gerente del INCODER respondió sin titubear que ellos, como institución, no podían permitir eso ya que el funcionamiento interno y las funciones misionales de la entidad, eran facultades que no podían derivarse a ningún ciudadano. Que lo que sí se podía hacer era una evaluación de los funcionarios de la entidad que ejecutaran dichos planes o los compromisos.

Lo que dijeron ambas partes era algo muy dicente. Por una parte, la cantidad de trámites burocráticos que han tenido que gestionar los líderes en todo este proceso ha hecho que se vuelvan expertos en el tema. Sin contar la experiencia interna de sus organizaciones, que les permite tener cierto conocimiento previo sobre el tema de suelos. Creo que este es uno de los contextos de negociación en los que los líderes campesinos expresan más autoridad frente a los funcionarios regionales. Y es que el hecho de que ellos reconozcan y tengan que dialogar constante y directamente con los funcionarios regionales hace que la asimetría de poder en el proceso de diálogo disminuya.

Por otra parte, la relación de autoridad de los funcionarios regionales con el INCODER se encuentra profundamente agrietada. En espacios externos a las mesas de negociación, los líderes decían que muchos de esos puestos eran políticos. O sea que cada que había elecciones regionales, eran los primeros puestos que rotaban. Razón por la que dudaban de la experiencia de los funcionarios en el tema. Otro motivo que los llevaba a desconfiar era que, en el proceso de búsqueda de territorios, los exfuncionarios del INCODER empezaron a usar su experiencia para hacer de “mediadores” para la compra y venta de tierras. Ya que ellos eran los que conocían en que zonas había fincas que posiblemente estarían en venta con las exigencias del INCODER. O también tenían el contacto de muchos propietarios con los que se podría negociar. Todo lo anterior pasaba, según los líderes, porque el INCODER regional nunca se hizo responsable del problema de tierras en el departamento del Cauca.

Volviendo a la respuesta del gerente, dijo que las evaluaciones servirían para “*que tal persona no sirve, se sale*”. Para las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC no fue suficiente, razón por la que pidieron que se hiciera una modificación al formato del contrato y se incluyera un

artículo que estableciera como justa causa de despido el no cumplimiento de sus funciones. De esta manera, se presionaría a los trabajadores a agilizar dichas actividades. Este acuerdo rompió mucho más la relación entre los líderes sociales y los funcionarios regionales, ya que los funcionarios regionales empezaron a sentirse vigilados por los supervisores de Bogotá.

El segundo gran tema que se abordó en dicha reunión fue el punto de los proyectos productivos. Al pasar a este tema, llegaron unos líderes del grupo de base de Cajibío. Ellos interrumpieron para llamar la atención sobre los conflictos que se estaban viviendo entre las comunidades indígenas y campesinas en ese municipio. Según la mujer que llegó, era un conflicto causado por las malas decisiones del INCODER, ya que en el proceso de priorización de tierras los funcionarios dieron el aval para la compra de un predio para una comunidad indígena, sin darse cuenta de que en esa área ya había un poblamiento de la comunidad campesina. Al crear el resguardo los funcionarios no concertaron un manual de convivencia intercultural, razón por la que desde el cabildo se quería imponer las normativas indígenas sobre las familias campesinas.

Para las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC dichas compras de tierras rompieron el compromiso y la confianza que las organizaciones tenían con la entidad, pero sobre todo con el Estado. La mujer que comentó el problema se notaba muy molesta. De hecho, mencionó en sus propias palabras, que, con estas actitudes tan irresponsables, lo que el Gobierno estaba buscando era que la gente terminara peleando a machete si no se solucionaban las cosas.

Sin responder este hecho, dijeron que no eran los únicos que estaban quedando mal con los compromisos. Que la organización PUPSOC y el CIMA aún no habían entregado la lista de beneficiarios del acta de entrega al INCODER, donde se priorizaban 34 predios. Listas que tenían que ser entregadas en 45 días. Además, les recordó a las organizaciones que faltaba el proceso de adjudicación de títulos, que, según el gerente, iban a tardar otros 30 días para ser ejecutados. En cuanto al registro de tierras, se estaba haciendo el seguimiento, pero que hasta que las tierras no se titularan a los beneficiarios, no se podía trabajar en los proyectos productivos.

Los líderes de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC señalaron que era necesario conformar un equipo con capacidad técnica para ayudarles a construir los proyectos. Los funcionarios respondieron que era indispensable que los proyectos que se hicieran ya tuviesen

compradores, con el objetivo de asegurar el mercado y la venta de los productos. Yo la verdad no podía entender como se había ignorado la situación de Cajibío y se había seguido hablando como si nada.

Frente al tema de los proyectos productivos, me pareció paradójico que no se hablara de la economía propia y solidaria. Tampoco vi que los líderes cuestionaran la posición del INCODER sobre los proyectos productivos y su vinculación a los principios políticos de cada organización. Quizás, estaba descontextualizada sobre cómo se estaba manejando esta negociación. Al parecer habían jugado algunas nociones del Gobierno que en ese momento no valía la pena discutir.

Siguiendo con el tema, el INCODER manifestó que era necesaria una formación administrativa para los beneficiarios, con el objetivo de que dirigieran los proyectos y tuviesen la posibilidad de tener el conocimiento para estar en los procesos de comercialización. La gente estuvo de acuerdo con la propuesta y agregaron que dentro del acompañamiento era necesario la presencia de personal del Estado en la parte administrativa y comercial del proyecto. Esta petición se debía a que en la mayoría de las Asociaciones Campesinas no tenían personas con la formación educativa en esos campos. Esto era algo muy característico del departamento, ya que en muchos de los municipios no se garantizaba un acceso a la educación, y los hijos de los campesinos que quisieran estudiar tenían que trasladarse a las ciudades.

De esta manera, la discusión sobre proyectos productivos resultó ser un reclamo al Estado por haberles alejado a los jóvenes de su lugar de origen, porque el campo en Colombia no era valorado, sino que por el contrario era estigmatizado y degradado. Ideas promovidas en los medios de comunicación que hacían que se fueran los y las jóvenes del campo por no encontrar expectativas de vida en las zonas rurales.

Mientras mantenían esta discusión, yo me preguntaba si los líderes campesinos realmente querían adquirir los conocimientos administrativos y comerciales que les exigía el Estado para aprobar los proyectos productivos. Porque si las familias de las Asociaciones Campesinas estaban interesadas, pues el proceso formativo iba a ser muy productivo. Pero ¿qué pasaría si no? ¿Si ya existían planes de organización interna que no correspondieran con los conocimientos de la academia? Era más que evidente que el Gobierno quería hacer una reproducción de un modelo de proyectos productivos, ya que los campesinos que estaban

organizados no habían querido vincularse a los empleos agrarios que les habían presentado con anterioridad.

Y frente a los prejuicios que señalaron los líderes, históricamente los funcionarios han ejercido presión hacia las comunidades campesinas para que se integren al modelo económico del país, de manera infructuosa. Y esta rebeldía campesina es interpretada por el Gobierno como un problema para el desarrollo económico del país. Así que se ha reproducido todo un estereotipo de la comunidad campesina como una forma de sanción social, al no querer entrar en el modelo de desarrollo del país. De esta forma resulta más fácil estigmatizarlos, naturalizando prejuicios aun al interior de la población campesina con sensaciones de inferioridad, que se nutren por una realidad que les muestra “la carencia de sus conocimientos técnicos y profesionales”.

Mientras yo pensaba en dichos conflictos, el INCODER respondió que en ese momento no tenían presupuesto para invertir tanto en la educación de los hijos, ni para un equipo de trabajo que los acompañara en la ejecución de los proyectos productivos. Como contrapropuesta, los líderes le dijeron al gerente que se podría conformar una bolsa común entre Ministerios y alianzas estratégicas por parte de las organizaciones, para tener mayores recursos.

Dentro de los temas que se trataron, empezaron a hablar de 1) la caracterización minera, 2) el estudio de los derechos autonómicos de las comunidades indígenas y sus efectos, 3) las propuestas del decreto de los derechos campesinos, 4) de los baldíos que le pertenecen al CRIC, 5) la presentación de los Estados de las Zonas de Reserva Campesina -ZRC- y su proceso de fortalecimiento; esto con el objetivo de poder avanzar con el reconocimiento las ZRC, que en ese momento tenían 6 en proceso de constitución y 7 en solicitud para ser constituidas. Todo lo anterior con el objetivo de llegar a la construcción del campesinado como sujetos de derechos, desde un convenio que se firmó con el Ministerio de Hacienda.

En cuanto al punto cinco, el INCODER responde que “*desde el Gobierno no se ve que las ZRC estén funcionando, no saca la población de la pobreza*”. El gerente además mencionaba que “*todavía no hay una conclusión de la posición del Gobierno frente a las ZRC*”. Frente a esto, las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC respondieron que más allá de las ZRC era necesario hacer un proceso de caracterización de la territorialidad, para comprender la estructura de propiedad de la comunidad campesina. Si bien en esta discusión se habló sobre las ZRC, son

una propuesta de figura de territorios colectivos que las comunidades campesinas han construido como propias, pero no es la única. Dentro de la organización del CIMA, se ha trabajado con figuras como Zonas Agroambientales, Zonas Interculturales e Interétnicas y Zonas Agroecológicas.

Esta sesión se realizó en un día, pero la labor de los líderes no terminó ahí. Este era el inicio del recorrido burocrático por el acceso a una territorialidad campesina en el país (Fajardo, 2012), que hasta ahora no tiene reconocimiento. Una territorialidad que en mi entender se puede expresar en palabras de Darío Fajardo como “*zonas de colonización en baldíos*” (Fajardo, 2012, pág. 56) que permita una expresión de “*una forma de localización y de estabilización de una comunidad*”, un espacio en donde se pueda dar la construcción de un desarrollo campesino que incluya la producción de “*vínculos familiares, sociales, culturales, desde donde se relacionen en condiciones más apropiadas con la llamada ‘sociedad mayor’*” [comunidades indígenas] (Fajardo, 2012, pág. 67)

Retomando la idea del recorrido burocrático para el acceso al reconocimiento de los derechos de las comunidades, este exige pasar por la recolección de los papeles de los beneficiarios, recorrer el departamento en la búsqueda de tierras, trabajar con los funcionarios regionales del INCODER para que les acepten los papeles, estar cada semana reuniéndose con los funcionarios del IGAC y del ICA para hacer las visitas en las fincas en las que la comunidad se quisiera establecer. Y realizar esto una y otra vez por cada propiedad. Un recorrido en el que los líderes asumen muchas responsabilidades estatales, sin ser funcionarios y sin recibir ningún honorario por ello.

## **2.2 El rol de la especialización del conocimiento en la caja simuladora**

La burocracia construida por el Estado para la aplicación de su política multiculturalista implica el desarrollo de un conocimiento especializado para acceder a los beneficios de la ciudadanía étnica. Además, los procedimientos exigidos por las instituciones empiezan a ser delegados a los líderes o gestores de las comunidades para la implementación de los recursos y servicios del Estado. De esta forma, la burocracia se convierte en prácticas cotidianas y comunales que permiten la reproducción tanto de las políticas como del funcionamiento del Estado, ejecutados

dentro de la autonomía de la comunidad. Y dichas consecuencias del trabajo con el Estado, son más comunes de lo que se pensaba y no son exclusivas de las comunidades de étnicas.

Dentro de las mesas de negociación con el Estado, particularmente los representantes las organizaciones son los que más desarrollan dichos conocimientos especializados sobre los procedimientos estatales y el conocimiento jurídico sobre los temas que les atañe, funcionando como una especie de traductor de las demandas de las comunidades en el lenguaje técnico de la burocracia multicultural. Dichos conocimientos si bien no les permiten ser vistos como interlocutores en términos de paridad para el Estado, en sus organizaciones los convierte en enlaces entre las instituciones y los grupos de base, adquiriendo cierto lugar de poder e incidencia en la toma de decisiones.

En los contextos de negociación, algunos funcionarios menosprecian a los delegados de las organizaciones, desconociendo el recorrido que estos tienen en los procesos de negociación; esta experiencia les permite ganar una amplia comprensión sobre la administración, los burócratas y la normativa jurídica del Estado. Es increíble el conocimiento acumulado que alcanzan a tener que, dependiendo de su recorrido político y organizativo; se especializan en temas particulares y les permite tener una gama significativa de líderes expertos en problemáticas específicas, como la minería ilegal, derechos ambientales, derechos humanos, economía propia, incumplimientos del Estado a los acuerdos negociados, entre otras.

En el CIMA se ve con mayor claridad estas especializaciones de conocimiento debido a las formas de organización interna, ya que se trabaja en áreas temáticas y en los comités municipales y veredales, dependiendo de los procesos políticos de base. Los voceros a veces se especializan en el tema que genera mayor conflicto en el lugar en el que viven, lo que en el departamento del Cauca significa también variedad. A su vez, hay voceros que se vinculan directamente a la vocería regional por circunstancias particulares de pasantías o contratos laborales con el Comité. Junto a esto, la creación de la personería jurídica como Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano FUNDECIMA, tiene una forma de organización que también favorece a dicho proceso de especialización de conocimientos, dividiendo las coordinaciones en áreas temáticas de trabajo.

Volviendo a los espacios de negociación, dentro de las mesas se construyó la figura de “enlaces”, con la responsabilidad de acompañar el proceso de ejecución de los acuerdos, o acceder a los servicios o recursos del Estado. Estas personas debían tener un conocimiento especializado de algunas carreras como ingenierías, contaduría, derecho, investigador social, entre otras. Además, debían ser personas de confianza, conocidas o pertenecientes a las organizaciones, para que asumieran la responsabilidad de ser veedores de los procedimientos que se llevan a cabo para realizar la aplicación de los acuerdos de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC con las instituciones respectivas. Para mostrar la importancia de la especialización del conocimiento dentro de la caja de simulación multiculturalista, nos centraremos en la discusión sobre los foros académicos.

### ***2.2.1 Foro académico: producción del conocimiento para el engranaje burocrático del multiculturalismo***

El 18 de marzo del 2015 por la tarde, se llegó al último punto de la agenda de discusión con la viceministra del interior Carmen Inés Vásquez, que era el del foro académico. Esta había sido una propuesta de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, en la que se planteaba una secuencia de eventos en varios municipios del departamento del Cauca, en los que se discutía sobre las diferentes dimensiones de la vida campesina. Los temas seleccionados para los foros eran los siguientes: un análisis jurídico de las normas y leyes que viabilizan o permiten el reconocimiento del campesino; un análisis del Estado y sus funciones para mostrar cual sería el camino institucional que se debería hacer para el reconocimiento; un análisis político-económico de las comunidades y una caracterización cultural e identitaria de las comunidades campesinas.

La propuesta de las organizaciones consistía en que estos temas se trataran como un congreso académico en una secuencia de seis foros, terminando en un evento nacional en el que se construyeran unas conclusiones. Para esta secuencia de eventos, la idea era que se hiciera una sistematización de la información producida por especialistas en cada área, ponencias de las organizaciones campesinas, experiencias de otros países e invitados especiales. Esta propuesta fue analizada por el Ministerio del Interior y negada por no tener los recursos para financiar el proyecto. Con la intención de darle solución al tema, la funcionaria afirmó que como muestra

de “la voluntad política” del Estado, estaba dispuesta a realizar un foro regional para avanzar en los insumos para argumentar el reconocimiento del campesinado como sujeto de derecho.

El ICANH estaba interesado en realizar los foros, por lo que solicitó la intervención del Ministerio de Cultura como financiador y se comprometió a elaborar conceptos técnicos sobre los conflictos interétnicos que se estaban presentando en los procesos de compra de tierras. Además, estaban interesados en apoyar con argumentos académicos el reconocimiento de los derechos del campesino. Con estas dos nuevas instituciones involucradas, las organizaciones reafirmaron que había fuentes de financiación dentro del Estado para la ejecución del acuerdo.

Pero la posición de la viceministra seguía siendo reducir el ejercicio académico a nivel departamental. Lo desagradable de la situación, fue que durante la negociación siempre se insistió en que no había otro medio para lograr el reconocimiento del campesinado, si no era por medio de un proceso académico que sustentara “técnicamente” la constitución jurídica de esos derechos. Por esto hubo muchos reproches por parte de algunos de los campesinos, ya que se sintieron ofendidos al ver que el reconocimiento dependía de estudios académicos y no de la existencia misma de los sujetos. Una de las intervenciones más fuertes fue realizada por Oscar, un líder de PUPSCO diciendo lo siguiente:

*“Me disculpa, yo el ruido que pueda hacer, pero es que a mí me parece que en esto estamos dando así, haciendo unos estudios elaboradísimos para que alguien nos determine pues, el agua en la vegetación. Una vaina como medio, medio traída de los pelos, perdónenme la expresión. Es que, cómo es posible que, a nivel internacional están ya concretando los derechos de los campesinos. Y nosotros, aquí en Colombia viendo si el campesino existe o no. A mí me parece que deberíamos restringir esa dinámica académica, por ejemplo, a los aportes que haya que hacerle a lo, a lo que está debatiéndose a nivel internacional. Y no poner en duda pues, la existencia de los hechos. Es que entonces nos salen con un contra estudio diciendo ‘no existe en Colombia el campesinado’. Y nosotros ‘vea, no habíamos existido. Vea que descubrimiento’. Esa vaina, me parece a mí, deberíamos concretar más el objeto de estudio.”*

Algo interesante de las intervenciones de los líderes campesinos es la forma en que se utiliza el humor para cuestionar y ridiculizar la posición del Estado. Si bien se comprende el valor de la investigación, se cuestiona lo que el Estado busca con el estudio sobre las comunidades campesinas y la necesidad de demostrar la existencia de dicho sujeto político. Las indagaciones

sobre la definición del campesino son paradójicas para las organizaciones, que llevan más de dos años negociando en una Mesa Campesina.

Volviendo a la discusión, Eliécer intervino para pedir, nuevamente, que alguien analice la ruta burocrática que se podría construir con las normativas ya existentes:

*“El Estado de derecho con qué instrumentos legales cuenta para ese reconocimiento. Es decir, desde el derecho civil, el derecho constitucional, de donde uno pueda decir ‘no, de aquí ya hay un reconocimiento’, digámoslo así. O sea, hacer todo un diagnóstico. Ahora, cuando nosotros decimos un reconocimiento, pues precisamente, que eso sea. Además, que tenga un rango, constitucional, es decir, que, entre esa pirámide, que esté entre las normas más altas, etc.”*

La mayoría de las intervenciones que hacían los representantes de las organizaciones, mostraban las capacidades y los conocimientos especializados que habían desarrollado empíricamente durante su carrera política, para llegar a negociar en estas instancias. Y es que la necesidad de conocer el funcionamiento del Estado y sus múltiples instituciones es fundamental para evitar las prácticas evasivas o retardatarias del Gobierno, en el cumplimiento de los acuerdos. Sobre todo, porque los líderes son muy reiterativos con el argumento que el problema del funcionamiento de las políticas públicas se debe al desconocimiento de las condiciones de las comunidades. Por esto la necesidad de estos espacios, para construir políticas públicas de forma participativa.

Aún así, se exigió por parte de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, la ejecución del compromiso de los seis foros regionales y el de cierre a nivel nacional. Frente a los problemas económicos, las organizaciones dijeron que el presupuesto debería salir de una alianza interinstitucional para cumplir lo que ya se había acordado. En esto último, se hizo énfasis que la propuesta no era un foro, sino siete. Y que en ellos se estudiara el campesino en su ámbito histórico-económico, de identidad, cultura y político-normativo. Además, también aclararon que los foros se deberían realizar en diferentes departamentos, para que salieran los insumos para la construcción de la política pública para el campesino por vía de un decreto ley. Frente a este tema César intervino para hacer unas aclaraciones en relación con el acuerdo académico:

*“Buena parte de la estrategia debe ser institucional, pero el presupuesto sí tiene que estar claro. Porque o si no, bueno, decimos ‘interinstitucional la participación, pero agricultura no tiene, interior no tiene y Cancillería sí que menos’, entonces no hay quién ponga y el acuerdo no se cumple. Eso sería la primera cosa. Lo otro es que esto es un acuerdo ya. Nosotros en eso estamos claros. No estamos renegociando el acuerdo, estamos discutiendo es mecanismo para su cumplimiento, para su implementación. Llegamos hasta el punto de presentar la propuesta. El acuerdo quedó planteado: se va hacer un debate nacional, por regiones. Nosotros planteamos inicialmente siete regiones. Es posible que eso, por la movilidad del país y el momento actual se vaya ampliando. Pongo un ejemplo, nosotros no metimos a la Costa Caribe, porque en el momento no teníamos ese alcance. Pero igual esto ya se está moviendo a la Costa Caribe, Antioquia que tampoco está en la lista. Entonces es un debate nacional porque es para aportar a una política nacional, para aportar a un desarrollo normativo institucional nivel[nacional]. Lo otro es que es desde distintas miradas es muy complejo que, en un foro, si bien yo entiendo eso como un gesto de voluntad, de todo el diseño que está planteado como parte del acuerdo –lo voy a decir como términos financieros- porque ellos están dando la cuota inicial del pacto que es iniciar con Cauca- pero eso no satisficiera el acuerdo. Creo que se debería desarrollar los siete foros y habría que hacer el seminario nacional que está planteado como parte del acuerdo.”*

La viceministra reiteró que la propuesta exigida por las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC no era posible y se comprometió, como muestra de voluntad política, a empezar con un foro en el departamento. Las organizaciones aceptaron esa voluntad política del Ministerio del Interior, pero entendiendo que iniciar el foro en el Cauca era una cuota inicial del acuerdo del foro a nivel nacional. La viceministra siguió argumentando que no había recursos, diciendo lo siguiente:

*“Yo debo confesárselos, el tema presupuestal me preocupa. No me gusta comprometerme cuando veo que no voy a poder cumplir. Pero esto es un acuerdo que ya traían. No quiero simplemente decir ‘no tengo con que cumplir, no cumplo’ no. Yo quiero cumplir, pero quiero cumplir bien. Que ustedes estén claro que nosotros estamos haciendo un esfuerzo para cumplir ese acuerdo. Si ustedes tienen ya montado el foro, como sería el foro regional Cauca, arrancamos con ese foro doctora Diana, lo más pronto posible. Ya quedamos en manos de ustedes, que nos digan cómo, como trataríamos de ajustar un poquito más el foro Cauca, y salimos de ese foro César, con el compromiso de seguir revisando, en lo que falta del año, como podríamos montar los otros foros. Por ejemplo, una pregunta, el segundo foro en importancia para ustedes en cuál sería, en qué región.”*

Ante esta propuesta de la viceministra, los líderes se molestaron. Especialmente Diego, dijo que este proceso no era un evento técnico sino político. La viceministra de nuevo mencionó que el presupuesto no le permitía hacer todo el evento, sino empezar con lo del Cauca. Las organizaciones le explicaron a la viceministra que se debía hacer un acompañamiento de relatores para crear documentos a partir de lo que se produjera en términos de conocimiento y reiteraba que esas discusiones eran indispensables, pero contextualizadas en cada región. Por lo anterior, hacían claridad en que su preocupación estaba en la continuidad de los eventos. Ya que, por experiencia en las negociaciones, sabían que el Estado podía hacer el evento en el Cauca y decir que ya había cumplido con el acuerdo. Por eso no se quería arriesgar a creer en la propuesta de la viceministra.

Por otro lado, César le recordó a la viceministra que se habían asignado nueve billones al CONPES de Altillanura, que debería estar en Planeación. Juan David recordó que también se iba a involucrar a las universidades públicas; así que ya había dos entidades de las que se podría sacar más recursos para el acuerdo. La tensión frente al punto de los foros venía aumentando por ambas partes; para evitar que la discusión siguiera complicándose, Leonardo, uno de los moderadores, intervino para agilizar la negociación aclarando los puntos de acuerdo:

*“Hay una claridad de objetivo, de sentido, y es que la idea no es hacer un evento, sino que estos debates conduzcan a objetivos muy puntuales para aportar en toda la formulación política que los campesinos están luchando por su reconocimiento. Lo otro, es que no es solo hacer el evento, en términos logísticos, sino que hay una preparación previa y tienen que haber unos ejercicios posteriores de sistematización para que de los eventos salgan resultados concretos. Pero también hay otra claridad y es que hay unos limitantes financieros desde ya comprometerse con toda la propuesta [...] La propuesta de la ministra es que, de ese plan, se agende ese evento Cauca. [...] Y de una vez ir proyectando el siguiente lugar del evento. Se solicita a La Mesa (se refiere a las organizaciones) que proponga un presupuesto para el primer paso.”*

Esta aclaración para solventar la discusión, llevó al punto de conflicto que era el presupuesto. Por esto, las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC le exigieron a la viceministra que diera cuenta de cuál era la disponibilidad financiera del Ministerio para la ejecución del foro, ya que argumentaban que los 1700 millones exigidos para todo el proyecto no se adecuaban a los recursos de la entidad. Dicha petición no fue resuelta y constantemente evadida por la

funcionaria, quien insistía que eran las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC, quienes debían proponer el monto.

La viceministra dijo que ella no sabía con exactitud el monto con el que podía comprometerse, ya que dependía de lo que cada Ministerio pudiera aportar y que a ella le quedaría más fácil decir que necesitaba conseguir 40 millones; comprometerse con que el Ministerio del Interior ponía 20 millones, para pedirle al Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Cultura 10 millones cada uno, ya que no podía llegar sin ningún sustento o documento a pedir plata a las demás entidades.

Eliécer, representante de PUPSOC le respondió: *“Nosotros vamos, vea doctora, con todo el respeto, nosotros le vamos a pasar la propuesta y usted, usted ya más o menos sabe en cuanto le van a meter”*. La viceministra Carmen Inés, le respondió que le presentara la propuesta y sobre eso ella trabajaba. Además, expuso que el Ministerio de Hacienda había hecho un recorte del 30% al 40% en el presupuesto de todos los Ministerios, y por eso no había fondos.

César le respondió que no era tan fácil. Que realmente el proyecto estaba montado para hacer un proceso de sistematización constante, y publicar los productos que sirvieran como elementos de sustento para políticas públicas, decretos, entre otros temas. Frente a esta respuesta, la representante de las Naciones Unidas intervino para proponer que solo se sacara el presupuesto del equipo que va a acompañar el proceso de sistematización para todos los foros y el presupuesto del evento en el Cauca, para así poder pasar la propuesta al otro día. César dijo que el presupuesto estaba vinculado a los productos audiovisuales y publicaciones sobre los debates dados en los foros.

Ante una discusión que parecía sin salida, Diego dijo que ellos podrían ajustar la propuesta académica apartando solo el evento en el Cauca, pero argumentó que, si el Gobierno realmente hubiese estado interesado en cumplir el acuerdo, ya hubiese hecho el cálculo presupuestal con el documento que fue encontrado. No tenía sentido pasar la propuesta si de nuevo les iban a decir que no había recursos suficientes para ello. Debido al silencio de las funcionarias y los funcionarios, Eliécer y Diego reclamaron con dureza que la viceministra fuera clara en este punto, ya que necesitaban saber si había recursos, para saber si seguían trabajando en el espacio.

Mientras esta discusión empezaba a ponerse tensa, el equipo viceministerial se tomó un momento para tomar la decisión y empezó a buscar las actas donde se habían firmado los acuerdos por el viceministro Juan Camilo Montoya. Para el equipo era fundamental separar cuales discusiones se deberían tomar en La Mesa Única Nacional y cuales en las mesas sectoriales. Esto los llevó a discutir cuál era el acuerdo original, mientras que la viceministra seguía diciendo que solo podía financiar el evento del Cauca. Sin embargo, para el equipo de la viceministra era fundamental encontrar exactamente cuáles habían sido las condiciones del acuerdo firmado. Así que cuando tuvo el acta en las manos, llamó la atención de los líderes para leer el acuerdo.

*“César, Diego, Eliécer y los demás. Aquí dice, estoy mirando el compromiso como estaba, como lo recibí ‘se propone la construcción de una mesa técnica para construir la metodología de debate académico sobre el campesinado y su caracterización con universidades e investigadores. Se realizará un seminario nacional de cierre del proceso y se divulgará ampliamente’”.*

Frente a esto, Leonardo, moderador de la Javeriana intervino:

*“Ahí, como se había formulado inicialmente eran los primeros espacios internos de discusión con académicos, eso desembocaba en foros grandes, en siete foros grandes, de cada foro salían insumos y la suma de esos insumos luego se sistematizaba y salían una gran publicación de aporte a política pública, tal. Eran como los pasos muy escuetos.”*

La viceministra afirmó que, si bien en esa acta estaba lo de La Mesa Técnica, ella solicitaba el acta de donde estaban los foros. Los líderes se empezaron a molestar ya que ellos decían que hacía unos años se estaba hablando del tema. Que en el acta del año pasado estaba el resumen de la propuesta. Frente a estos comentarios, la funcionaria reiteró que necesitaba el acta en el que el viceministro Juan Camilo se había comprometido a desarrollar los foros académicos con los alcances que los líderes decían. Leonardo buscó el acta y se la pasó a la viceministra Carmen Inés para leerla. En ella decía lo siguiente:

*“La Mesa Campesina propondrá la agenda de una metodología de discusión conceptual y académica sobre el campesinado y el tema agrario en las universidades propuestas por la mesa campesina (las organizaciones). El viceministerio del interior se compromete a viabilizar el plan de trabajo presentado. Estos espacios académicos se constituirán en insumos-documento para*

*la elaboración de política pública para el campesinado”. Luego dice “el ministerio se compromete, el Viceministerio se compromete en liderar una directiva gubernamental-nacional para viabilizar el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos. El viceministro sugerirá al presidente que se asuma también como una directiva presidencial, entendiendo que esa decisión es prerrogativa del presidente de la Republica. De acuerdo con que el reconocimiento del campesinado va más allá del Ministerio de Cultura es importante integrar al Gobierno para garantizar.”*

En este caso fue evidente que la funcionaria no estaba segura de viabilizar el acuerdo, que no había leído todas las actas y que no confiaba en lo que le decían sobre lo firmado. La sorpresa de lo que había firmado el anterior viceministro fue tanta, que a medida que leía el acta, iba bajando la voz hasta que ya no se le entendía nada de lo que decía. Su rostro expresaba sorpresa, mientras los líderes de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC aumentaban su enojo. El primero en intervenir, fue Diego: *Yo pido una moción de orden, porque es que, la verdad nosotros partimos de que ya hay una lectura de las actas y aquí estamos es trabajado cómo se va a solventar.* Y todos empezaron a hablar al mismo tiempo. La viceministra, Carmen Inés le respondió: *Yo tengo que retomar cómo acomodo el tema. Simplemente estoy leyendo bien.* Diego con mucha desconfianza le dijo: *Pero si se quiere mirar cómo se va a incumplir, pues que nos digan para mirar qué hacer.* Carmen Inés al sentirse un poco expuesta le dijo:

*“No, no, no. Estoy leyendo para poder cómo acomodo el tema a ver... cómo reviso bien el tema presupuestal. Porque es que la verdad a mí me preocupa que no tengo presupuesto para nada. Es que mil setecientos millones de pesos no los tengo. Entonces necesitamos ponernos de acuerdo ustedes y nosotros para cumplir. Es que no es para incumplir. Es para ver cómo hacemos para cumplir ¿No?”*

La explicación de la viceministra de estar buscando el compromiso de los foros en las actas era para saber si el acta le permitía a ella iniciar solo con el foro en el Cauca. La justificación no fue suficiente y para las organizaciones fue una expresión de falta de interés por la funcionaria en el cumplimiento del acuerdo. Como la tensión era bastante, Leonardo intervino para aclarar que lo importante no era revisar las actas sino dar el primer paso para proseguir con la discusión de los otros puntos de la agenda. Para ello propuso que se acordara plantear una propuesta de presupuesto para el foro, ya sea por parte de la viceministra o de las organizaciones, para

presentarla a primera hora de la mañana, en el segundo día; los líderes empezaron a hablar entre ellos mientras el equipo de la viceministra hacía lo mismo.

En la relectura del acta, era evidente que el compromiso era mucho más grande de lo que las organizaciones estaban pidiendo. En ese momento, el representante del gobernador del Cauca, Walter Andana, intervino solicitando a los líderes concretar el ejercicio académico en el departamento y llevar los demás foros a discusión de la Mesa Única Nacional. Sus intervenciones eran interesantes, no tanto porque hablara como representante de la gobernación, sino por la reacción que tuvieron los líderes, ya que él estuvo mucho tiempo siendo parte de una de las organizaciones que estaba negociando, el CIMA. Terminó con un chiste, diciendo que la capacidad presupuestal de él ya se había copado con la carta que iba a mandar al DANE. Uno de los líderes campesinos de PUPSOC, Cristóbal, les respondió de forma muy molesta diciendo lo siguiente:

*“Nosotros le echamos cabeza a esa vaina, pero por eso yo les dije, de, de [las personas del Gobierno seguían hablando sin ponerle mucha atención] de un acuerdo de 54 puntos, y no se han cumplido 51 y llevamos tres años Walter, y llevamos más, vea. Un año que se colocó la propuesta, y viéndola un año ¿Y cuantos años se nos van a pasar? En la Habana van a hacerlo, van a firmar antes que nosotros [risas de todos]. Entonces nosotros decimos ¿qué vemos ahora? Entonces, yo vuelvo a decir, hermano ¡Esto es una sinvergüenzada! Yo rato, yo rato quise dar a entender que eso que el Gobierno está haciendo es jugando con nosotros, hermano [Silencio]. Y si van a jugar con nosotros que nos digan de una vez, para irnos y saber nosotros que nos toca hacer, porque nosotros vemos que eso es conversa y conversa. [...] Más de un año de esa propuesta y ahorita que vamos a ver ¿Qué nos digan que no haya nada?”*

Los campesinos se molestaron bastante. Las prácticas de incumplimiento y dilatación de la ejecución de los acuerdos, no les permite tener confianza en la propuesta del Gobierno. Ya que ellos pensaban que aceptar la ejecución del foro regional, no les daba garantías de que el Gobierno fuera a realizar los siete restantes. Además, argumentaban que, si el Gobierno no hace una contrapropuesta con un presupuesto claro, las dinámicas se volverían repetitivas en el sentido de que las organizaciones presentan proyectos mientras que el Gobierno niega la ejecución por falta de presupuesto, y así pasaría otro año sin resolver los acuerdos. Frente a esto Juan David y Diego intervinieron para exigirle a la viceministra que presente un presupuesto y

para que se preparen las discusiones antes de llegar a la negociación y dar una respuesta a sus exigencias.

Eliécer intervino para aclarar por qué la discusión se está liderando en el Cauca y no a nivel nacional como lo pedían la viceministra y demás funcionarios:

*“Doctora, mire. Este es un tema nacional y lo entendemos bien, pero usted sabe que, como movimiento campesino, hay sectores donde en buena hora, están más organizados. A nosotros, menos mal aquí en el Cauca, el campesinado es un campesinado organizado y fuerte y con una base social muy grande. Y le hacemos un paralelo con el movimiento indígena, también el CRIC aquí tiene su base social fuerte y a ellos les ha tocado liderar algunos procesos de carácter nacional. Y así nos está tocando a nosotros, a los campesinos caucanos. Estamos liderando una cosa ¡Nacional! Y digamos, lo hacemos en solidaridad, porque este no es lo un problema, porque estamos organizados los del Cauca, entonces solamente los del Cauca. No, es todos los campesinos. Por desgracia no todos están organizados, más golpeados por la violencia. Bueno, aquí también, pero eh, hemos logrado superar eso, entonces aquí también, entonces... la mayoría de, de, digamos, de ese presupuesto, es esa dinámica. Nosotros nos echamos al hombro esta lucha, y no estamos diciendo que no lo estén haciendo desde otro lado, pero nosotros nos echamos al hombro, y en ese sentido, lo de los foros es un gasto menos, porque realmente es toda la estructura para hacer ese diagnóstico jurídico, antropológico y histórico que estamos planteando ahí”.*

En sus intervenciones, los líderes exigían seriedad en la toma de decisiones del Gobierno. Era evidente que después de tres años de negociación en esta mesa, no sentían que hubiera avances y que más bien lo que estaba pasando eran prácticas evasivas de la ejecución de los acuerdos. Por ello fueron claros en afirmar, que se hacía una propuesta seria por parte del Gobierno o no se seguía trabajando en La Mesa Campesina. En esta situación tan compleja, la viceministra respondió, trayendo a colación “la voluntad política”. Era la forma de sacar la banderita blanca en los momentos más críticos de la negociación. La usó para decir que se comprometía a hacer el foro en el Cauca y en otro departamento, el que escogieran las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC y arrancaban.

*“Miren, yo les digo lo siguiente... al comienzo de la reunión, esta mañana, fuimos muy claros y leímos el artículo quintó del decreto 870 y dijimos, aquí hay unos temas nacionales que seguramente tendremos que, cuando lleguemos a tocar esos temas tomar la decisión, coordinada y concertadamente de cómo se van a manejar.*

*Eso fue lo primero que dijimos esta mañana. El tema del campesinado es un tema nacional, porque cuando se lleguen a reconocer los derechos del campesino, no van a ser solo los derechos campesinos del Cauca, sino el derecho campesino, de todos los campesinos del país. Entonces ese es un tema nacional, que tiene que ser abordado en La Mesa Única Nacional, según lo que leímos acá. Ahora bien, con el ánimo de poder seguir trabajando como lo hemos hecho hasta ahora. Yo tengo que decirles, que yo en esta mesa me siento muy cómoda, por la forma en que trabajamos, con el respeto con el que nos dirigimos los unos a los otros, y por la forma en que abordamos los temas. En aras de seguir aportando en el tema, quiero concertar con ustedes que partiendo de la base que es un tema nacional, podemos hacer trabajos regionales y podemos hacer insumos. No me quiero desmontar del acuerdo que firmó el anterior viceministro.”*

Finalmente, se propuso un presupuesto para el evento del Cauca, con la contratación de un equipo permanente de sistematización para todos los foros y relatorías, como lo había pedido la viceministra. Al final, la posición del Gobierno fue negativa, como se había previsto por parte de las comunidades. Como no se llegó a ningún acuerdo, se guardó el tema en el congelador.

## **Conclusiones**

A lo largo de las tres últimas décadas ha habido giros significativos en las movilizaciones políticas en el país. Uno de los más notorios es aquel que refleja el giro hacia el multiculturalismo, que ha hecho posible el empoderamiento y la visibilización de las luchas en torno a la diferencia cultural. Para el caso colombiano, estas luchas son encarnadas por indígenas y afrodescendientes. Los campesinos entraron en esa disputa y reclaman su reconocimiento como sujetos de derechos colectivos. Este trabajo muestra uno de los espacios en que se debate la posibilidad de materializar ese reconocimiento. Las mesas son unos espacios de concertación, surgen en 2011, tienen unos protagonistas, hay unos mediadores, allí se ve la manera cómo opera el Estado colombiano en cuanto a su atención y en la asignación de territorios colectivos para las comunidades que hacen parte de las organizaciones CIMA-PUPSOC.

Esta es la forma de funcionamiento del Estado que he llamado caja de simulación de la atención multiculturalista; un complejo burocrático que en su mayoría recarga la responsabilidad a los líderes sociales que están negociando; se les reconoce a los campesinos como sujetos válidos

para interlocutar (algo que antes de esto no era muy frecuente); se crean espacios de negociación directa con las entidades que ellos necesiten y se dan discusiones directas por el reconocimiento de las comunidades campesinas, sin que ese reconocimiento finalmente se dé.

Un espacio híbrido donde es el Ministerio del Interior quien asume la responsabilidad de tener una discusión directa con las comunidades campesinas y construye la agenda de discusión Interministerial, sin que en la entidad exista una directriz para la atención de dicha comunidad. Es decir, que más allá de las actas y los acuerdos firmados, en su momento no existió una política pública o herramientas jurídicas que garantizaran el funcionamiento de ese ámbito por parte del Ministerio del Interior.

Porque paradójicamente, la entidad que financiaba La Mesa Campesina CIMA-PUPSOC y las tierras asignadas a las Asociaciones Campesinas, era el INCODER. Y este trabajo conjunto, de estas dos entidades, daba la sensación de que se estaba dando una atención como si tuvieran una ciudadanía étnica. Sin embargo, los recursos y la atención estatal estaban bajo la sombra de “El proyecto piloto de reforma agraria para el Cauca y el Caquetá” como parte de las exigencias de la mesa de negociación de la Habana, Cuba, como lo mencionó alguna vez la viceministra Carmen Inés.

Retomando la idea de la caja de simulación de atención multicultural, he tomado como referente el encuadre propuesto por Chaves sobre el multiculturalismo estatalizado, que se enfoca en entender la transformación que tuvo el Estado en relación con la idea de nación y en la atención institucional colombiana, después de la declaración de estado multiculturalista y pluriétnico consignado en la Constitución de 1991, que derivó en la producción de procedimientos y rutinas burocráticas propias del multiculturalismo colombiano (Chaves, 2015). En un principio, el reconocimiento de la diferencia cultural de ciertas comunidades se entendió como algo que debía ser promocionado e incluido en las narrativas de la identidad nacional, desplegando todo un aparataje institucional exclusivo para la atención, protección y garantía de los derechos de estas ciudadanías especiales.

Esta forma de gobierno, en departamentos como el Cauca, en los que viven dichas comunidades, han gestado a su vez, prácticas regionales de poder con base en la cultura, particularmente, en aquella que reconocen las instituciones; derivando además, prácticas de jerarquización de poder

cultural entre las organizaciones como menciona Carlos Del Cairo (Del Cairo, 1999) en el Guaviare, y generando disputas por la diferencia cultural que rompen tejidos entre comunidades que históricamente han vivido juntas y han compartido experiencias similares de pobreza, marginación, discriminación y violencia armada. Estas mismas rupturas de tejido social, se vinculan a un aislamiento de las organizaciones según sus identidades culturales y convirtiendo así las comunidades, en competidores por la atención y servicios privilegiados que el Estado brinda a minorías étnicas y raciales.

Retomando la caja simuladora, una de sus simulaciones ha sido el acuerdo sobre un censo de la población que se reconoce como campesina por medio del Censo Nacional Agrario realizado por el DANE, que nunca se ejecutó y que, como respuesta a este incumplimiento, las organizaciones sociales decidieron no participar en él. Luego el CONPES del macizo colombiano acordó un plan de desarrollo rural en el que se iba a apoyar la agricultura de los pequeños propietarios, con un compromiso profundo por los recursos hidroeléctricos de la región. Este trabajo conjunto les permitió dar la sensación de intervención en los planes de desarrollo rural, entenderlo como una práctica inclusiva y con respeto hacia el medio ambiente. Pero todo este trabajo de meses se fue al traste cuando salió el plan de desarrollo rural del macizo colombiano que daba como vocación de la tierra, la explotación minera.

Las herramientas de medición, como el censo de las poblaciones identitarias desde lo étnico o lo racial, generan conocimientos cuantitativos del número de personas que coinciden con el reconocimiento que brinde el Estado, configurando así un instrumento “legítimo” de reconocimiento de identidades. El monopolio del poder de reconocimiento de identidades culturales está, entonces, en manos del Estado. La implementación de estas políticas de forma indiscriminada ha generado nuevos escenarios de desigualdad entre las comunidades que tuvieron la posibilidad de acceder a dicho reconocimiento y las que no. Sobre todo, porque genera una sensación de que ya no son pares, al no compartir los mismos servicios estatales; ocasionando rupturas políticas y de tejidos sociales de quienes históricamente habían compartido carencias y experiencias de exclusión similares.

Lo mismo sucedió con el compromiso del foro académico para la caracterización campesina que dio como resultado la inversión de recursos en la universidad Javeriana para dicha tarea, y

de la misma forma con el ICANH, en la asignación de recursos para la investigación y publicación de un libro sobre las comunidades campesinas, más el concepto de la institución, sin que esto tuviera efectos jurídicos como las organizaciones esperaban.

Tiempo después de salir del trabajo de campo, todas estas formas de atención del Estado y los temas que se hablaban ahí, desde mi perspectiva, parecían una caja de simulación de la atención a los sujetos étnicos. Es decir, el modelo multiculturalista en Colombia ha desarrollado unas prácticas procedimentales propias, que supuestamente son una forma exclusiva de atención a comunidades étnicas y racializadas, pero que por la gran demanda de otras comunidades que desean mejorar sus condiciones de calidad de vida y de hacer valer su ciudadanía, ha generalizado un sistema de atención multicultural a todas ellas por igual. Por lo anterior, si bien la discusión sobre el multiculturalismo tiene bastantes aristas y se podría considerar agotada en la actualidad, para mí las prácticas procedimentales derivadas del modelo de atención estatal multiculturalista eran las mismas que yo presencié en La Mesa Campesina.

Es decir, el Estado construyó todo un aparato burocrático complejo, que recae en gran medida en la capacidad del sujeto colectivo, quien debe entender y asimilar los procedimientos de acceso a los derechos fundamentales. Y sin exclusión, esto aplica para la Mesa Regional Campesina CIMA-PUPSOC, con la particularidad, un agravante para mí, que fue un espacio de simulación de un reconocimiento del campesino como sujeto de derechos, que al final nunca se logró.

Aunque uno pensaría que el Ministerio protagonista de esta atención sería el Ministerio de Agricultura, que es el que va a viabilizar la mayoría de los acuerdos por medio de sus instituciones, la discusión central se da con el Ministerio del Interior. Particularmente, con la viceministra encargada de la dirección de políticas para las categorías de población de especial protección. No olvidemos que lo principal para los delegados de las organizaciones campesinas CIMA-PUPSOC es “viabilizar” el reconocimiento de sujeto de derechos para el campesino. Esto era de conocimiento público por parte de todas las entidades al crear el espacio.

## Bibliografía

- Álvarez, S. E., Dagnino, E., & Escobar, A. (2001). Introducción: Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos. En S. E. Álvarez, E. Dagnino, & A. Escobar, *política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales en Latinoamérica* (págs. 17-48). Buenos Aires: Taurus.
- Bocarejo, D., & Restrepo, E. (2011, Julio-diciembre). Introducción. *Revista Colombiana de Antropología. Hacia una crítica del multiculturalismo en Colombia*, 47(2), 7-13.
- Chaves, M. (2002). Conflictos territoriales o la política de la ubicación. Actores étnicos, re-entizados y no étnicos en disputa por un territorio en el Putumayo. *Territorio y Cultura. Territorios de conflicto y cambio sociocultural*, 1667-187.
- Chaves, M. (2015, enero). Presentación. En M. C. (comp.), *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de Estado* (Vol. 29, págs. 283-286). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/57240>
- Chaves, M., & Zambrano, M. (2009). Desafíos a la nación multicultural. Una mirada comparativa sobre reindianización y el mestizaje en Colombia. En C. (. Martínez Novo, *Repensando los movimientos indígenas* (págs. 215-245). Ecuador: FLACSO, sede Ecuador; Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Comité Coordinador 1º Asamblea del Macizo Colombiano. (Agosto 15 al 19 de 1993). Conclusiones Primera Asamblea del Macizo Colombiano. Cuesta arriba por la integración y el desarrollo del Cauca. En F. p. Comunitaria-FUNDAC- (Ed.), *Conclusiones Primera Asamblea del Macizo Colombiano*. (págs. 1-75). Almaguer: Fundación para el Desarrollo y la Autogestión Comunitaria-FUNDAC-.
- Del Cairo, C. (1999). Las jerarquías étnicas y la retórica del multiculturalismo estatal en San José del Guaviare. *Revista Colombiana de Antropología* (47), 123-149.
- Duarte, C. (2013, diciembre 17). *Relatoría audiovisual: acuerdo interétnico conflicto San Rafael. Entre indígenas Nasa y Consejos Comunitarios Afrodescendientes en el Norte del Cauca*. Obtenido de Medvedkino:

<https://medvedkino.wordpress.com/2013/12/17/relatoria-audiovisual-acuerdo-interetnico-conflicto-san-rafael-entre-indigenas-nasas-y-consejos-comunitarios-afrodescendientes-en-el-norte-del-cauca/>

- Fajardo, D. (2012). Experiencias y perspectivas de las Zonas de Reserva Campesina. En J. G. Ferro, & G. Tobón, *Autonomías territoriales: experiencias y desafíos* (págs. 55-70). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Gros, C. (2012). Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad. "Algunas reflexiones sobre la construcción de una nueva frontera étnica en América Latina". En C. Gros, *Políticas de la identidad: Identidad, estado y modernidad* (págs. 96-126). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Muñoz, L. E., & Tello, Y. (2001). La experiencia de construir una visión cultural para los pueblos del imponente Macizo Colombiano. En P. d. República, M. d. cultura, P. d. Desarrollo, & O. d. Iberoamericanos, *La cultura le declara la paz a Colombia*. (págs. 117-130). Santa Cruz de Mompox, Bolívar.
- Rojas, E. (2015). El movimiento campesino en el Cauca: organización y lucha territorial por el reconocimiento como sujeto de derechos. *Controversias* 205, 97-124.