Campesinado y derechos: Del reconocimiento a su garantía efectiva

Campesinado y derechos: Del reconocimiento a su garantía efectiva

Una publicación de
Corporación Viva la Ciudadanía
con el apoyo del
Ministerio de la Igualdad

Una publicación de:
Corporación Viva la Ciudadanía
Calle 54 No 10-81
info@viva.org.co
viva.org.co

Abril del 2026

Coordinación:
Corporación Viva la Ciudadanía
Liliana Marcela Vargas Vázquez

Comité editorial y académico:
Javier Lautaro Medina Bernal · Angel Libardo Herreño Hernández · Liliana Marcela Vargas Vázquez

Autores y autoras:
Javier Lautaro Medina Bernal · Adriana Patricia Fuentes López · Valeria Castro Vargas · Sofía Sabina Yandar Sabogal · Francisco Henao Bohorquez · Angel Libardo Herreño Hernández · Belisario Gil Londoño · Ana María Restrepo Rodríguez · María Johana Cadavid Mesa · Catalina Serrano · Estefanía Ciro Rodríguez · Santiago Gómez Obando

Diseño y diagramación:
Illustay Comunicaciones
Erika Rodríguez

Impresión:
Ediciones Antropos

Primera edición:
Bogotá, 2026

ISBN: 978-958-675-095-0

Fotografía de portada:
Ministerio de Igualdad y Equidad de Colombia.

La publicación de esta cartilla se realizó con el apoyo del Ministerio de Igualdad y Equidad de Colombia

Esta publicación es de carácter pedagógico. Se autoriza su difusión por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

Los contenidos de la publicación son de exclusiva responsabilidad de la Corporación Viva la Ciudadanía. No reflejan, necesariamente, las opiniones de la institución que lo financió.

Índice

Capítulo 1
Anotaciones sobre el sujeto campesino y la garantía de sus derechos
Javier Lautaro Medina Bernal
Adriana Patricia Fuentes López 09

Capítulo 2
Los sujetos que la Constitución olvidó:
La lucha del campesinado colombiano por la garantía de sus DESCA
Valeria Castro Vargas
Sofía Sabina Yandar Sabogal
Francisco Henao Bohorquez 19

Capítulo 3
Las territorialidades campesinas: realidades y prospectiva
Angel Libardo Herreño Hernández 29

Capítulo 4
Economía campesina en Colombia como motor de inclusión
Belisario Gil Londoño 47

Capítulo 5
Mujeres campesinas y rurales: brechas y luchas por la tierra y el reconocimiento
Ana María Restrepo Rodríguez 61

Capítulo 6
Juventudes rurales: una oportunidad para la garantía de derechos la construcción de sistemas de gobernanza territorial justos y sostenible
María Johana Cadavid Mesa 71

Capítulo 7
Avances en el reconocimiento cultural y acceso a bienes culturales del capesinado en Colombia
Catalina Serrano 81

Capítulo 8
Los laberintos de la sustitución: gobernanza de excepción en territorios cocaleros
Estefanía Ciro Rodríguez 91

Capítulo 9
Conflicto, victimización y memoria del campesinado en Colombia
Santiago Gómez Obando 105

Capítulo 10
Participación real y efectiva del campesinado
Adriana Patricia Fuentes López
Javier Lautaro Medina Bernal 115

Introducción

La población campesina en Colombia atraviesa serias dificultades para superar las condiciones de inequidad, injusticia y falta de oportunidades económicas que históricamente la han afectado, y enfrenta, sobre todo, la urgencia de garantizar condiciones para seguir defendiendo sus derechos, sus territorios y sus recursos frente a un modelo de desarrollo rural que, pese a los esfuerzos significativos del actual gobierno, sigue reproduciendo dinámicas de acaparamiento de tierras, agotamiento de los ecosistemas y exacerbación de la crisis climática. El campesinado colombiano —pescadores de río y de mar, cocaleros, agricultores, pastores, ganaderos, agromineros, mujeres que cultivan y que cuidan, jóvenes rurales, cuidadores de bosques y del agua— representa aproximadamente una cuarta parte de la población del país y produce entre el 55 % y el 70 % de los alimentos que llegan a las mesas colombianas. Sin embargo, y esta es una de las paradojas del presente informe, los hogares que se identifican como campesinos tienen una probabilidad significativamente mayor de enfrentar inseguridad alimentaria que aquellos que no se reconocen como tales: 35,4 % frente a 21,8 %. Quienes alimentan al país son quienes más padecen el hambre y esta contradicción sintetiza las profundas deudas que el Estado y la sociedad colombiana mantienen con este sector de la población.

En diciembre de 2018, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP), el primer instrumento internacional de derechos humanos que se ocupa específicamente de los problemas del campesinado en cuanto a su identidad y establece obligaciones generales y específicas de los Estados para garantizar sus derechos. Paralelo a la adopción de este instrumento, en Colombia se debatía el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, un proceso que venía gestándose desde las luchas campesinas por la visibilización y una jurisprudencia constitucional que fue avanzando hacia el reconocimiento explícito de derechos campesinos. Finalmente, en julio de 2023, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01, que reformó el artículo 64 de la Constitución y reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, recogiendo en gran medida los postulados de la Declaración de Naciones Unidas. Este acto legislativo constituye, sin duda, el logro más significativo en la historia del reconocimiento jurídico del campesinado en Colombia, al establecer la obligación del Estado de garantizar sus derechos individuales y colectivos desde un enfoque de género, etario y territorial, y al reconocer las múltiples dimensiones —económica, social, cultural, política y ambiental— que configuran al sujeto campesino.

Con tales avances en el reconocimiento de derechos del campesinado, tanto en el plano internacional como en el nacional, se hace necesario examinar con rigor la situación actual de este sector de la población. El presente informe se propone adelantar un análisis detallado de la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales del campesinado colombiano, como punto de partida para mostrar tanto los avances alcanzados como las deudas persistentes y para establecer una línea de base que permita evaluar futuros progresos o retrocesos en la garantía de este conjunto de derechos.

El punto de partida es el reconocimiento del sujeto campesino como un sujeto diverso que se identifica a partir de su relación especial con la tierra, con la producción de alimentos y con los ecosistemas que determinan sus formas de vida. Tres elementos permiten acercarse a la condición campesina en Colombia: persistencia, frente a los embates del conflicto armado y la exclusión; relevancia, por su contribución a la alimentación, la cultura y el cuidado ambiental; y proyección, porque la condición campesina no se agota en una forma de producir, sino que constituye una condición política y una apuesta de futuro que se expresa en la capacidad organizativa, de movilización y planteamientos de vida digna.

Ahora bien, si el reconocimiento constitucional de 2023 marca un punto de inflexión, es porque viene a subsanar una ausencia prolongada. La Constitución de 1991, pese a representar una puerta de entrada para el reconocimiento de sujetos históricamente excluidos, dejó al campesinado en un lugar particularmente precario: fue asimilado al concepto de «trabajador agrario», sin contemplar su carácter colectivo, sus territorialidades propias ni la protección especial de la que debería ser sujeto. Mientras los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes lograron amparo en las esferas identitaria, política, jurídica y territorial, el campesinado quedó relegado a la condición de beneficiario de servicios —no de titular de derechos—, una distinción que no es menor, pues mientras los derechos son inherentes e inalienables, los servicios están sujetos a la disponibilidad de recursos y a la voluntad política.

Esta exclusión constitucional no fue casual: respondió a un fenómeno más profundo por el cual la sociedad colombiana no solo invisibilizó la importancia del campesinado, sino que lo excluyó del proyecto de modernidad y del Estado-nación, sometiéndolo durante décadas a la estigmatización, el despojo y la pobreza extrema. Los factores estructurales de inequidad que han atravesado a esta población se mantienen vigentes: concentración de la tierra en niveles extremos, brechas abismales entre el campo y la ciudad en materia de salud, educación, vivienda y conectividad, informalidad laboral superior al 80 %, y una violencia que convierte a Colombia en el país más peligroso del mundo para quienes defienden la tierra y el territorio.

El informe que aquí se presenta está compuesto por diez capítulos que, escritos por investigadores, organizaciones de la sociedad civil y expertos en derechos humanos, abordan desde distintas perspectivas la situación del campesinado colombiano. Los primeros capítulos establecen el marco general: el reconocimiento del sujeto campesino y la garantía de sus derechos, y un análisis de la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que evidencia las brechas jurídicas y materiales que persisten pese a los avances normativos. A continuación, se examinan las territorialidades campesinas y la política agraria, incluidos los avances en el reconocimiento de figuras como los Territorios Campesinos Agroalimentarios, las Zonas de Reserva Campesina y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios, así como la dinámica de la economía campesina como componente estructural del sistema alimentario del país. El informe ofrece también una lectura diferenciada sobre las mujeres campesinas —quienes enfrentan una triple discriminación de género, rural y por violencias— y sobre las juventudes rurales, cuya permanencia en el territorio está amenazada por un modelo de desarrollo que sistemáticamente las expulsa. Se reflexiona, igualmente, sobre los avances en el reconocimiento de los derechos culturales del campesinado, sobre la gobernanza de excepción que ha imperado en los territorios cocaleros a través de las políticas de sustitución y sobre la victimización desproporcionada del campesinado en el marco del conflicto armado y los desafíos de la memoria y la reparación colectiva. Finalmente, el informe cierra con un análisis del derecho a la participación real y efectiva del campesinado, destacando la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Campesinos como primer espacio permanente de interlocución entre el campesinado y el gobierno nacional, y la demanda persistente de que la participación deje de ser meramente consultiva y adquiera carácter vinculante.

La tensión que atraviesa el conjunto del informe es, en definitiva, la que existe entre los avances normativos e institucionales alcanzados en los últimos años y la persistencia de las desigualdades estructurales que siguen determinando la vida del campesinado colombiano. Estos capítulos buscan documentar ambas caras de esa tensión, con la convicción de que nombrar con precisión la realidad es un paso indispensable para transformarla, y con la certeza de que la sostenibilidad de lo alcanzado dependerá, como ha ocurrido históricamente, de la capacidad organizativa y la movilización del campesinado.

Capítulo 1

Anotaciones sobre el sujeto campesino y la garantía de sus derechos

Javier Lautaro Medina Bernal [1]
Adriana Patricia Fuentes López [2]

Pescadores de río y de mar; cocaleros; en páramos, zonas de reserva forestal y parques naturales; pastores; agricultores; ganaderos; trabajadores de empresas agrícolas y plantaciones; mujeres que cultivan, mujeres que cuidan; jóvenes; agromineros; sin tierra, con poca tierra, despojados; pequeños y medianos propietarios, con prácticas agroecológicas o tradicionales; cuidadores de bosques y del agua; colonos; organizados o sin pertenencia a una organización; de montaña, de ciénaga, de zapal; caribeños, del pacífico, andinos, amazónicos, llaneros o insulares. Estos son solo algunos ejemplos que muestran la diversidad del campesinado colombiano y de las prácticas que los definen como tales. Estas prácticas, en general, están determinadas tanto por la existencia de una relación especial con la tierra y con la producción de alimentos, relación que, sin duda, se caracteriza por mucho más que la búsqueda de beneficios materiales para sobrevivir, sino que también define su forma de estar en el mundo (Lara-Sallenave, 2018, p. 42), como por tener a la familia y la comunidad como nodos centrales de la organización social y del trabajo campesino.

Dicha relación especial con la tierra se ha ido construyendo históricamente como se puede ver en el siguiente aparte del profesor Darío Fajardo:

> *La historia de nuestros ancestros, ya se trate de pueblos de origen precolombino, de mestizos o de afrodescendientes, es la historia de grupos humanos que, en distintos momentos, han acopiado esos conocimientos [que comprenden la familiarización con las plantas y los animales, sus ciclos de vida, los comportamientos climáticos y las características de otros componentes de esos espacios] como parte de la construcción de sus territorios como espacios de vida, han acumulado experiencias a través de la familiarización con las particularidades de sus entornos y han elaborado e interpretado esos recursos como parte de sus culturas y patrimonios como medios de vida. Todo este acervo, valorado e interpretado en función de las necesidades de las comunidades, adquiere el carácter de recursos para la vida; su disponibilidad y apropiación como medios de vida puede encaminarse a la satisfacción de esas necesidades o a su intercambio —por otros bienes requeridos— con otras comunidades. (2018, pp. 53-54)*

---

[1] Abogado, Especialista en Derecho Constitucional y Magister en Desarrollo Educativo y Social. Investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP/Programa por la Paz).

[2] Abogada, Especialista en Derecho Constitucional y Magister en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia.

Entre las muchas palabras que pueden definir o permitir acercarse al campesinado en el mundo y en Colombia hay tres que son centrales: persistencia, relevancia y proyección. En cuanto a la primera, se observa que frente a los cambios en el contexto de sus comunidades –por ejemplo, las reconfiguraciones del conflicto armado o la presencia de inversores del agro–, el campesinado desarrolló capacidades, también cambiantes, de respuesta y adaptación: un esfuerzo por construir sus identidades alrededor de sí mismos y sus comunidades, que les ha permitido permanecer y existir (Salgado & Prada, 2000, pp. 57-59). De forma similar, para la segunda, hemos visto que, en condiciones muy adversas de acceso a la tierra y a recursos, de invisibilizaciones, estigmatizaciones y marginalizaciones, de violencia y despojos en su contra, continúan produciendo la mayoría de los alimentos que consumimos en el país y cuidando ecosistemas importantes. En tercer lugar, también se puede decir que la condición campesina no se agota en una forma de producir y de convivir, es así mismo una elección política, voluntad común y una apuesta de futuro (Bartra, 2008, p. 11), que se puede ver, entre otros, en una fecunda capacidad organizativa, de movilización y de expresar demandas y de desarrollar planes propios y procesos autónomos de mediano y largo plazo que proyectan sostener las vidas campesinas.

De acuerdo con la última medición disponible, y tomando como base el autorreconocimiento, para 2024, el 25,4 % de las personas mayores de 15 años en el país se identificaba subjetivamente como campesinos y campesinas, siendo más alta la proporción para hombres (27,4 %) que para las mujeres (23,5 %). Este grupo de personas se encuentra fundamentalmente en áreas rurales: 77,4 % de las personas se reconocen como campesinas, mientras que sólo el 10,8 % de las personas ubicadas en áreas urbanas lo hace. Se trata de aproximadamente una cuarta parte de los habitantes del país, pero en 22 departamentos el cálculo es mayor que el promedio nacional[3] y en diez de estos la población que se identifica campesina es mayor que el 50 % de sus habitantes[4]. Otro dato relevante tiene que ver con el autorreconocimiento étnico: del total de personas que se identificaron subjetivamente como campesinos y campesinas, para el mismo año, el 8 % se identificó también como indígena y el 11,1 % como negro, afrodescendiente, raizal o palenquero (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2025b).

La lucha por el reconocimiento

En las últimas décadas, además de la histórica lucha por la tierra, junto con las demandas por el derecho a la vida, a no ser desplazados y por el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, entre otros, las organizaciones campesinas iniciaron una pelea por su reconocimiento. Esto puede explicarse tanto por la desigualdad estructural que se sufre en las áreas rurales, porque son la población que fue mayormente víctima del conflicto armado y por la desigualdad material y simbólica en el sistema de derechos multicultural colombiano frente a otros grupos (DANE, 2023, p. 21).

Esta lucha encontró un significativo impulso con la adopción por Naciones Unidas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP). La Declaración es importante por ser el primer instrumento internacional de derechos humanos que se ocupa de los problemas del campesinado en cuanto a su identidad campesina y establece obligaciones generales y específicas de los Estados para garantizar sus derechos[5]. UNDROP presenta una definición, que trata de recoger largas discusiones sobre quien es un campesino o campesina[6] y que sirve de guía para orientar políticas nacionales:

---

[3] Están por debajo del promedio nacional, para 2024: Bolívar, Norte de Santander, Santander, Risaralda, Antioquia, Quindío, Atlántico, Valle del Cauca, Amazonas, Bogotá DC y San Andrés.

[4] Para 2024 fueron Córdoba, Guainía, Sucre, Huila, Boyacá, Guaviare, Putumayo, Nariño, Chocó y Vichada.

toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra. (Naciones Unidas, 2018)

Por supuesto la tarea de definir qué es el campesinado, o en palabras de Edelman (2013) "qué son los campesinados" no es nada fácil, a pesar de que existen en la literatura diversos tipos de definiciones y entre ellas las normativas, como la de la Declaración. El proceso de búsqueda de visibilidad y reconocimiento en Colombia, entre otros logros, condujo a la construcción de un concepto sobre el campesinado, orientador para las políticas públicas y para operaciones estadísticas que comparte muchas similitudes con el propuesto por la UNDROP:

Sujeto intercultural que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo. (Comisión de Expertos para la Conceptualización del Campesinado, 2018, p. 7).

El principal avance a nivel jurídico en el reconocimiento del campesinado, hasta ahora, es la reforma constitucional al artículo 64 que ratifica las obligaciones del Estado colombiano para alcanzar un nivel adecuado de realización de los derechos del campesinado y determina que este grupo es un sujeto de especial protección constitucional, lo que supone que todas las entidades públicas deben tomar medidas para garantizar que la población campesina pueda construir e implementar sus planes de vida.

Ahora bien, aun antes de la reforma constitucional, hubo varios pronunciamientos de la Corte Constitucional que muestran que previamente hubo una jurisprudencia en evolución, que fue transitando del silencio o las alusiones indirectas, al reconocimiento explícito de derechos campesinos. Aunque excede los objetivos de este texto detallar ampliamente toda esta evolución jurisprudencial, mencionaremos algunas sentencias que son hitos en este proceso.

El inicio lo marca la sentencia T-605 de 1992 que desde muy temprano se pronunció sobre los derechos de los pescadores artesanales al decir que:

---

[5] La Declaración consagra los derechos a la igualdad y no discriminación; derechos de las mujeres campesinas; a los recursos naturales; a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad; a la personalidad jurídica; a la libertad de pensamiento, creencias, conciencia, religión, opinión, expresión y reunión pacífica; a la asociación; a la participación; a la información; a acceder a la justicia; al trabajo y a trabajar en condiciones laborales seguras y saludables; a la alimentación adecuada, a estar protegidos contra el hambre y a la soberanía alimentaria; a un nivel de vida adecuado; a la tierra; a un medio ambiente seguro, limpio y saludable; a las semillas; a la diversidad biológica; al agua potable y al saneamiento; a la seguridad social; a la salud; a una vivienda adecuada y a no ser desalojados por la fuerza; a la educación y formación; y derechos culturales.

[6] Definición que se amplía con la determinación sobre a quién es aplicable la Declaración que está en el artículo [10]: toda persona que se dedique a la agricultura artesanal o en pequeña escala, la siembra de cultivos, la ganadería, el pastoreo, la pesca, la silvicultura, la caza o la recolección, así como a las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones conexas en una zona rural; familiares a cargo de los campesinos y campesinas; pueblos indígenas y comunidades locales que trabajan la tierra; comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas; personas sin tierra que realizan dichas actividades; trabajadores asalariados, incluidos los trabajadores migrantes, y trabajadores de temporada, que se emplean en plantaciones, explotaciones agrícolas, bosques y explotaciones de acuicultura o en empresas agroindustriales.

La actividad pesquera goza de una especial protección constitucional y su desarrollo integral es una de las prioridades del Estado, con miras a garantizar la producción de alimentos, en este caso, de gran valor proteínico. Las políticas emprendidas por gobiernos anteriores para la promoción de la pesca, actualmente tienen un claro fundamento constitucional gracias a la consagración del derecho económico, social y cultural de los pescadores a un desarrollo integral de su actividad.

Otro momento importante lo instauraron varias sentencias que reconocen derechos al campesinado víctima del conflicto armado y de desplazamiento forzado, entre ellos el derecho a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión de la tierra, y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional sobre restitución y reparaciones (Corte Constitucional, 2007). Más adelante, la Corte Constitucional también se pronunciaría sobre el campo como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que merece una especial protección del Estado, "por los valores que en sí misma representa por ser "el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados" (Corte Constitucional, 2012).

También hay fallos referidos al reconocimiento del derecho al territorio de los campesinos (Corte Constitucional, 2016b) y sobre la destinación prioritaria de los baldíos de la nación para dar tierra al campesinado sin tierra o con tierra insuficiente, bajo el reconocimiento de la importancia que el acceso a esta reviste para dicha población (Corte Constitucional, 2016a, 2016b y 2022). En la Sentencia SU-426 de 2016, la Corte consolidó los diferentes aspectos que definen la naturaleza del derecho de acceso a la tierra de la población campesina, como un derecho de carácter subjetivo de cuya realización depende la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural, la garantía de una serie de bienes y servicios básicos y respecto del cual existe un nexo directo con el acceso al trabajo y con el derecho a la vivienda digna "en razón a la interdependencia de la población campesina con el entorno rural en el que se enmarca tradicionalmente su domicilio y lugar de residencia".

Un poco más adelante llegaríamos a la declaración de la existencia de un «Corpus iuris de los derechos campesinos», del que hacen parte el derecho a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana (Corte Constitucional, 2017)[7]. Finalmente, cabe recordar que jurisprudencia constitucional también desarrolló unos criterios bajo los cuales el campesinado adquiere la condición de sujeto de especial protección constitucional (Corte Constitucional, 2023).

Esto fue parte de lo que consolidó el Acto Legislativo:

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales. (Colombia, 2023).

---

[7] No obstante, es importante señalar que en esta sentencia hay una gran paradoja, pues la Corte desarrolla esta idea de un catálogo de derechos campesinos precisamente en un fallo en el que dio vía libre a la figura de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES) a la cual el campesinado y sus aliados se opusieron y a la que se cuestionó fuertemente sus impactos negativos frente a dicha población.

Características del campesinado

Además de ser diverso como ya se dijo, una característica central del campesinado es su rol en la producción de alimentos en pequeña y mediana escala y su comercialización, en la que se prioriza el autoconsumo y mercados locales, para lo que se basa principalmente en el trabajo familiar y comunitario. Pero no sólo se dedica a ello, es un sujeto multiactivo que se involucra en otras actividades y otras prácticas productivas en su entorno siempre "en pro de cubrir las necesidades de su hogar y su red de apoyo". (Comisión de Expertos para la Conceptualización del Campesinado, 2018, pp. 12-13).

Frente a la producción alimentaria, en el país el 55,5 % de los alimentos de origen agrícola es cosechado por productores que se autorreconocen como campesinos y campesinas (Cortés et al., 2025, p. 7), otros cálculos hablan de que el aporte de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria[8] (ACFC) se ubica entre el 55% y el 70% de los alimentos que llegan a las mesas colombianas[9] (UPRA, 2025). Estos datos contrastan con los cálculos sobre prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave: en aquellos hogares que se identifican como campesinos, la probabilidad de enfrentar esta situación es mucho más alta (35,4 %) que en aquellos que no se consideran como campesinos (21,8 %) (DANE, 2025a). Es decir, en los hogares que se producen los alimentos hay mayor riesgo de sufrir hambre y este es un asunto grave al que no se le presta debida atención, pues el énfasis suele estar en pensar al campesinado como productor de alimentos, y no en preocuparse por como estas familias satisfacen este fundamental derecho. Con la reforma al artículo 65 de la Constitución, que ahora consagra el derecho a la alimentación adecuada y obliga al Estado a generar condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias existe una oportunidad para superar esta brecha.

Otra arista está representada por los elementos culturales que subyacen a las vidas campesinas, en los que se destacan los saberes, la gastronomía, las huertas, los juegos, las festividades, las artes y oficios propios del campesinado y "las relaciones sociales que se tejen entre los campesinos de muchas maneras en donde aspectos como la unión, la solidaridad, la identidad, la memoria, la perseverancia, el trabajo duro y la humildad son valores a resaltar" (Van der Hammen, 2019, p.24). La nueva fórmula constitucional reconoce esa dimensión cultural, la existencia de una identidad colectiva y la diversidad del sujeto campesino.

Otro aspecto importante de la misma es el reconocimiento que hace del derecho a la tierra y al territorio y de las territorialidades campesinas. Para el primer caso, Colombia tiene uno de los niveles más altos de concentración de la propiedad en el mundo, hecho que se debe también a que históricamente la tierra, sobre todo aquella de mayor calidad agroecológica, mejor localización y acceso a infraestructura y mercados, fue apropiada por actores poderosos, mientras que el campesinado y los pueblos étnicos fueron forzados a ocupar territorios marginales, con menor fertilidad o con mayor aislamiento (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2026, p. 34).

---

[8] Los criterios para la definición de sujetos de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria están definidos por la Resolución 464 de 2017: (a) Predominio de la actividad económica agropecuaria, desarrollada de forma directa; (b) Uso predominante de la mano de obra familiar o comunitaria; al menos el 50% de la mano de obra empleada en la unidad productiva debe ser provista por el hogar o la comunidad étnica a la cual pertenece; (c) Extensión máxima de la unidad productiva equivalente a una (1) Unidad Agrícola Familiar; y (d) Residir o vivir dentro de un perímetro funcional a la finca, o territorio colectivo, del cual se derivan sus medios de vida.

[9] Esto se produce en el 60,49 % de las Unidades Productivas Agrícolas (UPA) que existen en el país (2.370.099), de las cuales el 51,24 serían campesinas, de acuerdo con datos de 2014 (Cortés et al., 2024, p. 121). Otro dato relevante, es que el 55,98 % de las UPA que se presumen campesinas hacen uso del 100 % de mano de obra familiar y no tienen acceso a tecnología. Además, ocupan sólo el 23,07 % del área total de UPA que se presumen campesinas (pp. 126 y 132).

De allí que una de las principales demandas del campesinado ha sido la ampliación de su acceso a la tierra y la realización de una reforma agraria, que el actual gobierno se ha tomado en serio, no alejado de las dificultades propias y ajenas de adelantar una política tan ambiciosa. Por ejemplo, desde el Mandato Agrario de 2003 se planteaba este derecho para los campesinos "que han carecido de tierra o la tienen en cantidad insuficiente, así como a quienes la han perdido o a quienes teniéndola estén amenazados de perderla como consecuencia de la violencia, el latifundio o la quiebra de los productores" (Congreso Nacional Agrario, 2003). También en la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (2014) se planteó la necesidad de:

Una política de reforma agraria integral que redistribuya y democratice la propiedad de la tierra, que desmonte el latifundio como expresión histórica de la desigualdad y genere acceso seguro a la tierra para quienes carezcan de ella, así como la garantía de la autonomía territorial para campesinos, indígenas y afro.

Una política de reforma agraria integral que redistribuya y democratice la propiedad de la tierra, que desmonte el latifundio como expresión histórica de la desigualdad y genere acceso seguro a la tierra para quienes carezcan de ella, así como la garantía de la autonomía territorial para campesinos, indígenas y afro.

En el segundo caso, el reconocimiento de las territorialidades también han sido una demanda recurrente que han encontrado en el actual gobierno un renovado impulso no comparable con otros. El Decreto 780 de 2024 que establece el procedimiento para reconocer y constituir Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) las define como:

territorios en que se evidencia el estrecho relacionamiento del campesinado con la tierra, la naturaleza y el territorio con condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales; que históricamente han venido siendo ocupados o gestionados por las comunidades campesinas y constituyen el ámbito tradicional de sus actividades en las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental, como sujetos de derechos y especial protección constitucional. (Colombia, 2024).

Para el caso de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), que tienen una historia más larga su revitalización ha sido notoria[10] y estas son también tanto resultado de las luchas campesinas contra la desigualdad agraria como el desarrollo de procesos campesinos autónomos de ordenamiento del territorio y planificación del desarrollo local como estrategia de resistencia ante el conflicto armado y el abandono estatal (Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina [ANZORC], 2025, p. 14). Con el Decreto 149 de 2026, que reglamenta los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA), se ratifica que el campesinado, y el campesinado pescador, particularmente, tiene un estrecho relacionamiento con la tierra, el agua, la naturaleza y el territorio (Colombia, 2026).

---

[10] En los 18 años transcurridos entre 1994, fecha de creación en la ley de la figura de las Zonas de Reserva Campesina y 2022 solo se constituyeron 7 Zonas de Reserva Campesina, En menos de 4 años transcurridos entre agosto de 2022 y al 16 de marzo de 2026, se habían constituido 20 nuevas Zonas de Reserva Campesina con una extensión de 1.128.456,95 hectáreas y formalizado cinco Territorios Campesinos Agroalimentarios con una extensión de 104.741,53 hectáreas (MADR, 2026).

Hacia adelante

La reforma constitucional, los avances de política pública –de reconocimiento de territorialidades, de reforma agraria, los primeros pasos de reconocimiento de la dimensión ambiental del campesinado, la política nacional de agroecología, las políticas sobre patrimonio cultural inmaterial, por ejemplo–, y la adopción en Naciones Unidas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP), plantean varios debates sobre cómo continuar en el camino de garantizar sus derechos y en hacer posibles y viables los modos de vida campesinos, alrededor de los niveles de autonomía y de participación necesarios y de su capacidad para tomar decisiones sobre asuntos y medidas que ponen en riesgo los territorios que protegen, ocupan y en los que producen alimentos (Coordinador Nacional Agrario [CNA] & Centro de Investigación y Educación Popular [CINEP], 2016, pp. 14-16).

El espacio público para estas discusiones, puestas por el movimiento campesino desde hace varios años, y sus resultados serán un medidor de hasta qué punto como sociedad respondemos a demandas significativas del campesinado, esto en un contexto en el que, como con la mayoría de los derechos reconocidos en normativas nacionales e internacionales, no todo está ganado y, quizá, está siempre en riesgo. Máxime cuando en el mundo y en Colombia se han venido surtiendo procesos de descampesinización. Esta se puede entender como:

> *un proceso de pérdida de la identidad campesina en sus dimensiones productiva, territorial, cultural y organizativa [que] se hace evidente en la desestructuración de las prácticas, tradiciones, conocimientos, oficios y usos relacionados con la tierra y el territorio, así como en la ruptura del tejido social familiar y veredal. (Espinosa-Rincón & Jaramillo-López, 2020, p. 10).*

La misma UNDROP llama la atención sobre ello al señalar en su preámbulo las preocupaciones por las dificultades de acceso a la tierra, al agua, a las semillas y a otros recursos naturales por parte del campesinado; por las cargas causadas por la degradación del medio ambiente y el cambio climático; por el envejecimiento del campesinado y la migración a áreas urbanas de jóvenes rurales; por los ataques a las y los defensores, entre otros. La pregunta hacia adelante, teniendo en cuenta los logros del movimiento campesino y los avances de política pública alcanzados con el actual gobierno, es cómo hacerlos sostenibles. Seguramente parte de la respuesta está en la organización y movilización campesina.

La misma UNDROP llama la atención sobre ello al señalar en su preámbulo las preocupaciones por las dificultades de acceso a la tierra, al agua, a las semillas y a otros recursos naturales por parte del campesinado; por las cargas causadas por la degradación del medio ambiente y el cambio climático; por el envejecimiento del campesinado y la migración a áreas urbanas de jóvenes rurales; por los ataques a las y los defensores, entre otros. La pregunta hacia adelante, teniendo en cuenta los logros del movimiento campesino y los avances de política pública alcanzados con el actual gobierno, es cómo hacerlos sostenibles. Seguramente parte de la respuesta está en la organización y movilización campesina.

degradación del medio ambiente y el cambio climático; por el envejecimiento del campesinado y la migración a áreas urbanas de jóvenes rurales; por los ataques a las y los defensores, entre otros. La pregunta hacia adelante, teniendo en cuenta los logros del movimiento campesino y los avances de política pública alcanzados con el actual gobierno, es cómo hacerlos sostenibles. Seguramente parte de la respuesta está en la organización y movilización campesina.

Como parte de esta discusión señalamos cinco aspectos claves hacia adelante, que no los únicos, para la garantía de sus derechos: sostener las políticas de reforma agraria que avancen en garantizar sus derechos a la tierra y el territorio, incluidas sus territorialidades propias; reconocer efectivamente el rol que el campesinado tiene, como sujeto colectivo, en la conservación y gestión de la biodiversidad (Cumbre Campesina rumbo a la COP 16, 2024); avanzar hacia consultas vinculantes que le permitan ejercer su derecho a la participación; trabajar por políticas públicas alrededor de los derechos que refuercen el componente de derechos culturales del campesinado y que fortalezca a la vez los escenarios en donde cada vez es más necesario el diálogo intercultural; y, finalmente, implementar políticas públicas relacionadas con la realización de derechos sociales que se implementen con pertinencia atendiendo los valores propios que las comunidades campesinas les otorgan, por ejemplo, en materia del derecho a la educación o a la vivienda.

Referencias

Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina [ANZORC]. (2025). ABC de las Zonas de Reserva Campesina. https://heyzine.com/flip-book/e05308b3b4.html#page/51

Bartra, A. (2008). Campesindios. aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado. Boletín de Antropología Americana, 44, 5-24.

Colombia. (5 de julio de 2023) Acto legislativo 01 de 5 de julio de 2023, "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional".

Colombia. (27 de junio de 2024). Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y fortalecimiento de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023.

Colombia. (11 de febrero de 2026). Decreto 149 de 2026, por el cual se adiciona el Título 29 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023.

Comisión de Expertos para la Conceptualización del Campesinado. (2018). Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. ICANH. https://www.icanh.gov.co/wp-content/uploads/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCIÓN%20CIENTÍFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf

Congreso Nacional Agrario. (2003). Mandato Agrario. http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/lat/mandato_agrario.htm

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2026). Política de Reforma Agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida. Conpes 4184. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4184.pdf

Corte Constitucional. (14 de diciembre de 1992). Sentencia T-605 de 1992.

Corte Constitucional. (5 de octubre de 2007). Sentencia T-821 de 2007.

Corte Constitucional. (23 de agosto de 2012). Sentencia C-644 de 2012.

Corte Constitucional (12 de mayo de 2016a) Sentencia SU-235 de 2016.

Corte Constitucional (11 de agosto de 2016b) Sentencia SU-426 de 2016.

Corte Constitucional. (8 de febrero de 2017). Sentencia C-077 de 2017.

Corte Constitucional. (18 de agosto de 2022). Sentencia C-288 de 2022.

Corte Constitucional, (29 de marzo de 2023). Sentencia T-090 de 2023.

Cortés, C., Lozada, R., Higuera, C., Martínez, S., Caro, I., Martínez, M., Duica, A., Sanabria, A., Córdoba, J., Sabogal, J., González, J., Wilches, L., Rodríguez, K., Díaz, J., Martínez, E. (2024). Caracterización y tipologías de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria con enfoque agrobiocultural. Recomendaciones de política. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA]. https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos//caracterizacion_agricultura_campesina_familiar.pdf

Cortes, C., Córdoba, J., & Maluendas, A. (2025). Proporción de alimentos cosechados por quienes se consideran campesinos 2019. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA]. https://upra.gov.co/sites/default/files/2025-07/EstimAlimentos.pdf

Cumbre Agraria: Campesina, Étnica y Popular. (2014). Pliego de exigencias: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz. https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/03/PLIEGO-CUMBRE-AGRARIA-FINAL.pdf

Cumbre Campesina rumbo a la COP 16. (29 de agosto de 2024). Declaración. https://viacampesina.org/es/colombia-declaracion-de-la-cumbre-campesina-mientras-se-aceleran-los-preparativos-para-la-cop16-de-biodiversidad/

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas-casen/doc-CASEN-CaracsociodemoCampesinadoCO.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (22 de mayo de 2025a). Boletín técnico. Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES – 2024. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2024.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (19 de junio de 2025b). Boletín técnico. Resultados para población campesina. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-campesinos-ECV-2024.pdf

Edelman, M. (2013). ¿Qué es un campesino? ¿Qué son los campesinados? Un breve documento sobre cuestiones de definición en Revista Colombiana de Antropología. Vol. 58 (1), 153-173.

Espinosa-Rincón, N. & Jaramillo-López, O.L. (2020). La tierra entre palma y flores en los Montes de María y el oriente antioqueño, Colombia. International Land Coalition [ILC]. https://d3o3cb4w253x5q.cloudfront.net/media/documents/land_inequality_case_study_2021_1_puj_colombia_low_res_JvVp0UH.pdf

Fajardo, D. (2018). Reconocimiento a los campesinos en el XVII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda en Saade-Granados, M. (Ed.), Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia. Documento técnico (pp. 51-66). Instituto Colombiano de Antropología e Historia [ICANH].

Lara-Sallenave, A.M. (2018). Comentarios en Saade-Granados, M. (Ed.), Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia. Documento técnico (pp. 41-46). Instituto Colombiano de Antropología e Historia [ICANH].

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (29 de diciembre de 2017). Por la cual se adoptan los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (16 de marzo de 2026). El contador oficial de la Reforma Agraria. Fecha de corte: 16/03/2026. https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx

Naciones Unidas. (2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Asamblea General. Resolución 17 de diciembre de 2018. A/RES/73/165.

Salgado, C. & Prada, E. (2000). Campesinado y protesta social en Colombia. 1980-1995. CINEP.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA]. (2025). La Agricultura Campesina, Étnica y Comunitaria: pilar para garantizar el derecho a la alimentación en Colombia. https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/la-agricultura-campesina-etnica-y-comunitaria-pilar-para-garantizar-el

Van der Hammen M.C. (2019). El tal campesinado si existe: Derechos culturales y patrimonio cultural inmaterial campesino: un universo por explorar, reconocer y vitalizar. Revista Semillas Vol 73-74, 20-24.

Capítulo 2

Los sujetos que la Constitución olvidó: La lucha del campesinado colombiano por la garantía de sus DESCA

Valeria Castro Vargas, Sofía Sabina Yandar Sabogal
y Francisco Henao Bohorquez, abogados de la
Corporación Jurídica Yira Castro.

La Constitución Política de 1991 representó en su momento la puerta de entrada a un nuevo sistema jurídico basado en la dignidad humana, la descentralización, el Estado Social de Derecho, entre otros principios fundamentales. Se trató así de una nueva era que buscaba superar los límites de la anterior Carta, para abrir paso a una visión constitucionalista alineada con la exigencia inmediata de los derechos fundamentales y la protección de poblaciones históricamente discriminadas. Sin embargo, lo célebre y ambicioso de aquel proyecto hizo, a su vez, que las ausencias que aún seguía teniendo esta nueva Constitución quedaran en un segundo plano. Así, uno de los grupos menos tenidos en cuenta por la Carta de 1991 fue el campesinado debido a las limitadas disposiciones del artículo 64 en su versión original.

Por supuesto, es preciso señalar que, si bien ya en los años 90 – y desde hacía muchas décadas atrás –, el campesinado sostenía una lucha sin descanso por el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos, el debate no se había posicionado con la suficiente fuerza. No sería hasta este siglo que las discusiones empezarían a hacerse un lugar en el ámbito internacional, alcanzando un hito en 2018 con la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP). Desafortunadamente, ninguna explicación contextual o histórica puede justificar, y mucho menos menguar, la discriminación y desprotección a la que se ha enfrentado el campesinado colombiano.

Los orígenes del olvido

La exclusión del campesinado se remonta a siglos de historia nacional, pero la ausencia constitucional específica se puede identificar en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1991, donde su representación fue nula, a diferencia de la de otros grupos, como la de los movimientos indígenas o la de las comunidades religiosas. Aunque hubo alianzas de movimientos afrodescendientes heterogéneos, y en menor medida de movimientos campesinos, con miembros de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), la Unión Patriótica y la Alianza Democrática M-19, los cuales habían logrado ser parte de la ANC (Morales, 2020), los resultados para el campesinado fueron mínimos. Aunque algunas de las omisiones constitucionales han sido corregidas con el Acto Legislativo 01 de 2023, lo cierto es que aquella reforma no basta. Durante mucho tiempo estas disposiciones reforzaron brechas y barreras estructurales que no se corrigen con la simple expedición de una norma, razón por la cual la mención y análisis de estas omisiones sigue siendo tan relevante.

Es fundamental aclarar, previamente, que el origen constitucional no es el único factor, al contrario, es probablemente la consecuencia de un fenómeno menos tangible. La sociedad colombiana no sólo ha invisibilizado la importancia del campesinado en las estructuras económicas, políticas y sociales, sino que lo excluyó del proyecto de la modernidad y del Estado-nación, tal como sucedió en otras partes del mundo (Ordóñez, 2016). Como expresa Enrique Dussel, al igual que otros sujetos, los campesinos han vivido arrinconados y explotados por terratenientes y latifundistas, y ante el avance “modernizador”, han sido despojados forzosamente, desplazados y/o expulsados hacia las ciudades, para convertirse en obreros – sujetos no campesinos – (Ordóñez, 2016). Estas circunstancias los ha sometido durante décadas a situaciones de pobreza extrema, donde el acceso a derechos como la tierra, la vivienda, el trabajo, la salud o la alimentación ha sido negado.

Dicho esto, es preciso empezar señalando que, alineada con una visión de los derechos exclusivamente civil y política, la Constitución pregonó la visión individualista de este grupo social, reforzando la idea de que se trataba de trabajadores agrarios sin lazos comunitarios entre ellos. Esto imposibilitó durante mucho tiempo entender al campesinado como un sujeto colectivo, lógica que se extrapoló a sus derechos y a los daños sufridos como víctimas del conflicto armado: todo fue analizado y tramitado de forma individual y aislada.

Por otro lado, la noción de campesinado fue simplificada al reducirla únicamente a su esfera económica, en relación con la explotación agropecuaria. Esto es problemático porque el Estado asume únicamente la responsabilidad de garantizarles el acceso a la tierra – objetivo que por sí solo ya le ha costado cumplir – sin tener en cuenta que con esto no basta para asegurar condiciones de vida digna, mucho menos cuando existen desigualdades agrarias que persisten una vez ya se tiene la propiedad y tenencia sobre la tierra. A su vez, fueron desatendidas las otras dimensiones con las que cuenta el campesinado, como su identidad cultural o su relación con el ambiente, obviando la consagración de derechos culturales y ambientales y, en consecuencia, medidas para asegurarlos.

Quizá el desconocimiento más grave frente a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) del campesinado, además de los ya mencionados, es el término que fue usado en el artículo 64 para referirse al derecho a la vivienda, a la salud, a la educación o a la seguridad social. En lugar de establecer que las y los campesinos eran sujetos de esta gama diversa de derechos, los catalogaron como beneficiarios de servicios, desfigurando así el carácter fundamental y exigible de estas prerrogativas. El cambio de término es trascendental pues mientras los derechos, y específicamente en este caso los DESCA, son inherentes e inalienables a las personas, siendo una obligación progresiva del Estado garantizarlos, los servicios se encuentran dispuestos en un mercado donde será posible acceder a ellos si se cuenta con los recursos necesarios.

Esta concepción que deja de percibir a los derechos como tal, para establecerlos más convenientemente como servicios, es propia del neoliberalismo, corriente que estaba tomando más fuerza que nunca a principios de los años 90, luego del Consenso de Washington de 1989 que estableció sus principales lineamientos. Los que atacan de forma más certera la consecución de estos derechos que "cuestan" son la privatización de empresas estatales, el Estado mínimo, así como la austeridad y la reducción del gasto público. Estas nociones, sumadas a la profundización de la Revolución Verde y a la tecnología transgénica asociada al uso masivo de agrotóxicos, promovidas también por el neoliberalismo (Montón, 2019), sometieron al campesinado a nuevos escenarios de crisis y pobreza, reforzando de esa forma las brechas ya existentes entre el campo y la ciudad en materia de DESCA.

Las consecuencias del olvido

Las cifras que han comparado las condiciones de vida del campo con las de la ciudad han puesto de presente siempre que la brecha que existe entre ambas no solo es un fenómeno de vieja data, sino también uno persistente hasta la actualidad. En lo que respecta a la Pobreza Monetaria (PM), el DANE (2025a) señaló que en 2024 el nivel de pobreza en centros poblados y rural disperso fue de 42,5%, mientras que el promedio nacional fue de 31,8% y en las cabeceras municipales de 28,6%. Esto a pesar de que la línea de pobreza de una familia de cuatro personas de las zonas rurales se determinó en $1.167.992 y en las cabeceras municipales en $2.040.644. Eso implica que, aunque el costo de vida no es tan alto en el campo como en las ciudades, sus ingresos sí son mucho más precarios pues, incluso con líneas de pobreza menores, siguen superando con creces a las zonas urbanas en términos de PM (Rendón y Gutiérrez, 2025).

Es más, las personas observan que sus condiciones de vida son incluso peores a las que presentan estas cifras: en una percepción subjetiva de la pobreza plasmada en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) del DANE (2025b), el 63,5% de los jefes/as de hogares campesinos o sus cónyuges se consideraron pobres, proporción que en la zona urbana fue de 56,0% y en la rural de 67,9%, lo que sigue demostrando brechas con las ciudades. Luego, frente a los índices de pobreza monetaria extrema, a pesar de que, nuevamente, la línea es considerablemente más baja para las zonas rurales, se determinó que el 21,8% de las personas que habitaban el campo vivían bajo estas condiciones. Mientras tanto, el porcentaje en las cabeceras fue de 8,7% y el del promedio nacional de 11,7% (DANE, 2025a).

Ahora bien, también se pone de presente que las condiciones de vida no son todas iguales para quienes viven en el campo: según el DANE (2025a), el coeficiente Gini en el sector rural fue de 0,482 en 2024. Esto implica que existen sujetos de la ruralidad, especialmente quienes se encuentran en las zonas más lejanas a las cabeceras municipales, que experimentan dificultades particularmente graves para acceder a los mínimos necesarios que les aseguren una vida digna, razón por la cual una buena porción de ellos vive en la indigencia. Aquella desigualdad que se desarrolla al interior del campo se debe "en parte a la tenencia desigual de la tierra, la baja cobertura de servicios del Estado y las cadenas de valor agroalimentarias que concentran ganancias en pocos actores" (Rendón y Gutiérrez, 2025, p. 8).

Continuando con la descripción de las brechas que existen entre la ruralidad y las ciudades con respecto a los DESCA, conviene analizar el caso de algunos derechos en específico. En primer lugar, aunque existe una cobertura de salud casi absoluta en el país, esto no es sinónimo de que haya acceso a un sistema médico-hospitalario de calidad. Así, 633 (57,3%) municipios, de los 1103 que hay en el país, no cuentan con ninguna sede hospitalaria rural, lo que implica que el 9,7% de las IPS existentes se encuentren en áreas rurales, y el 90,3% en las zonas urbanas (Ministerio de Salud, 2024), todo esto a pesar de que alrededor del 30% de la población es campesina (Instituto Colombiano Agropecuario, 2023). Adicionalmente, el campo que sí cuenta con una infraestructura médica accesible puede llegar a carecer de servicios de atención de parto, de hospitalización de adultos, de urgencias, o incluso de los tres al mismo tiempo (Ministerio de Salud, 2024).

En lo que respecta al derecho a la educación, mientras que el 46,8% de las instituciones urbanas ofrecen educación básica secundaria, sólo un 18,6% de las escuelas rurales lo hacen; la misma tendencia se aplica a la educación media, la cual es ofrecida un 39% en la ciudad y un 11,6% en el campo. Esta inequidad impacta posteriormente en el nivel de educación alcanzado, pues en 2022 "el 11,8% de la población urbana contaba con un título universitario como máximo nivel educativo, frente al 1,8% de los habitantes en zonas rurales" (Laboratorio de Economía de la Educación [LLE], 2023). No obstante, no sólo se ve limitado el acceso sino también la calidad educativa con deficiencias en infraestructura y servicios básicos como electricidad (84% de cubrimiento), agua potable (40% de cubrimiento) e internet (30% de cubrimiento) (Laboratorio de Economía de la Educación [LLE], 2024).

Por otro lado, según la Encuesta de Inseguridad Alimentaria a partir de la escala FIES del DANE (2025c), las personas que viven en áreas rurales tienen peores índices de inseguridad alimentaria moderada o grave que el resto del país. De ese modo, mientras que en las cabeceras el porcentaje de inseguridad alimentaria moderada o grave fue para el 2024 del 23%, en centros poblados y rural disperso ascendió al 34,2%, es decir, una diferencia de más de diez puntos porcentuales. La misma tendencia se evidencia en el caso de la inseguridad grave, aunque la brecha no sea tan grande esta vez: en las cabeceras es del 4,7% y en las zonas rurales del 5,8%. En consecuencia, las personas que habitan zonas rurales, entre ellas el campesinado, se enfrentan a condiciones más complejas que el promedio nacional, donde la inseguridad alimentaria moderada o grave fue para ese año del 25,5% y la grave del 5%.

No sobra señalar que en términos de mejoría los centros poblados y rural disperso también se quedan atrás puesto que el promedio nacional y las cabeceras evidenciaron una reducción de al menos medio punto porcentual en los índices de inseguridad alimentaria moderada o grave entre los años 2023 a 2024 cuando, por el contrario, la ruralidad experimentó un crecimiento de tres puntos porcentuales de este índice en aquellos años.

Finalmente, los obstáculos en el acceso a la tierra persisten y ubican a Colombia como uno de los países más desiguales en la distribución de la tierra en el mundo. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2026), el coeficiente de Gini en el país, en lo que respecta a este asunto, es de 0,89, donde 1 representa la máxima concentración. Así las cosas, el 1 % de los mayores propietarios posee el 45 % de la tierra rural y el 10 % de los mayores propietarios controla el 80,6%. Hay que tener en cuenta, además, que este derecho no se agota con el acceso a la tierra, como señala el CONPES (2026), hay desigualdades que persisten más allá, como lo son i). la distribución inequitativa de activos productivos rurales; ii). el déficit de algunos territorios rurales para acceder a la justicia; y iii). la distribución desigual de los riesgos climáticos.

Acto Legislativo 01 de 2023: La corrección del olvido

Dicho todo lo anterior, es justo mencionar el Acto Legislativo 01 de 2023, que intenta remediar las ausencias del artículo 64 de la Constitución, el cual ha sido una conquista de los movimientos campesinos colombianos. Así, en materia de los DESCA, en primer lugar, reconoce como sujeto de derechos al campesinado, lo cual implica un cambio de visión desde el individualismo hacia su carácter colectivo y multidimensional. Esto es fundamental pues, además de dar cuenta de la esfera política, social y económica que posee el campesinado, las cuales son primordiales para la exigencia y ejercicio de estos derechos, les reconoce una identidad cultural propia, unos derechos que se derivan de ella, así como un relacionamiento comunitario con el medio ambiente y el territorio. Con esto confirma el vínculo especial que mantiene el campesinado con la tierra como fuente indispensable para garantizar su derecho a la alimentación en cantidades suficientes (seguridad alimentaria) y de acuerdo con sus costumbres y tradiciones (soberanía alimentaria).

Además de esto, la reforma contempla al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, lo que es la puerta de entrada para la creación de medidas afirmativas a su favor, así como de políticas públicas con un enfoque campesino. Tal es el caso de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos que propicia la participación central y reforzada de este grupo en el diseño, implementación y evaluación de políticas agroalimentarias, soberanía alimentaria y ordenamiento territorial. Finalmente, corrigiendo una de las disposiciones más desacertadas del texto original, establece el objetivo de lograr una igualdad material a través de la garantía de derechos como la educación de calidad, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, las vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, el agua, entre otros.

En ese sentido, para que estas disposiciones puedan llegar a cumplirse es clave avanzar en la superación de las desigualdades agrícolas y en el fortalecimiento de la economía campesina. De este modo será posible asegurar, primero, el derecho a la alimentación del campesinado y, luego, ingresos suficientes que les permitan llevar condiciones dignas de existencia, cambiando así la realidad actual, donde casi la mitad de la población rural está en la pobreza. En concordancia con ello, esta reforma resultará garantista si logra crear soluciones justas para el campesinado en tres escenarios específicos: i). los conflictos de tierras con propiedad terrateniente; ii). las coexistencias territoriales con otros sujetos de la ruralidad, como los grupos étnicos y iii). la presencia del campesinado en áreas de protección ambiental (Cely, 2025). Finalmente, para superar las brechas entre el campo y la ciudad será necesario fortalecer la infraestructura existente y adaptar la oferta estatal de derechos a las condiciones territoriales, de tal forma que las y los campesinos no tengan que verse obligados a trasladarse a las zonas urbanas para poder acceder a prestaciones de calidad.

Otras medidas del nuevo marco normativo

La contemplación del campesinado como categoría estadística, incluida en varias encuestas realizadas por el DANE desde el año 2023, representa un instrumento muy valioso ya que permite identificar con mayor precisión la densidad demográfica y las características específicas del campesinado como grupo social. Como se señaló anteriormente, no toda la población rural sufre las mismas condiciones de pobreza y desigualdad, ni todas las personas que viven en estas zonas son campesinos. En ese sentido, con las cifras obtenidas de estas nuevas encuestas será posible diseñar políticas que puedan entender al campo en su complejidad y de forma heterogénea, planteando estrategias que respondan de forma eficaz y directa a las necesidades de los sujetos más vulnerables. Igualmente, permitirá determinar con certeza a las y los beneficiarios de los programas en favor del campesinado.

En cuanto al derecho a la tierra, se evidencia que la voluntad política es un factor absolutamente necesario para concretar lo que está establecido en la norma. A pesar de que desde los años 90 existen regulaciones sobre la constitución de las territorialidades campesinas, no fue hasta el año 2022 que las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) empezaron a constituirse con verdadero compromiso por parte del Estado y, además, que otras territorialidades comenzaron a ser reconocidas por el ordenamiento jurídico. Esto ha permitido formalizar la relación de una gran cantidad de campesinos y campesinas con los territorios que desde hace décadas ocupaban y gestionaban. No obstante, sigue habiendo deudas en el marco de estas territorialidades, como lo son la autonomía territorial y el reconocimiento de su calidad de inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Ahora bien, en los últimos años también se vislumbró la urgencia de cumplir el mandato de la Ley 160 de 1994: la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural – SINRAD –, como un mecanismo para la materialización de la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral (Acuerdo Final de Paz de 2016). Si bien su creación fue prevista desde 1994, solo hasta 2023, y bajo el mandato de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 que adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (artículo 51), se expidió el Decreto 1406 de 2023 que permitió su reglamentación y reactivación efectiva.

Hoy el SINRAD cuenta con ocho subsistemas que tienen el objetivo de transformar la estructura agraria para reducir la concentración inequitativa de la tierra, buscando elevar así las condiciones de vida de la población rural. Cada uno de estos subsistemas está liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo de una entidad coordinadora que sea competente en la materia del subsistema, además de otras entidades relacionadas que también harán parte. Esta conformación da cuenta de que se trata de un modelo de elevada coordinación entre distintas instituciones del Estado, y es allí donde empiezan los problemas. Como detalla la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2022), Colombia presenta limitaciones relacionadas con la débil articulación interinstitucional, la dispersión de responsabilidades entre múltiples entidades y la ausencia de mecanismos sólidos de coordinación en lo que respecta a las entidades territoriales.

Por otro lado, es importante aclarar que, aunque el avance en la consagración de estos programas es fundamental pues determina de manera clara las múltiples esferas que conforman la reforma agraria – sin reducirse a la adjudicación de tierras –, este proceso no puede entenderse como la simple suma de intervenciones aisladas por sectores, también es indispensable poner la mira en la superación de la desigualdad en el campo.

Entre los principales puntos de quiebre de este fenómeno se encuentra la necesidad de dejar de administrar la crisis agraria y avanzar hacia su transformación estructural, reconociendo que el problema no radica en la falta de normas, sino en la ausencia de voluntad política y de mecanismos efectivos de implementación. Asimismo, implica abordar la concentración de la tierra como un problema estructural y frenar nuevas formas de acaparamiento, incluidos los llamados "acaparamientos verdes", pues no puede hablarse de una transición justa si esta se construye sobre territorios despojados (IPES-Food, 2024, p. 47).

Tampoco puede pasarse por alto que uno de los elementos centrales para superar las desigualdades entre el campo y la ciudad está relacionado con la garantía efectiva de condiciones de vida digna, prestando especial atención al derecho a la alimentación. Contar con tierra o producir como pequeño agricultor no constituye, por sí misma, una garantía de soberanía alimentaria, como ya pudo evidenciarse con las cifras presentadas. Por ello, cualquier estrategia debe partir de la necesidad de hacer productiva la tierra para quienes la trabajan, de modo que primero se garantice su propia alimentación, sostenimiento y la garantía de condiciones básicas que les permita llevar una vida digna, antes de orientar la producción hacia el abastecimiento de toda la sociedad (Espinosa, 2026). Lo anterior reafirma el deber del Estado de avanzar en la materialización de diversos derechos sociales y colectivos, así como en el acceso efectivo a bienes y servicios.

En este sentido, la formulación de políticas públicas debe orientarse a proteger y fortalecer los sistemas de base que sostienen la producción de alimentos, incluyendo los sistemas agroalimentarios campesinos y la agroecología como herramientas que no buscan producir más a cualquier costo, sino producir mejor, con mayor calidad y sostenibilidad (Ministerio de Agricultura, 2026). Lo anterior en sintonía con la reforma al artículo 65 de la Constitución Política que, además de reconocer el derecho humano a la alimentación, entiende la importancia de los saberes ancestrales, la interculturalidad y los aportes del campesinado para avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentarias de la población colombiana. Ello exige políticas que no se limiten a la provisión de insumos, sino que fortalezcan la economía campesina, familiar y comunitaria; reduzcan la dependencia de mercados internacionales; promuevan la producción local de insumos y desarrollen capacidades técnicas en los territorios.

Conclusiones

Con todo, debemos evitar caer en la trampa complaciente de creer que, en el último par de años, con la expedición de las reformas y las nuevas normas, la situación del campesinado cambió de manera drástica. No basta con expedir una norma para que el problema desaparezca, y asumirlo de esa manera sería irresponsable y simplista. El campesinado sigue enfrentándose actualmente a la negligencia institucional en lo que respecta a la reglamentación e implementación del nuevo marco normativo, a una cultura institucional reacia a las reformas recientes, a una discriminación persistente en la resolución de desarmonías territoriales y, además de todo, al problema centenario de la concentración exacerbada de la tierra.

Por ello, si bien las conquistas normativas deben celebrarse, no pueden conducirnos a bajar la guardia frente al Estado. La consagración jurídica es apenas una parte del camino. La otra gran esfera que debe abordarse implica la voluntad, la eficiencia y la rigurosidad políticas; la construcción de estrategias estructurales frente a problemas sistémicos y multidimensionales —y no solo la adopción de soluciones temporales que apenas los "gestionen"—; así como la transformación de la cultura institucional y del discurso homogeneizador de la modernidad.

Recomendaciones

En concordancia con todo lo dicho, se requiere reglamentar el Acto Legislativo 01 de 2023 mediante instrumentos institucionales, presupuestales y de política pública que permitan hacer efectivo el acceso a sus DESCA. En particular, es necesario fortalecer la articulación interinstitucional, crear sistemas de seguimiento, asegurar financiación adecuada y garantizar la participación de las organizaciones campesinas, evitando que el reconocimiento constitucional permanezca en el plano declarativo.

En consonancia con esto, se recomienda orientar las políticas rurales a garantizar de manera prioritaria el derecho a la alimentación del campesinado, reconociendo que el acceso a la tierra por sí solo no asegura la seguridad alimentaria. En el marco de este objetivo la agroecología adquiere un papel central como modelo productivo orientado no solo a la sostenibilidad ambiental, sino a asegurar la alimentación de quienes trabajan la tierra, fortalecer la autonomía territorial y reducir la dependencia estructural de mercados externos.

Para terminar, se recomienda promover una transformación en el imaginario institucional y en el debate público sobre la reforma agraria, para que deje de entenderse únicamente como un proceso de compra y adjudicación de tierras o como un conjunto de programas sectoriales, y sea reconocida en su carácter integral de democratización de la tierra, defensa del territorio, garantía de una vida digna en el campo y transformación de los sistemas productivos.

Referencias

Cely, Nicolás. [Cider Uniandes]. (11 de septiembre de 2025). El reconocimiento constitucional del campesinado en Colombia. [Archivo de Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=QZET4bicDRs&t=2641s

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2026). Política de Reforma Agraria: Redistribución de Tierras y Aguas para la producción y el cuidado de la vida.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025a). Boletín técnico Pobreza Monetaria en Colombia (PM) - 2024. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PM-2024.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025b). Resultados para población campesina Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) - 2024. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-campesinos-ECV-2024.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025c). Inseguridad alimentaria: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) - 2024. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2024.pdf

Espinosa, Michela. (26 de febrero de 2026). Perspectivas y aportes del sector privado para el fortalecimiento de sistemas agroalimentarios en Colombia. [Ponencia]. II Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Cartagena, Colombia.

Instituto Colombiano Agropecuario [ICA]. (5 de junio de 2023). El ICA al servicio de la población campesina y la transformación del campo colombiano. Recperado de: https://www.ica.gov.co/noticias/ica-poblacion-campesina-transformacion-campo#:~:text=Los%20datos%20del%20Dane%20tambi%C3%A9n,%2C%20casi%2030%25%20es%20campesina.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (25 de febrero de 2026). Radiografía actualizada de la tierra en Colombia: el IGAC lanza en ICARRD+20 la segunda edición de su estudio sobre propiedad rural. Recuperado de https://www.igac.gov.co/noticias/radiografia-actualizada-de-la-tierra-en-colombia-el-igac-lanza-en-icarrd20-la-segunda-edicion-de-su-estudio-sobre-propiedad-rural

International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food). (2024). Acorralados: Las crecientes presiones sobre las tierras agrícolas y las vías hacia un acceso equitativo a la tierra. página 47-55. Recuperado de: https://ipes-food.org/wp-content/uploads/2024/05/AcorraladosES.pdf

Ministerio de Agricultura. (26 de febrero 2026). Innovación para la seguridad alimentaria: impulsos de nuevos paradigmas. [Ponencia]. II Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Cartagena, Colombia.

Ministerio de Salud. (2024). Hacia un sistema de salud garantista, universal, eficiente y solidario que privilegie la vida. Proyecto de ley "Por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones". Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/CC/Documents/Proyecto-de-ley-radicado-con-anexos.pdf

Montón, Diego. (2019). Los derechos campesinos, para ser efectivos, requieren Reformas Agrarias en todo el mundo. La Vía Campesina. Recuperado de https://viacampesina.org/es/la-declaracion-de-los-derechos-campesinos-en-la-onu/

Morales, Mónica. (2020). Movimiento afrodescendiente colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: de la política de influencia a la política del poder. Estado y comunes, revista de políticas y problemas públicos 11(2), 37-53. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.169

Ordóñez, Fredy. (2016). Constitución Política y campesinado, a propósito de los 25 años de la Carta de 1991. Ámbito Jurídico. Recuperado de https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/constitucional-y-derechos-humanos/constitucion-politica-y-campesinado

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2022). Revisión de las políticas rurales de Colombia 2022. Recuperado de https://www.oecd.org/en/publications/rural-policy-review-of-colombia-2022_c26abeb4-en/full-report.html

Pontificia Universidad Javeriana y Laboratorio de Economía de la Educación [LLE]. (2024). Informe análisis estadístico LEE No. 98: Calidad Educativa en Zonas Rurales de Colombia: Un Camino por Recorrer. Recuperado de: https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/11594517/INFORME98-Educacio%CC%81n-rural+LEE2024.pdf

Pontificia Universidad Javeriana y Laboratorio de Economía de la Educación [LLE]. (2023). Informe análisis estadístico LEE No. 79: Características y retos de la educación rural en Colombia. Recuperado de: https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/8102914/Informe-79-Educacio%CC%81n-rural-en-Colombia-%28F%29oct.pdf

Rendón, Jaime y Gutiérrez, Sebastián. (2015). Pobreza a la baja. Diferencias y brechas urbano-rurales. Revista Sur. Recuperado de https://www.sur.org.co/pobreza-a-la-baja-diferencias-y-brechas-urbano-rurales/

Capítulo 3

Las territorialidades campesinas: realidades y prospectiva

Angel Libardo Herreño Hernández [12]

Con fines didácticos, se puede plantear que las políticas agrarias en Colombia han seguido en las últimas décadas, dos vías: una vía general, relacionada con la restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) y con las políticas de desarrollo rural y ordenamiento territorial que emanan de la Ley 160 de 1994, a las que se han sumado últimamente, las políticas de reforma agraria que incluyen a las territorialidades campesinas. La segunda vía, puede asimilarse con las políticas vinculadas a la implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP), en particular con el Punto 1 de la Reforma Rural Integral (RRI), con el Punto 4 sobre solución al problema de cultivos de uso ilícito y con los 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI). Mientras las primeras políticas, potencialmente, deben dirigirse a atender las necesidades de los territorios y de las poblaciones campesinas de la totalidad de los municipios con características rurales (365 rurales y 300 rurales dispersos), las segundas, se concentran básicamente en los territorios más afectados por el conflicto armado, o sea, en veredas pertenecientes a 170 municipios donde se implementan los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Por supuesto que ambas vías por donde circulan las políticas agrarias, a la hora de su ejecución, tienen convergencias y yuxtaposiciones que han provocado confusiones, conflictos y opacidades en cuanto a su planeación, financiación y gestión, todo lo cual lleva a rezagos que no permiten avanzar en la superación de las desigualdades estructurales que afectan a los y las campesinas.

En este texto, se busca hacer una aproximación al significado y alcance de la política de identificación y reconocimiento de las territorialidades campesinas, partiendo del continuum histórico de sus relaciones problemáticas con el Estado. Se aborda luego un breve análisis sobre las grandes exclusiones que pesan sobre los territorios rurales y los derechos sociales y colectivos de las poblaciones campesinas y que se reflejan en los peores indicadores de calidad de vida en el país. A continuación se presentan unas consideraciones sobre el nivel de implementación que han alcanzado algunos planes y programas públicos que han procurado responder a las desigualdades que afectan a las personas y comunidades campesinas, y en la parte final se hace una descripción sobre las políticas agrarias de impulso a las territorialidades campesinas en los dos últimos años, y se explican las incertidumbres y desafíos de esta apuesta hecha por las organizaciones campesinas y por el Gobierno.

---

[12] Ángel Libardo Herreño Hernández, licenciado en Ciencias Sociales de la UPN, abogado de la Universidad Nacional de Colombia, magister en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital "Francisco José de Caldas", y Magister en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Docente universitario e investigador en DDHH.

La narrativa de las “republicas independientes” y la segregación de los territorios campesinos

Sobre los territorios campesinos, especialmente en aquellos ubicados en la periferia del ecumen socio-económico y político del país, donde el conflicto armado se ha reproducido con mayor intensidad, ha pesado una histórica segregación política y espacial que se ha traducido en una inocultable deuda estatal con la garantía de los derechos sociales y colectivos de comunidades rurales que los habitan. Las ciencias sociales en el país han documentado largamente la ausencia del Estado en los territorios campesinos y de colonización, haciendo notar cómo en estos espacios geográficos se ha desarrollado hasta hoy una dialéctica del conflicto armado que consiste en una soberanía nacional siempre en vilo, y en unas soberanías locales y emergentes en disputa (Uribe, 2023; Deas, 1993).

Se ha sostenido incluso para ilustrar esta ausencia estatal en los territorios campesinos, que en Colombia existe más territorio que Estado, lo que se refleja en la baja capacidad institucional de hacer presencia en esos territorios para asegurar los derechos de las ciudadanías rurales, quedando éstas expuestas al albur del poder de los gamonalismos, caciquismos políticos regionales, y del control de los actores armados con diferentes signos ideológicos y agendas sobre los territorios. Este vacío institucional con la consecuente pérdida del monopolio en el uso legítimo de la fuerza, ha terminado por generar un colapso parcial del Estado (Oquist, 1978; Pecaut, 2001; Pizarro León Gómez y Bejarano, 2003) en varios de estos territorios campesinos y de colonización, o por lo menos una presencia diferenciada o selectiva del mismo en las diversas regiones (González, 2003; De Zubiria, 2015).

La falta de dominio eminente de parte del Estado en muchos territorios, se traduce en profundas segregaciones espaciales y de poblaciones empobrecidas, al margen de las políticas sociales y de bienestar general. En las periferias del ecumen estatal han venido prosperando ciclos de economías ilícitas y de la muerte, caracterizados por procesos de degradación ambiental, luchas por la concentración de la tierra y por la acumulación de excedentes, en medio de múltiples violencias, que son la causa de la desigualdad regional y de la “disfuncionalidad territorial” de estos espacios, donde se concentra el conflicto y la guerra (Rodríguez, 2023). Esta geografía de la exclusión sistemática ha sido la base para el impulso de la actual política de identificación, caracterización y reconocimiento de territorialidades campesinas, compromiso incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, como se expondrá más adelante.

Una cuestión central para entender los conflictos que suceden en los territorios rurales y periféricos del país, es que su histórico abandono no se da por una simple incapacidad institucional de gobierno, sino que acontece además por el posicionamiento en la cultura política de una narrativa estigmatizante que ha segregado a estos territorios como espacios anárquicos, disfuncionales para el desarrollo y violentos al ser concebidos como sitios de refugio de las insurgencias armadas (Sánchez, 2025). Como consecuencia de este imaginario social sobre los territorios rurales, el Estado ha perdido control sobre ellos y se ha llegado a difundir la idea de que sólo existe la posibilidad de recuperarlos con la presencia de la fuerza pública, y con políticas de rehabilitación e integración al desarrollo nacional. Este es el origen de uno de los rasgos contradictorios en la formación del Estado colombiano frente a los territorios campesinos y de colonización, ser “bloque de poder contrainsurgente” (De Zubiria, 2015) más que como mecanismo de cohesión social y de legitimación política.

La narrativa de las “repúblicas independientes” se originó en octubre de 1961, cuando el Senador Álvaro Gómez Hurtado, se refirió a algunos territorios campesinos (Sumapaz, Planadas y Río Chiquito) en esos términos, para ilustrar que la pacificación del Frente Nacional no se había logrado en ellos, y eran ingobernables (CEVR, 2018). Las zonas de autodefensa a las que aludía Gómez, fueron lugares donde campesinos y campesinas desplazados huyeron de la violencia bipartidista en los años cincuenta del siglo pasado, y que en su evolución originaron las insurgencias armadas como las FARC. En el lenguaje político segregador que se impuso hacia adelante, pronto se les denominó como “zonas rojas”, transfiriendo esa visión peligrosista en general a todos los territorios campesinos, lo que explica en parte su retraso y falta de integración a las garantías constitucionales.

La misma lógica estigmatizante se encuentra presente hoy frente al campesinado vinculado a los cultivos de uso ilícito y a los territorios donde se siembran, reforzando su concepción como un actor ilegal o criminal (Ramírez, 2005). Tal estigmatización también ha legitimado su exclusión de las políticas de reforma agraria, al operar como una barrera simbólica, política y jurídica de exclusión territorial. La respuesta estatal privilegia políticas de seguridad y de erradicación forzosa de los cultivos, lo que pone a estas comunidades campesinas en la desventajosa intersección entre la guerra contra las drogas y la guerra contrainsurgente (CONPES 4184 de 2026).

La mirada apocalíptica sobre un derrumbe parcial del Estado en los territorios campesinos estigmatizados, también se ha reforzado con la expansión en las zonas rurales de las economías del narcotráfico, de la minería ilegal y de otros negocios ilícitos, cuyos recursos han penetrado a la economía y a la política, al punto que se reconoce una captura y reconfiguración cooptada del Estado por parte de los poderes mafiosos (Garay, 2020). En este sentido, el Estado no se suele percibir en los territorios campesinos como un factor de cohesión social y de garantía para los derechos, sino como un actor armado y un aparato de corrupción al servicio de intereses privados y criminales.

Los datos de la exclusión en los territorios campesinos

El imaginario social segregacionista respecto de los territorios campesinos ha repercutido en la creación de amplias brechas en el acceso a bienes y servicios públicos, lo que se refleja a su vez en graves rezagos en la garantía y satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de las poblaciones rurales.

Para enfrentar estas desigualdades estructurales, el PND 2022-2026 impulsó varias reformas sociales e iniciativas de ordenamiento territorial, social, productivo y ambiental en el país, con disímiles resultados. Las reformas constitucionales como el Acto Legislativo 01 de 2023 que modificó al artículo 64 superior para reconocer al campesinado como sujeto de derechos de especial protección constitucional, y el Acto Legislativo 03 de 2024 que reformó el Sistema General de Participaciones y ordenó la expedición de una ley de competencias (que no avanza) para ampliar la descentralización de funciones de los entes territoriales, son la base más sólida para la implementación de políticas agrarias con vocación transformadora, políticas que siendo vinculantes jurídica y políticamente para todas las instituciones, han generado por el contrario graves tensiones y bloqueos.

La desigualdad agraria ha condicionado el desarrollo rural, la productividad del sector agropecuario y el bienestar de las poblaciones, entronizando a un modelo socio-económico rezagado, de bajo desempeño productivo y altamente concentrador de la tierra y del plus valor de los recursos naturales. Las cifras que se aportan a continuación, son tomadas del diagnóstico y estado del arte que hace el Documento CONPES 4184 de 2026, sobre las políticas agrarias en el país.

El Informe de Desarrollo Humano "Colombia Rural" (PNUD, 2011) indicó que para el año 2009 el Gini de propietarios en el país ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86 y el de avalúos a 0,84, cifras que demostraron la excesiva concentración de las tierras en Colombia, entre las más grandes del planeta. Esta realidad se mantiene incólume: el 50% de la tierra está concentrada en el 1 % de los propietarios, mientras que el 80% de los propietarios rurales accede a menos del 8 % del total de la tierra disponible (CONPES 4184 de 2026).

Además de la alta concentración de las tierras, en el país se presenta un fraccionamiento antieconómico de la propiedad: el 66 % de los predios rurales corresponde a microfundios (menos de 3 hectáreas) y el 17 % a minifundios (entre 3 y 10 hectáreas) (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023 como se citó en CONPES 4184, 2026). Ambas problemáticas limitan la productividad del campo colombiano, profundizan la pobreza rural y reproducen desigualdades territoriales.

Las consecuencias de la concentración, subutilización y fragmentación del suelo con vocación agrícola, son múltiples. En primer lugar, de un potencial de 21,8 millones de hectáreas aptas para el uso agrícola, solo 5,5 millones de hectáreas se encuentran en uso productivo, por lo cual se desaprovecha el 71,8 % de los suelos propicios para la producción agrícola (DNP, 2014). Esta estructura inequitativa de la tenencia y propiedad de la tierra, limita la inversión productiva, la adopción tecnológica y la competitividad de las economías rurales. Entre 2013 y 2023 la productividad agropecuaria creció solo un 0,61 promedio anual, frente a un crecimiento de 1,8 % promedio en países de la Región y al promedio mundial (1,90%) (Parra-Peña, Puyana, & Yepes Chica, 2021 como se citó en CONPES 4184, 2016).

En segundo lugar, el statu quo de la desigual tenencia y propiedad de la tierra, profundiza la pobreza rural, que condensa sistemáticas violaciones a los DESCA de las poblaciones campesinas, más profundas en las áreas dispersas. De cada 100 personas que habitan el campo, 42 se encuentran en situación de pobreza y 21 en pobreza extrema. Los indicadores de pobreza multidimensional y de pobreza monetaria para las personas campesinas se ubican en 24,3 % y 42,5 %, respectivamente; estos índices son muy superiores si se comparan por ejemplo con la pobreza monetaria a nivel nacional que fue del 31,8 %, y con la pobreza multidimensional en las cabeceras urbanas que se situó en el 17,4 % (DANE, 2025). El 46,1 % de los hogares rurales encabezados por mujeres se encuentra en pobreza monetaria, lo que muestra la feminización de la vulnerabilidad rural (CONPES 4184, 2016).

Las brechas de la pobreza afectan en mayor medida a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y mujeres rurales, quienes enfrentan obstáculos estructurales para acceder y formalizar la propiedad de la tierra. La Agencia Nacional de Tierras (ANT, 2024), mostró que las mujeres representan apenas el 26 % de las personas con títulos formalizados y los jóvenes rurales solo el 9,3 % de quienes integran el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

Los efectos negativos de la pobreza se multiplican en relación a las mujeres en las zonas rurales. Aún persisten en la titulación de tierras sesgos que favorecen al sexo masculino, lo que dificulta cerrar las brechas para que las mujeres rurales accedan a la propiedad rural y a activos productivos (IGAC y ONU Mujeres, 2025), siendo condicionantes para ellas las actividades duales que realizan (agrarias y no agrarias, del cuidado, remuneradas y no remuneradas), que les impide su acceso efectivo a formación, asistencia técnica adaptada y oportunidades de liderazgo en procesos organizativos y comunitarios (Defensoría del Pueblo, 2025).

En relación al derecho al trabajo, en los territorios campesinos se registran los peores índices de precariedad en el empleo rural en Colombia, lo cual debilita el potencial transformador de la reforma agraria, al no garantizar condiciones de trabajo dignas ni protección social para las personas campesinas (CONPES 4184, 2026). Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2025), la informalidad en centros poblados y rurales dispersos se ubica por encima del 80% de la población ocupada, y los datos de caracterización laboral rural muestran que entre el 85% y el 88% de las y los trabajadores rurales se encuentran en condiciones de informalidad (DANE, 2025; Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia, 2025).

El ingreso promedio de los trabajadores agropecuarios en 2024 fue de 982.463 pesos mensuales, por debajo del salario mínimo, mientras que los trabajadores por cuenta propia y los jornaleros percibieron en promedio 677.688 pesos y 525.000 pesos, respectivamente. Por su parte, las mujeres ocupadas en el sector ganan alrededor de 16 % menos que los hombres (Sociedad de Agricultores de Colombia, 2025).

La participación de las mujeres rurales en el mercado laboral precario es del 40,6 %, pero sólo el 35,3 % tiene algún tipo de empleo. Las mujeres rurales dedican casi tres veces más tiempo al trabajo no remunerado y a actividades de cuidado que los hombres, combinando labores productivas, domésticas y comunitarias sin reconocimiento económico ni protección social (Penagos Concha & Ospina, 2024).

Paralela a la informalidad en el empleo se da la exclusión sistemática de la protección social de la población campesina. El 90,4 % de las personas ocupadas en el sector agropecuario no cotiza a pensión; solo el 6,2 % aporta a un fondo privado y el 3,3 % al régimen público; más del 85% de mujeres y jóvenes rurales ocupados carece de afiliación a pensión (CONPES 4184, 2026). En relación al sistema de protección de riesgos laborales, menos del 40 % de los trabajadores rurales realiza aportes, y entre las personas ocupadas en actividades informales, apenas el 3 % está afiliado a una ARL (Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia, 2025).

Analizando la cobertura en salud que alcanza en promedio al 94 % de la población, el 79 % de los y las trabajadores rurales se encuentra en régimen subsidiado, lo que evidencia la fragilidad contributiva del sector dada su condición de pobreza, y su fuerte dependencia de transferencias públicas (Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia, 2025). Los esquemas vigentes de cotización del sistema de seguridad social, basados en el estándar de ingresos estables y continuos, no se ajustan a la estacionalidad y la intermitencia propias del trabajo agrícola (CONPES 4184, 2026).

Revisando la situación del derecho a la educación en los territorios campesinos se constata que sólo el 45 % de las personas ocupadas en la ruralidad alcanza educación primaria, y el 89 % no accede a educación superior; el promedio de escolaridad es inferior a ocho años (Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia, 2025). Las bajas tasas de escolaridad se asocian con el ciclo de la pobreza rural, dado que tienen que ver con inserciones laborales precarias, intensivas en trabajo, bajas en productividad y en remuneración, lo que afecta la movilidad ocupacional y la formalización, intensificando las desigualdades de género y generacionales (CONPES 4184, 2026).

Otro factor que sirve para ilustrar la débil presencia del Estado para garantizar los DESCA en los territorios campesinos, es el bajo acceso al agua potable de las poblaciones rurales, con lo cual se vulneran las obligaciones estatales derivadas del PIDESC, especificadas en la Observación General No. 15 del Comité del PIDESC (2002) sobre el derecho humano al agua. Según la Encuesta de Calidad de Vida (2025) del DANE, el 88 % de la población del país cuenta con acceso al agua. En las cabeceras municipales, el acceso se eleva al 97,4 %, mientras que en los centros poblados y zonas rurales dispersas sólo el 57,8 % de las personas tienen acceso a la red de acueducto; este porcentaje varía de acuerdo a los territorios rurales donde se haga el análisis, por ejemplo, el acceso en las zonas rurales en el departamento del Chocó es tan sólo 30,5 %, y en la Guajira tan sólo del 13,2 %.

En Colombia 3,2 millones de personas no tienen acceso a agua potable, de las cuales 2,6 millones viven en áreas rurales y 0,6 en zonas urbanas. Garantizar el acceso universal en las zonas rurales representa el desafío más significativo de cara al objetivo de desarrollo sostenible sobre cobertura universal en 2030. El cumplimiento de este objetivo de desarrollo sostenible también depende de que se logre la disminución del déficit cuantitativo de la vivienda rural, el cual corresponde a 21,2 %, o sea, 811.000 hogares rurales requieren de una solución habitacional nueva (Ministerio de Vivienda, 2023).

Por otro lado, en 2021, el 53,1 % de los municipios del país logra mantener una continuidad adecuada en el servicio de acueducto. La falta de continuidad del servicio afecta negativamente la calidad de vida de las comunidades, impidiendo el acceso regular a agua potable y limitando sus actividades diarias (Ministerio de Vivienda, 2023).

En cuanto a las zonas rurales, en 127 municipios se suministró agua potable y no se obtuvo información de calidad del agua para consumo humano en 445 municipios para 2022. En 87 municipios se presentó un Índice de Riesgo de la Calidad del Agua (IRCA) con nivel de riesgo inviable sanitariamente, situación que requiere mejorar mediante la implementación de los esquemas diferenciales rurales (Ministerio de Vivienda, 2023).

Impactos de los planes sectoriales para la transformación del campo colombiano

La exclusión en derechos y en representación política de los territorios campesinos y sujetos populares del campo, al menos tiene cinco manifestaciones: (i) su falta de participación en todas las fases de las políticas agrarias y rurales; (ii) la falta de reconocimiento de las formas propias de la gobernanza y gestión territorial campesina; (iii) la falta de incorporación de los enfoques diferenciales y de género lo que limita la participación y la igualdad en el acceso a los derechos; (iv) la falta de mecanismos de inclusión y de bienestar basados en el ciclo de vida, lo que profundiza las brechas de los DESC; y (v) la exclusión de los y las trabajadores rurales de los sistemas de protección social y de garantías laborales (CONPES 4184, 2026).

En razón de lo anterior, una cuestión central es establecer si las políticas agrarias generales y de reforma rural integral que se aplican en Colombia en la última década, están siendo efectivas para la inclusión de los territorios y sujetos campesinos; o sea, revisar si sus impactos acercan a las poblaciones rurales al menos a los promedios nacionales de bienestar, reduciendo las brechas descritas.

Lo primero que se debe decir, es que además de las metas estructurales fijadas por el Acuerdo Final de Paz (AFP) en el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral (RRI), relativas a la entrega de 3 millones de hectáreas y a la formalización de 7 millones de hectáreas en el país, con el fin de reducir las brechas de reconocimiento y de acceso a los derechos sociales y colectivos, y a bienes y servicios públicos básicos para las poblaciones campesinas, se proyectaron 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI). Tras una década de implementación del AFP, frente a este tópico se debe decir que los avances han sido dispersos y lejanos a las metas trazadoras contempladas tanto en el Plan Marco de Implementación del AFP de 2016, como en el PND 2022-2026 (Estrada: 2025).

Un hecho que de entrada muestra la limitación en cobertura geográfica y poblacional de estos planes, fue su focalización en los territorios más afectados por el conflicto armado, que en el contexto de AFP corresponden a 170 municipios (14,7 % del total de los municipios del país), donde se ejecutan los planes de acción de los 16 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), previstos en el AFP.

Según la Contraloría General de la República (2022) de los dieciséis planes contemplados, trece de ellos sólo fueron adoptados durante las vigencias de 2020 y 2021. Sumado a este rezago en su implementación, se evidenciaron limitaciones frente a las necesidades de las zonas rurales y rurales dispersas, problemas de presupuesto y de falta de articulación con otros planes y proyectos de la RRI; el Plan Nacional de Salud Rural estaba para esta época pendiente de formulación y adopción (CGR, 2022, 311).

De acuerdo con un análisis presupuestal de la RRI a partir de cifras oficiales hecho por Estrada (2025), se indica que durante el periodo 2017-2022 se invirtieron $35 billones, siendo las principales fuentes de financiación el PGN (66 %), el Sistema General de Regalías –SGR- (19 %) y la Cooperación Internacional (9 %). En este quinquenio de implementación del AFP, el año que presentó mayores inversiones fue 2021, con $ 11,2 billones que duplicó el monto de la vigencia anterior.

La distribución del gasto entre los diferentes pilares de la RRI mostró, según el autor, un desbalance entre las inversiones hechas atribuible a problemas de planificación: el 63% de la ejecución presupuestal se concentró en los pilares de educación rural y de infraestructura y adecuación de tierras, mientras que se descuidó la financiación y ejecución de otros planes: el pilar de infraestructura y adecuación de tierras mostró un 31% de la ejecución presupuestal en esos cinco años, el pilar de Ordenamiento Social de la Propiedad registró apenas un 4% del total de la ejecución; los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR- registraron un 6% de la inversión; el pilar de la garantía progresiva del derecho a la alimentación tan solo un 2% de la inversión realizada durante el período; la salud rural registró una inversión de apenas 3% del total y el pilar de producción agropecuaria y economía solidaria mostró una ejecución del 14 % del total de los recursos (Estrada, 2025, 222 y ss).

Esta tendencia de rezago en la implementación de los PNRRI persiste hasta la actualidad. El gobierno del presidente Petro sin embargo ha hecho esfuerzos para organizar y dinamizar la ejecución de estos planes. Se destaca que reactivó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SNRADR) creado por la Ley 160 de 1994, y lo reguló mediante el Decreto 1406 de 2023 que incluyó ocho subsistemas para facilitar la implementación de los PNRRI:

Subsistema	Misión	Entidad Coordinadora
1	Redistribución y formalización de tierras, articulando el PNFMPR	ANT
2	Consolidación de zonas de reserva campesina y la organización rural, vinculando los Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR) y los Planes de Zonificación Ambiental (PZA).	MADR
3	Ordenamiento territorial y la solución de conflictos socioambientales, articulando los PZA, los de agua potable y los de saneamiento básico.	MADR
4	Acceso a servicios sociales básicos y de infraestructura en zonas rurales excluidas, integrando los planes de educación rural, vivienda rural, electrificación, salud, protección social, entre otros	Pendiente de designación
5	Investigación y asistencia técnica, en conexión con el Plan Nacional de Asistencia Técnica	MinCiencias
6	Fomento de la economía campesina y la comercialización agroindustrial, integrando los Planes de Comercialización y Generación de Ingresos	MinCiencias
7	Crédito agropecuario y los riesgos financieros vinculados al Plan de Generación de Ingresos	MADR
8	Consolidación de territorios indígenas y colectivos, articulando el PNFMPR	MADR

Fuente: Elaboración propia

En el 15 Informe de la Colombia Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP/PPP-CERAC, 2025) a diciembre de 2024, los planes que registraron mayores avances fueron el Plan Nacional de Electrificación Rural con un 43,60 % y el Plan Nacional de Conectividad Rural, con un 40,33 %; el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria alcanzó un nivel de ejecución del 41,99 % y el Plan Nacional de Vías Terciarias un 35,34 % de progreso (con base en información del SIIPO, 2024). Contrariamente, presentan rezagos importantes el Plan de Zonificación Ambiental, con apenas un 7,94 % de avance, y el Plan Nacional de Salud Rural que, aunque tiene cierre técnico, reportó un progreso del 17,79 %. Por su parte el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural se encuentra en un 19,44 % de ejecución.

El problema de la financiación de las políticas sobre la RRI y de financiación general de las políticas agrarias en el país, es más estratégico que los evidentes rezagos que presentan los planes sectoriales para el campo colombiano. La presupuestación de estas políticas ha mostrado hasta ahora grandes contradicciones y opacidades que son inaceptables por violar los principios de transparencia y de integralidad en su implementación.

En el Segundo informe de la Contraloría General de la República al Congreso de la República (CGR, 2018), sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones del gobierno del presidente Duque, eran insuficientes para responder a los requerimientos de la implementación. Un primer problema detectado por el órgano de control fiscal, es que el Plan Marco de Implementación (PMI) no evidenciaba en las proyecciones presupuestales hechas, recursos para cubrir a los municipios rurales y rurales dispersos más allá de los 170 municipios PDET priorizados, cuando la Misión para la Transformación del Campo (MTC) en investigación realizada para el DNP en 2015, había estimado un costo de la inversión pública requerida para superar las brechas de pobreza entre el campo y la ciudad, teniendo en cuenta que se debía cubrir la totalidad de los municipios con características rurales: 365 rurales y 300 rurales dispersos.

Estrada (2025, 203) muestra en cálculos reales la disonancia entre las cifras proyectadas por el PMI y por la MTC para la superación de las desigualdades en los territorios y poblaciones campesinas: "A pesos de 2022, esa diferencia en la identificación de requerimientos de inversión pública se traduce en que mientras el PMI estableció 139.2 billones de pesos para la RRI, el costeo de la MTC correspondía a 247.4 billones de pesos, generando una desfinanciación (o un rezago de financiación) de 108.2 billones de pesos. Si el costo del PMI ($163.5 billones) se ajustará a lo establecido en la MTC, su valor sería, a pesos de 2022, de 271.7 billones de pesos".

En este análisis del primer quinquenio de financiación y ejecución presupuestal de los PNRRI presentado por Estrada (2025), se revelan las grandes dificultades que ha tenido la planeación presupuestal de los diferentes puntos y pilares del AFP, mismo problema que se traslada hoy a las políticas agrarias generales y de la reforma agraria que se multiplicaron durante el PND 2022-2026, incluyendo la política de identificación y reconocimiento de las territorialidades campesinas.

Son escasos los estudios detallados que hagan un análisis de seguimiento a la inversión en programas incluidos en las territorialidades campesinas, hecho que se explica en buena medida en que muchas de ellas se encuentran en fases incipientes de implementación. Aunque las primeras ZRC tienen más de dos décadas de creación, esa información no está disponible.

El impulso de las territorialidades campesinas

Con lo descrito en el apartado anterior, es forzoso llegar a una conclusión: que las políticas agrarias derivadas del AFP y materializadas en los PNRRI, cuyo propósito es cerrar las brechas que afectan a los territorios y poblaciones campesinas, además de estar focalizadas en sólo el 14,7 % del total de los municipios del país, están presentando serios problemas de rezago e ineficiencia para superar las desigualdades. Frente a las políticas agrarias de mayor alcance territorial y poblacional, derivadas de la Ley 160 de 1994 y de la restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), pero que fueron reactivadas con el reconocimiento del campesinado como sujeto constitucional de derechos (Acto Legislativo 01 de 2023), que otorgó "mayor densidad normativa a las políticas de acceso a la tierra, ordenamiento territorial y desarrollo rural" (CONPES 4184, 2026), muchas se encuentran con déficits de implementación al no cumplir hasta ahora con las metas establecidas en sus marcos normativos; otras políticas emergentes están en fase de planeación, sin que puedan evaluarse con certeza en sus reales ejecutorias e impactos, es el caso de la política de las territorialidades campesinas, excepto las ZRC que tienen una trayectoria de tres décadas.

La diversificación de las políticas agrarias y proliferación de instrumentos de planeación territorial, ha generado una situación de "anarquía organizada" (Roth, 2007, 68), en la cual, ante la ausencia de una planeación global y coordinada, cada institución aporta a partir de las oportunidades y de sus competencias. Estas políticas se están yuxtaponiendo en sus objetivos y metas, no sólo desde el punto de vista geográfico sino también frente a los actores sociales involucrados, generando conflictos de competencias institucionales, de derechos ciudadanos, opacidades en las responsabilidades institucionales de financiación y falta de claridad en las metodologías para resolver los conflictos de competencias, pero también de derechos entre las actorías sociales étnicas y campesinas enfrentadas eventualmente en la delimitación de las diferentes tipologías territoriales creadas y en expansión; cada una de estas figuras territoriales tiene sus propios intereses del buen-vivir, que se visibilizan en los variados instrumentos de ordenamiento territorial con base en los cuales funcionan.

En el siguiente cuadro de la Dirección del Ordenamiento Social de la Propiedad publicado por el Observatorio de Tierras Rurales de la ANT (2025), se sintetizan de manera clara las modalidades de las territorialidades campesinas que están en el diálogo nacional hoy:

Aspecto	**Zonas de Reserva Campesina (ZRC)**	**Territorios campesinos Agroalimentarios (TECAM)**	**Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)**	**Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA)**
Base Normativa	Ley 160 de 1994 (Cap. XIII), Decreto 1777 de 1996, Acuerdo de Paz 2016	Ley 2294 de 2023 (PND 2022-2026); Decreto 780 de 2024	Ley 388 de 1997 (Art. 10 modificado por Ley 2294 de 2023, PND 2022-2026, Art. 32)	Ley 2294 de 2023 (PND 2022-2026, Art. 359); Decreto 0149 de 2026.
Objetivo Principal	Ordenamiento territorial para economía campesina y reducción de conflictos agrarios	Garantizar derechos territoriales campesinos, soberanía alimentaria y conservación ambiental	Proteger suelos agrícolas prioritarios para seguridad alimentaria nacional	Fortalecer los EAA como territorialidad campesina de pesca artesanal comercial y de subsistencia; y reducir la concentración y acaparamiento de las aguas y territorios que los conforman; proteger su biodiversidad.
Historia / Origen	Surgieron en los 90 con marchas campesinas y consolidadas en Acuerdo de Paz.	Propuestos por el Coordinador Nacional Agrario (CNA) en 2013, reconocimiento estatal en 2023.	Vinculadas a políticas de seguridad alimentaria (PND 2023) con origen institucional.	Diálogo social y reconocimiento estatal en 2023.

Ordenamiento Territorial	Determinantes de OT (nivel 2 en Ley 2294), ubicadas en frontera agrícola y ZRF.	Incluidos en Sistema Nacional de Reforma Agraria (Decreto 780), pueden declararse en áreas de especial importancia ambiental. Buscan consolidarse como APPA	Determinantes de OT (nivel 2), priorizan suelos fértiles dentro de frontera agrícola	Los EAA no otorgan derechos de propiedad sobre las aguas (ríos, ciénagas y litorales) ni sobre los bienes de uso público, en su consideración de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Orientan el ordenamiento sostenible de los territorios acuáticos y ribereños.
Organización Sociopolítica	Comité de impulso u organización campesina lidera.	Cualquier forma de organización campesina representativa puede ejercer liderazgo, promueve la actuación política y autonomía del campesinado	Mayormente institucional (MinAgricultura, MinAmbiente, UPRA), comunidades participan durante la socialización	Comités de impulso territoriales del EAA.
Instrumento de Ordenamiento	Plan de Desarrollo Sostenible (PDS).	Plan de Vida Digna (PDVD).	Plan de Acción	Plan de Desarrollo Comunitario Sostenible (PDCS)
Enfoque Productivo	Economía campesina en general, vinculación a sustitución de cultivos de uso ilícito, modelos heterogéneos.	Agroecología, soberanía alimentaria, agroindustria y agrologística, protección de semillas nativas.	Uso eficiente de suelos/agua, producción agrícola/ganadera en general, solo en suelos con vocación agrícola.	Protección de la economía campesina de pescadores artesanales, comerciales y de subsistencia que han ocupado y usado ancestralmente las aguas y suelos de estos territorios, desde un enfoque sostenible.
Participación comunitaria	Activa y lidera la constitución y gestión	Activa, central y fundamental en la iniciativa y gestión	Principalmente consultiva en las fases de identificación y socialización	Activa en la planeación y gestión del PCDS.

Articulación / Homologación	Autogestión como determinante de OT.	PDVD puede ser homologado como APPA por el MADR	Buscan incorporar APPA en los POT municipales, pueden integrar TECAM con PDVD homologado.	Los PSCS se deben armonizar con los esquemas de ordenamiento territorial y otros instrumentos de planeación y acción para la transformación regional. El MADR coordinará a las instituciones públicas competentes para concertar los aportes económicos requeridos.

Fuente: Dirección del Ordenamiento Social de la Propiedad publicado por el Observatorio de Tierras Rurales de la ANT (DOSP, 2025). La columna sobre los EAA fue agregada por el autor de este texto.

Las territorialidades campesinas y el ordenamiento del territorio rural, han sido políticas impulsadas con decisión desde 2004. El Decreto 1147 de 2024, flexibilizó la reglamentación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) permitiendo por ejemplo su constitución en baldíos de Ley Segunda. El hecho de que en los dos últimos años, se hayan consolidado veinte ZRC, indica claramente que su existencia depende de la prioridad que les otorgue la autoridad agraria. Sólo una institucionalidad agraria fortalecida puede garantizar no sólo la creación legal de las territorialidades campesinas, sino hacer que cumplan sus fines estratégicos como el de proteger y fomentar la gobernanza territorial y las economías campesinas familiares y comunitarias.

Con el Decreto 780 de 2024 se crearon los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM). Por iniciativa institucional, con fundamento en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ha liderado junto con las comunidades campesinas la creación de las APPA y, finalmente con el Decreto 0149 de febrero de 2026 se dio vida jurídica a los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios. Todas estas figuras buscan la permanencia campesina, la gestión colectiva de bienes comunes, la agroecología y la soberanía alimentaria (CONPES 4184, 2026).

Hasta hoy se formalizaron 27 ZRC, que abarcan alrededor de 1.536.314 ha. Durante el gobierno Petro se aprobaron 20 ZRC, y existen 32 procesos de ZRC en estudio, que en conjunto sumarían 2.324.616 ha (DOSP, 2025). Por su parte los TECAM como propuesta nacida del CNA en 2013, han avanzado de la siguiente manera: en 2024 fueron identificadas cerca de 100 iniciativas creadas de hecho de las organizaciones campesinas, de las cuales 29 hacen trámite para su formalización en diferentes regiones del país, y cinco se han constituido. Respecto a las APPA, la UPRA ha informado la declaración de dos de estas territorialidades: la del sur de la Guajira (que abarca una extensión de 79.961 ha. en 8 municipios) y la del municipio de Falán en el Tolima (febrero de 2026) con una extensión de 11.703 ha[13]. En cuanto a los EAA son territorialidades en una etapa incipiente de configuración.

---

[13] En Boletín de Prensa del 3 de marzo de 2026, la UPRA informó que las APPA superan las 197.000 hectáreas: "Los actos administrativos más recientes fueron expedidas por el Ministerio de Agricultura e incluyen municipios de Antioquia y Tolima. En Antioquia, se declararon APPA en Hispania y Jardín, también en La Pintada, Montebello, Santa Bárbara y Valparaíso. En el departamento del Tolima, el municipio de Falan ya cuenta con Áreas protegidas; así como en los territorios productivos de Palocabildo, Casabianca, Líbano y Villahermosa; además en Fresno, Herveo y Murillo. Con estas medidas, el Gobierno nacional reafirma su apuesta por la protección del suelo rural y el fortalecimiento de las comunidades campesinas que sostienen la producción de alimentos en Colombia". Disponible en:
://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/colombia-supera-197.000-hectareas-declaradas-appa

Incertidumbres y desafíos sobre las territorialidades campesinas

Las territorialidades campesinas han sido apuestas del movimiento social campesino y es plausible su reconocimiento legal y la voluntad política del gobierno de identificarlas, caracterizarlas y reconocerlas. Aunque las territorialidades reconocidas significan un avance prometedor para la vida campesina, para el desarrollo rural sostenible y para la soberanía alimentaria del país, existen evidentes preocupaciones frente a su realidad normativa y financiera, que al no estar resueltas aún, les transmite a estas figuras un valor puramente simbólico. Se constatan en todas las territorialidades creadas, debilidades institucionales en el acompañamiento técnico, institucional y productivo concomitante y posterior a su declaratoria formal; además se reconoce que los trámites para su constitución son complejos y lentos en la percepción de los procesos sociales interesados (CONPES 4184, 2026).

Prima facie que hayan sido constituidas mediante decretos, les otorga una debilidad legal manifiesta y falta de seguridad jurídica, en el entendido que su modificación y derogatoria es fácil de tramitar. Por lo cual generaría menos incertidumbre su consagración mediante una ley de la República, escenario poco probable en lo inmediato. Adicionalmente la declaración de las territorialidades campesinas se enfrenta con frecuencia a variados problemas jurídicos como la informalidad en la tenencia de las tierras que las conforman, que es un factor que impide encauzar financiación pública que beneficie a los predios sin título. La consolidación jurídica de las diferentes modalidades de las territorialidades campesinas, depende de la formalización y regulación de la propiedad rural; entre sus objetivos se destacan: (i) estabilizar los derechos sobre las tierras, mediante su titulación y registro; (ii) definir reglas claras de uso y acceso a la tierra en dichas territorialidades; y (iii) estructurar marcos regulatorios de ocupación y aprovechamiento del suelo (Duarte; Noriega; Betancourt, 2024).

Ante los problemas de inseguridad jurídica causados por la informalidad que afecta a la propiedad rural, y por el rezago en la información catastral del país, las territorialidades campesinas tienen limitaciones administrativas para su configuración, y dificultades para realizar protección ambiental y ordenamiento productivo sostenible. Un ejemplo es que, sin la delimitación precisa de los ecosistemas acuáticos agroalimentarios, es imposible la adopción de medidas para conservar los recursos hídricos y para asegurar prácticas sostenibles que permitan la soberanía alimentaria de comunidades locales. Otro ejemplo se encuentra en la informalidad que afecta a miles de familias campesinas habitantes de bienes baldíos ubicados en áreas de reserva forestal reguladas en la Ley 2 de 1959, que no pueden ser titulares de adjudicación ni de reconocimiento formal de su ocupación; se debe anotar, sin embargo, como un avance la reciente aprobación de dos ZRC en áreas de la Ley 2: La Guardiana del Chiribiquete (Guaviare) y ZRC Rovira Tierra Fértil y Resistente (Tolima) que beneficiaron a aproximadamente 3.396 familias campesinas (CONPES 4184, 2026).

En el proceso de constitución de las territorialidades campesinas ha emergido también el problema de su superposición con otras áreas de ordenamiento territorial como los resguardos indígenas, los territorios colectivos de comunidades negras, las zonas de reserva forestal y las de especial protección ambiental, entre otras. Son difusos aún los mecanismos para resolver los conflictos emergentes para la gobernanza de estas áreas superpuestas, existiendo, por ahora, sólo vagas menciones a espacios de diálogo y concertación entre los actores interesados.

El diagnóstico que presenta el CONPES 4184 de febrero de 2026 sobre reforma agraria en Colombia, es claro en advertir las dificultades que trae consigo la inseguridad jurídica que afecta la propiedad rural en las zonas donde se proyecta la creación de las territorialidades campesinas:

La falta de reglas y procedimientos definidos para adjudicar, formalizar o redistribuir estos predios limita la capacidad de las instituciones estatales para garantizar seguridad jurídica, proteger la biodiversidad y asegurar un uso sostenible de los recursos, generando disputas entre comunidades locales, actores económicos y autoridades ambientales. La falta de criterios técnicos unificados y de coordinación entre autoridades agrarias y ambientales genera incertidumbre sobre los derechos de propiedad, propicia conflictos entre comunidades, actores económicos y entidades públicas, y dificulta la protección de ecosistemas estratégicos. Esta indefinición normativa no solo retrasa la consolidación de derechos para familias campesinas, sino que también favorece dinámicas de informalidad en la ocupación y explotación de la tierra (FAO, 2004). En consecuencia, se debilitan tanto los objetivos de inclusión productiva de la reforma agraria como la gobernanza ambiental y territorial, al no contar con un marco institucional suficientemente claro para ordenar, distribuir y supervisar el uso de estos predios (Novoa Álvarez & Durán Guerrero, 2025). CONPES 4184, 2026).

Otras dificultades para las territorialidades campesinas formalizadas y emergentes, devienen de la falta de articulaciones de sus planes y programas con otros instrumentos de planificación territorial, y con la falta de certeza sobre las fuentes para su financiación. En el caso de las ZRC la financiación de sus Planes de Desarrollo Sostenible ha sido difícil de asegurar, y ha dado lugar a lógicas de desplazamiento de responsabilidades que oscilan entre los presupuestos municipales y el presupuesto del Ministerio de Agricultura. En el caso de los TECAM, las APPA y los EAA, los recursos para la financiación de sus planes deberían encontrarse en los presupuestos de la ANT y de la ADR, situación que sólo es viable si se adopta de manera sistemática por las instituciones, el trazador presupuestal campesino.

El trazador presupuestal campesino quedó incluido en el PND 2022-2026 y en el Acto Legislativo 01 de 2023. Se trata de una herramienta de gestión presupuestal imprescindible para visibilizar y hacer seguimiento a la inversión pública destinada a las 5.5 millones de hogares campesinos. Fue presentado este trazador por el DNP en febrero de 2026, e implica la obligación estatal de introducir ajustes institucionales y mecanismos de seguimiento presupuestales claros, que aún no se han consolidado de forma integral a nivel nacional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026). Mientras que las instituciones encargadas de las políticas agrarias no reflejen de manera sistemática, estratégica y verificable las inversiones dirigidas a la población campesina y los proyectos incluidos en sus planes territoriales, estas formalizaciones legales de los territorios campesinos no dejarán de ser más que puro fetichismo jurídico.

La constitución de las territorialidades como las ZRC y los TECAM presenta retrasos, dada la densidad de trámites técnicos y legales que implican, y que con frecuencia desbordan la capacidad de las organizaciones campesinas para satisfacerlos, lo que implica un cuidadoso acompañamiento técnico por las instituciones competentes, que no siempre acontece.

Sumado a la lentitud en los trámites, las territorialidades son afectadas por: "la escasa articulación entre los instrumentos de ordenamiento territorial rural y las directrices nacionales, lo cual afecta la claridad y coherencia de los derechos de propiedad. Dado que estas figuras inciden directamente en la regulación y delimitación de tales derechos, su lentitud o falta de integración puede limitar el alcance y los resultados de las intervenciones de formalización (Corte Constitucional de Colombia, 2023; Procuraduría General de la Nación, 2020). En conjunto, estos factores evidencian que, sin una actualización e integración efectiva de los sistemas de información, instrumentos normativos claros y mecanismos sostenidos de coordinación y control, la informalidad continuará debilitando el potencial transformador de las políticas de formalización rural" (CONPES 4184, 2026).

Finalmente, el Documento CONPES 4184 sobre reforma agraria, recuerda que la Corte Constitucional (2023) ha afirmado que la dilación en la consolidación de las territorialidades campesinas implica una consecuente vulneración de diferentes derechos constitucionales del campesinado, pues "incrementa la incertidumbre sobre las reglas de uso, manejo y acceso a la tierra y a los recursos asociados, especialmente en contextos donde existen prácticas colectivas y esquemas comunitarios de gobernanza territorial. Como indica la Corte, esto limita su potencial como instrumentos de ordenamiento, regulador de usos del suelo rural, estabilización territorial y promoción de un uso más equitativo y sostenible de la tierra y los bienes naturales" (CONPES 4184, 2026).

Recomendaciones

Es necesario unificar en una ley nacional de tierras las políticas públicas generales de reforma agraria y de desarrollo rural, con las políticas públicas de reforma rural integral, diseñando los dispositivos de articulación administrativa, técnicos y financieros que garanticen los objetivos estratégicos de formalización y de la seguridad jurídica de la propiedad rural en el país.

Las territorialidades campesinas deben tener un capítulo específico en la ley de tierras, en el cual se delimiten y agilicen los procedimientos administrativos y técnicos para su configuración, y se establezcan reglas claras para el ordenamiento social, territorial, ambiental y productivo de los territorios, ampliando las capacidades de las instituciones estatales para garantizar seguridad jurídica, proteger la biodiversidad y asegurar un uso sostenible de los recursos, y para la resolver los conflictos emanados de superposiciones territoriales y de los planes de ordenamiento social y territorial, entre comunidades locales, actores económicos y autoridades ambientales.

Es necesaria la actualización de la información catastral en el corto plazo, en los territorios donde se proyecta la constitución de las territorialidades campesinas. Paralelamente urge la articulación de los diferentes, heterogéneos y dispersos sistemas de información relacionados con las políticas agrarias, y con el ordenamiento territorial en todas sus modalidades (de protección y conservación ambiental, de reconocimiento de titularidades étnicas y campesinas, y de gobernanzas comunitarias sobre los territorios), de tal manera que se garanticen integralmente los derechos reconocidos constitucionalmente al campesinado, y se logre el fortalecimiento de las economías campesinas y rurales, la productividad sostenible y la seguridad y soberanías alimentarias en los territorios, respaldadas por inversiones públicas de los planes, programas y proyectos de las territorialidades campesinas formalizadas.

El mecanismo del trazador presupuestal campesino debe ser adoptado de manera sistemática en los procesos de planeación en todos los niveles del gobierno y a nivel institucional, generando en un plazo inmediato los mecanismos de ajuste y de seguimiento. Se debe incorporar este mecanismo desde la ley anual del presupuesto hasta en los Planes Operativos Anuales de Inversión (POA) de cada institución pública y ente territorial responsable de financiar los programas y proyectos incluidos en los planes de las diferentes modalidades territoriales reconocidas y formalizadas en el país, en concordancia con la asignación de competencias hechas por el Decreto 1406 de 2023. Se debe desglosar el tipo de recursos comprometidos para cada territorialidad formalizada de acuerdo a su plan de desarrollo, de vida o de acción específico, única forma de poder hacer seguimiento a la inversión pública en cada realidad territorial específica.

Fortalecer a la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos (COMINAC) como espacio legitimado por las organizaciones campesinas para la discusión de las políticas agrarias en el país, por lo cual se debe garantizar la participación democrática y representativa de los actores campesinos a nivel nacional, con paridad de género, y con mecanismos claros y efectivos para la elección de los comisionados y comisionadas y para la toma de decisiones, que supere su carácter puramente consultivo

Referencias

Agencia Nacional de Tierra [ANT]. (2024). Balance estadístico del Registro de Sujetos de Ordenamiento. Observatorio de Tierras. Bogotá.

Agencia Nacional de Tierra [ANT]. (2025). Territorialidades campesinas y transición agroalimentaria. Dirección del Ordenamiento Social de la Propiedad y Observatorio de Tierras Rurales. Bogotá. Disponible en: https://observatorio.ant.gov.co/sites/default/files/202507/documentos/archivos/territorialidades_dgops.pdf publicado por el

CINEP/PPP-CERAC. (2025). Decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. Bogotá.

Contraloría General de la República. (2018). Segundo Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Bogotá.

Contraloría General de la República. (2022). Sexto Informe de Seguimiento al Plan Plurianual de Inversiones para la paz. Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia T-090 (2023).

DANE. (2014). Tercer Censo Nacional Agropecuario. Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censonacional-agropecuario-2014

DANE. (2025). Boletín técnico Pobreza multidimensional en Colombia 2024. Boletín técnico. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2024.pdf

DANE. (2025). Gran Encuesta Integrada de Hogares-Mercado Laboral. Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (11 de Junio de 2025). Defensoría del Pueblo alerta sobre profunda desigualdad que enfrentan las mujeres campesinas y rurales en Colombia. Obtenido de Defensoría del Pueblo: https://www.defensoria.gov.co/-/alerta-sobre-profundadesigualdad-que-enfrentan-las-mujeres-campesinas

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Conpes 3797 Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura Fase I. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3797.pdf

Deas, Malcolm. (1993). Del poder y la gramática, Bogotá: Tercer Mundo editores. Bogotá.

Dirección del Ordenamiento Social de la Propiedad de la ANT. (2025). Territorialidades campesinas y transición agroalimentaria. Publicado por el Observatorio de Tierras Rurales de la ANT. Bogotá.

Duarte, C.; Noriega, J.; Betancourt, D. (2024). Territorios Campesinos Agroalimentarios. Bogotá.

De Zubiria Samper, Sergio. (2015). Dimensiones políticas y culturales del conflicto armado. En: Estrada Alvarez Jairo, et al. 2015. Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos. Editorial Gentes del Común. Bogotá.

Estrada Álvarez, Jairo. 2025. La implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP: trazos de una obra maltrecha. CLACSO, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, abril de 2025.

Garay Salamanca, Luis Jorge. 2020. Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración. Fundación Heinrich Böll. Bogotá.

González, Fernán. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: Una mirada desde la historia. Universidad de los Andes. Bogotá.

González, Fernán; Ingrid, Bolívar y Vásquez, Teófilo. (2003). Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado. CINEP. Bogotá.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] (). (2023). Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia. Dirección de Investigación y Prospectiva. Obtenido de
https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] y ONU Mujeres. (2025). Mercado de tierras con enfoque de género en Colombia. Instituto de Hidrología, Meterorología y Estudios Ambientales - IDEAM. (2022). Estudio Nacional del Agua 2022. IDEAM. Obtenido de https://www.andi.com.co/Uploads/ENA%202022_compressed.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2026). Guía instruccional del trazador presupuestal campesino. Bogotá.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2023). Informe de rendición de cuentas. Bogotá.

Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia. (2025). Informe final de caracterización de la población trabajadora rural colombiana. Bogotá.

PNUD. (2011). Informe de Desarrollo Humano “Colombia Rural. Razones para la Esperanza”. Bogotá.

Oquist, Paul. (1978). Violencia, política y conflicto en Colombia. Instituto de Estudios Colombianos, Biblioteca del Banco Popular. Bogotá.

Parra-Peña, R., Puyana, R., & Yepes Chica, F. (2021). Análisis de la productividad del sector agropecuario en Colombia y su impacto en temas como: encadenamientos productivos, sostenibilidad e internacionalización, en el marco del programa Colombia más competitiva. Bogotá: Fedesarrollo. Bogotá.

Pecaut, Daniel. (1987). Orden y Violencia: Colombia 1930-1954. Ediciones Siglo XXI, CEREC Bogotá.

Pecaut, Daniel. (2001). Populismo imposible y Violencia. Guerra contra la Sociedad. Editorial Planeta Colombiano. Bogotá.

Penagos Concha, Á. M., & Ospina, C. (2024). Revisión de las brechas en la inclusión productiva y social de las mujeres y los jóvenes rurales en Colombia. CEPAL.

Pizarro, Eduardo y Bejarano, Ana María. (2003). Colombia. A failing State? Revista, Harvard Review of Latin America.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (). (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. PNUD Colombia. Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. (2023). Las observaciones de la Procuraduría al proyecto decreto del Gobierno Nacional para compra de tierras y extinción de dominio. Boletín 1350 de 2023. Obtenido de https://www.procuraduria.gov.co/Pages/observaciones-procuraduria-proyectodecreto-gobierno-compra-tierras-extincion-dominio.aspx

Ramírez, M. (2005). Construction and Contestation of Criminal Indentities: The case of the “Cocaleros" in the Colombian Western Amazon. Journal of Drugs.

Rodríguez, Flavio Bladimir. 2023. Ordenamiento territorial con campesinos. Geografía para la vida y territorialidad campesina para loa paz territorial. DNP. Bogotá.

Roth Deubel, André-Noél. (2007). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá.

Sánchez García, Patricia. 2025. Análisis narrativo de la política pública de reconocimiento de territorios y de territorialidades campesinas en Colombia: 1994-2024. Documentos de política No, 25. CIDER. Universidad de Los Andes. Bogotá.

Sociedad de Agricultores de Colombia. (marzo de 2025). Contexto mercado laboral agropecuario 2024. Revista Nacional de Agricultura.

Uribe de Hincapié, María Teresa. 2023. Nación, ciudadano y soberano. Universidad de Antioquia. Medellín.

Capítulo 4

Economía campesina en Colombia como motor de inclusión

*Belisario Gil Londoño**

Este capítulo analiza la situación de la Economía Campesina en Colombia, sus antecedentes y los cambios registrados durante el periodo de gobierno 2022–2026, el análisis se aborda desde la perspectiva de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), con énfasis en los avances, limitaciones y retos frente a las desigualdades estructurales del sector. El documento se organiza en seis secciones: introducción, acceso a la tierra y a activos productivos, crédito y financiamiento rural, políticas de inclusión para el campesinado, conclusiones y recomendaciones orientadas al gobierno 2026–2030.

Economía campesina: definición y marco normativo en Colombia

El concepto de Economía Campesina ha sido considerado como un subconjunto de la Agricultura Familiar, cuya principal característica es considerar que la tierra, además de ser un activo productivo, es el patrimonio familiar (Forero, 2013). También ha sido entendida como una unidad de producción-consumo basada en la racionalidad familiar, cuya finalidad no es la maximización de ganancias sino el equilibrio entre trabajo y satisfacción de necesidades (Chayanov, 1974)[14]. La Economía Campesina en Colombia no debe ser vista como algo caduco o residual[15]. Por el contrario, representa un componente estructural del sistema alimentario del país. En el contexto contemporáneo globalizado, la Economía Campesina enfrenta presiones estructurales para su reproducción social y económica. En Colombia, el 84,72 % de las unidades productivas de Agricultura Campesina Familiar Étnica y Comunitaria (ACFEC), pertenecen a la Economía Campesina, por lo que reconocer sus características resulta relevante para el diseño de políticas públicas dirigidas al sector (UPRA, 2024)[16].

---

* Médico Veterinario de la Universidad Nacional de Colombia, doctor en economía agroalimentaria, magister en economía agroalimentaria y del medio ambiente y especialista en ambiente y desarrollo local con 22 años de experiencia en el sector rural. consultor en procesos de comercialización campesina. Miembro de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos de Cundinamarca ANUC Cundinamarca.

[14] Esta perspectiva ha sido desarrollada y ampliada por autores contemporáneos que reconocen la multifuncionalidad de estos sistemas productivos (Van der Ploeg, 2010; Santacoloma-Varón, 2015).

[15] Diversos estudios académicos han demostrado que las unidades campesinas no solo participan activamente en los mercados, sino que presentan niveles de eficiencia por hectárea que, en determinados rubros, pueden superar a unidades de mayor escala (Forero, 2002b; 2010).

[16] De acuerdo con estimaciones de la UPRA (2024), a partir del Censo Nacional Agropecuario (2014), del total de UPAs existentes en Colombia (2.370.099), el 60,49% (1.433.584) corresponden a Agricultura Campesina Familiar Étnica y Comunitaria (ACFEC), de estas al descontar las unidades pertenecientes a comunidades étnicas (15,28%), se tiene que el 84,72 % de las UPAs restantes (1.214.523 unidades) corresponden por sustracción a Economía Campesina en Colombia.

Diversas fuentes independientes han documentado que la estructura agraria colombiana continúa siendo una de las más concentradas de América Latina[17]. Además, aunque los productores campesinos representan aproximadamente el 33 % del área agropecuaria utilizada, contribuyen con cerca del 51 % del área cosechada y el 49 % de la producción agropecuaria nacional (Barbieri, 2011, citado en Santacoloma-Varón, 2015). Este dato cuestiona la narrativa que asocia el tamaño empresarial de las unidades con su mayor eficiencia productiva.

Históricamente, el campesinado colombiano ha sido objeto de exclusión institucional, marginación territorial y desigualdad en el acceso a recursos estratégicos (tierra, crédito, servicios técnicos y mercados)[18].

Evolución de los aspectos estructurales de la Economía Campesina (Desempeño Macroeconómico, Producción Agrícola y Empleo rural)

El sector agropecuario colombiano ha mostrado históricamente altibajos en su desempeño, sensibilidad a las variaciones climáticas, a los precios internacionales y a las condiciones de política macroeconómica nacional[19]. El crecimiento del PIB agropecuario previo al actual gobierno no siempre estuvo acompañado de mejoras en las condiciones de vida rural. Aunque la pobreza multidimensional rural descendió hasta 25,1 % en 2023, tras superar el 30 % durante la década anterior, su nivel continúa siendo estructuralmente alto frente a las áreas urbanas y refleja brechas persistentes en servicios básicos, educación y vivienda (DANE, 2024; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR], 2025). La literatura advierte que los indicadores monetarios pueden subestimar dimensiones productivas y de autoconsumo propias de la Economía Campesina, (Forero, 2002a). A lo anterior se suma una alta informalidad laboral rural (DANE, 2026) y la concentración del crédito formal en manos de productores con mayor capacidad de garantía (Banco Mundial, 2020b).

En 2024, como se mencionó, el valor agregado agropecuario creció 8,0 %, superando en 6,4 % el crecimiento del PIB nacional (1,6 %), el mayor registro del sector en 46 años. Entre enero y septiembre de 2025 el crecimiento acumulado fue de 4,1 %, impulsado principalmente por la ganadería, los cultivos diferentes al café y el café (MADR, 2025). Aunque estas cifras confirman el dinamismo reciente del sector, la literatura advierte que la expansión productiva agropecuaria suele concentrarse en segmentos empresariales con mayor acceso a capital, tecnología y mercados (Santacoloma-Varón, 2015; Forero, 2003).

---

[17] Según el Censo Nacional Agropecuario (CNA) (2014), el 70 % de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPAs) tienen menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5 % del área censada, mientras que el 0,4 % de las unidades mayores a 500 hectáreas concentran más del 40 % del área productiva (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2016). Esta tendencia ha sido corroborada por análisis realizados por el IGAC y por informes del Comité de Oxford para el Alivio del Hambre (OXFAM), que ubican a Colombia entre los países con mayor desigualdad en la distribución de la tierra en la región (Oxfam, 2017). Desde la perspectiva gremial, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) ha reconocido también que persiste una estructura en el agro colombiano, caracterizada por la coexistencia de la agricultura empresarial tecnificada y una amplia base de pequeños productores con limitaciones estructurales en el acceso a recursos de financiación (SAC, 2023).

[18] La Constitución Política de 1991 introdujo un marco formal para la protección de derechos rurales; sin embargo, no fue hasta el Acto Legislativo 01 de 2023 que se otorgó el reconocimiento al campesinado como sujeto de derechos colectivos y de especial protección constitucional, un logro sólido en lo que a políticas públicas para este grupo social se refiere. Este reconocimiento se traduce en obligaciones estatales para asegurar condiciones materiales que permitan el ejercicio efectivo de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Congreso de la República de Colombia, 2023b).

[19] Así, analizando el valor agregado agropecuario en el periodo comprendido entre 1991 a 2024, se evidencian periodos de crecimiento significativo, como 2013 (7,5 %) y en 2024 (8 %), pero también períodos de contracción como 2020 (-2 %), lo cual refleja que la estructura productiva nacional está expuesta vulnerabilidades externas y también a las locales (MADR, 2025). Diversos estudios han señalado que el crecimiento del valor agregado agropecuario no necesariamente refleja transformaciones estructurales en la distribución de activos productivos ni en la reducción de desigualdades territoriales. Los censos agropecuarios en Colombia evidencian que estas variaciones en el crecimiento han coexistido históricamente con altos niveles de concentración de la tierra y marcada heterogeneidad regional (Arango Restrepo, 1993).

En 2024, el área sembrada de cultivos agrícolas y forestales en Colombia alcanzó 5.820.849 hectáreas, 48.547 hectáreas más que en 2023 (MADR, 2025). En el abastecimiento, el acopio de alimentos creció 5,5 % en 2023 y 7,1 % en 2024, mientras que entre enero y septiembre de 2025 aumentó 4,5 % frente al mismo periodo del año anterior. En conjunto, el abastecimiento nacional creció 14,5 % entre 2022 y 2024 (910 mil toneladas adicionales). Paralelamente, las cadenas agrícolas priorizadas produjeron más de 35 millones de toneladas y las exportaciones agrícolas crecieron 36 % entre enero y julio de 2025, alcanzando US$8.878 millones (FOB), con un superávit de la balanza comercial agropecuaria y agroindustrial de US$3.412 millones (MADR, 2025).

Estos resultados reflejan una expansión de la oferta agroalimentaria y mayor inserción internacional del sector. Sin embargo, el crecimiento exportador no necesariamente implica mejoras homogéneas en el conjunto del sector rural, ya que históricamente las cadenas exportadoras están asociadas a sistemas productivos de mayor escala, mientras la Economía Campesina se orienta principalmente al mercado interno (Forero, 2003; Arango Restrepo, 1993).

Es de señalar que el presupuesto para el sector agropecuario se incrementó significativamente en el actual gobierno, pasando de aproximadamente 2,45 billones de pesos en 2022 a cerca de 9,19 billones de pesos en 2024. Este incremento coincide con la priorización del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Reforma Rural, acceso a tierra, financiamiento productivo y programas de apoyo a pequeños productores) (MADR, 2024b).

Respecto a la desocupación rural, entre enero y agosto de 2025, esta se ubicó en 7,3 %, (0,5 puntos menos que en 2024), la más baja de los últimos seis años. En este periodo se ocuparon 4,8 millones de personas, con un aumento de 107.000 frente a 2024, evidenciando una mejora reciente en el empleo rural. No obstante, se advierte que el empleo continúa marcado por una alta informalidad (superior al 80 %), baja cobertura de seguridad social y limitada productividad laboral (DANE, 2025)[20], factores que condicionan el ejercicio efectivo de los DESCA. El análisis del empleo debe considerar no sólo la ocupación sino también las condiciones laborales (Santacoloma-Varón, 2015). El actual gobierno ha impulsado normatividad para el trabajo rural, destacándose la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) que incluye lineamientos para el trabajo digno, la Economía Campesina y la estrategia CampeSena. Además, se ha radicado un proyecto de ley para reglamentar el contrato y jornal agropecuario (Congreso de la República de Colombia, 2023a)

El campesinado como sujeto de los DESCA

El enfoque DESCA sitúa a la Economía Campesina no solo como una actividad productiva, sino como un conjunto de condiciones materiales y estructurales necesarias para la realización plena de los derechos de las personas vinculadas a la Agricultura Familiar y a las economías rurales comunitarias. Esto implica que los campesinos deben tener acceso efectivo a tierra, servicios públicos básicos, financiamiento productivo, asistencia técnica, mercados, educación y salud adecuados, mecanismos de participación política efectiva y protección ambiental sostenible[21].

---

[20] Los datos de desocupación y ocupación rural provienen de los boletines técnicos de mercado laboral de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE para 2025, mientras que la información sobre informalidad corresponde a los boletines de informalidad laboral del DANE.

[21] Estos no son beneficios discrecionales otorgados por el gobierno nacional, sino derechos exigibles por mandato constitucional y por tratados internacionales sobre derechos humanos incorporados a la legislación colombiana.

En este mismo sentido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de Naciones Unidas ha emitido dos observaciones que se consideran relevantes en el enfoque de los DESCA: a) La observación general No. 12, que establece que los Estados deben adoptar medidas específicas para garantizar a las poblaciones rurales, incluyendo campesinos y trabajadores agrícolas, el acceso efectivo a condiciones que permitan un nivel de vida adecuado, lo cual comprende el acceso a alimentación, agua, vivienda, medios de subsistencia y recursos productivos (CESCR, 1999); b) Las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia, reitera que el acceso seguro y equitativo a la tierra constituye un elemento central para la realización de múltiples derechos económicos y sociales de las poblaciones rurales. En observaciones más recientes dicho comité insta a garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra, acceso a recursos productivos y protección frente a la concentración o el despojo. Señala también que las políticas agrarias deben orientarse a corregir desigualdades sociales en el acceso a la tierra y mejorar las condiciones de vida de poblaciones rurales (CESCR, 2016).

Si se analiza con una perspectiva de derechos, la persistencia de las brechas socioeconómicas en la ruralidad colombiana continúa siendo significativa. La incidencia de la pobreza monetaria rural superó el 40 % en 2023, situándose considerablementepor encima del promedio urbano (DANE, 2024). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2019) han señalado que la ruralidad latinoamericana enfrenta patrones estructurales de exclusión vinculados a la baja productividad, limitada infraestructura y débil inserción en cadenas de valor. Si bien el sector agropecuario ha presentado episodios recientes de crecimiento, este se desarrolla en un contexto de alta volatilidad de precios y persistentes restricciones estructurales en comercialización y costos, lo cual limita sus efectos sobre los ingresos de los productores (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo [Fedesarrollo], 2023; Perfetti et al., 2018).

Acceso a tierras, concentración de la propiedad rural y acceso a activos productivos

La Economía Campesina en Colombia se ha configurado históricamente sobre una estructura agraria altamente desigual, donde el acceso a la tierra constituye simultáneamente una condición de subsistencia y un mecanismo de exclusión[22]. La concentración de la propiedad rural constituye una de las fuentes más persistentes de desigualdad en el campo colombiano. El CNA (2014) muestra que una proporción mayoritaria de las Unidades de Producción Agropecuarias (UPAs) corresponde a predios de menor tamaño, los cuales ocupan una parte reducida del área total, mientras que un número reducido de UPAs de gran tamaño concentra la mayor parte de la superficie agropecuaria (DANE, 2016). De hecho, análisis obtenidos del CNA (2014) muestran que cerca del 1 % de las unidades de mayor tamaño concentra más del 80 % del área agropecuaria del país (OXFAM, 2017)[23]. El CNA (2014) además evidencia estas brechas: solo alrededor del 16 % de las UPAs acceden a maquinaria y apenas el 16,5 % reciben asistencia técnica, lo cual refleja restricciones tecnológicas e institucionales que limitan la productividad y sostenibilidad de una parte importante de la Agricultura Familiar (DANE, 2016)[24].

---

[22] Aunque desde mediados del siglo XX se han impulsado políticas de reforma agraria, sus resultados han sido limitados. La evidencia estadística muestra que la estructura de la propiedad rural en Colombia continúa siendo altamente concentrada (DANE, 2022b), lo que constituye una restricción estructural para el desarrollo productivo y el bienestar de la población campesina, así como para el pleno ejercicio de los DESCA.

[23] Esta estructura refleja la coexistencia histórica de latifundio improductivo y minifundio campesino mucho más productivo como rasgo central del desarrollo agrario colombiano (Machado, 2009; Berry, 2017). La concentración de la tierra se asocia a desigualdades adicionales para la Economía Campesina: las unidades productivas pequeñas suelen ubicarse en suelos de menor aptitud, enfrentan mayores barreras para acceder a riego, infraestructura y asistencia técnica, y tienden a insertarse en mercados en condiciones asimétricas.

Entre 2022 y 2025, el gobierno impulsó una política de reforma agraria basada en compra voluntaria y formalización de predios, gestionando más de 699.175 hectáreas para el Fondo Nacional de Tierras (MADR, 2025) [25]. No obstante, frente a la magnitud de la concentración de la tierra, que a hoy persiste en Colombia, estos avances representan apenas un primer paso y requieren complementarse con la dotación de activos productivos rurales para hacerla productiva (DANE, 2022b; Observatorio de Tierras, 2024).

Finalmente, es de señalar que, desde la perspectiva de los DESCA, la tierra no es solo un activo productivo, sino una condición material para el ejercicio del derecho al trabajo y a la soberanía alimentaria. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que el acceso, uso y control de la tierra resultan fundamentales para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado (incluida la alimentación), así como el derecho al trabajo, especialmente en entornos rurales, como es el caso de Colombia, donde la tierra constituye la base de los medios de vida y de la subsistencia de las comunidades campesinas (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2022).

Acceso al agua, riego y semillas

Históricamente, la política agraria en Colombia ha presentado fuertes asimetrías en la disponibilidad y acceso al agua. Este recurso constituye un determinante estructural para la producción campesina, ya que la actividad agrícola depende directamente de la cantidad y calidad de agua con que cuentan los productores. El CNA (2014) evidenció que menos del 10 % de las UPAs cuentan con sistemas de riego, los que están concentrados principalmente en unidades de mayor tamaño y zonas agroindustriales (DANE, 2016). Esta brecha tecnológica expone a la Economía Campesina a una alta vulnerabilidad frente a la variabilidad climática. La concentración de la tierra y el acceso en mejores condiciones a infraestructura para riego, están estrechamente relacionadas, estudios previos muestran que los predios con mayor tamaño cuentan con una mejor infraestructura y condiciones de acceso al agua, que aquellos de Economía Campesina que dependen de las lluvias (Machado, 2009; Berry, 2017). Esta situación incrementa su vulnerabilidad climática[26]. Durante el gobierno 2022–2026 se han impulsado programas de fortalecimiento de distritos de riego y adecuación de tierras dirigidos a pequeños productores (MADR, 2025). Sin embargo, según estas mismas cifras e información del

---

[24] El Acuerdo Final de Paz de 2016 reconoció la desigualdad en la tenencia de la tierra como una causa estructural del conflicto armado y estableció la Reforma Rural Integral para enfrentarla (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016).

[25] Esta cifra incluye distintos mecanismos de incorporación como compra directa, recuperación de baldíos, transferencias de predios públicos y otros procesos administrativos. Dentro de este total, cerca de 446.766 hectáreas corresponden a compra directa de tierras, de estas cerca de 271.903 hectáreas han sido entregadas a familias campesinas a través de procesos de adjudicación y acceso a tierras adelantados por la Agencia Nacional de Tierras (MADR, 2025; ANT, 2025).

[26] En el contexto actual de intensificación del cambio climático, estas brechas tienden a agravarse. CEPAL (2022) advierte un aumento en la frecuencia de eventos climáticos extremos en América Latina, que afectan especialmente a pequeños productores con limitada capacidad de adaptación. En Colombia el Departamento Nacional de Planeación, basado en información del IDEAM, señala que en Colombia se ha incrementado la variabilidad de las precipitaciones, especialmente en regiones como la Andina y Caribe, lo que afecta los rendimientos agrícolas, en particular en sistemas de pequeña escala con alta dependencia climática (DNP, 2022). Desde el enfoque DESCA, la falta de acceso al agua y a infraestructura de riego no es solo una limitación técnica, sino una restricción material al derecho al trabajo, a la producción agroalimentaria y a un nivel de vida adecuado para el campesinado.

CNA (2014), la cobertura de riego sigue siendo estructuralmente limitada[27]. Así mismo el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, específicamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, manifestando su preocupación acerca de la gestión de este importante recurso, emitió la Observación General No. 15 de 2002 relativa al derecho al agua (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002).[28]

De otro lado la Economía Campesina ha desempeñado un papel clave en la conservación de semillas nativas y criollas, caracterizadas por su adaptabilidad a condiciones locales y su menor dependencia de insumos de síntesis química. En contraste, el mercado de semillas certificadas, dominado por empresas multinacionales, suele requerir paquetes tecnológicos intensivos, lo que ha generado tensiones en torno a la soberanía y autonomía productiva campesina (Grupo Semillas, 2024)[29]. FAO (2019) reconoce que los sistemas campesinos incluidos sus sistemas de semillas son fundamentales para la resiliencia y biodiversidad de la Agricultura Familiar.

En este contexto cobra especial valor la Política Nacional de Agroecología, adoptada mediante la Resolución 331 de 2024, en la cual se hace alusión por un lado al recurso hídrico, como bien común natural de los agroecosistemas y se señala la necesidad de su protección y manejo sostenible (manejo integral, prácticas de protección, reducción de la contaminación y prácticas de conservación), por el otro hace alusión a las semillas, haciendo énfasis en las nativas y criollas (conservación, multiplicación, custodia y las redes de intercambio) (MADR, 2024a).

Acceso a servicios productivos y asistencia técnica

El acceso a asistencia técnica, infraestructura rural, crédito productivo y servicios básicos es determinante para la competitividad de las unidades campesinas. Aunque el MADR (2025) reporta avances en la inversión rural durante el actual gobierno 2022-2026, persisten desigualdades en la capacidad de ejecución en territorios rurales dispersos, lo que limita el impacto efectivo de estos recursos sobre las condiciones productivas del campesinado.

Durante las últimas décadas, el sistema público de asistencia técnica agropecuaria en Colombia se debilitó de manera severa debido a la reducción de capacidades en las entidades territoriales y a la desaparición progresiva de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), lo cual redujo significativamente la cobertura del servicio para pequeños productores[30]. Frente a esta situación, la política pública reciente ha planteado la necesidad de reconstruir y fortalecer el sistema de extensión agropecuaria a través del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), orientado a ampliar la cobertura y mejorar el acompañamiento técnico a los productores rurales (Congreso de la República de Colombia, 2017).

---

[27] Es de señalar que no ha sido debidamente reconocida la gestión que sobre el recurso hídrico han venido desarrollando los acueductos comunitarios integrados en la Red Nacional de Acueductos Comunitarios (RNAC), los cuales, a través de procesos de autogestión social y rural, construyen, operan y administran sus propios sistemas de suministro de agua potable. La ley de Gestión Comunitaria del Agua propuesta por este colectivo social lleva más de 10 años intentando ser aprobada en Colombia.

[28] En esta se hace énfasis en el carácter del agua como bien público fundamental para la vida y la salud y en su característica de recurso natural limitado, se establece también el fundamento del derecho humano al agua (disposición de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico), además de otras disposiciones (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002).

[29] Esta discusión se agudizó con la Resolución 970 de 2010, derogada y posteriormente reemplazada por la Resolución 3168 de 2015, que establece requisitos regulatorios aún difíciles de cumplir para pequeños productores.

[30] Antes de la creación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), la cobertura de asistencia técnica en Colombia era limitada y fragmentada, con un acceso reducido por parte de los pequeños productores (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2015).

Acceso a mercados y comercialización

En Colombia, la Agricultura Familiar produce cerca de dos terceras partes de los alimentos del país (estimada entre el 60 - 70 % de la producción agrícola y cerca del 30 % de la pecuaria) (FAO, 2014a; MADR, 2017)[31]. El acceso directo del campesinado a mercados de alimentos es fundamental para mejorar ingresos, fortalecer la autonomía productiva y sostener prácticas culturales vinculadas al territorio, además, contribuye al abastecimiento y a la accesibilidad de alimentos para los consumidores, lo cual le da un valor relevante desde la perspectiva de los DESCA. En este contexto, los canales cortos de comercialización representan una alternativa relevante para fortalecer ingresos y autonomía productiva, aunque requieren apoyo institucional sostenido para poder consolidarse (Sonnino & Marsden, 2006; Van der Ploeg, 2018).

En materia de acceso a mercados para pequeños productores, el actual gobierno ha impulsado la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), particularmente a través de las compras públicas de alimentos y el fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización. Estas acciones se apoyan en el marco legal de la Ley 2046 de 2020, que establece la participación de pequeños productores en los mercados institucionales de alimentos, también en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, que propone consolidar sistemas agroalimentarios territoriales y mejorar las condiciones de comercialización para productores campesinos mediante compras públicas, mercados locales y estrategias de abastecimiento alimentario (Congreso de la República de Colombia, 2020, 2023a).

Acceso a financiamiento y aseguramiento para el sector campesino

El acceso al crédito formal en Colombia ha estado marcado por una fuerte segmentación territorial y productiva que afecta a la Economía Campesina. El CNA (2014) evidencia que solo una minoría de las UPAs accede a financiamiento formal, mientras una proporción significativa recurre al crédito informal o al autofinanciamiento, lo anterior se asocia con limitación de la inversión, la tecnificación y la expansión productiva del campesinado (DANE, 2016).

Tradicionalmente, el crédito agropecuario en Colombia ha operado a través del Banco Agrario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), condicionado por requisitos de garantías reales, historial crediticio y formalización de la propiedad, lo que ha excluido a productores con menor capacidad patrimonial. Está estructura ha profundizado brechas entre productores empresariales y unidades campesinas, reforzando desigualdades en acumulación y competitividad (Banco Mundial, 2020a).

Las mujeres campesinas en Colombia han enfrentado históricamente estas mismas barreras estructurales para acceder al crédito formal (DANE, 2016; Banco Mundial, 2020a). Antes de 2022, su participación en operaciones de crédito agropecuario se mantenía en niveles inferiores o cercanos al 30 %, evidenciando una brecha de género en inclusión financiera rural (Banco Mundial, 2020a; Asobancaria, 2023). Esta situación se relaciona con la menor titularidad formal de la tierra por parte de las mujeres rurales, lo que limita su acceso a garantías reales y financiamiento productivo (DANE, 2022a).

---

[31] La distribución de estos productos se realiza a través de cuatro circuitos principales: autoconsumo local, mercados municipales, abastecimiento urbano masivo y articulación a cadenas agroindustriales (Forero, 2003). Sin embargo, los pequeños productores enfrentan importantes barreras de acceso a los mercados debido a su dispersión territorial, deficiente infraestructura vial y de telecomunicaciones, bajos ingresos, limitada escala productiva, escaso valor agregado y falta de información de mercado. Estas dificultades se agravan por los bajos niveles de organización productiva y por su limitada participación en esquemas de compras públicas.

Con corte al 30 de septiembre de 2025, la participación de mujeres rurales en el crédito agropecuario alcanzó el 35,12 % de las operaciones realizadas, con un total de 99.889 créditos por $1,88 billones, lo que representa un incremento del 11,85 % frente a 2024. El Banco Agrario concentró el 83,7 % de estas operaciones (MADR, 2025). Estos resultados muestran avances cuantitativos relevantes, considerando las brechas preexistentes en participación de las mujeres en el crédito. No obstante, desde una perspectiva de igualdad objetiva, la inclusión financiera debe evaluarse no solo por el número de operaciones, sino también por los montos desembolsados, condiciones financieras y permanencia en el sistema formal.

Resulta importante en este apartado, destacar el aporte de la ley la Ley 731 de 2002 (Ley de Mujer Rural), la cual dispuso la creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR) para facilitar el acceso de las mujeres campesinas a crédito, capitalización y apoyo a proyectos productivos, reconociendo las barreras históricas que enfrentan para acceder a recursos financieros y a activos productivos (Congreso de la República de Colombia, 2002). Así mismo, la más recientemente aprobada Ley 2462 de 2025, orientada a fortalecer los derechos y la autonomía económica de las mujeres rurales, la cual establece lineamientos para reducir las brechas estructurales que enfrentan en el acceso a recursos productivos, incluyendo el crédito y los servicios financieros[32](Congreso de la República de Colombia, 2025). Entonces, con esta nueva ley se pasa de un enfoque principalmente de promoción social a uno más amplio de autonomía económica y derechos productivos; se amplía el alcance del financiamiento, incorporando políticas de crédito diferenciadas y mecanismos institucionales más amplios; se mejora el alcance hacia una integración económica de la mujer en los mercados y cadenas productivas; se introduce un enfoque más amplio de inclusión productiva y autonomía económica; se moderniza el marco institucional y se actualiza la política pública para responder a brechas persistentes. Este paralelo muestra entonces, que la Ley 2462 no reemplaza la Ley 731, sino que la actualiza y amplía, fortaleciendo los instrumentos de política pública para reducir las brechas de género en el acceso a financiamiento, activos productivos y oportunidades económicas en el campo.

Comportamiento del crédito agrario en el actual gobierno (2022-2026)

Antes de 2022, el crédito agropecuario registraba un número importante de operaciones, aunque con montos relativamente bajos. Por ejemplo, en 2021 se registraron cerca de 415.000 operaciones por un valor aproximado de $27,3 billones, con una alta participación de pequeños productores en el número de créditos (alrededor del 70–75 %), quienes sin embargo concentran una proporción menor del valor total del crédito (FINAGRO, 2022). En contraste, entre enero y septiembre de 2025 se registraron 290.924 operaciones por $35,4 billones, con un monto promedio cercano a $121 millones por operación, representando el 79 % de las operaciones dirigidas a pequeños productores, lo que sugiere un incremento en el volumen de recursos y en el tamaño promedio de los créditos orientados a este segmento. En el acumulado del cuatrienio 2022–2026, con corte a septiembre de 2025, se registraron 988.109 operaciones por $4,45 billones, equivalentes al 52,98 % de la meta establecida para el periodo (MADR, 2025).

---

[32] Esta ley promueve la adopción de instrumentos diferenciales de financiamiento, el diseño de programas de crédito con enfoque de género y el fortalecimiento de mecanismos de acompañamiento productivo dirigidos a mujeres rurales, con el propósito de mejorar su acceso a capital, impulsar emprendimientos productivos y fortalecer su participación en las economías rurales.

Garantías y cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)

Históricamente, el sistema de garantías del crédito agropecuario ha operado como mecanismo de mitigación de riesgo para el sistema financiero, con coberturas diferenciadas que han tendido a favorecer a productores con mayor formalización y activos. Antes del periodo 2022–2026, las coberturas del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) oscilaban entre 50–80 % del valor del crédito según el perfil del productor, lo que excluía a muchos pequeños agricultores sin respaldo patrimonial (FINAGRO, 2021)[33].

Entre enero y septiembre de 2025 el gobierno expidió 194.858 garantías por $3,28 billones, respaldando créditos por $4,63 billones, una cifra superior a los promedios históricos (MADR, 2025). Con las Resoluciones 03 y 05 de 2025 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), se logra en la primera que, el Plan Anual de Garantías del FAG, amplie coberturas hasta el 100 % para poblaciones vulnerables y hasta el 90 % para pequeños productores de ingresos bajos (incluyendo pequeños y medianos productores, mujeres y jóvenes rurales); y en la segunda se redefine el crédito agropecuario hacia un modelo focalizado (prioriza pequeños productores), incluyente (más acceso vía garantías) y orientado a política pública (seguridad alimentaria y sostenibilidad) [34].

Avance en políticas de inclusión, equidad y condiciones diferenciales para el sector campesino

Históricamente, la política rural en Colombia ha estado orientada por un enfoque productivista centrado en la modernización y la eficiencia económica, en el cual la Economía Campesina ha sido considerada residual y principalmente receptora de asistencialismo, más que como un actor estratégico del desarrollo rural (Arango, 1993; Forero, 2010).

Desde una perspectiva estructural, la inclusión efectiva en el desarrollo rural depende del alcance y la articulación de las políticas públicas. Sin embargo, persisten desigualdades en acceso a tierra, agua, asistencia técnica y mercados que limitan la transformación productiva del campesinado colombiano (DANE, 2016; Berry, 2017), por lo que resulta necesario mejorar la articulación y ejecución de las políticas de desarrollo rural, incorporando enfoques diferenciales que consideren variables como el género y otras condiciones estructurales. En particular, el cierre de brechas de género en el acceso a recursos productivos puede contribuir significativamente al aumento de la productividad y a la mejora de la seguridad alimentaria en la población campesina (FAO, 2018)[35].

---

[33] Además, eventos climáticos extremos como El Niño y La Niña incrementaron la cartera vencida agropecuaria, generando ajustes prudenciales y mayor cautela bancaria (FAO, 2014b). En consecuencia, el FAG funcionó durante años como instrumento de apoyo, pero sin lograr modificar de forma estructural la exclusión financiera rural.

[34] Estas medidas fortalecen el financiamiento para la Reforma Agraria, la soberanía alimentaria y la gestión de riesgos, representando un avance en la reducción de barreras patrimoniales para el acceso al crédito. No obstante, la sostenibilidad de esta política dependerá del comportamiento de la cartera, la gestión del riesgo climático y la disciplina crediticia, aspectos que deben ser monitoreados para garantizar su viabilidad.

[35] En Colombia, aunque el contexto rural ha estado marcado por patrones culturales de desigualdad, experiencias organizativas y políticas recientes han mostrado que la inclusión de mujeres y jóvenes puede mejorar los ingresos y la productividad. No obstante, el impacto estructural de estas políticas dependerá de su continuidad en el tiempo.

En el actual gobierno, el desarrollo rural y la Economía Campesina han ocupado en la agenda un lugar central. El reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 2023 marcó un punto de inflexión normativo, al obligar al Estado a diseñar políticas con enfoque diferencial, territorial y de derechos, dicho avance es resultado de décadas de movilización campesina. No obstante, desde una perspectiva estructural, la inclusión efectiva depende de la cobertura y articulación de las políticas públicas[36].

En este contexto, en el actual gobierno 2022-2026, se observa una reorientación institucional hacia una mayor inclusión rural, reflejada en la ampliación del crédito para pequeños productores (79 %), el aumento de garantías (100 %), la priorización en adjudicación de tierras ya explicada y el impulso a compras públicas locales (MADR, 2025; Observatorio de Tierras, 2024).

Conclusiones

Pese a los esfuerzos del actual gobierno, la Economía Campesina en Colombia continúa marcada por profundas desigualdades estructurales. La evidencia analizada muestra que la superación de estas brechas no depende exclusivamente de generar un crecimiento agregado en el sector agropecuario, sino de la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas orientadas por criterios de derechos, equidad territorial y justicia social; y que estas se sostengan en el tiempo. La persistencia de la concentración de la tierra, la informalidad laboral rural y las desigualdades patrimoniales confirman que el dinamismo sectorial, aunque relevante, no modifica por sí solo las estructuras que han condicionado históricamente la acumulación productiva del campesinado y esto ha impactado de manera más fuerte a las mujeres.

En este contexto, el actual periodo de gobierno 2022–2026 representa un momento relevante al haber otorgado mayor centralidad al sector agropecuario y, particularmente, a la Economía Campesina. Esto se evidencia por: el crecimiento del sector; la disminución de la pobreza multidimensional rural; la expansión en el acceso a tierra; el fortalecimiento de la producción agrícola para consumo interno y externo; la disminución de la tasa de desocupación rural; el incremento de las operaciones de crédito con enfoque de género; así como el aumento en la expedición de garantías con mayor cobertura. Sin embargo, a pesar de lo positivo de las cifras y teniendo en cuenta la perspectiva de los DESCA, el desarrollo rural no puede limitarse a analizar los indicadores de manera general (comportamiento agregado del sector), se debe evaluar cómo cada uno se traduce en transformaciones en las condiciones de vida del campesinado.

Algunas de las brechas más relevantes dejan ver que, a pesar de la expansión del crédito agropecuario, el acceso efectivo al financiamiento formal continúa siendo una de las principales limitaciones para amplios sectores de la Economía Campesina. De igual manera, en lo laboral, los avances en los niveles de ocupación, no logran cambiar las condiciones estructurales del empleo rural (alta informalidad, bajos ingresos y baja cobertura de protección social). Igualmente, la expansión productiva, no necesariamente implica transformación inclusiva del sector agroalimentario, esto se ve en la predominancia de segmentos empresariales en el sector exportador y un abastecimiento interno con predominio de la Economía Campesina. Todo lo anterior afecta el ejercicio pleno de los DESCA.

---

[32] Esta ley promueve la adopción de instrumentos diferenciales de financiamiento, el diseño de programas de crédito con enfoque de género y el fortalecimiento de mecanismos de acompañamiento productivo dirigidos a mujeres rurales, con el propósito de mejorar su acceso a capital, impulsar emprendimientos productivos y fortalecer su participación en las economías rurales.

En términos institucionales, el periodo reciente adquiere relevancia histórica al corresponder al primer gobierno progresista en la historia contemporánea del país. La centralidad otorgada al desarrollo rural y al reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos representa un cambio significativo en la orientación del debate sobre el campo colombiano. Sin embargo, la evidencia analizada sugiere que la transformación estructural del sector requiere procesos sostenidos en el tiempo, capaces de articular de manera coherente las políticas de acceso a tierra, financiamiento productivo, infraestructura rural, asistencia técnica y acceso a mercados.

En última instancia, el significado de este momento histórico no se encuentra únicamente en los avances institucionales alcanzados, sino en haber situado nuevamente a la Economía Campesina como un componente estratégico del desarrollo nacional. La consolidación de este enfoque dependerá de la capacidad de los próximos gobiernos y de las organizaciones sociales para mantener y profundizar esta agenda. De lo contrario, existe el riesgo de que los avances recientes se diluyan dentro de una trayectoria histórica marcada por persistentes desigualdades territoriales y productivas.

Recomendaciones

La transformación estructural del campo colombiano requiere continuidad y profundización de las políticas orientadas al fortalecimiento de la Economía Campesina. En este sentido, el gobierno que asuma el periodo 2026–2030 deberá consolidar los avances recientes y corregir las limitaciones institucionales identificadas en el análisis precedente.

En primer lugar, resulta fundamental mantener y consolidar la Reforma Agraria, garantizando el acceso a tierras con verdadera vocación agrícola, fértiles, con acceso a agua y conectividad territorial. Lo anterior ya que, la adjudicación de tierras por sí sola no garantiza la sostenibilidad productiva de las unidades campesinas, se debe garantizar el acceso a activos productivos fundamentales como riego, asistencia técnica, financiamiento y acceso a mercados. Medido y evaluado con indicadores adecuados de impacto para esta política.

En segundo lugar, se recomienda avanzar hacia un modelo integral de atención al campesinado que articule los distintos instrumentos de política pública. Este modelo debería integrar el acceso a tierras, financiamiento productivo, asistencia técnica permanente y de calidad, infraestructura rural, sistemas de riego donde sea viable y mecanismos efectivos de acceso a mercados. Lo anterior ya que la fragmentación institucional ha limitado históricamente el impacto de las políticas rurales.

En tercer lugar, la sostenibilidad de las políticas agrarias exige estabilidad presupuestal en el mediano y largo plazo. El nuevo gobierno deberá garantizar que estas políticas de reforma agraria, crédito diferencial, garantías y subsidios productivos cuenten conapropiaciones multianuales y reglas claras de sostenibilidad fiscal. El mantenimiento de la política crediticia dependerá de la adecuada gestión del riesgo financiero y del desempeño de la cartera rural.

En cuarto lugar, el fortalecimiento organizativo de los productores es un componente clave para mejorar la inserción de la Economía Campesina en los mercados. Las organizaciones campesinas permiten agregar oferta, reducir costos logísticos y ampliar el acceso a mercados más dinámicos. La política pública debería entonces promover procesos de asociatividad productiva y facilitar el acceso colectivo a infraestructura de almacenamiento, transformación y logística. El desarrollo de canales cortos de comercialización propios y la ampliación de la participación campesina en compras públicas pueden contribuir significativamente a mejorar el ingreso.

Finalmente, se debe equilibrar la apertura a mercados internacionales para la producción de la Economía Campesina con el abastecimiento a mercados locales garantizando primero la seguridad y soberanía alimentaria nacional. El objetivo estratégico es asegurar un crecimiento externo que contribuya a reducir las desigualdades rurales a la par de fortalecer la base productiva campesina.

Referencias

Agencia Nacional de Tierras. (2025). Balance de la reforma agraria y acceso a tierras en Colombia. Gobierno de Colombia.

Arango Restrepo, M. (1993). La expansión de la Economía Campesina en Colombia, 1960–1988. Lecturas de Economía, (38), 11–54. Universidad de Antioquia.

Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria). (2023). Informe del sistema financiero colombiano 2023. Asobancaria.

Banco Mundial. (2020a). Colombia: Inclusión financiera rural y desarrollo productivo. World Bank.

Banco Mundial. (2020b). Colombia: Agricultural finance and rural credit policies. World Bank.

Barbieri, F. (2011). Globalización, libre comercio y desarrollo rural.

Berry, A. (2017). Land reform and rural development in Colombia.

CEPAL. (2022). Panorama Social de América Latina.

CEPAL, FAO & IICA. (2019). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Chayanov, A. V. (1974). The theory of peasant economy. Richard D. Irwin.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). Observación general No. 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Naciones Unidas.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2002). Observación general Nº 15: El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2022). Observación general núm. 26 (2022), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales (E/C.12/GC/26). Naciones Unidas. https://undocs.org/es/E/C.12/GC/26.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2016). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia. Naciones Unidas.

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 731 de 2002 por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. Diario Oficial de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1876 de 2017 por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). Diario Oficial de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2046 de 2020 por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. Diario Oficial de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2023a). Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Diario Oficial No. 52.400.

Congreso de la República de Colombia. (2023b). Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional y se modifica el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial No. 52.446. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30046831 SUIN-Juriscol.

Congreso de la República de Colombia. (2025). Ley 2462 de 2025 por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer los derechos, la autonomía económica y la inclusión productiva de las mujeres rurales en Colombia. Diario Oficial de la República de Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). Censo Nacional Agropecuario 2014. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022a). Mujeres rurales y condiciones de vida en Colombia. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (DANE). (2022b). Nota estadística: Propiedad rural en Colombia (documento técnico). DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2023. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Mercado laboral e informalidad. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Boletín técnico mercado laboral – Centros poblados y rural disperso, noviembre 2025 – enero 2026. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2022). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida (documento compilado). DNP.

Fedesarrollo. (2023). Informe de Coyuntura Económica – Sector Agropecuario.

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). (2022). Informe de gestión 2021. FINAGRO.

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). (2021). Manual de servicios FINAGRO. FINAGRO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2014a). Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política. Santiago de Chile.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2014b). The state of food and agriculture 2014: Innovation in family farming. FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2018). The gender gap in agriculture. FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2019). The state of the world's biodiversity for food and agriculture. FAO. https://www.fao.org/3/CA3129EN/CA3129EN.pdf

Forero Álvarez, J. (2002a). La economía campesina colombiana 1990–2001. Pontificia Universidad Javeriana.

Forero, J. (2002b). Sistemas de producción rurales en la región andina colombiana. Pontificia Universidad Javeriana.

Forero, J. (2003). Economía Campesina y Sistema Alimentario en Colombia: Aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria. Población.

Forero, J. (2010). Economía Campesina, pobreza y desplazamiento en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

Forero, J. (2013). La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. Implicaciones para la política pública. Informe para la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Bogotá.

Gobierno de Colombia & FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Grupo Semillas. (2024). Economía Campesina y soberanía alimentaria en Colombia. Grupo Semillas.

Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). (2010, 17 de marzo). Por la cual se establecen los requisitos para la producción, importación, exportación, almacenamiento, comercialización y uso de semillas para siembra en el país y se dictan otras disposiciones (Resolución 970 de 2010). SUIN-Juriscol.

Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). (2015, 7 de septiembre). Por la cual se establecen los requisitos para la producción, importación, exportación, almacenamiento, comercialización y uso de semillas para siembra en el país y se dictan otras disposiciones (Resolución 3168 de 2015). SUIN-Juriscol.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC). Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024a). Resolución 000331 de 2024 por la cual se adopta la Política Pública de Agroecología y sus lineamientos para Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024b). Ejecución y balance presupuestal del sector agropecuario en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Gobierno de Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2025). Informe de rendición de cuentas 2025. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Machado, A. (2009). Ensayos sobre desarrollo rural y reforma agraria.

Oxfam. (2017). Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia.

Observatorio de Tierras. (2024). Informe sobre acceso a tierra y Economía Campesina.

Perfetti, J. J., Balcázar, Á., Hernández, A., & Leibovich, J. (2018). La política agropecuaria en Colombia. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.

Santacoloma-Varón, L. E. (2015). Importancia de la Economía Campesina en los contextos contemporáneos: Una mirada al caso colombiano. Entramado, 11(2), 38–50. https://doi.org/10.18041/entramado.2015v11n2.22210.

Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). (2023). Balance y perspectivas del sector agropecuario colombiano.

Sonnino, R., & Marsden, T. (2006). Beyond the divide.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2024). Caracterización y tipologías de agricultura campesina, familiar y comunitaria con enfoque agrobiocultural: Recomendaciones de política. Bogotá, Colombia: UPRA.

Van der Ploeg, J. D. (2010). Nuevos campesinos: Campesinos e imperios alimentarios. Icaria Editorial.

Van der Ploeg, J. D. (2018). The new peasantries.

Capítulo 5

Mujeres campesinas y rurales: brechas y luchas por la tierra y el reconocimiento

Ana María Restrepo Rodríguez [37]

tEl más reciente Panorama Social de América Latina y el Caribe (Cepal 2025) insiste en que "uno de los factores que explican la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social [en la región] es la desigualdad de género" (Cepal 2025, p.22) que afecta principalmente a mujeres, adolescentes y niñas. En este contexto, la situación de las mujeres rurales es preocupante debido a las múltiples discriminaciones y formas de violencia de que han sido víctimas históricamente mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes, trabajadoras agrícolas y pobladoras de periferias rurales o fronteras urbano-rurales. En Colombia, el informe Colombia Rural: Razones para la Esperanza, del año 2011 (PNUD) ya mencionaba una triple discriminación asociada a tres deudas estructurales: (I) la deuda de género en relación con las altas tasas de desempleo y una división sexual del trabajo que no sólo concentra la carga del trabajo reproductivo en las mujeres sino que ofrece principalmente labores ocasionales a las mismas y se sustenta en un contexto en el que predominan arreglos de género; (II) la deuda rural: "las condiciones de vida, el acceso a bienes básicos, el tipo de inserción laboral y la vigencia de los derechos son muy precarios en las zonas campesinas" (PNUD 2011, p. 133), lo que constituye una forma de "ciudadanía restringida" (Ibid). El informe de la Cepal advierte que en el año 2024 la pobreza multidimensional afectaba el 54.2% de la población rural, en contraste con el 13.8% de la población urbana de la región (Cepal 2025, p. 65), lo que tendría un mayor impacto en las mujeres.

Por último, se encuentra (III) la deuda relacionada con violencias basadas en género. Para las mujeres del campo colombiano el conflicto armado ha significado formas de violencia adicionales a aquellas estructurales del contexto doméstico: desplazamiento forzado, violencias económicas (en muchos casos por viudez y otras victimizaciones a sus familia) y violencias sexuales, entre las más preocupantes. No en vano el Auto 092 de 2008 hacía énfasis en las afectaciones diferenciales y determinó que las mujeres desplazadas por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional.

Tras quince años del informe de PNUD, se podría argumentar que, a pesar de los avances en legislación e institucionalidad favorable a las mujeres rurales y de los logros de la movilización campesina, estos factores de discriminación siguen sustentando las brechas a las que se enfrentan, de modo más profundo, las mujeres que habitan la ruralidad.

---

[37] Historiadora Feminista, maestra en geografía humana y estudios literarios, candidata a doctora en ciencias humanas y sociales. Ha acompañado procesos de fortalecimiento de redes de mujeres rurales campesinas y afrodescendientes y de frontera urbano rural. Analista en temáticas de memoria e historia de las conflictividades sociales.

En el presente capítulo se presente este panorama, algunas cifras contextuales recientes, su relación con la información que proporciona la Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas y los desafíos en términos del reconocimiento y valoración de las labores y concepciones del cuidado de las mujeres campesinas.

Datos generales y brechas evidentes

Ha pasado más de una década desde el último Censo Nacional Agropecuario –CNA- (2014), si bien se podría considerar que las cifras no son actuales, éstas permiten aún tener una idea general sobre las bases productivas agropecuarias y de las zonas rurales dispersas del país. Además, posterior al censo, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) ha producido una serie de boletines con el interés de hacer lecturas de género de las cifras disponibles. Tanto las notas estadísticas "Situación de las Mujeres Rurales en Colombia" (2022) como "Propiedad rural en Colombia: Un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos" (2022) atienden al llamado del movimiento de mujeres rurales y campesinas sobre la falta de desagregación de datos y de cifras reales sobre las mujeres que habitan el campo colombiano y, por tanto, de las consecuencias de esta falencia en el desarrollo de políticas públicas adecuadas para las mujeres. Así, dichos informes han buscado aportar a los diálogos basados en evidencia sobre asuntos como educación, pobreza, mercado laboral, economía de cuidado, etc. De acuerdo a las cifras publicadas, para el año 2022 en las zonas rurales de Colombia se ubicaba el 23.7% de la población, es decir, 12.2 millones de personas. De las cuales el 48.2% correspondía a mujeres (DANE 2022a, p. 13).

En este punto vale la pena anotar que el Censo de 2014 -llevado a cabo en las Unidades Productoras Agropecuarias (UPA)[38] con el interés de determinar su ubicación, características y sociodemografía- sólo ofrecía información detallada respecto a mujeres productoras, lo que opacaba la diversidad de ocupaciones de las mujeres campesinas y la situación de desplazamiento forzado a las ciudades. Por esto, organizaciones como la Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas han llamado la atención sobre cómo las cifras se quedan cortas. Y manifiestan que el número de mujeres rurales en Colombia se acerca a los ocho millones de mujeres[39], en contraste con la cifra de 5,9 millones informada por el DANE en octubre de 2022 (que toma como base el CNA de 2014).

Pero aún con esta salvedad los datos[40] ilustran asuntos importantes:

- En términos geográficos, la mayor concentración de mujeres rurales se encuentra en los departamentos de Antioquia, Cauca y Nariño.
- Aproximadamente 3,2 millones de mujeres mayores de 15 años (en las zonas rurales) se identifican como campesinas.
- En las zonas rurales hay aproximadamente 3,9 millones de hogares, de los cuales 1,3 millones son encabezados por mujeres. En la mayoría de estos hogares con jefatura femenina (67.6 %) la mujer no tiene cónyuge.

---

[38] Unidad Productora Agropecuaria: Unidad de organización de la producción agropecuaria que (I) produce bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas; (II) tiene un/a único/a productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos; (III) utiliza al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran. (DANE 2014b, p. 4).

[39] Ponencia presentada por Luz Amparo Vásquez Rojas, en el evento "Innovación jurídica y solidaridad: Nuevos mecanismos para democratizar el acceso a la tierra en América Latina y el Caribe". Evento Paralelo – Icarrd+20. Febrero 28 de 2026.

[40] Se citan a continuación, por ser los más recientes, los correspondientes al Boletín: "Situación de las Mujeres Rurales en Colombia" (DANE 2022).

Este último dato, contrastado con la "IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce de Derechos de la Población Desplazada", alerta sobre el alto número de hogares con jefatura femenina y las implicaciones de esto en las brechas respecto a la pobreza multidimensional y el desarrollo de los proyectos de vida de las mujeres. En la Encuesta, desarrollada por Codhes en el año 2023, se informa:

> *Del total de hogares de desplazados con jefatura femenina, una alta proporción (68,8%) la ejercen mujeres sin cónyuge, lo cual aumenta la vulnerabilidad de los hogares. Esta proporción es más alta en los hogares desplazados no inscritos en el RUPD (75.8%) que en los hogares inscritos (67,3%). Adicionalmente, cuando la jefatura única –sin cónyuge. Es ejercida por una mujer, en el 49,4% de los casos en los hogares desplazados RUPD hay hijos menores de 18 años. En los hogares no inscritos esta proporción es de 47,2%. (Codhes 2024, p. 60)*[41]

La inclusión de los datos sobre personas desplazadas es fundamental en cualquier análisis sobre la situación de derechos del campesinado porque, como lo señala la Plataforma de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas, es una población campesina que no se contabiliza por estar principalmente en las ciudades, pero además porque los índices de retorno son muy bajos[42] aunque la identidad campesina siga siendo considerada en prácticas cotidianas culturales.

Vale la pena ahondar en el asunto de las jefaturas femeninas y señalar además que, en términos generales y como dato más reciente, el Boletín Técnico de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2024 informa que el indicador de jefatura femenina de los hogares campesinos evidencia un crecimiento sostenido entre 2019 y 2024, con un aumento de 9.4 puntos porcentuales para todo el periodo (DANE 2024, p. 7).

Así, a partir de esta información es importante releer un hallazgo del Censo de 2014: "las productoras se caracterizan por tener mayor proporción de UPA de menor tamaño, mientras que los hombres tienen mayor proporción de UPA de mayores tamaños: del total de UPA con solo mujeres productoras, el 78,4 % tienen menos de 5 ha, y ocupan el 9,5 % del área. En las UPA entre 50 y 100 ha, se encuentra menor participación de mujeres productoras" (DANE 2016, p. 601). A este desigual acceso se sumaba el menor acceso a maquinaria y asistencia técnica; fundamentales para garantizar la producción agrícola y el sostenimiento básico del hogar.

Aunque es difícil integrar y contrastar los datos oficiales, por el ya mencionado tiempo pasado desde el Censo Nacional Agropecuario y la cantidad de boletines y encuestas posteriores que han intentado llenar los vacíos en los datos (por la falta de perspectivas de género o información suficiente); la información general aquí presentada plantea un panorama que alerta sobre las condiciones sociodemográficas de las mujeres rurales y concretamente aquellas que se identifican como campesinas: es un número poblacional elevado y así mismo lo es su riesgo de pobreza multidimensional por el alto el número de hogares con jefatura femenina sin cónyuge tanto en las zonas rurales como respecto a la población desplazada, y por las brechas en la tenencia y decisión sobre las unidades productivas. Sobre la tenencia de la tierra se profundiza a continuación.

---

[41] RUPD: Registro Único de Población Desplazada.

[42] Las bajas cifras de retorno se deben principalmente a que no hay garantías de seguridad y se evidencian tanto en las mediciones de la superación de la situación de vulnerabilidad (para el año 2024, de acuerdo al IDMC -Internal Displacement Monitoring Centre-, del total de 7.264.767 personas en situación de desplazamiento, sólo 887.036 superaron las condiciones de vulnerabilidad asociadas a su desplazamiento), como en la transformación histórica de las demandas de la población desplazada, a las que hizo seguimiento el Centro de Investigación y Educación Popular Cinep en su Base de Datos de Luchas Sociales en Colombia, en las que se puede identificar el tránsito de protestas por garantías de retorno de finales de los noventa, a, en los primeros años del siglo XXI, demandas por condiciones para la vida digna en las ciudades (vivienda, salud, educación...) (Base de Datos de Luchas Sociales en Colombia de Cinep; Cinep 2013).

concretamente aquellas que se identifican como campesinas: es un número poblacional elevado y así mismo lo es su riesgo de pobreza multidimensional por el alto el número de hogares con jefatura femenina sin cónyuge tanto en las zonas rurales como respecto a la población desplazada, y por las brechas en la tenencia y decisión sobre las unidades productivas. Sobre la tenencia de la tierra se profundiza a continuación.

DESC y tierra: luchas, agendas y demandas de las mujeres campesinas

En Colombia pocas mujeres rurales tienen algo que puedan llamar su tierra[43]. Esto obedece, por un lado, a la falta de políticas que históricamente protegieran los derechos patrimoniales de las mujeres (Sañudo 2015) y, por el otro, a las consecuencias del conflicto armado, la presencia de megaproyectos y el acaparamiento de tierras que suman inseguridad a una tenencia ya precaria (Oxfam 2017; Cinep 2017). Junto con esto, las tradiciones familiares de herencia (a los hombres en el caso de la tierra) y la división del trabajo doméstico y productivo parecieran profundizar esa brecha entre estar en la tierra y trabajarla-cuidarla y poseerla (Rodríguez 2020).

La relación de las mujeres con la tierra ha sido historizada y analizada principalmente a partir de las situaciones de despojo y lucha por la titulación. Estos trabajos han recorrido dos caminos. El primero de ellos es aquel que ha ahondado en la exclusión de las mujeres en los asuntos agrarios en Colombia: su imposibilidad de acceso a la tenencia de la tierra por vacíos legales, políticas que sostienen los privilegios de los varones, y prácticas culturales que fomentan privilegios de clase, género y raza (Deere y León 2000; Meertens 2000); y los esfuerzos de participación tanto en la definición de políticas públicas como en la representatividad en las organizaciones mixtas (Sañudo 2015).

El segundo camino es el que reconoce el rol de las mujeres rurales en las luchas feministas (Villarreal 2021), sus acciones de incidencia internacional y para el reconocimiento de los derechos del campesinado como derechos humanos (Lazala 2019), y que aborda la forma en que las labores de cuidado sostienen la movilización y los procesos organizativos (Cely 2020). En ambos caminos es necesario ahondar en las garantías de derechos económicos, sociales y culturales que se asocian a la tenencia de la tierra o que facilitan el acceso de las mujeres a la tierra.

En este punto es clave hacer un paréntesis para identificar cómo las luchas de las mujeres rurales y campesinas constituyen una forma particular de reivindicación del acceso a la tierra, en el que la participación y la garantía de derechos sustentan la integralidad de la tenencia. Ha sido una forma particular de incidencia política que podemos leer ahora como feminismo campesino y que ha tenido alcances como la Ley 731 de 2002 o Ley de Mujer Rural y la creación de la Dirección de Mujer Rural, por mencionar algunos.

El surgimiento del proceso organizativo de las mujeres en el mundo rural se desarrolló, según Norma Villarreal, distante de las agendas del movimiento de mujeres urbanas e imbuido en procesos más grandes y mixtos de lucha por la tierra, demandas de infraestructura y apoyo a la producción, o reconocimiento de territorios ancestrales (los hitos históricos de estas disputas los protagonizan el CRIC y la ANUC). Aunque para la autora, desde la década de los ochentas las agendas del movimiento feminista estuvieron sobre todo influidas por las propuestas de organismos intergubernamentales y agencias de cooperación que promovían el papel de la mujer en el desarrollo, en la ruralidad surgía un proceso que tomaba distancia de esa dinámica. Se refiere a la creación de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (Anmucic), surgido en 1984[44] con el objetivo de priorizar el reconocimiento de ser mujer rural. Ahora bien, por qué volver hasta 1984 para hablar de tierra, DESC y mujeres campesinas.

---

[43] Atendiendo al ya mencionado Censo Nacional Agropecuario de 2014: las mujeres no sólo tienen menos índices de titulación; cuando tienen títulos, las Unidades Productivas Agropecuarias son de menor tamaño (DANE 2016), Ver también: “Minagricultura presenta diagnóstico de la situación de la mujer rural”:
https://www.apccolombia.gov.co/MinAgricultura-presenta-diagnostico-de-la-situacion-de-la-mujer-rural

En todos los estudios señalados arriba como el primer camino de análisis sobre la relación de las mujeres con la tierra se aborda o se menciona el caso de Anmucic. Y en esos estudios, la tierra se define como bien transable, insumo, fuente de poder económico y prestigio, activo generador de riqueza, factor productivo (Sañudo, 2015), metáfora para indicar la cuestión agraria (Meertens 2000) o un bien para la transformación de las relaciones de género (Deere y León). Todas estas son definiciones presentes en la forma en que se han tramitado los asuntos relacionados con los derechos rurales. Estas no son definiciones específicamente dadas por las autoras sino formas en que se ha construido una idea de tierra desde la tramitación de los conflictos. Sin embargo, es la agenda de las organizaciones de mujeres rurales la que amplifica la concepción de la tierra como espacio para el goce efectivo de derechos culturales, económicos, sociales y para la garantía de una vida libre de violencias.

Así es evidente también en la Declaración las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales. En su Artículo 4, que profundiza en las garantías de derechos para las mujeres rurales se llama la atención sobre la obligación de los Estados en la "adopción de medidas apropiadas para erradicar todas las formas de discriminación de las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales y para promover su empoderamiento de manera que puedan disfrutar plenamente, en pie de igualdad con los hombres, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y obrar por el desarrollo económico, social, político y cultural del ámbito rural" (Asamblea de Naciones Unidas, 2018.pp. 7-8). En relación con los DESC, estas garantías incluyen (en términos de la Declaración):

- Acceder al más alto nivel posible de salud física y mental.
- Acogerse directamente a los programas de seguridad social.
- Acceder a todos los tipos de formación y educación, formal e informal.
- Organizar grupos, asociaciones, cooperativas, etc a fin de acceder en condiciones de igualdas a las oportunidades económicas.
- Acceder en condiciones de igualdad a los servicios económicos.
- Tener un empleo decente.

En las agendas actuales del movimiento de mujeres rurales y campesinas[45], asuntos como el cambio climático, la participación política, el desarrollo productivo de las mujeres, la soberanía alimentaria, las negociaciones de la conflictividad armada y la violencia y la justicia de género se sustentan y a la vez nutren la garantía del acceso a la tierra para las mujeres. Por eso, hablar de educación, trabajo, salud, vivienda, derechos culturales, reconocimiento político o garantías para el cuidado implica hablar de acceso a tierra y justicia de género en la gobernanza de la tierra.

---

[44] Resultado de un espacio de encuentro entre trabajadoras de las flores y mujeres campesinas.

[45] Este apartado se ha construido con base en la entrevista realizada, para este documento, a Luz Amparo Vásquez Rojas, lideresa campesina de la Plataforma de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas y miembro de la ANUC y de las publicaciones y fuentes documentales de la Plataforma.

Ya se ha mencionado la condición de acceso a la tierra según las cifras y los obstáculos culturales para la garantía de la tenencia de la tierra de las mujeres. Pero asuntos como las amenazas a la garantía del derecho humano a una alimentación adecuada por causa de las distintas formas de extractivismo que afectan al mundo rural, por la legislación restrictiva sobre el uso de semillas o por los impactos de los desastres naturales sobre los terrenos productivos que afectan de forma particular a las mujeres campesinas porque restringen sus prácticas culinarias, su labor como guardianas de semillas y la garantía de acceso a los productos tradicionales, por mencionar sólo algunos asuntos. Esto no sólo implica la transformación en las dietas familiares, también la pérdida de redes de apoyo entre mujeres y sus formas colectivas de trabajo campesino (intercambios de semillas, siembra, trueque, cocinas comunitarias). Formas de vivir colectivamente el vínculo con la tierra.

Por otro lado, las condiciones físicas de las viviendas construidas en los programas de interés social y prioritario no reconocen los usos y prácticas campesinas y vulneran el derecho a una vivienda adecuada correspondiente además con la perspectiva de las mujeres, así lo señala Luz Amparo Vásquez Rojas, mujer campesina y lideresa e investigadora de Cundinamarca:

por qué siguen diseñando la cocina y el lavadero al pie, quieren que estemos entre cocinando y lavando la ropa…
dónde está el solar, ese que representa autonomía económica porque si no tengo gas en el solar monto dos piedras y un fogón y hago una sopa.
en qué espacio de esas cocinas voy a moler el café, asar arepas y guardar semillas… todo al mismo tiempo…

Estos dos aspectos enseñan además la falta de consideración sobre los derechos culturales del campesinado y las falencias en su reconocimiento como fundamentos políticos para los programas de protección y apoyo a la vida campesina. Que desde la infraestructura y pasando por las políticas alimentarias, poco o nada salvaguardan las identidades campesinas.

Así mismo, algunos indicadores[46] revelan las inequidades presentes en la garantía de los DESC para las mujeres campesinas y rurales y las brechas de género y territoriales asociadas a estos asuntos. Así, por ejemplo, en temas de acceso a educación para el año 2021:

- Las mujeres mayores de 5 años que sabían leer y escribir representaban el 88,8 % en las zonas rurales, mientras que en las zonas urbanas representaban el 95,9 % (una brecha entre territorios de 7,4 puntos porcentuales –p.p-).

- El 30,8 % de las mujeres urbanas tienen educación superior o posgrado, mientras que solo el 7,9 % de las mujeres rurales tiene este nivel educativo, lo cual representa una brecha de 22,9 p.p.

- El 11,2 % de las mujeres rurales entre 6 y 21 años que no se encontraba estudiando, no lo hacía porque debía encargarse de los oficios del hogar y el 4,4 % por embarazo.

Algunos esfuerzos recientes por superar las brechas en el acceso a tierra pueden transformar estas brechas y condiciones de inequidad y vulneración de derechos. Los esfuerzos en el marco de la Reforma Rural Integral por priorizar la titulación a mujeres pueden ser un punto de partida, pero aún es necesario, volviendo a las cifras, conocer el impacto real de dichos esfuerzos a través de información detallada sobre: número de títulos formalizados durante este último periodo presidencial, número de títulos por adjudicación de tierras, número de hectáreas formalizadas a mujeres, número de hectáreas entregadas a mujeres y número de predios entregados a asociaciones de mujeres o colectivos en los que el 60 % de personas asociadas corresponde a mujeres.

---

[46] Fuente: DANE 2022a.

En cuanto al derecho al trabajo y los derechos relacionados con el cuidado, algunos asuntos se presentan urgentes.

Ocupación, trabajo y cuidado

Las cifras sobre acceso laboral y derecho al trabajo respecto a las mujeres campesinas informan sobre trabajo remunerado que para el año 2021[47]:

- En las zonas rurales, las mujeres representaban el 48,1 % de la Población en Edad de Trabajar (PET) y los hombres el 51,9 %.
- Dentro de la Población Económicamente Activa de las zonas rurales, las mujeres representan el 29.6 %.
- Del total de 4438 personas ocupadas, la tasa de ocupación de las mujeres rurales fue 30,6 %, es decir, 44,1 p.p. inferior a la de los hombres rurales.
- En 2021, la tasa de desempleo de las mujeres rurales fue de 15,0 %, mientras que la de los hombres rurales fue de 6,0 %.

En contraste, el 93,0 % de las mujeres y el 56,5 % de los hombres (en las zonas rurales) realizaron actividades de trabajo no remunerado durante 2020-2021. Lo que significa que “la participación de las mujeres rurales en actividades de trabajo no remunerado es 36,5 p.p. superior a la de los hombres rurales y 3,4 p.p. superior a la de las mujeres urbanas” (DANE 2022a, p. 41). Para el caso concreto de las mujeres campesinas, durante el mismo periodo, trabajaron en promedio, 14 horas y 23 minutos. El 59,3 % de este tiempo (8 horas y 32 minutos) estaría dedicado a actividades de trabajo no remunerado.

Estas cifras sobre ocupación de las mujeres campesinas ponen en el centro de la discusión el reconocimiento del trabajo de cuidado de las mujeres y las condiciones específicas que dicho reconocimiento tiene que recibir en el mundo campesino. Los trabajos de cuidado de las mujeres campesinas incluyen formas de trabajo productivo que no se valoran, no se monetizan ni se traducen en derechos de propiedad o autonomía económica[48], aunque dichas labores (cuidado de animales pequeños, molienda del café, venta en mercados campesinos, provisión de alimentos que garantiza la fuerza de trabajo) representen ingresos y ganancias económicas para la economía doméstica.

El asunto del cuidado tiene múltiples dimensiones en el mundo campesino. Ya se mencionó por ejemplo, cómo, labores de cuidado llevadas a cabo por las mujeres garantizan la reproducción y sostenimiento de las luchas sociales campesinas, fundamentales para la ampliación de derechos que el movimiento campesino ha logrado a lo largo del tiempo pero también para el sostenimiento de la identidad campesina (Cely, 2020). Además de esta dimensión política y de la anteriormente mencionada dimensión productiva del cuidado, es necesario considerar el rol de las mujeres en los cuidados comunitarios. Estos han sido reconocidos dentro del Sistema Nacional de Cuidado como formas de protección de los medios de vida y las identidades. El reconocimiento y valoración de la partería campesina, del papel de las mujeres guardianas de semillas en la soberanía alimentaria y la transmisión cultural, la labor de defensa del agua y los bosques ("cuidamos la tierra aunque no la tengamos", decía Luz Amparo en la entrevista realizada para este documento) y el conocimiento asociado a las maternidades compartidas y las estrategias de repartición de cargas que han implicado un trabajo sensible y cuidadoso con los hombres campesinos y espacios culturales patriarcales, son muestra de esta complejidad.

---

[47] Fuente: DANE 2022a.

[48] La Declaración de Naciones Unidas destaca que “las campesinas y otras mujeres de las zonas rurales desempeñan un papel importante en la supervivencia económica de su familia y mediante su contribución a la economía rural y nacional, en particular por su trabajo en los sectores no monetarios de la economía” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018. p. 3/19)

En este punto y para cerrar este apartado, es importante considerar todas estas formas del cuidado para plantear la pregunta sobre cómo se cuida a las mujeres campesinas que cuidan los territorios, el alimento y la vida. No hay que olvidar que durante 2023 y el primer semestre de 2024, el Programa Somos Defensores registró 238 agresiones contra las mujeres líderes y defensoras en Colombia. Por su parte, para el año 2025, el informe de Front Line Defenders (del que participa Somos Defensores) ubicó a Colombia (nuevamente) como el país con mayor número de victimizaciones a personas defensoras, con 157 casos (seguido por México y Guatemala con 32 y 29 respectivamente)[48]. La mayoría de las agresiones reportadas en dicho informe recaen sobre personas defensoras de la tierra y el territorio rural, de causas ambientales, y derechos de las comunidades ancestrales, o personas que hacen seguimiento y denuncia de violaciones a derechos humanos en el marco de conflictos armados y violencia política.

A manera de conclusión: un cierre con recomendaciones abiertas

Los datos recolectados, los trabajos académicos que han abordado el asunto de tierras, género y luchas de las mujeres y las evidencias sobre las brechas que enfrentan las mujeres campesinas y rurales plantean la necesidad de concepciones de tierra más integrales que reconozcan las formas en que las mujeres trabajan y cuidan la tierra, pero además la conciben más allá de su dimensión catastral. Es importante avanzar en la titulación, pero una perspectiva de género en el acceso a la tierra incluiría también asuntos culturales, prácticas cotidianas y proyectos colectivos. Sin estas dimensiones, el derecho a la tierra para las mujeres no se completa y la garantía de los DESC no se territorializa.

Para dar forma a esta perspectiva es necesaria la participación real de los movimientos de mujeres campesinas en los espacios de toma de decisión y nuevas cifras construidas desde las perspectivas de las mismas mujeres campesinas. Ya se han abierto espacios de seguimiento y concertación, es necesario ahora la vinculación de las mujeres líderes y de las organizaciones de mujeres a las instituciones y procesos que deciden sobre el mundo rural y contabilizan y producen información sobre las mujeres que allí habitan.

Los datos recolectados, los trabajos académicos que han abordado el asunto de tierras, género y luchas de las mujeres y las evidencias sobre las brechas que enfrentan las mujeres campesinas y rurales plantean la necesidad de concepciones de tierra más integrales que reconozcan las formas en que las mujeres trabajan y cuidan la tierra, pero

---

[49] https://frontlinedefenders.shorthandstories.com/frontline-defenders-global-analysis-2025/index.html

además la conciben más allá de su dimensión catastral. Es importante avanzar en la titulación, pero una perspectiva de género en el acceso a la tierra incluiría también asuntos culturales, prácticas cotidianas y proyectos colectivos. Sin estas dimensiones, el derecho a la tierra para las mujeres no se completa y la garantía de los DESC no se territorializa.

Para dar forma a esta perspectiva es necesaria la participación real de los movimientos de mujeres campesinas en los espacios de toma de decisión y nuevas cifras construidas desde las perspectivas de las mismas mujeres campesinas. Ya se han abierto espacios de seguimiento y concertación, es necesario ahora la vinculación de las mujeres líderes y de las organizaciones de mujeres a las instituciones y procesos que deciden sobre el mundo rural y contabilizan y producen información sobre las mujeres que allí habitan.

Otras recomendaciones han sido suficientemente informadas (y respaldadas por las organizaciones de mujeres rurales y campesinas): la ruta ya mencionada que plantea la Declaración de Naciones Unidas y la Agenda Regional de Género[50] son ya suficientes para reconocer los desafíos en la ruralidad de América Latina y el Caribe. Los cuatro nudos estructurales[51] que perpetúan la inequidad de género en la región deberían ser los objetivos fundamentales de cualquier intervención o política favorable a los derechos de las mujeres. En todos ellos las brechas de acceso a garantías entre mujeres urbanas y rurales se evidencian en las cifras censales, algunas de ellas, aquí señaladas.

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas 2018. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (A/RES/73/165). Recuperado de: https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf

Cely Forero, Andrea 2021. La lucha campesina como forma de vida. Colombia 1850-2015. Tesis para optar al título de Doctora en Estudios Sociales de América Latina. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Cepal. Panorama social de América Latina y el Caribe 2025. Cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social. (LC/PUB.2025/23-P).

Cinep –Centro de Investigación y Educación Popular- 2013. “Informe Especial Luchas Sociales, Derechos Humanos y Representación Política del Campesinado 1988-2012”. Recuperado de: https://issuu.com/cinepppp/docs/informe_especial_campesinado_2013

Cinep 2017. “Mujeres Rurales en Colombia”. Recuperado de:
http://www.mujertierrayterritorio.org/mujeres-rurales-en-colombia/

Codhes 2024. La persistencia del estado de cosas inconstitucional a veinte años de la Sentencia T-025 de 2004: IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el goce efectivo de derechos de la población desplazada (2023).

Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas 2013. La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia. Tomo I. Bogotá, Ruta Pacífica de las Mujeres.

DANE 2016a. Censo Nacional Agropecuario. Mujeres en el área rural dispersa colombiana. Séptima entrega. Marzo 16 de 2016.

DANE 2016b. Censo Nacional Agropecuario. Caracterización de los productores residentes en el área rural dispersa censada. Segunda entrega. Marzo 16 de 2016.

---

[49] https://www.cepal.org/es/areas-trabajo/asuntos-genero/4-agenda-regional-genero

[51] (1) Desigualdad socioeconómica y persistencia de la pobreza; (2) Persistente división sexual del trabajo e injusta organización social del cuidado; (3) Patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos; y (4) Concentración del poder público y brechas de género en la participación política.

DANE 2022a. Situación de las mujeres rurales en Colombia. Nota estadística.

DANE 2022 B. Propiedad rural en Colombia. Un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos. Nota estadística.

DANE 2022b. Propiedad rural en Colombia. Un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos. Nota estadística.

DANE 2025. Boletín técnico. Encuesta nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024. Resultados para población campesina. Bogotá, 19 de junio de 2025.

Deere, Carmen; León, Magdalena 1997. "La mujer rural y la reforma agraria en Colombia" En Cuadernos de Desarrollo Rural. No. 38-39, pp. 8-23.

Díaz, Dora 2002. "Situación de la mujer rural colombiana. Perspectiva de género". En Cuadernos Tierra y Justicia. No. 9. Bogotá, ILSA.

Front Line Defenders 2024. Global Analysis 2024-2025.

Lazala, Yira 2020. From home gardens to the Palais des Nations. Translocal action for rural women's right to land and territory in Nariño-Colombia. Tesis para optar al título de Doctora en Antropología y Sociología del desarrollo. Institut de Hautes Etudes Internationales et du Developpement - Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra.

Meertens, Donny 2000. Ensayos sobre tierra, violencia y género. Hombres y mujeres en la historia rural de Colombia, 1930-1990. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia - Centro de Estudios Sociales CES.

Meertens, Donny 2016. “Cosiendo futuro: cotidianidad y proyectos de vida de mujeres desplazadas” En: En otras palabras. No. 24, pp. 201-205. Recuperado de: https://www.revistaenotraspalabras.com/no-24-mujeres-construyendo-paz

Murray Li, Tania 2014. "What is land? Assembling a resource for global investment" En Transactions of the Institute of British Geographers. Vol. 39, No. 4, pp. 589-602.

Oxfam 2017. Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Recuperado de: https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) 2025. Informe alternativo de la sociedad civil al séptimo informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Bogotá.

PNUD, 2011. Colombia Rural. Razones para le esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano.

Puyana Villamizar, Yolanda 2016. “Ni sólo campesinas, ni sólo citadinas” En En otras palabras. No. 24, pp. 50-61. Recuperado de: https://www.revistaenotraspalabras.com/no-24-mujeres-construyendo-paz

Rodríguez, Viviana 2020. “Violencia económica y patrimonial contra mujeres rurales (Consultoría para la Iniciativa Mujer Rural y Derecho a la Tierra)”. Recuperado de: http://www.mujertierrayterritorio.org/wp-content/uploads/2021/12/CONSULTORI%CC%81A-Violencia-econo%CC%81mica-y-patrimonial-contra-mujeres-rurales.pdf

Sañudo, María Fernanda 2015. Tierra y género: dilemas y obstáculos en los procesos de negociación de la política de tierras en Colombia. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Villarreal, N. (1995). "Mujeres y espacios políticos" En Velásquez, Magdala Las mujeres en la historia de Colombia. Tomo I Mujeres, historia y política. Bogotá, Norma.

Villarreal, Norma (2021). "Movimientos de mujeres en Colombia del siglo XX al siglo XXI". En Luna, Lola; Villarreal, Norma (2021). Historia, género y política. Bogotá, Gente Nueva.

Capítulo 6

Juventudes rurales: una oportunidad para la garantía de derechos la construcción de sistemas de gobernanza territorial justos y sostenibles

María Johana Cadavid Mesa *[52]

Contexto de las juventudes rurales

Para evidenciar y reflexionar sobre la situación actual del campesinado en Colombia, es ineludible hablar de juventudes rurales, sobre todo si se tiene en cuenta que en el mundo más del 46 % de la población joven vive en zonas rurales, y que, en Colombia, las y los jóvenes representan el 25 % de la población nacional (FAO, 2026).

Es evidente que tanto jóvenes como mujeres enfrentan sistemas de gobernanza que les desfavorece en cuanto al acceso equitativo a recursos (FAO, 2012), lo que se constituye en “un factor determinante del proceso de creciente envejecimiento de los productores y habitantes de las zonas rurales.” (Procasur et al., 2016, p.16) Sin embargo, si bien a la hora de hablar de juventudes rurales es recurrente evidenciar las dinámicas migratorias de las y los jóvenes desde el campo a las ciudades como un problema central, es necesario profundizar un poco más para comprender las situaciones que obstaculizan que las juventudes puedan construir en sus territorios proyectos de vida individuales y colectivos basados en la dignidad. Tal como lo ha señalado el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), “la persistencia de la migración juvenil rural no es el problema raíz, sino la consecuencia inevitable de un modelo de desarrollo que expulsa sistemáticamente a las juventudes” (MADR, 2025, p. 23). Entre los problemas centrales se resaltan la exclusión patrimonial y de tierras, la desigualdad de género, la exclusión económica y productiva, la vulnerabilidad ante el conflicto y la inseguridad alimentaria y ambiental. Este panorama es reafirmado por la Política de Reforma Agraria, recientemente expedida a través del Conpes 4184 de 2026, donde se referencia de manera explícita la debilidad de los mecanismos institucionales de articulación e inclusión productiva de las juventudes rurales (Conpes, 2026, p. 92).

Algunos datos que dan cuenta de estos problemas están relacionados con un panorama de alta concentración de la tierra rural (0,89 GINI) donde los jóvenes no solo tienen un acceso limitado a ella[53], sino que también tienen una percepción de inseguridad de su tenencia superior al 20 % comparada con personas entre los 25 y 54 años (FAO et al, 2026:9); según el MADR, para Colombia, la percepción de dificultad de acceso a tierra por parte de las juventudes alcanza el 38,2 % (MADR, 2025, p. 23).

---

[52] *Antropóloga y magister en estudios políticos, investigadora en temas de ordenamiento y desarrollo territorial. Asesora y consultora de programas y proyectos sociales de entidades del estado y el sector de cooperación internacional con énfasis en la transversacilización de enfoques diferenciales.

[53] Según el MADR (2025) el 26,4 % de los jóvenes no cuentan con una propiedad agrícola, mientras que el 18,5 % poseen mediante arrendamiento y tan solo un 7,2 % en propiedad colectiva.

Entre las causas de estas dificultades se resalta la permanencia de la herencia como el principal mecanismo de acceso, que se dá de manera tardía y obliga a las juventudes a tener una relación precaria e indirecta, usando tierras arrendadas o familiares[54] o habitando territorios marginales con conflictos territoriales. Así mismo, se resaltan las barreras normativas e institucionales que imponen criterios adulto-céntricos en los trámites de acceso y formalización de la tenencia, el aumento y especulación de los precios de la tierra y la exclusión de las estructuras de gobernanza y de los procesos de toma de decisiones relacionados con la tierra y el ordenamiento territorial (FAO, 2026). Este panorama es aún más complejo para las mujeres jóvenes, quienes son relegadas en sistemas de herencia y subestimadas en los sistemas productivos tradicionales, enfrentando mayores riesgos de desplazamiento a zonas urbanas[55].

Este panorama de la tenencia de la tierra para las juventudes se relaciona con la exclusión económica y productiva, donde, según el MADR (2025), las juventudes enfrentan altos porcentajes de desempleo juvenil (47%) e informalidad de trabajo por cuenta propia o jornales (53,2%), lo que implica la imposibilidad de sostener un proyecto de vida autónomo, al encontrar que "la mayoría de los jóvenes rurales (74,3%) percibe ingresos mensuales inferiores a 500.000 pesos, y solo el 1,5% gana más de 2 millones de pesos." (MADR, 2025, p. 25).

Finalmente, es necesario mencionar la vulnerabilidad de las juventudes ante escenarios de conflicto armado donde no solo son entendidos como "un "recurso estratégico" para los grupos armados debido a su fuerza física, su conocimiento del terreno, y su vulnerabilidad económica" (MADR, 2025, p. 27) sino que enfrentan profundas estigmatizaciones por parte de otros grupos poblacionales y actores externos a sus territorios[56].

Pero ante este panorama que evidencia la exclusión histórica y las brechas que enfrentan las juventudes para el ejercicio de sus derechos, es necesario hacer visible también como las juventudes se posicionan en un escenario global y ampliamente conectado, como actores claves de transformación para la construcción de sociedades más justas y equitativas, a través del reconocimiento y fortalecimiento de su rol activo en el diseño e implementación de políticas de reforma agraria integral, que se articulan con acciones estratégicas para la justicia climática y la construcción de sistemas agroalimentarios sostenibles.

Dentro del entramado complejo que implica comprender la situación de las juventudes rurales en el país, el presente artículo, busca profundizar en dos dimensiones claves para que las juventudes también sean reconocidas efectivamente como sujeto de derecho a la tierra y el territorio, especialmente en lo que tiene que ver con la Declaración de Derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales (UNDROP): el acceso a tierras y otros recursos relacionados y el control efectivo de lo que pasa en estas tierras, lo cual, desde una perspectiva de las juventudes, implica, por un lado, ampliar el concepto de lo que significa el acceso, hacia una concepción holística e integradora del territorio y, por el otro, hablar de participación efectiva en los asuntos que les afectan, incluidas las políticas agrarias y de ordenamiento territorial.

---

[54] Según el MADR (2025:23) el 26,4% de los jóvenes no cuentan con una propiedad agrícola, mientras que el 18,5% poseen mediante arrendamiento y tan solo un 7,2% en propiedad colectiva. Para los que tienen relación con un predio familiar, el 35,4% cuentan con escritura y el 26,6% no poseen documentación.

[55] Según MADR (2025:23) existe una desigualdad en la titularidad, toda vez que para el año 2021 el 63,7% de las propiedades rurales estaban a nombre de hombres, frente al 36,3% en manos de mujeres.

[56] Lo anterior se refleja en el hecho de que el 32,4% de jóvenes han sufrido desplazamiento forzado en el país y el 1,1% despojo de tierras (MADR, 2025:27).

Para profundizar en estas dimensiones, se relacionarán algunos de los principales avances, desafíos y oportunidades que existen y se plantearán algunas recomendaciones de política que permitan avanzar en el reconocimiento de lasjuventudes rurales como sujeto de derechos y con ello, avanzar en la implementación de instrumentos normativos de importancia estratégica como la UNDROP y las Directrices Voluntarias para la Gobernanza de la Tenencia De La Tierra, la Pesca y los Bosques. (DVGT).

Juventudes como sujetos de derecho a la tierra y el territorio: avances y desafíos

Del acceso a la tierra a la permanencia digna en el territorio

Tal como se mencionó previamente, el acceso a tierras y los derechos patrimoniales de las juventudes son fundamentales para comprender y avanzar en la garantía de derechos del campesinado con enfoque diferencial; según un estudio adelantado por la FAO en la región del Catatumbo, el 60% de las y los jóvenes no está dispuesto o no está seguro de querer permanecer en sus territorios durante los próximos 10 años, debido principalmente a “la falta de oportunidades, las restricciones en el uso de la tierra y la persistencia del conflicto armado” (FAO, 2025, p. 23). Lo anterior, evidencia la necesidad de abordar de manera integral lo que tradicionalmente se entiende como derecho a la tierra, trascendiendo el simple acceso, a las condiciones para el goce y disfrute del territorio y a la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones sobre lo que ocurre en él, lo que implicaría el fortalecimiento de capacidades para desarrollar sus proyectos de vida. Así lo señala Isabel Toscano, lideresa juvenil del Catatumbo, al mencionar que “hablar del derecho a la tierra es hablar de la posibilidad de permanecer en el territorio sin miedo, de sembrar proyectos de vida sostenibles y de aportar a la paz desde lo local” (Toscano, 2026, p. 77).

Tanto la FAO (2025) como el MADR (2025), coinciden en señalar que entre las situaciones de tenencia de la tierra que enfrentan las juventudes se encuentran la mera tenencia, la herencia como principal mecanismo de acceso, la informalidad, los altos costos de la tierra y las barreras administrativas de acceso a tierras y créditos. Lo anterior evidencia que, si bien se han logrado avances en el reconocimiento jurídico y político de las juventudes, de los que hablaremos más adelante, su efectivo acceso a tierras sigue siendo bajo. Según reportes de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) de las personas incluidas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) a mayo de 2021, solo el 9,3 % eran jóvenes rurales y tan solo 120 títulos fueron entregados a jóvenes, equivalentes a 265 hectáreas (MADR, 2025, p. 24).

Pero la implementación de la política de tierras en el país requiere no solo la revisión y ajuste de procesos y criterios administrativos para el acceso a tierras y créditos para la producción, sino de una revisión profunda sobre el enfoque mismo que la sustenta, especialmente, pero no exclusivamente, en lo que tiene que ver con i) la superación de la comprensión de la tierra como un bien privado, individual y que se usa con fines productivos y ii) la comprensión integral y holística del derecho a la tierra y la participación. A continuación, se profundizará en estos asuntos, que pueden entenderse tanto como desafíos y como oportunidades para la garantía de los derechos de las juventudes rurales.

Superación de la comprensión de la tierra como bien privado e individual

La política de tierras en Colombia ha estado basada en la priorización de la formalización y el acceso a tierras privadas e individuales, lo cual se evidencia en el hecho de que los indicadores de evaluación de esta política se encuentran directamente relacionados con el número de hectáreas tituladas o formalizadas (FAO, 2025, p.26), resaltando el factor productivo de la tierra y dejando de lado elementos sociales y culturales asociados a ella, los cuales son altamente valorados y posicionados por las organizaciones juveniles. Así lo resalta Jenyffer Berbesí, lideresa juvenil, al reconocer que "para nosotros, la tierra no es solo un espacio físico: es identidad, historia y pertenencia." (Berbesí, 2026, p.28)

Las juventudes valoran especialmente la posibilidad de contar con espacios seguros para la participación y para el ejercicio de otros derechos como la educación, la salud, la recreación y el deporte, tales como escuelas, canchas deportivas, casa de la juventud, entre otros espacios, conocidos como Entidades de Derecho Público[57], que aunque generalmente representan pequeñas extensiones de tierras y no impactan de manera directa la producción agropecuaria, poseen un alto valor para el desarrollo territorial y la construcción de paz. Así mismo, las agendas juveniles y los mandatos y declaraciones que las juventudes rurales del país han venido construyendo en los últimos años[58] muestran que al hablar de la relación intrínseca que existe entre jóvenes y tierra es necesario hablar del derecho al goce y conservación tanto de tierras de uso público como las playas, los ríos y los parques, como de bienes comunes como el agua y los bosques.

Estamos entonces ante la necesidad de avanzar en una comprensión amplia y flexible del derecho a la tierra, reconociendo la relevancia de factores identitarios y culturales, priorizando el acceso y formalización de predios de interés comunitario y disponiendo de estrategia efectivas de articulación entre las políticas de reforma agraria y ambiente, tal como recientemente fue exigido por los movimientos sociales en el marco de la Segunda Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICARRD+20) y como habia sido declarado por las juventudes del mundo en espacios como el Foro Global por la Tierra de Juventudes, realizado en 2025, al exigir "garantizar la participación de las juventudes rurales (...) en las políticas públicas ambientales y de ordenamiento territorial..." (FGTJ, 2025, p. 5)

Este último planteamiento, conecta con el segundo asunto a profundizar en este apartado: la comprensión fragmentada del territorio y la realidad que habitan las juventudes rurales, que ha dispuesto de mecanismos de participación igualmente fragmentados y por tanto, ineficaces.

Comprensión integral y holística del derecho a la tierra y la participación.

Uno de los principales retos que enfrentan las juventudes, está relacionado con el hecho de que, por un lado, a menudo la participación juvenil se percibe como un ejercicio pedagógico más que como un derecho democrático vinculante y, por el otro, es restringida a aquellos asuntos que se consideran juveniles, lo cual en ningún caso, implica la concertación, el diálogo y la toma de decisiones sobre el territorio como un espacio sistémico de conexión de esas juventudes con la tierra, el agua y los bosques (FAO, 2025; 2026). Esta segmentación, desconoce la relación intrínseca entre la educación, la recreación y la participación con el derecho de las juventudes a habitar y permanecer en el territorio y con ello, desconoce también la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

---

[57] Institución creada o reconocida por el gobierno orientadas a la prestación de actividades de servicio público, utilidad pública o interés social que benefician a la comunidad. (FAO, 2025b)

[58] Una de las más representativas es la Agenda Global de Juventudes por la Tierra disponible en: https://d3o3cb4w253x5q.cloudfront.net/media/documents/Agenda_global_de_Juventudes_por_la_tierra_ES_1.pdf

Una oportunidad estratégica para la transformación de estas situaciones, reside en la capacidad y posibilidad de que la institucionalidad a cargo de las políticas de desarrollo territorial, agrarias y de tierras en el país, establezcan diálogos reales y efectivos con sectores sociales diversos, y reconozcan, a partir de allí, la existencia de experiencias significativas y aprendizajes útiles para el fortalecimiento del estado social de derecho; establecer diálogos con las juventudes rurales, por ejemplo, resulta fundamental actualmente para comprender las discusiones globales sobre cómo enfrentar las múltiples crisis que vive el mundo y encontrar soluciones situadas y territorializadas a ellas. Así lo resalta Leidy Jaimes, lideresa y experta en asuntos juveniles cuando señala que "Avanzar hacia una gobernanza viva también implica reconocer que las instituciones pueden y deben aprender de las juventudes". (Jaimes, 2026, p. 98) En este sentido, a continuación, se abordarán algunos avances y desafíos relacionados de manera específica con la participación de las juventudes rurales en este tipo de asuntos.

Participación efectiva de juventudes rurales en las políticas públicas agrarias y rurales

Hablar de participación de las juventudes rurales en Colombia lleva necesariamente a hablar de dos sistemas de gobernanza existentes. El primero, el Sistema de participación juvenil, es el mecanismo legítimo para que las juventudes participen en la construcción de las políticas públicas de juventud y ejerzan control sobre su implementación. El segundo, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, es el mecanismo que debe orientar y coordinar las acciones que permitan la materialización de la reforma agraria establecida en la Ley 160 de 1994. Paradójicamente, el primero, aunque más reciente, cuenta con una implementación en el país de más de 10 años que brinda aprendizajes relevantes. El segundo, ha sido recientemente reglamentado y se constituye en una ventana de oportunidad para incorporar de manera efectiva a las juventudes en los asuntos agrarios, siempre y cuando, considere esos aprendizajes se han venido evidenciando desde las experiencias juveniles y territorios.

Sistema de participación juvenil.

La Constitución colombiana exige al Estado garantizar la participación activa de las juventudes en los organismos que tengan a cargo el progreso juvenil y contribuir al fortalecimiento de las asociaciones juveniles (art. 45 y 103); estos mandatos se consolidan en el Estatuto de ciudadanía juvenil[59] que ha creado el Sistema Nacional de Juventudes como mecanismo de fomento a la participación política y social juvenil, promoviendo espacios de diálogo, incidencia y liderazgo en los procesos de desarrollo local. Conformada por tres subsistemas: institucional, de participación y de concertación, tiene su expresión más concreta en la existencia de Enlaces de juventud en las administraciones territoriales y Consejos de Juventud (CJ), Plataformas Juveniles (PJ) y Asambleas de Juventud como espacios de participación.

Entre los principales avances para la participación efectiva de las juventudes rurales en este Sistema se destaca la existencia de curules especiales dentro de los CJ donde campesinado, pueblos étnicos y víctimas del conflicto armado acceden a mecanismos de representación. Así mismo, el avance que los procesos y organizaciones juveniles han tenido en la construcción de sus agendas desde los diferentes niveles territoriales, consolidando visiones conjuntas sobre juventudes y territorio y constituyéndose en puntos de partida sólidos para la incidencia ante la institucionalidad pública; asuntos como la sostenibilidad ambiental, la garantía de espacios seguros para el ejercicio de los derechos y la participación, el acceso a educación pertinente y contextualizada y condiciones de emprendimiento y empleabilidad, son algunos que aparecen como recurrentes dentro de estas agendas y que se encuentran directamente relacionados tanto con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como con la consolidación de sistemas de gobernanza territorial sostenibles necesarios para la garantía de los derechos del campesinado FAO (2025; 2026).

---

[59] Establecido a través de la Ley 1622 de 2013 y Ley 1885 de 2018.

Entre los desafíos, por su parte, se debe resaltar las dificultades que siguen enfrentando de manera especial las y los consejeros juveniles que habitan la ruralidad para participar activamente en las actividades que se desarrollan, tanto por costos y tiempos de desplazamiento requeridos como por dificultades de conectividad. Esto sitúa a las juventudes rurales en una clara desventaja frente a otras representaciones juveniles, especialmente aquellas adscritas a partidos políticos tradicionales, muchos de los cuales cuentan con apoyos de elites políticas regionales, llevando a una subrepresentación física y programática de lo rural en los espacios de incidencia; esto se articula con lo mencionado en el Conpes 4184 sobre como las juventudes rurales participan menos de los mecanismos formales para la toma de decisiones, representado, según USAID & ACDI/VOCA (como se citó en Conpes, 2026, p.94), en que el 86,5 % de los jóvenes en zonas rurales manifiesta desconocer las instancias municipales de participación juvenil.

Finalmente, se resalta el hecho de que, a pesar de que cada vez las agendas juveniles son más robustas e integrales, desde una mirada tradicional del Sistema de participación juvenil se considera a los CJ, PJ y Asambleas juveniles como escenarios para discutir y concertar las políticas y programas de juventud, circunscribiendo esto a lo relacionado con la recreación y el deporte, la educación, la salud sexual y reproductiva, la prevención del consumo de sustancias psicoactiva, entre otros asuntos fundamentales pero restrictivos, dejando por fuera las discusiones sobre el ordenamiento y la gestión integral del territorio.

Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR)

El SINRADR es un mecanismo para orientar y coordinar las acciones que permitan la materialización de la reforma agraria de la Ley 160 de 1994; luego de casi tres décadas[60] se ha avanzado en su reglamentación y puesto en marcha por el Gobierno Nacional a través de 8 subsistemas relacionados con dimensiones claves para impulsar una reforma agraria integral de tierras y desarrollo rural.

Este hito normativo presenta avances relevantes relacionados con la creación y puesta en funcionamiento de más de 450 Comités Municipales y 14 Comités Departamentales de Reforma Agraria como instancia de participación básica para el funcionamiento del SINRADR (ANT, 2025) y la expedición de la Ley 2539 de 2025 que garantiza la inclusión de las juventudes rurales en este y evidencia su visibilización y posicionamiento como actores fundamentales para la reforma agraria. Además de definir a las juventudes rurales, esta ley dispone de medidas específicas relacionadas con el acceso progresivo a la tierra, insta a que diferentes entidades promuevan su inclusión productiva y decreta medidas necesarias para la gestión diferencial de la reforma agraria como el establecimiento de un trazador presupuestal de juventudes rurales y el fortalecimiento de la gobernanza juvenil del territorio garantizando la participación, la concertación y el diálogo social con las juventudes, promoviendo y fortaleciendo los procesos organizativos y la asociatividad.

---

[60] A través la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 1406 de 2023.

Aunado a este esfuerzo normativo, actualmente el MADR, avanza en la concertación de lineamientos de política para la creación de la Comisión Intersectorial de Alto Nivel para el fortalecimiento de la participación de las juventudes rurales dentro del SINRADR; según el ministerio, esta comisión sería un órgano autónomo, deliberativo, decisorio y ejecutivo, conformado por procesos autónomos, democráticos y territoriales por parte de las propias organizaciones juveniles que permita contar con un espacio para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y otros asuntos que afectan sus territorios, condiciones de vida y derechos (MADR, 2025b). En este mismo sentido, se avanza en la construcción de políticas públicas como la de Juventudes Rurales y la Política Pública de Agroecología, las cuales plantean ejes estratégicos de acción para lograr contar con una mirada diferencial rural complementaria a la Política Pública de Juventud existente[61] y generar mecanismos para que las organizaciones de juventudes participen en escenarios claves para el desarrollo rural como la Mesa Nacional de Agroecología.

El principal desafío que enfrenta este Sistema y la implementación efectiva de los desarrollos normativos relacionados, en términos de la garantía de la participación de las juventudes rurales, es la armonización del reconocimiento jurídico con la incidencia efectiva en la toma de decisiones, para lo cual es necesario revisar y fortalecer los sistemas de gobernanza territorial existentes en el sentido de abrir y diversificar las voces que inciden y toman decisiones; para esto, es necesario generar condiciones para que esas voces, altamente vulnerables, puedan acceder a los espacios de participación y cuenten con condiciones de seguridad y protección a su integridad física.

Así mismo, y de manera complementaria, debe resaltarse que los avances y desafíos evidenciados hasta ahora solo pueden ser abordados y transformados en oportunidades para la garantía de proyectos de vida individuales y colectivos basados en la dignidad, si desde las políticas de desarrollo territorial y agrarias se reconoce la importancia de incorporar un enfoque territorial que reconozca y fortalezca las capacidades y experiencias significativas que existen en los territorios y, a partir de allí, estructure estrategias integrales de acceso a derechos donde las comunidades, y sus juventudes, son reconocidos como sujetos políticos transformadores y con agencia para construir sistemas de gobernanza territorial más sostenibles y equitativos.

Así lo plantea Leidy Jaimes, al señalar que la incidencia juvenil no se reduce a la presencia simbólica en los espacios de decisión sino que “requiere crear nuevos mecanismos y dinamizar los mecanismos existentes, como la Plataforma Municipal y los Consejos de Juventud, dotándolos de recursos, autonomía y herramientas reales de influencia.”. (Jaimes, 2026, p. 81)

Conclusiones y recomendaciones para la garantía de los derechos de las juventudes rurales.

Dos dimensiones son fundamentales para el reconocimiento efectivo de las juventudes como sujetos de derecho a la tierra y al territorio en el marco de la implementación de la UNDROP y la garantía de los DESCA: el acceso a la tierra y a otros recursos, y el control efectivo sobre lo que ocurre en ella, desde una concepción holística e integradora del territorio.

---

[61] Establecida en el Documento CONPES 4040, Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud.

En materia de acceso, es necesario revisar conceptualmente la política de tierras y ajustar los procesos y criterios administrativos, superando la visión de la tierra como factor productivo y bien privado e individual. Esto implica reconocer su dimensión sociocultural, así como fortalecer la articulación entre las políticas de reforma agraria y ambientales desde un enfoque integral del derecho a la tierra. Asimismo, se requiere ampliar la comprensión del control efectivo de la tierra, reconociendo la participación juvenil como un derecho democrático vinculante que implica concertación, diálogo y toma de decisiones sobre el territorio, desde una perspectiva sistémica que vincula la vida de las juventudes con el espacio que habitan.

Esta mirada sistémica contribuye a enfrentar las múltiples formas de discriminación en el campo que afectan a las juventudes (art.2 de la UNDROP) y a promover sistemas de gobernanza de la tierra basados en la participación, la equidad y la justicia (directriz 3b en DVGT).

De acuerdo con lo anterior, se plantean algunas recomendaciones útiles a la estructuración de la política pública de juventud rural y a la implementación de los instrumentos normativos vigentes. De acuerdo a lo manifestado por las mismas organizaciones juveniles, a partir de sus aprendizajes, es necesario avanzar en (ILC y FAO, 2026):

Armonización institucional y normativa

- Generar estrategias de articulación entre los Sistemas de gobernanza existentes, permitiendo armonizar marcos normativos e institucionales y abordar de manera integral y transversal los asuntos de juventudes.

- Diseñar estrategia de incorporación del enfoque de juventudes y género en la conformación de los Comités de Reforma Agraria y la reactivación de los Consejos de Desarrollo Rural del país, al ser estos la base del SNRADR. Esto requiere evidenciar y fortalecer puentes para la gobernanza territorial entre las organizaciones juveniles y las organizaciones campesinas y étnicas.

- Entidades del nivel nacional y competentes del sector rural como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deben activar su rol de articulación en torno a las agendas juveniles y las apuestas territoriales, lo que incluye apuestas de otros sectores de la sociedad civil y la institucionalidad pública.

Implementación de políticas y programas

- Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo a la implementación de las políticas y programas para la participación juvenil, permitiendo evidenciar el real impacto en el aumento a la participación de las juventudes rurales. En este mismo sentido, es necesario establecer metas e indicadores diferenciales dentro de las políticas de tierras y agrarias, que permitan garantizar las acciones afirmativas y transformadoras requeridas y monitorear el efectivo goce de los derechos por parte de las y los jóvenes rurales.

- Fortalecer las capacidades de la institucionalidad agraria y de tierras (MADR, ANT, ADR, IGAC) y estructurar lineamientos claros que permitan incorporar enfoques diferenciales en sus acciones. Lo anterior, debería permitir que se garantice el establecimiento de metas e indicadores diferenciales en los planes misionales y se fomente la participación juvenil en procesos de ordenamiento territorial, catastro multipropósito y el ordenamiento social de la propiedad rural. De la misma manera, la institucionalidad a cargo de los asuntos de juventudes (Minigualdad) deberán fortalecer su enfoque territorial y diferencial al fortalecer su accionar en torno a las juventudes rurales y garantizar un abordaje integral e incluyente de la Política Pública de Juventudes.

- Desarrollar rutas y mecanismos que prioricen y reconozcan las especificidades del ciclo vital de las juventudes y simplifiquen procesos de acceso y formalización de tierras, incluyendo aquellas de interés comunitario. Si bien, varios de estos asuntos son abordados por la reciente expedida Política Pública de Reforma Agraria (Conpes 4184 de 2026), específicamente en temas de acceso a tierras pareciera aún pendiente una mirada diferencial.

Participación

- Disposición de recursos para la garantía de participación, específicamente en lo que tiene que ver con la financiación de condiciones básicas para el desarrollo y participación de las sesiones de los Consejos de Juventud y las Asambleas juveniles dispuestas en la ley, así como las Asambleas populares propuestas en los nuevos esquemas.

- Generar mecanismos de sostenibilidad y legitimidad de los espacios de participación tanto garantizando su apropiación social como su mantenimiento en el tiempo ante cambios políticos.

- Comprender la diversidad que fundamenta el concepto de juventudes rurales, donde campesinado, pueblos étnicos, pescadores se interconectan generacionalmente y pueden construir análisis y propuestas de abordaje integral de los asuntos que les afectan. En este mismo sentido, es clave incorporar el enfoque de género e interseccional, garantizando participación equitativa y paritaria de mujeres y población LGBTIQ+ en los escenarios de participación juvenil y en los escenarios de diálogo territorial donde estas juventudes participan.

- Abordaje y disposición de mecanismos y rutas de protección que permitan la participación juvenil en contextos históricamente marcados por el conflicto armado.

- Fortalecimiento de los mecanismos de elección popular en pro de garantizar que los procesos y organizaciones de jóvenes rurales puedan aumentar su participación en espacios como los Consejos de Juventud, avanzando con ello en la incorporación del enfoque territorial en las agendas juveniles de los diferentes niveles territoriales.

Referencias

ANT (2025) Reforma Agraria histórica: Gobierno nacional ha formalizado 1.5 millones de hectáreas, y marca un antes y un después en el acceso a tierras en Colombia.
https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/reforma-agraria-historica-gobierno-nacional-ha-formalizado-1-5-millones-de-hectareas-y-marca-un-antes-y-un-despues-en-el-acceso-a-tierras-en-colombia

Beberbesí, J. (2026) Juventudes, territorio y paz: una voz desde El Zulia. Tierra, Juventud y Paz. 277-29
https://areatenencia.fao.org.co/wp-content/uploads/2026/02/TIERRA-JUVENTUD-Y-PAZ-WEB.pdf

CONPES (2026) Documento 4184. Política De Reforma Agraria: Redistribución De Tierras Y Aguas Para La Producción Y El Cuidado De La Vida. Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4184.pdf

Decreto 1406 de 2023. (2023, agosto 29) Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=217750

FAO et al. (2026)3 La Situación de la Tenencia y la Gobernanza de la Tierra. Resumen.
https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b7824db4-5d33-49ef-a54f-cd54a3763c1e/content

FAO (2026) Tierra, Juventud y Paz. Relatos y aprendizajes para la gobernanza desde el proyecto Impulso Juvenil: Transformando el Territorio en Norte de Santander.
https://areatenencia.fao.org.co/wp-content/uploads/2026/02/TIERRA-JUVENTUD-Y-PAZ-WEB.pdf

FAO (2025) Transformación territorial y gobernanza en el Catatumbo: diagnóstico, propuestas y acciones para fortalecer la participación juvenil en el desarrollo sostenible. https://areatenencia.fao.org.co/wp-content/uploads/2026/03/CARTILLA-1-ESP-Transformacion-territorial-y-gobernanza.pdf

FAO (2025b) Juventudes en Norte de Santander Construyendo Espacios para la Participación. Implementación de la Hoja de Ruta participativa para la titulación/formalización de EDP. https://areatenencia.fao.org.co/ModulosPersonalizados/Implementacio%CC%81n%20de%20la%20Hoja%20de%20Ruta%20participativa%20EDP/inicio.html

FAO (2012) Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. https://www.fao.org/4/i2801s/i2801s.pdf

FGTJ (2025) Agenda Global de Juventudes por la Tierra.
https://d3o3cb4w253x5q.cloudfront.net/media/documents/Agenda_global_de_Juventudes_por_la_tierra_ES_1.pdf

ILC y FAO (2026). Hacia una reforma agraria con las juventudes: propuesta para una gobernanza inclusiva y efectiva [conferencia]. Segunda Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Cartagena, Colombia. 24 de febrero.

Jaimes, L. (2026) Juntos y revueltos: Articulaciones para una gobernanza viva. Tierra, Juventud y Paz. 80-85 https://areatenencia.fao.org.co/wp-content/uploads/2026/02/TIERRA-JUVENTUD-Y-PAZ-WEB.pdf

Ley 2539 de 2025. (2025, agosto 27) Congreso de la República.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=262696

Ley 2294 de 2023. (2023, mayo 19) Congreso de la República.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

Ley 1885 de 2018. (2028, marzo 1) Congreso de la República.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85540

Ley 1622 de 2013 (2013, abril 29) Congreso de la República.
https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52971

MADR (2025) Política Pública Sectorial Para Las Juventudes Rurales, Campesinas Y De La Pesca. https://qr.view.page/uploads/pdf/31Lh1F_254638453dd26060.pdf

MADR (2025b) Lineamientos de política para la creación de la comisión intersectorial de las juventudes rurales. Dirección de la mujer rural.

ONU (2018) Declaración de Derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales (UNDROP). Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de septiembre de 2018. Consejo de Derechos Humanos. https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf

Procasur, et al. (2016) Acceso a tierra y estrategias de vida de los jóvenes rurales. Estudio comparativo. http://www.landaccessforum.org/wp-content/uploads/2016/01/Acceso-a-la-tierra-PROCASUR-.pdf

Toscano, I. (2026). Procesos de incidencia, agendas juveniles y construcción de paz en el Catatumbo. Tierra, Juventud y Paz. 76-79 https://areatenencia.fao.org.co/wp-content/uploads/2026/02/TIERRA-JUVENTUD-Y-PAZ-WEB.pdf

Capítulo 7

Avances en el reconocimiento cultural y acceso a bienes culturales del campesinado en Colombia

Catalina Serrano [62]

El presente documento analiza los avances del Estado colombiano en el reconocimiento cultural y en el acceso del campesinado a bienes y servicios culturales, en el marco de su reciente reconocimiento como sujeto de especial protección constitucional. Este logro, impulsado por las reivindicaciones históricas del movimiento campesino a nivel nacional e internacional, abre nuevas posibilidades y desafíos para la garantía integral de sus derechos, y marca un hito en las relaciones entre el Estado y el campesinado mediante el desarrollo de acciones orientadas a superar las brechas históricas de desigualdad que han afectado a esta población.

En este contexto, el documento busca examinar cómo se configura el reconocimiento diferencial del campesinado y el alcance de sus derechos culturales. Para ello, se parte de una revisión de las dinámicas históricas que han producido formas de discriminación cultural, así como de la relación entre las dimensiones cultural, económica y política.

Posteriormente, se analizan instrumentos internacionales de derechos humanos y de derechos campesinos, junto con desarrollos relevantes de la jurisprudencia nacional, con el fin de construir una comprensión integral de los derechos culturales y de su carácter indivisible e interdependiente con otros derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Finalmente, se identifican avances normativos y de política pública, y se formulan recomendaciones para la materialización de estos derechos en Colombia.

Estigmatización del campesinado

A lo largo de diferentes momentos de su historia de consolidación, el Estado colombiano les ha dado un lugar particular a los sectores rurales en su relato de nación, generando toda una serie de representaciones e imaginarios sobre sus habitantes, sus culturas y su porvenir. De acuerdo con Maité Yie (2022), a partir de la mitad del siglo XX el Estado estableció una mirada folclorizante, clasista y racializada sobre el campesino.

Desde esta perspectiva, el campesinado fue frecuentemente concebido como un actor social anclado al pasado que, mediante una adecuada conducción, podría dejar atrás su supuesto rezago e integrarse al proyecto de modernización del país (Yie, 2022). A lo largo de la historia, las poblaciones campesinas han enfrentado procesos persistentes de desconocimiento y deslegitimación de sus formas de relación con el territorio, de sus lógicas productivas y de sus horizontes políticos.

---

[62] Antropóloga y magister en ciencias sociales, desarrollo, agricultura y sociedad de la Universidad Federal de Rio de Janeiro.

Este fenómeno no se ha limitado al plano discursivo: también se ha materializado en políticas e intervenciones de desarrollo que ignoraron su presencia y sus formas de organización, así como en fenómenos de estigmatización y criminalización, con un fuerte impacto sobre sus derechos humanos en el marco del conflicto armado, lo que se encaminó a debilitar su capacidad de incidencia política y a invisibilizar sus propuestas y reivindicaciones colectivas (Bautista Revelo et al., 2022).

Desde los centros urbanos se han establecido toda una serie de representaciones sobre campesinos y campesinas, que oscilan entre la desvalorización (en la que aparecen como sujetos ociosos, ignorantes, violentos o depredadores ambientales), y la idealización romántica del mundo rural. Categorías como la de "colono" en contextos de frontera agraria, han implicado el despojo simbólico de la identidad campesina, situando a estas poblaciones como marginales, sobrantes del orden social, o como habitantes de territorios "sin ley" (Ramírez, 2021).

Por otra parte, ciertas visiones nostálgicas del campo pueden generar solidaridades entre lo urbano y lo rural, pero también tienden a folclorizar o infantilizar al campesinado, representándolo como parte de un paisaje idealizado, desprovisto de agencia política y autonomía (Rey, 2024).

Estas dinámicas han incidido en la manera en que se diseñan e implementan políticas públicas y pueden reproducir prácticas institucionales inadecuadas o actitudes de desvalorización hacia esta población por parte de servidores públicos, como ha sido denunciado en múltiples ocasiones por comunidades campesinas.

Lo anteriormente descrito entra en tensión con los principales contenidos sobre derechos culturales, elaborados por diferentes instrumentos internacionales, en los que se reconoce la vinculación entre éstos y la igualdad y dignidad humanas, la centralidad del libre y pleno desarrollo de la identidad cultural, la libertad de opinión y acceso a la información para la participación.

Derechos culturales del campesinado en Colombia

Con el Acto Legislativo 01 de 2023, el cual modifica los artículos 63, 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia, el campesinado pasa a ser reconocido como un sujeto de especial protección constitucional, lo que implica por parte del Estado la obligación de implementar acciones afirmativas destinadas a prevenir situaciones de discriminación y a promover medidas que favorezcan a poblaciones que históricamente han enfrentado condiciones de desigualdad estructural.

Previo a la modificación del artículo 64, la jurisprudencia había desarrollado en varias ocasiones el mandato constitucional de protección especial del campesinado, reconociendo circunstancias específicas como su nivel de marginalización socioeconómica, el reconocimiento de la vulnerabilidad de algunos sectores del campesinado como víctimas y madres cabeza de familia, y la dependencia que el campesinado tiene de los recursos naturales y especialmente de la tierra, no sólo para su subsistencia, sino para su identidad cultural (Güiza et al., 2020) (Corte Constitucional, 2023b) (Corte Constitucional, 2023a).

De igual forma, el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos es resultado de décadas de acción colectiva encaminada a posicionar esta categoría en el ámbito estatal y a abrir caminos para el acceso efectivo a derechos y espacios de participación (Yie, 2022). En esta línea, en 2017 distintas organizaciones interpusieron una acción de tutela con el fin de que los instrumentos estadísticos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) incorporaran la categoría “campesino”.

Mediante el fallo STP 2028 de 2018 la Corte Suprema de Justicia ordenó a varias entidades del Estado adelantar estudios que permitieran delimitar conceptualmente al campesinado, cuantificar esta población y generar insumos para la formulación de políticas públicas orientadas a garantizar su derecho a la igualdad material (Corte Suprema de Justicia, 2018).

Como parte del cumplimiento de esta decisión, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) convocó una comisión de expertos que elaboró el Documento técnico para la definición, caracterización y medición del campesinado (Saade Granados, 2020), en el que se definen cuatro dimensiones centrales para la comprensión del campesinado: dimensión cultural, dimensión territorial, dimensión organizativa y dimensión productiva.

De cara a la dimensión cultural, se reconoce el sentido colectivo de las formas de organización y reproducción de la vida del campesinado, así como su carácter intercultural. En este sentido, la dimensión cultural contempla, formas de identificación compartidas a través de tradiciones, conocimientos y memorias, asimismo, reconoce el contenido simbólico a través del que se genera cohesión social, el cual está presente en la vida cotidiana. La cultura, en sí misma, es dinámica, se encuentra en constante transformación y se transmite de forma intergeneracional (Saade Granados, 2020).

Con respecto al desarrollo de la cultura en la Constitución Política, ésta se configura como un principio, un valor y un derecho constitucional. En su carácter de derecho, genera para el Estado las obligaciones de respetar, promover y proteger la participación, acceso y contribución de todos a la cultura. Bajo está acepción, los derechos culturales están vinculados con el principio de igualdad y no discriminación, así como con el derecho a la educación (Corte Constitucional, 1992) (Corte Constitucional, 1999) (Corte Constitucional, 2010).

Las consideraciones de la Corte Constitucional sobre los derechos culturales se nutren de referentes internacionales como la Observación General No. 21 (2009) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que desarrolla el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), relativo al derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

Esta Observación establece que los derechos culturales son universales, indivisibles e interdependientes, y que pueden ejercerse de forma individual o colectiva. Asimismo, identifica tres componentes del derecho a participar en la vida cultural: participación, acceso y contribución. La participación implica el derecho de toda persona a elegir su identidad cultural, identificarse con diversas comunidades, ejercer sus prácticas culturales y desarrollar y compartir conocimientos y expresiones culturales.

El acceso se refiere a la posibilidad de conocer la propia cultura y la de otros mediante la educación, la información y diversos medios de comunicación, así como a mantener estilos de vida asociados al uso de bienes y recursos culturales, como la tierra, el lenguaje o el patrimonio cultural. Por su parte, la contribución comprende el derecho a aportar a la creación de manifestaciones culturales y a participar en el desarrollo de la comunidad y en la formulación de políticas que inciden en el ejercicio de estos derechos.

La Observación también establece límites al ejercicio de los derechos culturales, al señalar que estos no pueden invocarse para justificar prácticas que vulneren otros derechos humanos. En concordancia con este principio, la Corte Constitucional ha indicado que el Estado tiene tres obligaciones fundamentales frente al derecho a participar en la vida cultural: respetar las prácticas culturales, absteniéndose de interferir en ellas; protegerlas frente a posibles afectaciones por parte de terceros; y cumplir mediante la adopción de acciones positivas, como el diseño de políticas públicas, la asignación de recursos y la implementación de medidas legislativas orientadas a su garantía.

Estas consideraciones adquieren especial relevancia en contextos marcados por desigualdades de género o por situaciones de violencia contra las mujeres. La Relatora Especial sobre los Derechos Culturales ha señalado que "la desigualdad cultural de las mujeres, junto con las desigualdades económicas y sociales, impide o dificulta el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, su autonomía personal y su capacidad de participar en la vida política de su comunidad o país" (Shaheed, 2012, p. 7).

De esta forma, resulta fundamental promover procesos de transformación cultural y, cuando sea necesario, establecer límites al ejercicio de los derechos culturales, con el fin de garantizar la protección y el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

De esta forma, la Observación General No 21 establece unos contenidos iniciales que son claves para la comprensión de los derechos culturales del campesinado, estos sin embargo deben hacerse específicos para el caso del campesinado colombiano, a través de su diálogo con otros referentes internacionales y nacionales, así como de las reivindicaciones de este sector de la sociedad civil.

Un segundo referente a nivel internacional central es la Declaración de las Naciones Unidas sobre Campesinos y otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (UNDROP, por sus siglas en inglés), cuyo capítulo 26 establece:

(i) Los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales tienen derecho a disfrutar de su propia cultura y a desarrollar libremente su desarrollo cultural, sin interferencia ni ninguna forma de discriminación. También tienen derecho a mantener, expresar, controlar, proteger y desarrollar sus conocimientos tradicionales y locales, como formas de vida, métodos de producción o tecnología, o costumbres y tradiciones. Nadie podrá invocar los derechos culturales para infringir los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni limitar su alcance.
(ii) Los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales tienen el derecho, individual y/o colectivamente, en asociación con otros o como comunidad, de expresar sus costumbres locales, idiomas, cultura, religiones, literatura y arte, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos.
(iii) Los Estados respetarán y tomarán medidas para reconocer y proteger los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales en relación con sus conocimientos tradicionales, y eliminarán la discriminación contra los conocimientos, prácticas y tecnologías tradicionales de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales (Organización de las Naciones Unidas, 2018, pág. 17).

La interdependencia de los derechos culturales campesinos

De esta manera, los tres componentes del derecho a la cultura: participación, acceso y contribución, adquieren particularidades específicas en el caso del campesinado colombiano. Su análisis, debe realizarse a la luz del principio de interdependencia de los derechos humanos, que reconoce la relación estrecha entre los distintos derechos y la necesidad de garantizar su ejercicio de manera integral.

En el marco de los contenidos de participación y contribución, también pueden vincularse otros elementos contemplados en la UNDROP, como el reconocimiento del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencias (artículo 8). En este contexto, el principio de igualdad y no discriminación adquiere una especial relevancia. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el campesinado es titular del derecho a la igualdad, tanto frente a tratos diferenciados injustificados como frente a la ausencia de medidas diferenciadas cuando sus condiciones particulares así lo requieren (Corte Constitucional, 2016).

En concordancia con la Observación General No. 20 del Comité DESC (2009a), referente a la no discriminación, los Estados no solo deben prohibirla, sino también adoptar políticas públicas, asignaciones presupuestales y procesos de formación institucional orientados a erradicar prácticas y prejuicios que reproduzcan ideas de superioridad o inferioridad hacia determinados grupos sociales.

De cara a su derecho a contribuir la UNDROP consagra el derecho a participar y aportar en la formulación de políticas públicas relacionadas con el cambio climático, a partir de sus saberes y prácticas tradicionales (artículo 18). El reconocimiento de los derechos culturales del campesinado se vincula igualmente con el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la soberanía alimentaria implica el derecho de las comunidades a decidir qué producir, cómo hacerlo y qué consumir, integrando dimensiones de autonomía, conocimiento tradicional y control sobre los sistemas de producción alimentaria (Corte Constitucional, 2023a).

Complementariamente, la UNDROP establece la responsabilidad de los Estados de adoptar medidas orientadas a salvaguardar los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales del campesinado (artículo 20). Finalmente, se incluyen disposiciones relativas al derecho a utilizar, preservar y desarrollar sus sistemas de medicina tradicional (artículo 23).

En cuanto al acceso a bienes culturales, debe reconocerse la relación fundamental que estas poblaciones tienen con la tierra, el agua y la naturaleza, recursos de los cuales dependen sus medios de vida, sus prácticas productivas y la reproducción de sus formas culturales. La Corte Constitucional ha reconocido que la relación del campesinado con el territorio trasciende su dimensión económica, pues se encuentra vinculada a proyectos de vida, identidades culturales y formas de organización social (Corte Constitucional, 2023b).

Este enfoque ha llevado también al reconocimiento de la noción de derechos bioculturales, que resalta la estrecha relación entre las comunidades humanas y los ecosistemas que habitan. Desde esta perspectiva, la protección de la biodiversidad y de los territorios rurales se encuentra ligada a la preservación de prácticas culturales, conocimientos tradicionales y modos de vida (Corte Constitucional, 2016b).

Sumado a lo anterior, el acceso a bienes culturales para el caso campesino contempla la educación, la comunicación y el acceso a la información. Nuevamente, la UNDROP reconoce el derecho de las poblaciones campesinas a acceder a información veraz, pertinente y oportuna mediante medios y formatos compatibles con sus propios referentes culturales (artículo 11), así como a acceder a procesos educativos que respeten y se articulen con sus contextos culturales (artículo 25). De acuerdo con la Observación General No. 13 del Comité DESC (1999), los sistemas educativos deben contar con pertinencia cultural, adaptarse a los contextos territoriales y reconocer la diversidad de saberes y prácticas de las comunidades.

Avances en el reconocimiento cultural del campesinado

Entre los principales avances en materia de reconocimiento cultural y acceso a bienes culturales para el campesinado se destaca el proceso de formulación de la Política Pública de Culturas Campesinas, liderado por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

Desde 2023 hasta 2025 se han realizado encuentros regionales con organizaciones y comunidades campesinas, así como un Encuentro Nacional por las Culturas Campesinas, orientados a recoger insumos para la construcción de la política (Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, 2026). Este proceso también ha incluido espacios de diálogo con la academia y discusiones en escenarios internacionales, como la COP-16, sobre la relación entre culturas campesinas, biodiversidad y cuidado de la naturaleza, en concertación con la Comisión Mixta de Asuntos Campesinos.

La política busca reconocer y promover los derechos culturales del campesinado y reivindicar sus culturas como parte fundamental de la diversidad cultural del país. Asimismo, pretende fortalecer su participación política, contribuir a su empoderamiento económico y avanzar en la reducción de brechas de desigualdad, estigmatización y violencias asociadas a su pertenencia identitaria (Dirección de Poblaciones, 2025).

Entre sus líneas de acción se encuentran la protección y salvaguarda de las expresiones culturales campesinas; el fortalecimiento de los procesos artísticos, culturales y organizativos en los territorios rurales; la promoción del reconocimiento social del campesinado y de la inclusión de mujeres, niños, niñas, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad y población LGBTIQ+ en los procesos culturales (Dirección de Poblaciones, 2025).

También contempla el fortalecimiento de la participación del campesinado, especialmente de las mujeres, en los mecanismos del sector cultura, el reconocimiento de los sistemas de conocimiento y territorialidades campesinas, la difusión de las artes y culturas campesinas, y el impulso de programas de memoria campesina que visibilicen las luchas sociales y promuevan nuevos imaginarios sobre la vida rural. Asimismo, propone fortalecer las economías culturales campesinas y mejorar la infraestructura y la articulación institucional para el desarrollo de procesos culturales en los territorios (Dirección de Poblaciones, 2025).

La política ha finalizado su fase de formulación y se espera que inicie su implementación. Su enfoque reconoce que la garantía de los derechos culturales campesinos requiere la acción articulada de múltiples instituciones del Estado, más allá del sector cultura, con el fin de asegurar la pertinencia y adaptabilidad de las políticas dirigidas al mundo rural.

En este orden de ideas, es posible identificar avances claves en instrumentos normativos y programas que contemplan el reconocimiento y respeto de la dimensión cultural del campesinado, así como la garantía de sus derechos culturales. Uno de ellos, es la reciente promulgación de la Ley 2462 de 2025 por medio de la cual se adoptan medidas afirmativas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca.

La ley reconoce a las mujeres rurales, campesinas y de la pesca como sujetas cuyos sistemas de vida se organizan alrededor de la cultura rural. Entre sus fines se destacan el reconocimiento y la valoración de los saberes y conocimientos tradicionales de las mujeres rurales y de la pesca, la visibilización de sus aportes a la economía nacional, la garantía de igualdad de trato y la eliminación de cualquier forma de discriminación, así como el fortalecimiento de la prevención y atención de las violencias basadas en género.

En relación con el acceso a bienes culturales la ley resalta la importancia de difundir la oferta institucional dirigida a las mujeres rurales mediante una estrategia liderada por el Ministerio de la Igualdad y Equidad y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La norma también reconoce el papel de las mujeres en el uso y aprovechamiento de los predios rurales, estableciendo que sus actividades productivas y de cuidado sean consideradas en los procesos de acceso y formalización de tierras, así como en la formulación de proyectos productivos, con especial atención a mujeres de bajos recursos, en condición de discapacidad o vinculadas a economías del cuidado.

En el ámbito educativo, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales deberán promover servicios de educación rural en los niveles formal, no formal e informal, incluyendo educación superior y formación tecnológica, con el fin de ampliar de manera equitativa las oportunidades de formación técnica para las mujeres rurales.

En esta línea, el Plan Especial de Educación Rural deberá incorporar la preservación de sus prácticas culturales y organizativas, así como impulsar la tecnificación de actividades rurales, la formación en áreas STEM[63] y la profesionalización de las labores de cuidado. También se prevé la implementación de un plan de acción para reducir la deserción educativa de las mujeres rurales en todos los niveles.

Adicionalmente, la ley promueve el fortalecimiento de programas de deporte, recreación social y formación comunitaria liderados por el Ministerio del Deporte y las entidades territoriales. Finalmente, la ley impulsa la participación de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca en diferentes órganos de decisión, planeación y seguimiento a nivel territorial, fortaleciendo su incidencia en los procesos de desarrollo rural.

Asimismo, se destaca la Política Pública de Gestión Comunitaria del Agua y Saneamiento Básico, Decreto 960 de 2025 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio. El cual reconoce por primera vez a las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico y establece unos instrumentos para su fomento y fortalecimiento organizativo.

Este decreto propone un trato diferencial de acuerdo con el modelo de gestión, la territorialidad y las características propias de cada comunidad, lo que constituye un logro importante para el movimiento campesino tras varios años de denuncia, por las imposiciones administrativas y técnicas, a través de las que, de acuerdo con sus denuncias, se ha perseguido a los acueductos comunitarios, desconociendo las características culturales colectivas de manejo del agua, e imponiendo criterios técnicos y racionalidades administrativas que acaban fomentando el cierre de los acueductos comunitarios.

---

[53] Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, STEM, por sus iniciales en inglés.

Así como estás, es posible mencionar otras iniciativas como CampeSena, enfocada en el fortalecimiento de las capacidades productivas, asociativas y de comercialización del campesinado desde un enfoque de transición hacia la agroecología y poniendo en marcha pedagogías campesino/a a campesina/o, así como programas que reconocen los saberes propios campesinos a través de la certificación por competencias laborales y la extensión campesina y popular (Londoño, 2026).

De igual manera, se destacan la Política Pública de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, Resolución 464 de 2017, y la Política Pública de Agroecología, Resolución 331 de 2024, esta última orientada por la transformación productiva, la soberanía alimentaria, el buen vivir y la conservación de la biodiversidad, y en cuya estrategia de territorialización prioriza la participación de organizaciones sociales.

Conclusiones y recomendaciones.

Aunque los avances descritos son claves, y se adaptan a los contenidos descritos para los derechos culturales del campesinado, resulta central la destinación de recursos financieros, políticos y técnicos que acompañen los planes de implementación de las políticas públicas formuladas. Pese a los avances, persisten en los territorios importantes déficits en educación, vías, internet, atención institucional e igualdad social y material para el campesinado.

Reconociendo que la garantía de los derechos culturales no corresponde exclusivamente a las entidades del sector cultura, sino que debe transversalizar la acción de toda la institucionalidad del Estado, resulta fundamental que la dimensión cultural del campesinado sea reconocida y considerada por entidades del sector salud, educación, y particularmente en el sector ambiental.

Lo anterior como respuesta a las demandas del movimiento campesino por el reconocimiento de una dimensión ambiental del campesinado que valore sus prácticas culturales y saberes propios, a través de los cuales estas comunidades construyan sus formas de subsistencia en estrecha relación con su entorno natural y las cuales pueden ser un aporte importante de cara a la crisis climática.

Asimismo, la garantía del derecho a participar en la vida cultural implica que el Estado debe respetar las prácticas colectivas vinculadas al entorno natural, absteniéndose de adoptar acciones institucionales que las desconozcan, restrinjan o afecten su continuidad.

La garantía de los derechos culturales del campesinado debe incorporar un enfoque diferencial que reconozca la diversidad de sujetos que conforman las comunidades rurales. En este sentido, las políticas y medidas orientadas a promover la participación en la vida cultural deben considerar las condiciones particulares de mujeres, infancias, juventudes y personas mayores, atendiendo a las desigualdades y barreras específicas que enfrentan.

Siguiendo las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el Estado debe adoptar medidas para prevenir y erradicar la discriminación. Entre ellas se encuentra la expedición de normas que la prohíban de manera expresa, la implementación de planes orientados a combatirla y la formación de funcionarios públicos en los principios de igualdad y no discriminación.

Por último, la garantía de los derechos culturales en sus componentes de participación, acceso y contribución, debe estar orientada a reconocer y dar cabida a las propuestas del campesinado para influir en modelos de desarrollo en la ruralidad y con ello contribuir a la solución de problemas como la crisis climática, la soberanía alimentaria y la construcción de paz.

Referencias

Bautista Revelo, A. J., Malagón Pérez, A. M., Uprimny Yepes, R., Sierra- Zambrano, D. F., Pic, E., Duarte, C., Castaño, A., Díaz Bejarano, L., Morales, E., Fernández, A., Díaz, C. W., Tolosa, Á., Yonda, L., Marín, I., Rojas Luna, R., Liz, N., Quintero, N., Pisso, M. del S., Martínez, E. Y., ... Posada, V. (2022). Guerra contra el campesinado (1958-2019): huellas de la violencia y trayectorias de resistencia (DeJusticia, Ed.; Tomo I).

Comité de Derechos Económicos, S. y C. (1999). Observación General No 13 el derecho a la educación.

Comité de Derechos Económicos, S. y C. (2009a). Observación General No 20 la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

Comité de Derechos Económicos, S. y C. (2009b). Observación general No 21 derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

Congreso de la República. (2025). Ley 2462 de 2025.

Congreso de la República. (2025). Decreto 960 de 2025

Corte Constitucional. (1992). Sentencia T-002 de 1992.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-434 de 2010.

Corte Constitucional. (2016). Sentencia T 599 de 2016.

Corte Constitucional. (2016b). Sentencia T 622 de 2016.

Corte Constitucional. (2023a). Sentencia C-021 de 2023.

Corte Constitucional. (2023b). Sentencia T-247 de 2023.

Corte Suprema de Justicia. (2018). Sentencia 2028 de 2018.

Dirección de Poblaciones. (2025). Política Pública de Culturas Campesinas, Presentación. Documento inédito.

Güiza, I., Bautista Revelo, A. J., Malagón Pérez, A. M., & Uprimny, R. (2020). La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico.

Londoño, J. (2026). Ponencia académica SENA en la ICARDD+20. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=kmTlmxbJn0E

Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes. (2026). Colombia presenta su política pública de culturas campesinas en el marco de la ICARDD+20 en Cartagena.

Organización de las Naciones Unidas. (2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales.

Ramírez, M. C. (2021). Genealogía de la categoría de colono: imágenes y representaciones en las zonas de frontera y su devenir en campesino colono y campesino cocalero. Revista Colombiana de Antropología, 58(1), 29–60. https://doi.org/10.22380/2539472X.2002

Rey, G. (2024). La representación de las vidas campesinas en los medios de comunicación: las posibilidades de la autorregulación. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH.

Saade Granados, Marta. (2020). Conceptualización Del Campesinado en Colombia: Documento Técnico para Su Definición, Caracterización y Medición. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Sentencia C 671 de 1999 (1999).
Yie, M. (2022). Aparecer, desaparecer y reaparecer ante el estado como campesinos. Revista Colombiana de Antropología, 58, No. 1.

Capítulo 8

Los laberintos de la sustitución: gobernanza de excepción en territorios cocaleros

Estefanía Ciro Rodríguez*[64]

Entre la sustitución y el desarrollo alternativo

En el año 2003, el Transnational Institute (TNI) en Amsterdam afirmó:

"Los programas de desarrollo alternativo, cuyo objetivo consiste en animar a los campesinos a abandonar los cultivos relacionados con las drogas ilícitas, desempeñan un papel importante en las estrategias de control de drogas de la ONU. Sin embargo, el éxito de estos programas es muy cuestionable. Durante décadas, los esfuerzos por reducir la oferta internacional de drogas se han traducido en una combinación de medidas represivas y medidas de desarrollo. Esta táctica ha conseguido trasladar la producción de un país a otro pero, si tenemos en cuenta su impacto general, ha resultado ser todo un fracaso" (TNI, 2003).

En 2010, la guía técnica de desarrollo alternativo de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC) explicó que la sustitución había nacido como programa en el sureste asiático en la década de los ochenta y se había extendido por el mundo (UNODC, 2010). Tomando distancia de la misma, señaló que el énfasis de sustitución debía trasladarse al Desarrollo Alternativo, argumentando que la sustitución enarbolaba dos falacias, parafraseando:

a. Que existen cultivos tan rentables como los cultivos ilícitos.

b. Que se pueden plantar los cultivos alternativos en la misma tierra de la coca, y bajo las condiciones del pequeño agricultor (UNODC, 2010).

Y agregó, "como modelo de intervención social, la sustitución de cultivos fue un enfoque equivocado, porque buscó producir un cambio de comportamiento de los agricultores sin asegurarles una compensación para satisfacer sus propias necesidades" (UNODC, 2010). Para ese momento, se propuso mejorar este énfasis y declaró que el núcleo central sería la sustitución del ingreso acompañada del establecimiento de condiciones de paz y legalidad, del fortalecimiento de organizaciones de productores, del mejoramiento de la calidad de vida de las personas involucradas, de la diseminación de modelos de desarrollo sostenibles y del empoderamiento de las mujeres "en la lucha contra las drogas" (UNODC, 2010).

---

[64] Doctora con mención honorífica programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Historia y economista de la Universidad de los Andes. Directora del Centro de Pensamiento desde la Amazonia Colombiana AlaOrillaDelRío; Coordinadora del área de narcotráfico, política de drogas y mercados de cocaína y marihuana en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Autora del libro Levantados de la Selva: Vidas y legitimidades de la actividad cocalera en el Caquetá; Premio UNESCO Juan Bosch a la Investigación Social.

A pesar de que esta explicación en 2010 asumió que el corazón del cambio estaba de pasar a sustituir un producto por reemplazar los ingresos – como se repite como novedad en estos últimos tiempos-, el real eje de la propuesta no se alteró: se mantuvo el condicionamiento de la política de desarrollo a la erradicación: "la necesidad y conveniencia de proceder con la erradicación del cultivo ilícito de la coca, y la reducción de la oferta de la droga" (UNODC, 2010, pág. 4).

Es en este momento en la que la UNODC (que en sí misma conecta las drogas con el crimen y tiene como objetivo el combate de lo que considera la criminalidad) converge en sus tareas el ataque al crimen con el desarrollo y las dinámicas de las economías regionales, cruzando variables que son sumamente delicadas en la historia de América Latina y Colombia, en especial: la violencia y las tierras. Esto supedita el objetivo del desarrollo al del prohibicionismo, que en contextos de conflictos armados, es preciso complementar, involucra los objetivos de la guerra, del ataque a las finanzas de los enemigos. Así, ambas estrategias que mantienen en su núcleo el objeto del ataque a la oferta (desarrollo alternativo y sustitución) tienen como meta el control territorial en el marco de una confrontación armada.

Estos instrumentos – que han cambiado de nombre y énfasis pero mantenido la misma lógica- han sido implementados en Afganistán, Myanmar, el Perú, la República Democrática Popular de Lao, China, Egipto, Ecuador, Tailandia, México, entre otros, ha tenido un capítulo especial en Colombia, principalmente conectado al conflicto armado interno, hasta el presente. En el 2026, este instrumento adquiere protagonismo en la reconfiguración del conflicto y en las mesas de negociación de la paz total (2022-2026). ¿Cuál ha sido el rol de los procesos de reconversión productiva para el campesinado en Colombia?¿Cuáles han sido sus resultados y cuáles son sus retos? El objetivo de este documento es analizar la política de sustitución o desarrollo alternativo a la luz de la experiencia colombiana de las últimas décadas hasta el presente, sus alcances, retos y efectos, sobre todo en el escenario cambiante del actual mercado de cocaína.

La dupla erradicación - sustitución como estrategia prohibicionista

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) (2018-2022) impulsó una forma de abordar los mercados de cocaína y cannabis desde la perspectiva de la economía política (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición , 2022). En este sentido, situó el eje de la discusión en las contradicciones y violencias que se juegan en medio de un mercado regulado por el prohibicionismo, los vasos comunicantes con el conflicto armado. El impacto de la "lucha contra las drogas" ha sido el intento de aplastamiento y destrucción de la voz política de los campesinos cocaleros que inició desde las marchas campesinas hasta el inicio de las negociaciones de los acuerdos de paz en 2012, cuando pudieron participar en foros cocaleros públicos (CEV, 2022), y la amalgama cívico-militar del control territorial donde uno de sus principales ejemplos fue el Plan Consolidación en La Macarena (CEV, 2022).

Tanto los campesinos cocaleros como el sur del país fueron objeto de los planes de sustitución y desarrollo alternativo desde 1998, y de sus contradicciones: en Putumayo, los primeros objetivos de aspersión entre 1999 y 2000 fueron los cultivos de desarrollo alternativo por los cuales USAID tuvo que pagar reparación. En los presupuestos de la USAID de la época, había un monto para pagar los daños de la fumigación con glifosato (Defensoría del Pueblo, 2002).

Además de estos impactos específicos en la voz política y construcción del Estado, la alerta de la CEV de la “lucha contra las drogas” va más allá, al mostrar cómo esta provocó fracturas y profundizó latentes degradaciones dentro del Estado colombiano en tres órdenes: en primer lugar, en el de las fuerzas armadas dado que apuntaló la experiencia del aparato industrial militar de Estados Unidos en nuestro país y se reflejó en un nuevo mercado armamentístico con sus disputas, competencias y corrupciones cambiando el curso de la historia militar. En segundo lugar, influyó en un giro del modelo político, en el que el quiebre de los partidos tradicionales y la emergencia de nuevos actores mezclados entre nuevas y viejas élites, hizo desde los años ochenta que las reglas de la cultura política nacional se degradaran radicalmente (Ciro, 2020) (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022.). Por último, la profundización del modelo cívico-militar de la concepción del desarrollo territorial, el abordar desde los intereses de la guerra y del “combate contra las drogas” las profundas y crecientes desigualdades territoriales en la construcción del Estado Nación colombiano. Una de las maneras más concretas en las que se ha expresado este modelo es en lo que se conoce como la estrategia de la sustitución de cultivos o desarrollo alternativo, o mejor, la política de desarrollo asignada a los territorios con cultivos, principalmente, de coca.

La sustitución como estrategia cívico - militar de gobernanza de excepción

La política de sustitución en Colombia ha sido la expresión prohibicionista de la fusión cívico-militar funcional para que el Estado ejerza un especial tipo de control territorial desde los últimos 30 años del conflicto armado (1991-2016). En este periodo se pueden identificar algunas etapas, pulsiones de transformación territorial que a medida que se tensionaba el equilibrio entre el ala militar y civil del poder del Estado, se hacía evidente la tendencia a militarizar las políticas de desarrollo regional.

Durante la década de los setenta y ochenta, el desarrollo territorial estatal privilegió la acción participativa e interinstitucional entre el Estado y la población como el programa de Desarrollo Rural Integral (DRI) en la década de los setenta (Fajardo, Errázuriz, & Balcazar, 1987 ; Departamento Nacional de Planeación, 1977) y el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) durante la década de los 80`s (Tirado, 1990), en las cuales se priorizó un acercamiento civil y territorial de la planeación para el desarrollo. A finales de la década de los noventa, el giro militarista recreó una nueva forma de presencia estatal en estas regiones, por ejemplo, evidente en los esfuerzos -infructuosos- de establecer las Zonas Especiales de Órden Público durante el gobierno de Ernesto Samper, áreas en las cuales las fuerzas militeres tenían potestad absoluta sobre el órden y desarrollo territorial – y que a propósito detonaron las marchas cocaleras de 1996-[65]. En paralelo se inauguró el programa “Plante y Pa Lante”, que instaló masivamente la idea de que la coca –el principal renglón económico en muchas regiones- se sustituía con proyectos productivos individuales. Posteriormente, durante el periodo de seguridad democrática (2002-2010), la securitización de la política social en territorios con presencia de cultivos de coca se expresó en la ejecución de programas de sustitución de la Dirección de Cultivos Ilícitos, las Familias Guardabosques y finalmente el Plan Consolidación basados en los mismos principios: la erradicación para poder acceder a ciertos beneficios individuales estatales[66].

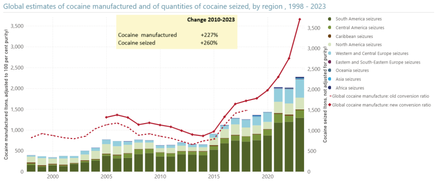
---

[65] Decreto 1900 de 1995. Diario Oficial. Año CXXXI, No 42075, 2 de noviembre de 1995. Decreto 871 de 1996 por el cual el señor Brigadier General Alfonso Ernesto Arteaga, solicita delimitar como Zona Especial de Orden Público a los departamentos de Guaviare, Vaupés, Meta, Vichada y Caquetá. Diario Oficial, año CXXXII, No 42787. 16 de mayo de 1996.

[66] Directiva presidencial 1 de 2009. Diario Oficial Año CXLIV. N. 47297. 20 de marzo, 2009. Pg 1. Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial. 20 de marzo de 2009. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DirectivasP/30021378

En 2010, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez rindió cuenta a la UNODC informando que había facilitado el acceso de productos de desarrollo alternativo a mercados nacionales e internacionales, y se actualizó la información de los participantes, como los proyectos de ecoturismo en la Sierra Nevada de Santa Marta, San José de Guaviare y Urabá. También se comunicó de una alianza estratégica con privados para acceder a asistencia técnica y con el Éxito se habían entablado negociaciones para respaldar organizaciones de pescadores, entre otros (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2010). Esta política estuvo acompañada de la masificación del uso de la aspersión aérea, de la obligatoriedad de la destrucción del cultivo para acceder a los programas, que consistían en transferencias condicionadas y en apoyos puntuales y aislados. Todo en medio de uno de los periodos de mayor violación de los derechos humanos en el país (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022) y donde hubo más cocaína disponible en el mercado como lo muestra el gráfico 1.

Gráfico 1. Manufactura global de cocaína (línea roja) y cantidades de drogas incautadas (barras).



Source: UNODC calculations based on UNODC data and data from the respective Governments, and coca bush cultivation surveys carried out in Bolivia (Plurinational State of), Colombia and Peru in 2023 and previous years; and United States of America, Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, various years; UNODC, responses to the annual report questionnaire.

Para observar la variable cocaína disponible, puede restarse el monto de la línea roja y la cocaína incautada. Entre 2005 y 2014, esta área entre la línea roja y las barras es muy superior a otros periodos. Fuente: UNODC, 2023.

La alianza orgánica entre prohibicionismo e intervencionismo es descrita por Dominic Corva como "gobernanza iliberal", explicando el rol de la "certificación" en la influencia de los Estados Unidos sobre el continente, y en particular Colombia, como una manera de influir e intervenir sobre las decisiones políticas en amplios márgenes de interacción geopolítica como lo fue el poder insurgente en Colombia y el giro político bolivariano en Venezuela (Corva, 2008).

Esta gobernanza se construye desde la inmaterialidad de la "lucha antinarcóticos" que permite narrar y categorizar al enemigo, y así despolitizar y convertirlo en un "delincuente común" o "narco", un sujeto que requiere un tipo de tratamiento excepcional, por fuera de las garantías normales de derechos. Es decir, el prohibicionismo permite gobernar desde la construcción de "lo criminal" a quienes se consideran un peligro para el statu quo como ilegales, criminales, desviados, lo que redunda en la naturalización de la negación a las garantías de derechos a grupos y territorios, que en los intereses intervencionistas y de poder, necesitan ser controlados, desposeídos de una voz política y dominados. A esta la podríamos denominar una "gobernanza de estado de excepción".

A medida que el país se adentra en la década de los noventa, las discusiones sobre desarrollo territorial integral que antes habían ganado significativo margen de participación popular, se fueron desdibujando en estrategias cívico militares atadas a objetivos de guerra como el control de remesas de los campesinos en territorios con presencia guerrillera hasta el Plan Consolidación, cuando se asperjaron Parques Naturales y se dividió la comunidad con programas de transferencias directas como las de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional durante el periodo de Álvaro Uribe Vélez[67]. Allí, las fuerzas militares y la inteligencia de los Estados Unidos lograron incidir en las dinámicas económicas, y de inversión en los territorios como ordenadores del gasto sobre lo que se permitía y lo que no, qué zonas se favorecía y cuáles se les restringía el acceso a los recursos (Molano, 2011)[68]. La expresión militarizada de las estrategias de desarrollo, o la manera de usar el discurso del desarrollo como estrategia de control militar podríamos considerarla como una gobernanza de un estado de excepción, donde se expresa un tipo de desarrollo, el que se le asigna a los territorios considerados de orden público – o las márgenes del Estado (Serge, 2025)- entre las cuales está la sustitución como su destino, un estado de sitio territorial donde la población declara un delito, ofrece sus datos, se compromete a erradicar y no puede reincidir aun cuando el Estado no tiene obligación de cumplir. Esto podemos verlo tanto durante el Plan Colombia como en los años más recientes.

La sustitución como estrategia de gobernanza del estado de excepción del pos-acuerdo (2016-2022)

Los acuerdos de paz entre las FARC-EP y el gobierno nacional firmados en el 2016, y en específico con el punto 4 de los acuerdos "Solución al problema de las drogas", expresaron cuatro elementos clave: la ratificación de que la presencia de los cultivos de coca es una expresión de pobreza rural, la necesidad de promover la transformación rural a partir de la articulación del punto 4 con el punto 1 "Reforma Rural Integral", la apuesta en la participación del campesinado cocalero en la planeación estratégica del desarrollo (PISDA)[69] y el tratamiento penal diferencial. En este escenario se dibujó la primera disputa popular entre el modelo de sustitución vs. la transformación territorial.

Es así que la implementación mantuvo la lógica del chantaje sobre la "voluntariedad", la gobernanza del estado de excepción en los territorios cocaleros, es decir, la falacia de la voluntariedad cuando se enfrentaba asimétricamente un campesino cocalero a exigir cumplimiento frente a un aparato estatal que lo supera en estructura y fuerza. La implementación del punto 4.1 estuvo marcada por la ruptura interna del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) que si bien había podido detener las aspersiones aéreas con glifosato en 2014, en mayo del 2016 su ministro de defensa había anunciado la estrategia 50-50, que significaba la mitad de las hectáreas sustituidas y la mitad erradicadas, la expresión nacional de la gobernanza de excepción, un disciplinamiento para quienes se entreguen, así como una suerte de teatro de transición económica, y para quienes no, castigo.

---

[67] Posteriormente se convirtió en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

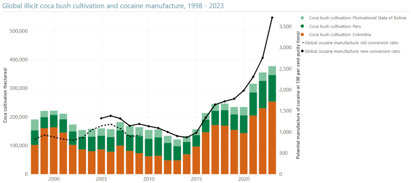
[68] Directiva Presidencial 001 de 2009 "Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial" https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DirectivasP/30021378

[69] Planes Integrales de Desarrollo Alternativo que suponían un plan amplio de participación territorial no solo para el diseño sino para el seguimiento y monitoreo de los avances. Nunca se implementó.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81878

En este contexto, lo que definió el rumbo de la tensión sustitución vs transformación territorial fueron los decretos que reglamentaron su funcionamiento en los que se borraron muchas de las apuestas del documento original y se convirtió en un programa basado en a. la inscripción individual al programa, entrega de datos y ubicación del predio, b. la erradicación de los cultivos y la verificación por parte de la UNODC, c. pago por dos años de una transferencia condicionada, d. ciclo corto de apoyo a la soberanía alimentaria, e. ciclo medio de asistencia técnica por 24 meses a producción y f. proyecto de ciclo largo de sostenibilidad. En total el apoyo era de 36 millones de pesos por inscripción[70].

Entre 2017 y 2022, se habían erradicado de forma voluntaria y asistida 46.008 hectáreas, de las cuales casi 38 mil habían sido verificadas por UNODC. Esta entidad había calculado 98% del éxito y solo 5% de resiembra, y había ingresado a casi 100 mil familias en 14 departamentos, principalmente Putumayo, Nariño, Caquetá y Antioquia, los principales departamentos donde se erradicaron la mayoría de las hectáreas (UNODC, 2022).

Gráfica 2. Dinámicas anuales de la presencia de cultivos de coca monitoreados por la UNODC en los tres países andinos, sin contar la erradicación.



Source: UNODC calculations based on UNODC data and data from the respective Governments, and coca bush cultivation surveys carried out in Bolivia (Plurinational State of), Colombia and Peru in 2023 and previous years; and United States of America, Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, various years

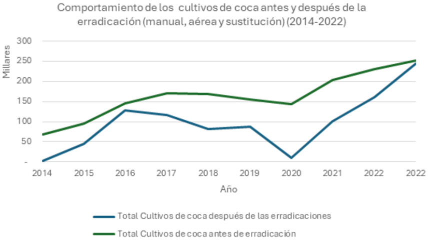
Fuente UNODC, 2024. Entre 2017 y 2021 se abre la discusión sobre el aumento de la productividad ante la caída de los cultivos de coca- antes de calcular la erradicación-.

---

[70] "La implementación del Plan de Atención Inmediata Familiar se ha traducido en los siguientes componentes: i) pagos de asistencia alimentaria inmediata ($12 millones); ii) apoyo de asistencia técnica ($3,2 millones); iii) entregas de insumos y materiales para proyectos de seguridad alimentaria y huertas caseras ($1,8 millones); iv) proyectos productivos de ciclo corto ($9 millones); y v) proyectos de ciclo largo ($19 millones). El PAI suma $36 millones en total por familia beneficiaria. El segundo pago de Asistencia Alimentaria Inmediata se realiza con la verificación del levantamiento total de los cultivos de coca y la no resiembra". (Procuraduría General de la Nación, 2022, pág. 493)

Es importante situar el PNIS en el contexto amplio de presencia de cultivos de coca en el país. Cuando se firmó el programa, en 2016, las hectáreas cultivadas iban en aumento y aunque entre 2017 y 2018 se detuvo esta tendencia y se revirtió hasta el 2020, el reflujo de cultivos fue significativo desde el año 2021. La manera de entender la dinámica de los cultivos de coca tiene que ver con la política prohibicionista que los regula, es decir, a medida que los cultivos se reproducen, las erradicaciones (sustitución, manual terrestre, aérea) los van regulando. Así, el dato de monitoreo anual de SIMCI es una arista de la fotografía, pero no es completa para comprender la dinámica efervescente de este mercado. Para exponer esta explicación, se construyen las siguientes tablas y gráficos.

Gráfica 3. Comportamiento de los cultivos de coca después de la erradicación manual, aérea y por sustitución.



Elaboración Propia: Fuente ODC-Minjusticia, y UNODC (Informe No. 24). La franja entre la línea verde y la línea azul refiere a las hectáreas erradicadas vía aérea, manual terrestre o por sustitución.

Anexo 1. Dinámicas de crecimiento de cultivos y estrategias de erradicación.

La tabla muestra el porcentaje de crecimiento de cultivos contando los procesos de erradicación (aérea, terrestre, sustitución) de las que son objeto entre 2014 y 2022. Lo que se observa es la alta capacidad de recuperación de las hectáreas de coca a pesar de los esfuerzos de erradicación y sustitución de la política de drogas; el fracaso de esta se ve allí. Contra esta dinámica, ninguna política de erradicación – ni siquiera el glifosato- ha mostrado poder competir aún en los peores momentos como fue entre 2017 y 2020, cuando se articularon las dos estrategias de erradicación forzada terrestre y la de sustitución, muchas veces traslapándose, y sirviendo como chantaje para que las comunidades firmaran los compromisos sin discutir, aparentando "voluntariedad"; al contrario, entre mayor combinación de estrategias, mayor resiliencia del cultivo de coca a regenerarse.

Es a partir de la triangulación de instrumentos antidrogas, se puede observar que la sustitución no fue una estrategia aislada sino al contrario, entre el 2016 y el 2020 se constituyó en parte de una ecosistema combinado de ataque al campesinado cocalero cuyas organizaciones se vieron confrontadas entre sí, atacadas por diversos flancos, un periodo que fue caldo de cultivo de la reconfiguración del conflicto armado, como ha sido evidente en Putumayo, Nariño, Cauca y Catatumbo. La vida cotidiana de estos territorios giró entre firmar los acuerdos de sustitución, convencer a las comunidades para confiar en que se iba a cumplir, soportar las erradicaciones y demandar incumplimiento; tres tragedias son emblemáticas de este periodo: la masacre de El Tandil el 5 de octubre de 2017 (Consejo de Redacción, 2019), el asesinato de Alexander Carvajal en el Catatumbo en medio de una operación de erradicación forzada (El Espectador, 2020), y el encarcelamiento de Nelly Luna, una mujer cocalera firmante del PNIS que fue acusada de retener policías al defenderse en una operación de erradicación en el Caquetá (AlaOrillaDelRío, 2017).

Es desde la ilegitimidad de esta combinación múltiple del prohibicionismo que se asentaron las bases para la aparición de nuevos grupos armados en los territorios que en gran medida, recogieron estas inconformidades, se justificaron en ellas, y mantuvieron la dinámica de la economía cocalera, en el contexto de un incumplimiento abierto del Estado a los campesinos del programa. Como advirtió la Procuraduría en su quinto informe al Congreso en 2023: "A más de cinco años del inicio de ejecución del PNIS y la erradicación voluntaria de los cultivos, el 97,2% de las familias aún no tienen recursos para sus proyectos de ciclo largo, lo cual pone en riesgo la seguridad económica y alimentaria de estas familias, que en su mayoría cumplieron sus compromisos, pero no han recibido alternativas sostenibles de tránsito a una economía legal" (Procuraduría General de la Nación, 2023).

Para este año, la disputa popular por la transformación territorial quedó sumida en el quiebre violento de la organización campesina cocalera, en un programa de sustitución ampliamente financiado con 2.5 billones de pesos que fueron operados por privados, donde solo el 1% de las familias vinculadas el programa alcanzaron a terminar la ruta[71], con serias deficiencias en la consolidación de bases de datos y con un mercado de cocaína tan boyante como nunca (Gráfica 1 y 2) (Procuraduría General de la Nación, 2023).

Una manera de hacerle frente a la gobernanza de excepción de la política de sustitución de los acuerdos de paz que se logró tras la demanda de líderes campesinos a la Corte Constitucional, y quedó enmarcada en el Auto de Seguimiento 387 de 2019 de la Sentencia de Tutela T-236 de 2017, en el que se fijó la jerarquía entre los medios de erradicación, priorizando la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada terrestre, dejando claro que la última procede cuando la primera fracasa (Procuraduría General de la Nación, 2023)[72].

Más allá de las consideraciones técnicas, en los informes de balance de la UNODC no existe ninguna referencia a la violencia que están viviendo los líderes del programa de sustitución en campo, cuando muchas de estas regiones, como Nariño y Putumayo enfrentaban la reconfiguración más cruenta del conflicto, como lo muestra Marín. El autor hace evidente como el programa incrementó la tasa de asesinatos de líderes sociales en un 481 % y tuvieron una probabilidad de ser asesinados de 122 %, como una consecuencia no intencionada de la política de sustitución (Marín Llanes, 2022).

---

[71] https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Mayo/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementación%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versión%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf

[72] Durante el primer laboratorio de Plan Colombia llevado a cabo en Putumayo tras la firma de los acuerdos de paz en 1998, la condición fue la misma: si no cumplían los campesinos, se asperjaba. A pesar de que ellos mostraron los avances y los incumplimientos del Estado, fueron asperjados. Sobre ellos siempre ha recaído probar la falla del Estado. (Defensoría del Pueblo, 2002)

Sustitución y gobernanza de excepción en la Paz Total

El presidente Gustavo Petro planteó desde su campaña y el discurso de posesión el cambio del paradigma prohibicionista y prometió seguir las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. En estas se insistía en el tránsito a la regulación legal de todas las drogas para la construcción de paz en el país y solamente se mencionaba la palabra "sustitución" una vez, en referencia al cumplimiento de los acuerdos de paz (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición , 2022). En el Plan Nacional de Desarrollo, el apartado sobre política de drogas también estaba dirigido en la misma dirección, y se agregó la importancia del tránsito de economías y la transformación territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2022). En octubre de 2023 se publicó el documento guía de la política de drogas "Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico", en el que se insertó en el núcleo de la política la gobernanza de excepción a partir del principio de Oxígeno y Asfixia. Esta es una estrategia contradictoria que si bien avanzó en la disminución de las erradicaciones terrestres – y por ende de la confrontación entre campesinos y las fuerzas armadas-, mantuvo latente la lógica de la meta última de la transición económica en estos territorios. La política de desarrollo de estado de excepción mantuvo la idea de que era necesario contener los cultivos de coca antes de generar oportunidades de tránsito claras, sostenibles y posibles a los pobladores en estas regiones (Dirección de Política de Drogas; Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023). La erradicación forzosa está presente como "último recurso", aunque no son claras las mediciones y los indicadores de cumplimiento del Estado en estas regiones a los compromisos de transición económica[73].

El eje en el documento no es la sustitución – que aparece no más de 13 veces en el texto- sino la política de oxígeno, que tiene como propósito el tránsito de las economías ilícitas en zonas rurales y de manejo especial. Para esto existe una escalera, que busca contener la expansión de hectáreas y promover la transformación territorial a partir de tres escalones: las condiciones de vida digna, la autonomía comunitaria y el afianzamiento colectivo. A pesar de esto, en el plan Plurianual de Inversiones, se asignó un monto de 1.4 billones de pesos para la estrategia de sustitución, y no hay un rubro expedito para el tránsito de economías ilícitas a lícitas en territorios cocaleros. En el momento del cierre de este documento, no existe un plan de acción o unos indicadores que midan el cumplimiento de la política de drogas publicada.

Así, el protagonismo de la política de desarrollo en territorios cocaleros sigue siendo de la dirección de sustitución, que con base en el plan nacional de desarrollo, tuvo la potestad de la renegociación de los acuerdos y la contratación mixta con las organizaciones sociales desde 2024, aunque el cambio principal en el lanzamiento del programa Renhacemos[74] y el convenio firmado entre la Policía Nacional y la Dirección de Sustitución para el uso drones para la aspersión con glifosato para cocales que no hacen parte o incumplen del programa[74].

---

[73] "Los lineamientos dados para la aplicación de la modalidad de erradicación forzosa se presentan en el capítulo de asfixia". (Dirección de Política de Drogas; Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023, pág. 55).

[74] Creado bajo la resolución 076 de 2025. Basado en la Ley 2294 de 2023 por el cual se expide el PND "ARTÍCULO 9. La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, o quien haga sus veces, desarrollará programas de reconversión productiva e industrialización colectiva en los territorios con presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana. Estos programas se formularán y ejecutarán en el marco de la política de paz total y de manera articulada con los lineamientos de la nueva política de drogas, tendrán enfoque diferencial, de género, territorial, participativo, descentralizado, y gradual, y se desarrollarán en el marco de la economía popular, el respeto ambiental y la sustitución voluntaria de estos cultivos". Por el momento no hace parte del bloque de constitucionalidad pero se está discutiendo en la oficina jurídica de presidencia. Es preciso informar de la apertura de incidente de desacato contra varios funcionarios, entre ellos Dirección de Sustitución por incumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo de tutela de la corte constitucional de la sentencia T-146 de 2024.

[75] Violando la sentencia de Tutela T-236 de 2017 que establece la jerarquía de medios de erradicación.

A pesar de la nueva narrativa, la política es la misma que el PNIS: “sustitución de ingresos” como un apoyo económico temporal, “sustitución de economías” como un distractor de negociaciones con redes comerciales, asistencia técnica y compra de insumos. Para la realización de esto se firman tres convenios con UNODC, cada uno por 300 mil millones de pesos[76] y para diciembre del 2025 se reportó la inscripción de 12.935 familias en proceso de sustitución en el nuevo programa (ART, DSCI, 2026). La falta de ejecución de la dirección de sustitución – mucho más baja que la del periodo de Iván Duque como muestra el noveno informe de la Contraloría (Contraloría General de la República, 2025, pág. 419)-, intenta ser compensada con estos dos convenios en los últimos meses de gobierno. A pesar de las altas apropiaciones, las líneas de ejecución no logran ser construidas, por lo que los ordenadores del gasto se han visto en la obligación de recoger partidas presupuestales no ejecutadas.

La posibilidad de concretar las metas de hectáreas erradicadas del programa Renhacemos se hace en el marco de condiciones especiales de reconfiguración del conflicto y de la paz total, en la que encuentra como oportunidad y se justifica en la atención humanitaria (en el decreto de Conmoción Interior tras la confrontación entre el ELN y el EMBF en la frontera con Venezuela[77]), y la “narcotización” de las agendas de las mesas de paz de Comuneros del Sur (Nariño) y de la Coordinadora Nacional Bolivariana (Nariño y Putumayo), donde la erradicación se convirtió en el núcleo de la negociación. En particular, esta última mesa pone su énfasis principal en la sustitución de hectáreas sin capacidad de desarrollar proyectos definitivos de transformación territorial o construir un diálogo directo con la población. En todas las mesas, tienen comandantes ad portas de la extradición, lo que hace que surja por primera vez un nuevo modelo de gobernanza de estado de excepción, un disciplinamiento que no es solo sustitución-erradicación sino extradición-erradicación. El llamado de la población cocalera en Nariño en un trabajo de campo realizado el año pasado es que la coca se negocia directamente con la gente, no con los grupos armados[78]. A pesar de los últimos anuncios del presidente Gustavo Petro en Viena sobre el compromiso de sustitución de 46 mil hectáreas, el jefe negociador de la Coordinadora Nacional Bolivariana, Walter Mendoza, afirmó a medios nacionales que apenas han firmado con la comunidad 500 hectáreas[79].

Así, la sustitución está atada como nunca a los vaivenes de la geopolítica global; en la medida en que el gobierno de los Estados Unidos presiona por la extradición de comandantes, debilita la posibilidad de inscribir personas al programa. A su vez, dicho país exige la erradicación de hectáreas. En la mitad, el gobierno colombiano intentaba cumplir todo y nada a la vez, poniendo en riesgo su credibilidad en la región, la legitimidad del Estado y la misma posibilidad de paz, que transitaba por la transformación territorial, y no por la reducción de hectáreas. La gobernanza del estado de excepción se mordió su cola.

---

[76] Convenio 2688 con UNODC para implementación y monitoreo de proyectos de sustitución para el tránsito de economías lícitas en los territorios priorizados por la DSCI (COP$333.995.832.72; aporte de Fondo Colombia en Paz de 290.785.236.910); Convenio 785 con UNODC para la implementación y monitoreo de proyectos de sustitución para el tránsito a economías lícitas en los territorios focalizados por la DSCI (COP$213.881.275.196; Aporte FCP COP$182.861.275.196) (ART, DSCI, 2026, pág. 180)

[77] Decreto 0062 de 24 de enero de 2025. También se sumaron el Decreto 0180 de 2025 que contempló medidas para familias en territorios cocaleros para crear incentivos de erradicación voluntaria. Al terminar los pagos, los núcleos familiares serían vinculados al DSCI. Una situación humanitaria se convirtió en un firma de compromiso de erradicación y sustitución (ART, DSCI, 2026, pág. 199).

[78] Nota de campo, octubre de 2025. Tumaco, Nariño.

[79] X. Bluradio Colombia. 14 de marzo de 2026. https://x.com/bluradioco/status/2032881261253898342; Facebook. Marzo, 2026. https://www.facebook.com/share/v/18CFAHYp5g/?mibextid=wwXIfr

Conclusiones: ¿Cuál es la alternativa a la sustitución?

Diez años después de los acuerdos de paz, no existen indicadores de condiciones de vida que nos permitan probar si mejoraron las garantías de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pobladores de territorios cocaleros a raíz del PNIS o los demás programas de sustitución; no existen ejercicios de seguimiento, monitoreo o evaluación sistemática. Podemos calcular los montos presupuestales invertidos y reconocer que el mercado de cocaína sigue funcionando con récords históricos.

Sobre el impacto del PNIS, se hizo un estudio financiado por el Estado y desarrollado por la Universidad de los Andes que alerta por la articulación deficiente intra e interinstitucional y sectorial, la falla en el diseño de instrumentos para el monitoreo y evaluación y la inconsistencia en la entrega de componentes familiares. Este estudio que llega hasta el 2023 mostró que entre el anuncio del programa y su ejecución se aumentaron los cultivos de coca y la deforestación, aunque también los componentes familiares redujeron los niveles de pobreza multidimensional en los beneficiarios con menores condiciones de vulnerabilidad, es decir, aumentó las condiciones de vida en los hogares con menor dependencia a los ingresos de la coca (Londoño, Marín Llanes, & Vélez, 2024).

Aparte de este estudio, no hay líneas de base que permitan hacer análisis de brechas del programa, de lo planteado a lo planeado, o hacer un análisis de las cadenas de valor de la política pública, para evaluar el avance o retroceso en el desarrollo territorial. Se han creado protocolos de género, pero no hay un plan de evaluación y seguimiento de la política para entender el impacto – más allá de encuestas de percepción- de esas actividades, con el peligro que lo planteado no permite lograr los objetivos identificados en la problemática que quiere suplir la política pública.

Estudios como el análisis del Índice de Desarrollo Humano (IDH) departamental realizado por el PNUD en 2026 concluyó que "el avance nacional del IDH se concentra en los departamentos históricamente más prósperos, mientras que otros están retrocediendo. Esta situación sugiere la falta de una estrategia integral que promueva la cohesión nacional y mejore las condiciones de vida en todas las regiones del país" (PNUD, 2024).

La disparidad territorial en el desarrollo humano sigue siendo una fractura real, abierta y aún no superada entre una Colombia que sigue ganando y beneficiándose de mercados legales e ilegales, y otra que es objeto de las gobernanzas de excepción. Actualmente el perfil del campesinado cocalero en el país es diferente, estamos frente a otro sujeto cocalero/cocalera; por ejemplo los territorios afrocolombianos e indígenas se han convertido en los protagonistas del nuevo mercado de cocaína, como ocurre en Nariño y en Cauca. Esto trae otro tipo de tensiones, contradicciones y por supuesto, formas de entender las transiciones o transformaciones territoriales.

La actual política de sustitución con Renhacemos lleva a cabo una gobernanza de excepción mientras reproduce la desigualdad étnica y violenta racialización. Todavía no ha sido capaz de llenar de contenido una propuesta seria de transición económica de ilegal a legal, y de cruzar el muro del prohibicionismo, y la mirada de los acuerdos de paz ya no es suficiente para pensar el presente cocalero. Una de los impactos políticos más directos de la sustitución/erradicación es la imposibilidad que tienen los afrocolombianos, indígenas y campesinos cocaleros, y en general toda la ciudadanía, de pensar, hablar y conversar sobre la regulación del mercado de la cocaína, del que en gran parte son subordinados y explotados por la dinámica global.

Recomendaciones: desactivar las gobernanzas del Estado de excepción

Estamos frente a una realidad cuyos límites desbordan los marcos analíticos desde donde entendíamos al campesino cocalero en los acuerdos de paz en 2016, entendiendo que gran porcentaje de los cultivos de coca – y cannabis- se han desplazado actualmente a territorios indígenas y afrocolombianos. Los afrocampesinos cocaleros, o los indígenas cocaleros son nuevos sujetos clave que es necesario identificar para comprender las nuevas realidades regionales, y las tensiones actuales, cuando antes el énfasis de las conflictividades estaba en la migración de campesinos en territorios étnicos. No obstante, el debate sobre los cocaleros retrocedió en términos políticos en los últimos tres años. La distancia actual entre la discusión de los derechos campesinos y la vida cocalera está, paradójicamente, más lejos que nunca; la única alusión a la vida campesina cocalera en los documentos de política de los derechos campesinos es general y descontextualizada[80], silencio que termina dejando a merced de la discusión de "lo criminal" o lo ilegal las vidas cocaleras en todas sus dimensiones, en particular, en una política agraria para estos territorios. En estos términos, el cultivador de coca no es entendido como poblador rural, uno de los principales reconocimientos políticos que se habían logrado hasta el acuerdo de paz en el 2016, y se reproduce el estigma: no tienen derecho al desarrollo, o no entran en la categoría de los derechos campesinos, sino que se los sitúan en la política de sustitución/desarrollo alternativo.

El impacto de esto ha sido evidente: no se ha abierto una discusión seria sobre la transformación territorial y los derechos campesinos en estas regiones, delegando las tareas a las de "sustitución", como si fuera el único derecho adquirido de esta población. Tampoco se han establecido indicadores de medición de derechos humanos, derechos agrarios, de desarrollo en estas regiones que permitan comprender el impacto de las múltiples políticas cuya lógica erradicación-sustitución-extradición siguen repitiéndose, solo que con nuevas narrativas. Es urgente construir unos criterios, indicadores y conceptos de política de transición económica y de derechos humanos para las regiones cocaleras, reconociendo la dignidad de la vida afrocolombiana, indígena y cocalera inserta en los mercados de cocaína y desactivar definitivamente la gobernanza del Estado de excepción. Para esto urge insistir en la importancia de la voz política cocalera, cuya desactivación es uno de los primeros logros del prohibicionismo.

Y por supuesto, seguir insistiendo que la economía cocalera es uno de los renglones más importantes de la agricultura colombiana, irremplazable e insustituible, y que su regulación, como lo dijo la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, es una condición obligada para la paz.

---

[80] "Una articulación fuertemente golpeada por las interrupciones desencadenadas por el conflicto armado o los monocultivos de hoja de coca para la economía del narcotráfico, por ejemplo". (ICANH, 2025, pág. 50)

Referencias

CEV. (2022). Campesinos cocaleros y su movilización en 1996: sujetos y territorios en disputa en el conflicto armado colombiano. Capítulo Hallazgos (pág. 80). Bogotá: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

CEV. (2022). Proceso de militarización de las relaciones Estado-región en la “lucha contra las drogas”: las violencias del extractivismo a la consolidación territorial en La Macarena» Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición Ca. Bogotá: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.

Ciro, E. (23 de octubre de 2020). Mercado de Cocaína, Justo, Soberano, Descentralizado y Regional. Recuperado el 2023, de Centro de Pensamiento desde la Amazonia Colombiana AlaOrillaDelRío: http://alaorilladelrio.com/2020/10/23/mercado-de-cocaina-justo-soberano-descentralizado-y-regional/

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (2022). Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH y responsabilidades colectivas. Bogotá: CEV.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (2022.). No Matarás. Relato histórico del conflicto armado interno del país.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición . (2022). Hay Futuro Si hay Verdad. Informe Final. Hallazgos y recomendaciones de la comisión de la verdad en Colombia. Bogotá: Comisión de la Verdad.

Londoño, A., Marín Llanes, L., & Vélez, M. A. (2024). Resumen de la Evaluación Institucional, de Resultados y de Impacto del PNIS: Recomendaciones para un nuevo programa de transformación territorial en zonas cocaleras. Bogotá: Comentario de Política No 24. CESED, Universidad de los Andes, Facultad de Economía. .

Consejo de Redacción. (8 de Noviembre de 2019). Detalles de la Masacre en El Tandil: dos años de impunidad. Obtenido de Consejo de Redacción : https://consejoderedaccion.org/noticia/detalles-de-la-masacre-en-el-tandil-dos-anos-de-impunidad/

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2010). Promoción de las mejores prácticas y de la experiencia adquirida para fortalecer la sostenibilidad y el carácter integral de los programas de desarrollo alternativo. Informe del Director Ejecutivo. . Viena: Comisión de Estupefacientes.. 53º periodo de sesiones. .

Contraloría General de la República. (2025). Noveno Informe al Congreso de la República. Sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Bogotá.

Corva, D. (2008). Neoliberal globalization and the war on drugs: Transnationalizing illiberal governance in the Americas. Political Geography(27), 176193.

AlaOrillaDelRío. (20 de diciembre de 2017). Las otras mujeres de la paz: la libertad para Nelly Luna. Obtenido de AlaOrillaDelRío: http://alaorilladelrio.com/2017/12/20/las-otras-mujeres-de-la-paz-la-libertad-para-nelly-luna/

ART, DSCI. (2026). Informe de Gestión. Enero a diciembre, 2025. . Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2002). Resolución Defensorial Nacional No.026. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el Marco del Conflicto Armado y las Fumigaciones de los Cultivos de Coca en el Departamento del Putumayo. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1977). Evaluación de la ejecución del Programa DRI. Bogotá: Documento DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2022). Plan Nacional de Desarrollo. Colombia Potencia Mundial de la Vida. Bogotá.

Dirección de Política de Drogas; Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). Sembrando Vida, Desterramos el Narcotráfico. Política de Drogas 2023-2033. . Bogotá.

El Espectador. (5 de abril de 2020). El campesino que murió por un disparo del Ejército en el Catatumbo. Obtenido de El Espectador : https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/el-campesino-que-murio-por-un-disparo-del-ejercito-en-el-catatumbo-article/

Fajardo, D., Errázuriz, M., & Balcazar, F. (1987). DRI 1976-1986. Bogotá : Consultoría Fedesarrollo.

ICANH. (2025). Campesinos y campesinas. Un concepto hacia una política pública de las vidas campesinas. En G. d. Colombia, La nueva dimensión del campesinado en Colombia. Derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales (Vols. https://www.suin-juriscol.gov.co/agraria/cartilla_derechos_campesinos2025.pdf). Bogotá.

Marín Llanes, L. (Marzo de 2022). The killing of social leaders: An unintended effect of Colombia´s illicit crop substitution program. International Journal of Drug Policy, 101.

Molano, A. (3 de abril de 2011). ¿Zonas de Consolidación? El Espectador.

PNUD. (21 de junio de 2024). INDH 2024. Colombia: territorios entre fracturas y oportunidades. . Obtenido de PNUD Colombia : https://www.undp.org/es/colombia/discursos/indh-colombia-2024-reflexiones-pais-en-contrastes

Procuraduría General de la Nación. (2022). Cuarto Informe al Congreso, abril 2021-marzo 2022. . Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Delegada preventiva y de control de gestión 5 para el seguimiento del acuerdo de paz. .

Procuraduría General de la Nación. (noviembre de 2023). Quinto informe al congreso sobre el estado del avance de la implementación del acuerdo de paz. Obtenido de Procuraduría General de la Nación: https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacio%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf

Serge, M. (2025). El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie. Bogotá: Uniandes, CESO.

Tirado, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. Coyuntura Social , 121-143.

TNI. (1 de marzo de 2003). Desarrollo alternativo: una introducción. Obtenido de Transnational Institute: https://www.tni.org/es/publicación/desarrollo-alternativo-una-introduccion

UNODC. (2010). Desarrollo alternativo en el área andina. Guía Técnica. Obtenido de UNODC, Naciones Unidas: https://www.unodc.org/documents/alternative-development/Desarollo_alternativo.pdf

UNODC. (2022). Informe No 24. Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos PNIS. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, Agencia de Renovación del Territorio, Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Capítulo 9

Conflicto, victimización y memoria del campesinado en Colombia

*Santiago Gómez Obando**

En Colombia, la población campesina ha sido uno de los principales blancos de la confrontación armada. La violencia ejercida en su contra se vincula con disputas estructurales por la tierra y con modelos de desarrollo rural excluyentes. Asimismo, más allá de los daños ocasionados por actores armados legales e ilegales, persisten serias dificultades para consolidar procesos de reparación que garanticen un efecto transformador y la no repetición de la violencia sociopolítica.

Con todo, las prácticas de memoria impulsadas por las organizaciones campesinas no se limitan a la búsqueda de reconocimiento como víctimas. Por el contrario, disputan el sentido público del pasado y afirman proyectos colectivos de futuro, reafirmando al campesinado como sujeto político activo y crítico.

En este marco, el artículo analiza la violencia estructural contra el campesinado y, posteriormente, los ejercicios de memoria desarrollados en su interior. Además, examina la Ruta Campesina de Restitución de Tierras y ofrece un balance crítico sobre los avances y los límites de la reparación colectiva de las organizaciones campesinas. De esta manera, se busca contribuir a una comprensión integral de las deudas históricas que persisten y de las luchas por la transformación de las condiciones de vida de este importante segmento de la población rural.

Violencia contra el campesinado

Las distintas aproximaciones estadísticas producidas en los últimos años por organizaciones sociales y campesinas, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), convergen en afirmar que el campesinado constituye, proporcionalmente, el principal sujeto social victimizado en el conflicto armado colombiano. Más allá de las diferencias metodológicas y temporales, los tres ejercicios coinciden en mostrar una sobrerrepresentación[81] del campesinado dentro del universo total de víctimas registradas.

---

[81]* Educador popular y docente universitario, integrante del colectivo Dimensión Educativa y la Fundación Práxis. Politólogo de una Universidad Nacional de Colombia, especialista en pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional, magister en desarrollo educativo y social, doctor en estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional y en estudios políticos y sociales de la Universidad Católica de Lovaina.

El estudio de Dejusticia, el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali y varias organizaciones campesinas (2022) -con base en registros de violencia sociopolítica entre 1958 y 2018- señala que, de 432.493 víctimas registradas, al menos 251.988 corresponden a campesinos y campesinas, es decir, un 58 %. En materia de desplazamiento forzado, el dato es aún más contundente, si se tiene en cuenta que, de 7.275.126 víctimas registradas en el mismo periodo, 4.631.355 (63,6 %) son campesinas. Este doble indicador permite afirmar que la violencia rural no fue una derivación secundaria del conflicto, sino uno de sus ejes estructurantes, estrechamente ligado a la disputa por la tierra, la reorganización territorial y la imposición de modelos económicos excluyentes.

La CEV (2022), por su parte, utilizando datos consolidados hacia 2020, presentó cifras ligeramente distintas pero consistentes con esa tendencia. Estimó que el 45 % de las personas afectadas por hechos victimizantes reconocidos en la Ley 1448 de 2011 eran campesinas, y que el 45,8 % de las víctimas de desplazamiento forzado desde 1985 correspondían a esta población. Aunque estas proporciones son inferiores a las señaladas por Dejusticia y otros (2022), siguen mostrando que cerca de la mitad de las víctimas del conflicto pertenecen al campesinado. La Comisión subrayó, además, que la invisibilización histórica de esta población contribuyó al subregistro y al desconocimiento de su condición diferencial.

Finalmente, el ejercicio más reciente, coordinado entre el DANE y la Red Nacional de Información de la UARIV (2024), introduce una estimación con base en cruce de fuentes -Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y Registro Único de Víctimas (RUV)-. Según este estudio, Colombia cuenta con 14.886.720 personas campesinas -29,5 % de la población nacional-, de las cuales 4.176.087 serían víctimas del conflicto armado. Esto equivale al 28,1 % del total del campesinado y, de manera especialmente significativa, al 50,8 % del total de víctimas registradas en el país. Este dato consolida la hipótesis de sobrerrepresentación, teniendo en cuenta que, aunque el campesinado constituye menos de un tercio de la población nacional, concentra un poco más de la mitad de las víctimas del conflicto.

Las diferencias porcentuales entre los tres estudios pueden explicarse por variaciones en periodización, fuentes de información, definición operativa del campesinado y metodologías de estimación. Sin embargo, la convergencia es clara, dado que todos los ejercicios sitúan al campesinado entre el 45 % y el 63 % del total de víctimas, dependiendo del hecho victimizante y del periodo analizado.

En suma, los datos no solo permiten hablar de una afectación cuantitativa elevada, sino de una victimización diferencial estructural. El conflicto interno armado y la violencia por disputas territoriales se libra, en gran medida, sobre territorios campesinos y contra sujetas y sujetos campesinos. Esta constatación empírica respalda la tesis de que la violencia contra el campesinado no ha sido accidental ni colateral, sino constitutiva del modelo de acumulación, del ordenamiento territorial y de las disputas por el poder político en Colombia.

En otro orden de ideas, la violencia contra el campesinado ha tenido un impacto significativo sobre las mujeres rurales. De acuerdo con la estimación DANE-UARIV (2024), dentro de los 4.176.087 campesinos y campesinas víctimas del conflicto, el 24,3 % corresponde a niñas, niños y adolescentes y el 14,6 % a personas mayores de 60 años, lo que evidencia una estructura poblacional altamente dependiente en la que las mujeres asumieron, en muchos casos, cargas ampliadas de cuidado y sostenimiento familiar.

Asimismo, el informe establece que la tasa de desempleo de las mujeres campesinas (14,9%) es significativamente superior a la de los hombres (6,1%), mientras que la tasa de ocupación laboral de los hombres (74,1%) es significativamente superior a la de las mujeres (35,7%). Estos datos muestran que la violencia no solo impacta territorialmente al campesinado, sino que profundiza desigualdades socioeconómicas que afectan de manera específica a las mujeres campesinas.

Ejercicios de memoria dentro las organizaciones campesinas

A pesar de la violencia sistemática ejercida contra el campesinado colombiano en el marco del conflicto armado interno persisten, con notable fuerza, ejercicios de lucha y resistencia por la tierra, el territorio y la construcción de lo común. En consecuencia, lejos de haber sido reducidas al silencio, múltiples organizaciones campesinas han desplegado, especialmente después de la firma del Acuerdo Final de Paz -24 de noviembre de 2016-, un conjunto diverso de prácticas de memoria que no solo dignifican a las víctimas, sino que reafirman al campesinado como sujeto político colectivo.

Si bien no existe un registro oficial unificado de las prácticas de memoria realizadas por organizaciones campesinas y sociales en Colombia, para la elaboración de este artículo se realizó una búsqueda preliminar. Esta incluyó: (i) revisión de páginas web oficiales de organizaciones como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), el Coordinador Nacional Agrario (CNA), la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra – Red Agroecológica Nacional (ACVC–RAN) y la Red Nacional de Agricultura Familiar (RENAF); (ii) consulta de repositorios institucionales como el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la UARIV y otras entidades públicas; (iii) exploración de archivos virtuales de prensa nacional, específicamente, de los periódicos El Tiempo y El Espectador; y (iv) revisión de publicaciones académicas y redes sociales oficiales cuando contenían acciones verificables.

Como resultado de este ejercicio se logró identificar al menos 31 acciones realizadas entre 2016 y 2025, las cuales permiten establecer las siguientes tipologías preliminares de prácticas de memoria campesina en el periodo posterior al Acuerdo de Paz (noviembre de 2016 - diciembre de 2025):

a. Informes, procesos investigativos y ejercicios de reconstrucción histórica: se ubican iniciativas como el proceso participativo de la ANUC (2020) que permitió la elaboración del libro Tomamos la decisión de ser campesinos por parte del CNMH, o la socialización del informe Nos quisieron acabar por parte de ACVC-RAN ante la Comisión de la Verdad en el año 2021. Estas prácticas se orientan a documentar violencias, registrar testimonios y producir narrativas colectivas que disputan el olvido.

b. Publicaciones pedagógicas y cartillas de memoria y derechos humanos: algunos ejemplos podrían ser la Cartilla de Derechos Humanos del CNA, elaborada en memoria de víctimas de crímenes de Estado y publicada en el 2025, así como el boletín Hilando saberes de RENAF (2024) y la cartilla ABC de las Zonas de Reserva Campesina de ANZORC (2025). Estas acciones articulan memoria y formación política, transmitiendo conocimientos vivenciales y experiencias históricas a nuevas generaciones.

c. Actos públicos, movilizaciones y conmemoraciones: se incluyen acciones como La Caravana por la Memoria en la que participaron varias organizaciones campesinas que recorrieron 12 municipios de los departamentos de Huila y Caquetá (septiembre de 2025), la reconstrucción de movilizaciones nacionales convocadas por el CNA entre el 13 y el 19 de octubre de 2025, o el conversatorio Catatumbo: memoria y resistencia desde el territorio en el que participaron integrantes de ASCAMCAT y la Asociación de Mujeres Cabeza de Hogar El Tarra-Madres Emprendedoras (ASOMAETA). Estas prácticas sitúan la memoria en el espacio público y la vinculan con demandas actuales de reforma agraria y garantías de no repetición.

d. Lugares y expresiones artísticas de memoria: se identifican acciones como El Mural de la memoria en San José de Apartadó (2025), el Museo Campesino de Gachancipá (s.f.) y espacios de encuentro como el cuarto Festival Campesino de Memoria Paramuna en Sumapaz (2023). Estas acciones territorializan la memoria y la inscriben en el paisaje, convirtiendo el espacio en archivo vivo.

e. Procesos organizativos y territoriales con dimensión memorial: se incluyen procesos como las audiencias públicas para la constitución de Zonas de Reserva Campesina promovidas por ANZORC (s.f.) o los encuentros de reparación colectiva en la Casa Campesina de la ANUC (2016). En estos casos, la memoria no se limita a la evocación del pasado, sino que se proyecta como fundamento de reivindicaciones territoriales y agrarias en el presente.

En cuanto a las prácticas de memoria de mujeres campesinas, el ejercicio realizado permite identificar referencias parciales, como la campaña Catatumbo en nuestra memoria (ASCAMCAT, 2024) y procesos formativos con participación de lideresas en ANZORC y ACVC-RAN (s.f.). Sin embargo, este esfuerzo preliminar sugiere que existe un subregistro de iniciativas específicas lideradas por mujeres campesinas, lo que indica la necesidad de realizar una búsqueda posterior más focalizada y con enfoque de género.

En conjunto, el balance muestra que las prácticas de memoria de las organizaciones campesinas en el periodo 2016-2025 son diversas, territorializadas y políticamente activas. No se reducen a actos conmemorativos, sino que constituyen repertorios complejos que articulan producción de conocimiento, organización, pedagogía, arte y movilización social. Así pues, lejos de ser un ejercicio nostálgico o contemplativo, la memoria campesina aparece como una herramienta de lucha por la dignidad, la tierra y el territorio.

Empero, la persistencia de la victimización de la población campesina ha dificultado la consolidación de condiciones estructurales para su dignificación y permanencia en el territorio. Por ello, resulta necesario realizar un balance crítico de las dos principales medidas de reparación que podrían contribuir a la transformación de sus condiciones de vida, a saber, la restitución de tierras y la reparación colectiva.

Ruta campesina de restitución de tierras

Desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, la política de restitución de tierras en Colombia se diseñó para revertir el efecto estructural del despojo y el abandono forzado que han sufrido millones de campesinos y campesinas en el marco del conflicto armado. A lo largo de una década y media, el Estado ha desarrollado una ruta administrativa, judicial y posfallo que busca no solo la devolución de predios, sino la reparación material y la restitución de derechos socioeconómicos y culturales.

Un elemento fundamental del balance reciente es la transformación en la etapa administrativa del proceso. Históricamente, alrededor del 35 % de las solicitudes recibidas se inscribían en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). En contraste, en los últimos años esa proporción se elevó a 72% en 2023, 73% en 2024 y 82% en 2025 (URT, 2025). Este cambio porcentual representa una ampliación significativa del acceso a la siguiente fase del proceso -la judicial- y responde a decisiones institucionales de fortalecimiento técnico y revisión de decisiones negativas previas.

La inscripción en el RTDAF es crucial porque habilita la posibilidad de judicializar los casos y avanzar la discusión sobre la restitución formal de derechos territoriales. Con corte a diciembre de 2025, se habían inscrito en el registro más de 13,8 millones de hectáreas reclamadas por víctimas de despojo, de las cuales un poco más de 8,1 millones de hectáreas se inscribieron durante la administración del gobierno de Gustavo Petro (Yule, 2025). Esto indica la voluntad política del actual gobierno por reconocer las dinámicas estructurales de acumulación por desposesión a la población campesina, así como la constatación de que la mayor parte de la tierra objeto de reparación aún permanece a la espera de sentencia judicial.

Cabe destacar que, en el marco de la política de restitución de tierras, las mujeres representan el 46 % de las demandas presentadas por la entidad desde su creación. Asimismo, en 2025 se superaron los registros históricos de decisiones de inclusión en el RTDAF a favor de mujeres y se fortaleció el Programa Especial de Acceso a las Mujeres (URT, 2025), lo que evidencia un avance en su reconocimiento como sujetas directas en los procesos de restitución.

Por otra parte, dentro de este desarrollo institucional se ha consolidado la denominada Ruta Campesina de Restitución de Tierras (RCRT), una adaptación y expansión del proceso tradicional centrado en las y los sujetos individualmente considerados hacia formas colectivas de restitución. A diferencia de las solicitudes centradas en predios particulares reclamados por una sola familia, la ruta colectiva reconoce que el despojo afecta a comunidades campesinas enteras, con prácticas, saberes y formas de producción comunes. En este sentido, la ruta se ha diseñado para superar barreras jurídicas, socioeconómicas y culturales que las víctimas enfrentan al reivindicar sus derechos territoriales y para articular la restitución con la reparación integral en un sentido más amplio.

La implementación de la RCRT implica cambios sustantivos, tales como una mayor coordinación con organizaciones locales, el reconocimiento de prácticas comunitarias, el diseño de casos con enfoque territorial y la formulación de mecanismos de reparación que contemplan el fortalecimiento de lo común y la vida comunitaria, más allá de la devolución de la tierra (Bolívar, 2025; URT, 28 de enero de 2026). Esta expansión normativa e institucional responde tanto a demandas campesinas como a recomendaciones de políticas públicas integrales para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de la violencia[82].

De cara a 2026, la URT proyecta resolver 622 solicitudes a través de la ruta colectiva campesina, profundizando así el enfoque territorial y comunitario de la política de restitución. Para ello, priorizará comunidades rurales en zonas históricamente afectadas por el despojo y la violencia, como San Rafael y San Juan de Urabá (Antioquia), el cerro Calambaima en Miranda (Cauca), y los municipios de Pueblo Bello y San Diego, en Bolívar (URT, 28 de enero de 2026).

---

[82] Como las trazadas en el CONPES 4180 de 2025, referido a la Política de Solución Duradera para Víctimas de Desplazamiento Forzado.

En lo concerniente a la inclusión y participación de las mujeres en la Ruta Campesina, la URT reporta la consolidación de espacios de participación como la Mesa Permanente de Mujeres y la Mesa Campesina (URT, 2025), espacio de participación mediante el cual se busca integrar el enfoque de género en los procesos agrupados de restitución de tierras que adelanta la entidad.

No obstante, pese a los avances antes mencionados, es evidente que los retos en materia de restitución de tierras persisten. La meta original de la Ley 1448 de 2011 -devolver entre 6 y 10 millones de hectáreas[83]- aún no se ha cumplido, si se tiene en cuenta que, con corte a diciembre de 2025, se habían restituido 910.882 hectáreas mediante fallos judiciales, de las cuales, 494.369 habían sido entregadas efectivamente a las víctimas de despojo en la etapa posfallo (Yule, 2025). Todo ello evidencia una diferencia significativa entre las estimaciones de tierras despojadas y las entregadas a las víctimas. Además, la prevención de nuevos despojos contra la población campesina y la sostenibilidad productiva en territorios con presencia de actores armados ilegales continúan siendo desafíos estructurales que enfrenta el proceso.

En síntesis, la RCRT ha avanzado ostensiblemente durante el gobierno Petro, con aumentos porcentuales en inscripciones y mayor dinamismo judicial. Sin embargo, su consolidación como mecanismo de reparación integral para las comunidades campesinas exige no solo un fortalecimiento institucional continuo, sino también la superación de barreras estructurales -por ejemplo, la persistencia del conflicto interno armado- que aún dificultan la materialización de la justicia territorial.

Los procesos de reparación colectiva de las organizaciones campesinas

El reconocimiento del campesinado como sujeto de reparación colectiva constituye uno de los avances más significativos en la política pública de víctimas. Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, las comunidades y organizaciones campesinas fueron incluidas dentro de la categoría de Sujetos de Reparación Colectiva (SRC). De acuerdo con la UARIV (2024), alrededor del 23 % -257- del total de SRC incluidos históricamente en el RUV corresponde a comunidades campesinas. Este dato es relevante si se considera la magnitud de la victimización sufrida por el mundo rural y la afectación estructural de sus formas organizativas, económicas y territoriales.

En términos institucionales, se han desarrollado acciones orientadas al fortalecimiento del enfoque diferencial campesino. Entre ellas se destacan la conformación de la Mesa Técnica de Campesinado Víctima del Conflicto Armado, la formulación de lineamientos para la valoración de solicitudes de inclusión al RUV con enfoque diferencial, y la construcción de guías técnicas para la estandarización de variables sobre campesinado. Asimismo, desde octubre de 2024 se modificaron los formatos de declaración para permitir el autorreconocimiento como persona campesina, lo que representa un avance en la identificación estadística de esta población (UARIV, 2024).

---

[83] A modo de ejemplo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) sostuvo que “El total de tierras que las familias desplazadas se vieron obligadas a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente en el momento del desplazamiento entre los años de 1980 y julio de 2010, sin contar aquellas de propiedad colectiva fue de 6.638.195 hectáreas. Esta cifra equivale al 15,4% de la superficie agropecuaria nacional” (CSPPDF, 2011, p. 8)

Sin embargo, cuando se examinan los resultados concretos de la reparación colectiva, el balance revela un rezago histórico significativo. Según la UARIV (2024), apenas el 22 % de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) han sido implementados en el caso del campesinado, mientras que el 42 % se encuentra en fase de implementación. Esto implica que aproximadamente cuatro quintas partes de estos sujetos colectivos aún no han alcanzado la etapa efectiva de ejecución de sus medidas de reparación. Si se tiene en cuenta que muchos de estos sujetos fueron victimizados en los años de mayor intensidad del conflicto armado -entre finales de los noventa y la década del 2000-, resulta evidente el desfase temporal entre el reconocimiento formal y la materialización de las medidas por parte del Estado.

En el caso de organizaciones de mujeres reconocidas como Sujetas de Reparación Colectiva (SURC), a diciembre de 2024 se encontraban registradas diez en el RUV. De estas, dos estaban en fase de diseño y formulación de su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), siete en etapa de implementación y una figuraba como implementada. La organización con mayor nivel de avance reportaba un cumplimiento cercano al 87 % en la ejecución de sus medidas (CSM, 2025). Si bien la fuente consultada no presenta una desagregación interseccional que permita identificar cuántos de estos casos corresponden específicamente a organizaciones de mujeres campesinas, resulta preocupante que no se registre un solo proceso culminado al cien por ciento, lo que evidencia las limitaciones persistentes en la materialización plena de la reparación colectiva para esta población.

En suma, la política de reparación colectiva ha logrado avances importantes en materia de reconocimiento jurídico y construcción de lineamientos técnicos. No obstante, la baja proporción de planes plenamente implementados y la persistencia de condiciones socioeconómicas adversas evidencian un déficit acumulado que limita el alcance transformador de la reparación. De ahí que, la brecha entre el diseño normativo y la materialización efectiva de los derechos de las organizaciones y comunidades rurales continúa siendo uno de los principales desafíos para garantizar la reparación integral del campesinado víctima del conflicto armado en nuestro país.

Conclusiones

El recorrido analítico realizado permite sostener que la violencia contra el campesinado no es un daño colateral del conflicto armado colombiano, sino una estrategia funcional a la reorganización territorial, a la concentración de la tierra y a la imposición de modelos de desarrollo excluyentes. De ahí que, la afectación no se limita a la pérdida de predios, sino que implica la fractura de tejidos comunitarios, economías familiares y formas de vida que tienen un eminente carácter telúrico.

Frente a ello, el campesinado no ha sido únicamente objeto de atención y reparación, sino sujeto activo de remembranza y resistencia. Los múltiples ejercicios de reconstrucción histórica, movilización pública y territorialización de la memoria evidencian una disputa por el sentido del pasado y por el lugar político de las luchas campesinas en el presente. En esta perspectiva, la memoria no opera como evocación nostálgica, sino como repertorio de movilización y marco de sentido.

Por otra parte, si bien las políticas de restitución de tierras y de reparación colectiva muestran avances en términos normativos e institucionales, las cifras revelan una brecha estructural entre el reconocimiento formal y la transformación material de lascondiciones de vida rural. El rezago en la implementación de planes colectivos de reparación, así como la distancia entre la magnitud del despojo y las hectáreas efectivamente restituidas a la población campesina, evidencian que la justicia transicional en el campo colombiano continúa siendo parcial e incompleta.

La superación de esta deuda histórica exige ir más allá de la gestión administrativa de casos individuales o colectivos, sobre todo, implica asumir que la reparación del campesinado está indisolublemente ligada a una reforma agraria integral, a la paz completa, a garantías reales de no repetición y al fortalecimiento político y económico de las organizaciones rurales. De lo contrario, la memoria, la restitución y la reparación corren el riesgo de convertirse en esfuerzos gubernamentales sin capacidad transformadora.

La dignificación del campesinado, en definitiva, no es sólo un imperativo ético, sino una condición estructural para la democratización del territorio y la construcción de paz con justicia social en Colombia.

Recomendaciones de política pública

En lo que concierne a las propuestas en materia de política pública orientadas a la garantía de los derechos del campesinado y a la superación de las condiciones estructurales que han tendido a "perpetuar" su victimización, resulta fundamental fortalecer presupuestal y técnicamente la Ruta Campesina de Restitución de Tierras (RCRT), priorizando aquellos territorios con alta concentración de despojo y garantizando una articulación efectiva entre las fases administrativa, judicial y posfallo, de modo que los procesos de restitución logren materializarse de manera integral.

De igual forma, se requiere acelerar la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) de organizaciones campesinas, mediante el establecimiento de metas obligatorias anuales, así como la creación de mecanismos de seguimiento público con indicadores verificables que permitan evaluar avances reales en la materialización de las medidas.

Asimismo, es necesario incorporar de manera transversal el enfoque diferencial campesino en todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo cual implica ajustar las variables estadísticas, el diseño programático y la asignación presupuestal para responder de manera más precisa a las condiciones específicas del mundo rural.

En esta misma línea, se deben garantizar medidas de protección integral para líderes y lideresas campesinas vinculadas a procesos de restitución de tierras y reparación colectiva, especialmente en territorios con alta presencia de actores armados ilegales, donde persisten riesgos que afectan la sostenibilidad de estos procesos.

Por otra parte, se hace imprescindible diseñar e implementar una política de paz integral capaz de desactivar las violencias persistentes en territorios campesinos, garantizando condiciones efectivas de seguridad, no repetición y estabilidad para las poblaciones rurales, como base para cualquier proceso de reparación con vocación sostenible y transformadora.

A su vez, la reparación colectiva debe vincularse con políticas estructurales de acceso a la tierra, crédito rural, asistencia técnica y comercialización, de modo que la restitución trascienda la mera devolución formal del predio y contribuya a la reconstrucción de las economías campesinas.

Adicionalmente, es necesario diseñar estrategias específicas orientadas a cerrar las brechas de género en el mundo rural, fortaleciendo el acceso efectivo de las mujeres campesinas a la tierra, al empleo y a la participación en instancias decisorias, reconociendo su papel central en la creación, consolidación y cuidado del tejido comunitario y las economías familiares.

De igual forma, se propone la creación de un sistema nacional de registro y documentación de prácticas de memoria campesina, articulado con el CNMH y las bases de datos de organizaciones sociales, que permita reconocer, preservar y potenciar estos procesos como garantía de no repetición.

Finalmente, se requiere articular la política de reparación con una reforma agraria integral orientada a democratizar la propiedad y el uso del suelo rural, como condición indispensable para una paz sostenible y para la transformación estructural del campo colombiano.

Referencias

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). (2011). Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bogotá: CSPPDF.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). (2022). El campesinado y la guerra. Bogotá: CEV.

Bautista Revelo, A. J., Malagón Pérez, A. M., Uprimny Yepes, R., Sierra-Zambrano, D. F., Pic, E., Duarte, C., Castaño, A., Díaz Bejarano, L., Morales, E., Fernández, A., Díaz, C. W., Tolosa, Á., Yonda, L., Marín, I., Rojas Luna, R., Liz, N., Quintero, N., Pisso, M. del S., Martínez, E. Y., Rivera, M. D., & Posada, V. (2022). Guerra contra el campesinado (1958–2019). Tomo I: Huellas de la violencia y trayectorias de resistencia. Bogotá: Dejusticia.

Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2025). Vida URT, 11. Bogotá: URT.

Yule, G. (2025). Un 2025 de avances, cumplimiento y restitución efectiva de derechos. En Vida URT, 11. Bogotá: URT.

Bolívar, A. (2025). 2025: el año de la restitución de tierras. En Vida URT, 11. Bogotá: URT.

Unidad de Restitución de Tierras (URT). (28 de enero de 2026). Con la ruta colectiva campesina, la URT impulsa el proceso de reparación integral a las comunidades víctimas. Bogotá: Sala de Prensa URT.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2024). Especial campesinado: Estimación del campesinado víctima del conflicto armado en Colombia (Ejercicio DANE–RNI). Bogotá: UARIV.

Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición (CSM). (2025). Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV. Bogotá: CSM.

Capítulo 10

Participación real y efectiva del campesinado

Adriana Patricia Fuentes López [84]
Javier Lautaro Medina Bernal [85]

El propósito de este artículo es analizar el estado de realización del derecho fundamental a la participación real y efectiva del campesinado colombiano, mostrando algunos de los principales avances logrados en esta materia en los últimos años y los desafíos que aún enfrenta la población campesina para su garantía. Para esto, presentaremos en primer lugar el marco constitucional nacional que protege el derecho a la participación ciudadana de manera general, y en seguida, los marcos normativos a nivel internacional y nacional que más recientemente han abierto caminos para hablar específicamente del derecho a la participación del campesinado, incluso como derecho a la participación reforzada y la manera como esto se ha desarrollado, mostrando algunos de los principales logros y desafíos. Para finalizar se ofrecen unas conclusiones y recomendaciones.

La participación como derecho fundamental

La participación política es un derecho fundamental de todos los ciudadanos y ciudadanas. De acuerdo con la Constitución Política de 1991, es además un pilar fundamental del Estado, que junto con el carácter democrático del mismo, está reconocido en varios artículos del texto superior y que ha sido también desarrollado ampliamente por la jurisprudencia. Es pertinente recordar también, que precisamente parte de la transformación que se esperaba con la Constitución de 1991, era transitar de una democracia representativa hacia una participativa, bajo una nueva visión anclada en la idea de que el pueblo sabe cuáles son sus necesidades verdaderas y es el más interesado en la obtención de los resultados de las políticas públicas y por eso debe estar presente en la toma de decisiones sobre las mismas.

El artículo 40 de la Constitución establece la participación como derecho fundamental y reconoce siete modalidades para hacer parte de la conformación, el ejercicio y control del poder político[86]. El artículo 79 superior reconoce el derecho que tienen las personas a participar y examinar las decisiones que eventualmente puedan afectar el derecho a gozar de un ambiente sano. A su vez, el artículo desarrolla el referido principio a través de los mecanismos de participación ciudadana[87], así como el deber de promover la organización social para facilitar la representación de algunos grupos sociales.

---

[84] Abogada, Especialista en Derecho Constitucional y Magister en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia.

[85] Abogado, Especialista en Derecho Constitucional y Magister en Desarrollo Educativo y Social. Investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP/Programa por la Paz).

La jurisprudencia se ha referido también al derecho a la participación en materia ambiental[88], lo cual se desarrolló ampliamente a propósito de los debates surgidos con el proceso de delimitación de los páramos. En ese marco, en 2017 la Corte Constitucional reafirmó la existencia de un déficit de participación en materia ambiental para la sociedad civil en general, que por supuesto involucra también al campesinado como habitante de estos ecosistemas y al respecto dijo:

No pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad. La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la administración también depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva, al punto que no se limita a obtener información sobre los asuntos públicos. La Constitución de 1991 quiso que el ciudadano se apropiara de la satisfacción de sus necesidades, de ahí que entregó amplias facultades a la colectividad con el fin de que su voz fuese escuchada por las autoridades (Sentencia T-361 de 2017).

Hitos del reconocimiento del derecho a la participación del campesinado

Un primer hito que marca un gran avance en el reconocimiento del derecho a la participación específicamente para el campesinado, lo representa la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales[89] (UNDROP por sus siglas en inglés). Allí, la participación es un derecho expresamente consagrado y se establece un estándar mucho más amplio que el existente en otros instrumentos de derechos humanos promulgados previamente[90].

UNDROP parte de reconocer que existen varios factores que dificultan que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, como los pequeños pescadores y trabajadores de la pesca, ganaderos, silvicultores, personas sin tierra y otras comunidades locales puedan hacerse oír, defender sus derechos humanos y sus derechos de tenencia y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales de los que dependen. Por ello reconoce el derecho a la participación en la gestión de los recursos naturales (art.5.1), en la formulación de políticas públicas (art. 10.1), en la definición de los sistemas agroalimentarios (art.15.4), las políticas para atender el cambio climático (art.18.3), entre otros asuntos.

---

[86] Elegir y ser elegido; Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; Tener iniciativa en las corporaciones públicas; Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; y Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

[87] El voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

[88] Este tema fue ampliamente abordado en la sentencia T-361 de 2017, pero previamente desde 2012 la Corte Constitucional se había pronunciado sobre el derecho a la participación ambiental en sentencias como la T-348 de 2012, T-294 de 2014 y T-660 de 2015.

[89] Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. A/RES/73/165

[90] Como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 aprobado en Colombia en 1974, que consagra los derechos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, votar y ser elegidos y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas en cada país; o el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en 1992, que afirma que el "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda" y lo relaciona con el derecho de acceso a la información y la justicia.

También consagra la obligación para los Estados de adoptar medidas apropiadas para superar todas las formas de discriminación de las campesinas y otras mujeres que trabajan en áreas rurales y para promover su empoderamiento (art. 4.1), lo que incluye los derechos a participar en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo en todos los niveles, a organizarse y a participar en todas las actividades comunitarias (art. 4.2).

Lo anterior, se complementa en el artículo 10 que contempla el *“derecho a participar activa y libremente, ya sea directamente o por conducto de sus organizaciones en la preparación y aplicación de las políticas, los programas y los proyectos que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia”*, para lo cual los Estados están obligados a promover esa participación y a respetar la fundación y el desarrollo de organizaciones campesinas (art.10.2), y con el sobresaliente reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria que implica que el campesinado defina sus propios sistemas agroalimentarios, que conlleva el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria (art. 15.4). La soberanía alimentaria es también la demanda de las personas y pueblos por reclamar poder en el sistema alimentario y “arrebatar a empresas y mercados financieros el control sobre la forma en que se cultivan, se procesan y se comercializan los alimentos, así como la manera en que se fijan sus precios y se consumen” (Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, 2025, p. 5).

Adicionalmente, UNDROP establece unos condicionamientos frente a las autorizaciones que hagan los Estados de explotaciones que afecten los recursos naturales que el campesinado utiliza tradicionalmente, y dispone que estas solo sean autorizadas si, como mínimo se ha realizado una evaluación del impacto social y ambiental, se han celebrado consultas de buena fe y se han establecido las modalidades para repartir de manera justa y equitativa los beneficios de la explotación de común acuerdo entre quienes explotan los recursos naturales y los campesinos (art.5.2). Al respecto el párrafo 3 del artículo 2 dispone que:

Sin perjuicio de la legislación concreta sobre los pueblos indígenas, antes de aprobar y aplicar leyes y políticas, acuerdos internacionales y otros procesos de adopción de decisiones que puedan afectar a los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, por conducto de sus instituciones representativas, dialogando con quienes puedan verse afectados por las decisiones, antes de que estas sean adoptadas, y obteniendo su apoyo y tomando en consideración sus contribuciones, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las diferentes partes y asegurando una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las personas a los grupos en los procesos conexos de adopción de decisiones. (Subrayado fuera del texto original)

Como se observa, la Declaración consagró expresamente un derecho a la consulta para comunidades campesinas frente a cualquier tipo de medida legislativa, de política o proyecto que pueda afectarlas, lo cual es uno de los avances más trascendentales de este instrumento, pues precisamente esa posibilidad de participar, ser consultados y de que sus puntos de vista fueran tenidos en cuenta, había sido una de las reivindicaciones de los movimientos campesinos y una de las grandes deudas pendientes en el mundo y en Colombia.

Lo anterior se complementa con los desarrollos que en 2022 planteó el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su Observación General No.26 sobre el derecho a la tierra, donde se hace alusión a la importancia del derecho a la participación del campesinado en diversos asuntos, como por ejemplo en la Reforma Agraria, y con el Acuerdo sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú (Ley 2273 de 2022), el cual también implica un compromiso decidido con el derecho a la participación, sobre todo en materia ambiental.

El segundo hito en los avances normativos favorables a la participación del campesinado colombiano es la reforma constitucional gestada mediante el Acto Legislativo 01 de 2023, que hizo expreso el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos en la carta política. En la reforma se establece el reconocimiento de múltiples dimensiones del campesinado, entre ellas la dimensión política y se protege un derecho a la participación reforzada como se ve en el siguiente aparte del nuevo artículo:

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos. (subrayado fuera del texto original)

Este derecho a la participación reforzada le permitiría al campesinado demandar del Estado, por una parte "i) medidas de discriminación positiva dentro de los procedimientos de toma de decisiones o de formulación de políticas públicas que adelanten las ramas ejecutiva y legislativa, y ii) que esas medidas se concreten en la creación de instancias, instrumentos o procedimientos de orden constitucional o legal, específicamente destinados a hacer eficaz su participación en los asuntos que puedan afectar con mayor intensidad sus derechos" (Duarte et al, 2025).

También sobre el derecho a la alimentación han ocurrido hitos alrededor de la participación del campesinado. Con la reforma al artículo 65 de la Constitución (Acto Legislativo 01 de 2025), además del reconocimiento de este derecho y del establecimiento de la obligación de orientar las políticas públicas a la generación de condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias, se está esperando el trámite en el Congreso de la República de la Ley Estatutaria que reglamente su ejercicio. Dicha reglamentación deberá contemplar cómo el campesinado, junto con otras comunidades, participarán efectivamente en la definición de políticas alimentarias. Otra transformación relevante en la política pública en este campo tiene que ver con la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación (CIDHA)[91], que ahora incluye la participación, con voz pero sin voto, de organizaciones campesinas, de pescadores, de mujeres de indígenas, Rrom y afrodescendientes (artículo 8 del Decreto 684 de 2024). Con todo, todavía se debe consolidar una política pública sobre derecho a la alimentación en los siguientes años que garantice la participación y la rendición de cuentas, entre otros, pero sobre todo que trabaje por consolidar los espacios locales y departamentales alrededor de este tema.

---

[91] Que remplazó a la anterior Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).

En general, la demanda de reconocimiento político del campesinado ha estado caracterizada por una relación de exigibilidad, confrontación y autodeterminación frente al Estado. Actualmente quizá, con el nivel nacional, existe una relación más colaborativa que confrontativa, sin que se abandone por ello la búsqueda de construir autonomías (Cely-Forero & Medina-Bernal, 2024, p. 6). Este es el sentido de la participación efectiva: participar para fortalecer la posibilidad de autodeterminarse, tomar decisiones para defender los modos de vida campesinos.

Haber llegado hasta aquí obedece a un proceso largo de lucha campesina y de movilización social, que poco a poco fue ganando espacios y gestando los cimientos que permitieron llegar hasta este momento. En esa historia se destacan los siguientes momentos: i. El paro agrario de 2013 y los logros del proceso de la Cumbre agraria étnica, campesina y popular; ii. La firma del Acuerdo de Paz de La Habana que relevó el tema de la participación política y que sentó las bases para la superación del conflicto armado, que también ha impactado las posibilidades de participación del campesinado; iii. La visibilización del campesinado, a propósito de la realización del censo de población de 2018 y el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia que en ese año llevó a la conformación de la comisión de expertos para la conceptualización sobre el campesinado y a que desde 2019 empezaran a producirse datos estadísticos específicos para esta población; iv. Haber logrado la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 del artículo que ordenó la construcción de una política pública del sector campesino[92], pese a que no se cumplió; v. El estallido social de 2021 que finalmente pondría en el poder central a un gobierno progresista y de ideas afines al campesinado y que convocó en diciembre de 2022 la Convención Nacional Campesina. Precisamente de esta última surgiría un espacio que se constituye como uno de los desarrollos concretos de todo el nuevo marco internacional y constitucional, que es la Comisión Mixta de Asuntos Campesinos, a la cual dada su importancia nos referiremos en detalle a continuación.

El primer espacio permanente de negociación entre campesinado y gobierno: Comisión Mixta de Asuntos Campesinos

La Comisión Mixta de Asuntos Campesinos fue creada por el artículo 358 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", como instancia de interlocución y concertación entre el Gobierno Nacional y el campesinado, para articular las políticas públicas relacionadas con la población campesina y con el fin de promover la materialización del derecho a la igualdad de esta población. Posteriormente su composición y funcionamiento fue reglamentada mediante el Decreto 1004 de 2024.

Está integrada por parte del gobierno nacional por los ministerios de Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Culturas, las Artes y los Saberes, Igualdad y Equidad, y la dirección del Departamento Nacional de Planeación. De parte del campesinado la integran 39 representantes de organizaciones, plataformas y redes campesinas nacionales y 15 representantes territoriales, que deben provenir de las cinco regiones geográficas del país. Las delegaciones territoriales aún no han terminado de escogerse, lo cual debe hacerse en asambleas regionales. Para la elección de los representantes nacionales se tuvieron en cuenta criterios de antigüedad y representatividad histórica de las organizaciones, tener trabajo en temas de género, y también poder dar un lugar a los pescadores y pescadoras, como parte de ese campesinado más invisibilizado. A la fecha las 39 personas delegadas nacionales están elegidas, de las cuales 22 son hombres y 17 mujeres. Hasta ahora se han desarrollado 4 sesiones de trabajo.

---

[92] Artículo 253. Política pública del sector campesino. El Gobierno nacional construirá una política pública para la población campesina. El proceso de elaboración de dicha política se realizará a partir de la recolección de insumos de diferentes espacios de participación que incluyan a las organizaciones campesinas, la academia y las entidades especializadas en el tema campesino, se tendrán en cuenta los estudios de la Comisión de Expertos del campesinado, entre otros.
El proceso será liderado por el Ministerio de Agricultura con el acompañamiento del Ministerio del interior y el Departamento Nacional de Planeación.
PARÁGRAFO. Una vez sancionada la presente Ley se iniciará la construcción de la ruta de elaboración de la política pública del sector campesino.

Actualmente la Comisión Mixta tiene 3 subcomisiones, cada una con su plan de trabajo, que abordan los siguientes temas: subcomisión de reforma agraria, subcomisión de derechos humanos, garantías y participación y subcomisión de política pública. Además, las mujeres integrantes, propusieron y lograron que se creara otra subcomisión especial para asuntos de género, que actualmente está trabajando en la reglamentación de la nueva ley de mujer rural[93].

Quienes han participado del espacio reconocen que, sobre todo en los primeros momentos, hubo muchas dificultades, porque a veces algunos de los líderes llegaban con situaciones o planteamientos muy personales que no corresponden a la naturaleza del escenario o con actitudes de confrontación o sin mucho espíritu de construcción colectiva y hasta posturas machistas hacia los liderazgos de las mujeres. También las barreras administrativas y burocráticas han dificultado el funcionamiento adecuado del espacio. Una conclusión similar se planteó en el CONPES de Reforma Agraria aprobado en febrero de 2026, en el que se afirma que la operacionalización de la Comisión Mixta de Asuntos campesinos “ha evidenciado dificultades significativas para articular actores con intereses diversos y agendas distintas hacia la construcción de una agenda común para las comunidades campesinas” (CONPES, 2026, p. 87).

Sin embargo, esto también es normal tratándose del inicio de un proceso de estas características y poco a poco el espacio ha ido generando su dinámica propia, el proceso va alcanzando madurez y lo que es innegable es que el establecimiento de esta instancia es en sí mismo un gran logro del campesinado y que actualmente es quizás el espacio más importante de participación para este grupo, en donde está sentado con los ministerios y otras entidades del Estado haciendo la política pública, construyendo las reglamentaciones de leyes que tienen que ver con los temas rurales y haciendo también seguimiento a la inversión específica de dineros públicos, gracias a la creación del trazador presupuestal, que también se originó en el Acto Legislativo 01 de 2023 como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada para atender a la población campesina.

Además, todo esto ocurre en un contexto de amenazas y ataques contra líderes y lideresas, defensores y defensoras del ambiente y la tierra, ya que como se sabe el país ha sido catalogado por organismos internacionales como el país más peligroso del mundo para defender estos derechos[94]. Ahora bien, también es importante recordar que participar en este tipo de escenarios en muchos casos representa una carga importante para los liderazgos campesinos, porque además del tiempo que dedican a los compromisos en sus organizaciones de base o regionales y sus propias fincas y familias, asumen estos escenarios nacionales. En el caso de las mujeres esto además impacta los tiempos en el hogar y las labores de cuidado que en su mayoría ellas desarrollan y que hacen que para muchas resulte en triples jornadas de trabajo, teniendo la jornada del trabajo en el hogar, la jornada del trabajo organizativo local y el trabajo en los espacios nacionales, con la dedicación de tiempo y energía que esto implica. Por eso es importante pensar en cuidar adecuadamente a los liderazgos, en un sentido amplio. Es decir, no sólo en términos de garantías para la vida y protección frente amenazas y agresiones lo cual por supuesto es fundamental, sino también en otra dimensión del cuidado frente a sus tiempos y sus descansos; que haya verdaderas condiciones para armonizar la vida personal con el liderazgo, en línea con el llamado a cuidar la salud física y mental de las activistas y lideresas, dicho por Barry y Ðjorđjevic (2007) en el libro titulado: "¿Qué sentido tiene la revolución si no podemos bailar?".

---

[93] Se trata de la Ley 2462 de 2025 por la cual se modifica la ley 731 de 2002 y se adoptan medidas afirmativas con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca.

[94] De acuerdo con la organización Global Witness (2025), Colombia es el país más letal del mundo para las y los defensores de la tierra y la naturaleza. Para 2024 se registraron 48 asesinatos, de estos 20 fueron contra campesinos y 19 contra indígenas.

Desde otra perspectiva, la Comisión Mixta representa también un paso muy importante en el camino hacia la superación del desbalance en la garantía del derecho a la participación del campesinado, expresado en la existencia de marcos normativos que reconocían de manera muy clara y contundente el derecho a la autodeterminación, autonomía, consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado, a favor de los pueblos indígenas y afrodescendientes y en esa medida márgenes más amplios de decisión sobre el manejo de sus territorios, mientras que las comunidades campesinas han avanzado más lentamente en la consecución de esas garantías. Muestra de esto es que los pueblos indígenas cuentan desde 1996 con la Mesa Permanente de Concertación, y los pueblos afrodescendientes con la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, reglamentadatt en 1994, con una modificación en 2008. Solo hasta 2024 el campesinado cuenta con un espacio similar.

De otro lado, cabe destacar que paralelo al proceso de la Comisión Mixta, también se ha avanzado en el reconocimiento de las territorialidades campesinas (Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), en la expedición de normas como la que posibilita la creación de Territorios Campesinos Agroalimentarios (Decreto 780 de 2024), la constitución de Zonas de Reserva Campesina sin sustracción previa en zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959 (Decreto 1147 de 2004) y el reconocimiento de los ecosistemas acuáticos agroalimentarios (Decreto 149 de 2026), en los que subyace también un nuevo entendimiento de la relación del campesinado con la naturaleza, y de la importancia de su participación en las acciones de conservación ambiental. Igualmente, no se puede dejar de mencionar la importancia que se ha dado al campesinado en los escenarios que reactivaron el Sistema y los Subsistemas para la Reforma Agraria y los Comités de Reforma Agraria –que todavía sufren el desconocimiento de las comunidades sobre su funcionamiento y alcances, lo que dificulta la planificación, ejecución y seguimiento ciudadano (CONPES; 2026, p. 152), como también en la Mesa Nacional de Agroecología y en otros espacios relacionados con la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria y el derecho a la alimentación. Sin embargo, en su mayoría son espacios nacionales que requieren su reproducción en los niveles regionales y locales, en los que todavía habrá más desafíos.

Consultas campesinas vinculantes

Ahora bien, la otra arista del debate está en los alcances de la participación, pues si de algo está cansado el campesinado es de ser convocado a espacios para opinar, pero en donde sus opiniones y puntos de vista no son tenidos en cuenta porque las decisiones no resultan vinculantes o se toman en otros lugares. Ejemplo de esto es lo ocurrido con las consultas populares desarrolladas entre 2010 y 2017 contra proyectos mineros, petroleros e hidroeléctricas, las cuales impulsaron movimientos ciudadanos y en buena parte de campesinos de los territorios en los que dichos proyectos se iban a implementar. En ese ejercicio que acudió a los mecanismos legales de participación ciudadana, a pesar de que en todas las consultas ganó el no frente a los proyectos, la verdad es que poco se ha hecho para su implementación efectiva. Por el contrario, fueron judicializados once campesinos del municipio de Jericó, Antioquia, que siguen oponiéndose al proyecto minero que sigue vigente, a pesar de que en la consulta popular en ese municipio ganó el no frente al proyecto.

La única consulta popular que ha recibido una acción positiva y concreta de parte del actual gobierno nacional, ha sido la del municipio de Cajamarca, en el Tolima, respecto de la cual ante una solicitud de sustracción de la reserva forestal presentada por la empresa minera, la oficina jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió un concepto diciendo que no era procedente la sustracción, basándose precisamente en la existencia de un acuerdo del concejo del municipio que adoptó los resultados de la consulta popular antiminera y una resolución de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, que también reconoció la consulta y dispuso que no se otorgarán licencias ambientales, concesiones de agua, traspasos, permisos ni otras autorizaciones para el uso de recursos naturales para actividades mineras (Fuentes, 2024).

Pero el resto de las consultas siguen esperando ser implementadas y que los títulos mineros y petroleros dejen de existir. También varios de sus promotores esperan que el Congreso de la República apruebe el Proyecto de Ley que se ha denominado "Ley de Democracia Ambiental", que desarrolla varios mecanismos para que la voz de las comunidades tenga poder vinculante a la hora de decidir sobre un proyecto minero energético trascendiendo el carácter deliberativo de los espacios actualmente existentes[95]. Incluso, el Congreso de la República también está en mora de legislar para superar los vacíos que evidenció la Corte Constitucional respecto a la participación en los procedimientos de titulación minera y petrolera. Esto, aunque afecta a un espectro más amplio de ciudadanos, de todas maneras tiene alta importancia para el campesinado, pues los territorios campesinos enfrentan también las amenazas que se derivan de este tipo de actividades extractivas. En este sentido, se planteó en el encuentro campesino de construcción del Plan Decenal de Reforma Agraria: la necesidad del reconocimiento normativo de la consulta previa campesina (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR], 2025, p. 15), para lo cual es importante definir su alcance.

Conclusiones y recomendaciones

Como se ha expuesto, el tema de la participación política del campesinado es un asunto fundamental para lograr también la garantía de otros derechos para esta población y cuenta hoy con marcos normativos favorables que permiten hablar de la existencia del derecho a la participación del campesinado, y a una participación reforzada, en el que además se enfatiza en la participación en materia ambiental y se destaca su relación con el acceso a la información y el acceso a la justicia. Esto se ha desarrollado a nivel universal y nacional como un derecho de amplio alcance y a partir de lo cual aún se pueden desarrollar muchos otros elementos. Para el campesinado existe la necesidad de fortalecer las garantías para ejercer el liderazgo social y político ante las violencias, estigmatización y criminalización de la protesta y la organización campesina y de avanzar hacia una participación vinculante y efectiva en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública (MADR, 2015, p. 14).

---

[95] Este Proyecto se ha presentado en varias ocasiones y ha sido liderado por el Movimiento Nacional Ambiental y organizaciones no gubernamentales como el Centro Sociojurídico Siembra.

En ese marco la Comisión Mixta de Asuntos Campesinos ha sido muy valiosa, pues allí verdaderamente las organizaciones campesinas más representativas están haciendo parte de la formulación de las políticas públicas para el campesinado y se han corregido asimetrías previas en relación con la existencia de espacios de interlocución de alto nivel. Por supuesto aún siguen existiendo desafíos, porque no basta con solo abrir los espacios de diálogo y negociación, sino que es necesario fortalecer a las organizaciones campesinas, tanto nacionales como a las de los territorios y de base, así como superar las barreras administrativas y burocráticas que dificultan el funcionamiento de ese y otros espacios de participación, así como superar las visiones asistencialistas, fortalecer las agendas y cuidar adecuadamente a los liderazgos, en un sentido amplio. De allí que la propuesta de diseño y desarrollo de una estrategia interinstitucional para el fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Mixta con acciones de formación, apoyo técnico y financiero por parte del Ministerio del Interior (CONPES, 2026, p. 152), se hace ineludible, lo que implica que el siguiente gobierno nacional mantenga el impulso para su funcionamiento y reconozca su legitimidad.

Finalmente es fundamental que la participación sea eficaz e incidente y no meramente instrumental, que se brinden todas las garantías para que el ejercicio de este derecho sea posible, lo que implica debatir sobre la consulta previa campesina y su alcance y reconocerla normativamente. Otros aspectos claves pasan por la territorialización de los espacios de participación tanto en los espacios de tierras y desarrollo rural, como en los del derecho a la alimentación.

Referencias

Barry J. & Đjorđjevic J. (2007) ¿Qué sentido tiene la revolución si no podemos bailar? Urgent Action Fund for Women's Human Rights, Boulder. US.

Cely-Forero AM. & Medina-Bernal JL. (2024). Hacia un reconocimiento político amplio y adecuado del campesinado en Colombia. Capaz.
https://dev.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2024/04/PB3-2024.-Cely-y-Medina_Campesinado.pdf

Colombia. (4 de junio de 2024). Decreto 1004 de 2024, “Por el cual se adiciona el título 4 parte 3 del libro 2 del decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, con el fin de reglamentar el artículo 358 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" en lo relacionado con la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos”.

Colombia (27 de junio de 2024). Decreto 780 de 2024, "Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023".

Colombia. (5 de agosto de 2024). Decreto 684 de 2024, “Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA), el Programa Hambre Cero, el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación del Hambre y la Malnutrición (SNSMSHM) y el Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición ODAN y se transforma la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).

Colombia. (13 de septiembre de 2024). Decreto 1147 de 2024,"Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina".

Colombia. (11 de febrero de 2026). Decreto 149 de 2026, por el cual se adiciona el Título 29 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Comité DESC]. (2022). Observación general número 26 (2022), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales. https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/000/40/pdf/g2300040.pdf

Congreso de la República. (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

Congreso de la República. (5 de noviembre de 2022). Ley 2273 de 2022, "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe", adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

Congreso de la República. (19 de mayo de 2023). Ley 2294 de 2023, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

Congreso de la República (5 de julio de 2023) Acto legislativo 01 de 5 de julio de 2023, "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional".

Congreso de la República. (2024). Proyecto de ley 017 de 2024 Cámara, "Por medio de la cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por el desarrollo de proyectos de exploración, explotación o producción de recursos naturales no renovables, se crean mecanismos de participación para deliberar y decidir sobre la ejecución y desarrollo de esos proyectos y se dictan otras disposiciones". Gaceta 1196 de 2024 de Cámara.

Congreso de la República. (6 de febrero de 2025). Acto legislativo 01 de 2025, "Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia".

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2026). Política de Reforma Agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida. Conpes 4184. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4184.pdf

Corte Constitucional. (30 de mayo de 2017). Sentencia T-361 de 2017.

Duarte, C., Quesada, C., Moreno, S. & Castro, M. (2025). Derechos políticos del campesinado: consulta y participación reforzada. Dejusticia, Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, Observatorio de Tierras y Centro Sociojurídico Siembra.
https://www.javerianacali.edu.co/sites/default/files/2025-06/Derechos%20del%20campesinado.pdf

Fuentes, A. (2024). Aportes para la consolidación del derecho a decir no de las comunidades frente al desarrollo de proyectos extractivos. Documento de trabajo elaborado para el Centro Sociojurídico Siembra, sin publicar.

Global Witness. (2025) Raíces de resistencia. Documentando las luchas de las personas que defienden los derechos al ambiente y al territorio. https://gw.hacdn.io/media/documents/Defenders_Annual_Report_2025_Online_SP.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2025) Encuentros macrorregionales y poblacionales por la reforma agraria 2025. Campesinado – Memoria.
https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Documents/Encuentros%20regionales%20y%20etnico%202025/Memorias_Campesinado.pdf

Naciones Unidas. (1966) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992, Doc. ONU NCONP.I51/26/Rev.1

Naciones Unidas. (2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Asamblea General. Resolución 17 de diciembre de 2018. A/RES/73/165

Relator de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. (2025). Derecho a la alimentación, financiación y planes de acción nacionales. A/HRC/58/48

Conclusiones

El recorrido que propone este informe a través de diez miradas sobre la situación del campesinado colombiano permite afirmar que el país se encuentra en un momento sin precedentes en materia de reconocimiento de derechos campesinos, pero también que ese reconocimiento coexiste con la persistencia de las desigualdades estructurales que históricamente han determinado la vida en los territorios rurales.

La reforma constitucional de 2023, la adopción de la UNDROP como marco de exigibilidad internacional, la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Campesinos, el impulso a las territorialidades campesinas a través de figuras como los Territorios Campesinos Agroalimentarios, las Zonas de Reserva Campesina y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios, la formulación de la primera política pública de culturas campesinas, el establecimiento del trazador presupuestal para asuntos campesinos y los avances en la reforma agraria constituyen, en conjunto, un cuerpo de logros que no tiene precedentes en la historia del campesinado colombiano. Estos avances no son concesiones del Estado: son el resultado de décadas de lucha, organización y movilización campesina que encontraron en el período 2022-2026 un contexto institucional favorable para materializarse.

Sin embargo, el informe a su vez documenta que la distancia entre la norma y la realidad sigue siendo abismal. Colombia mantiene uno de los niveles más altos de concentración de la propiedad rural en el mundo, con un coeficiente de Gini de propietarios que supera el 0,87 y donde el 50 % de la tierra está en manos del 1 % de los propietarios. De los 21,8 millones de hectáreas aptas para la agricultura, apenas 5,5 millones se encuentran en uso productivo. Las brechas entre el campo y la ciudad en materia de salud, educación, vivienda y conectividad persisten de manera alarmante: más de la mitad de los municipios del país carecen de sede hospitalaria rural, la cobertura de educación secundaria en el campo es menos de la mitad de la urbana, y la informalidad laboral rural supera el 80 %. Estas cifras no son solo indicadores de pobreza: son la expresión material de una negación sistemática de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que la reforma constitucional al artículo 64 obliga a garantizar. La economía campesina, lejos de ser un sector residual, representa un componente estructural del sistema alimentario colombiano —los productores campesinos aportan cerca del 51% del área cosechada y el 49 % de la producción agropecuaria nacional—, pero opera en condiciones de precariedad donde solo el 16 % de las unidades productivas acceden a maquinaria y apenas el 16,5 % reciben asistencia técnica.

El informe revela, además, que la situación del campesinado no puede comprenderse sin atender a las diferencias que lo atraviesan. Las mujeres campesinas enfrentan una triple discriminación —de género, por su condición rural y por las violencias de las que han sido víctimas— que se traduce en un acceso desigual a la tierra, tasas de desempleo que duplican las de los hombres rurales y una carga desproporcionada de trabajo de cuidado no remunerado que sostiene tanto las economías familiares como los procesos organizativos, sin que ese aporte sea reconocido ni valorado. Las juventudes rurales, por su parte, son víctimas de un modelo de desarrollo que las expulsa sistemáticamente: con tasas de desempleo del 47%, ingresos que en tres de cada cuatro casos no superan los 500.000 pesos mensuales y un acceso a la tierra prácticamente inexistente —solo 120 títulos entregados a jóvenes en todo el período—, no resulta sorprendente que el 60% de los jóvenes en territorios como el Catatumbo no estén seguros de querer permanecer en sus comunidades. El campesinado cocalero, a su vez, ha sido sometido durante décadas a una gobernanza de excepción que subordina su desarrollo al control territorial y condiciona el acceso a derechos a la erradicación de cultivos, reproduciendo una lógica cívico-militar que la Comisión de la Verdad documentó como uno de los factores de degradación del conflicto armado. Y los campesinos pescadores y las comunidades vinculadas a ecosistemas acuáticos permanecen en un estado de invisibilización política y jurídica que apenas comienza a ser abordado.

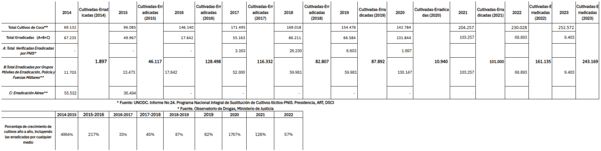
Precisamente el conflicto armado es una de las heridas más profundas que atraviesan este informe. El campesinado ha sido la población más afectada por la violencia en Colombia, con una sobrerrepresentación en todas las modalidades de victimización y un despojo que alcanzó los 6,6 millones de hectáreas entre 1980 y 2010, equivalentes al 15,4% de la superficie agropecuaria nacional. La restitución de tierras, la reparación colectiva y la construcción de memoria campesina son procesos que avanzan pero que requieren un fortalecimiento presupuestal, técnico e institucional significativo para cumplir con su propósito transformador. La violencia, además, no es solo un legado del pasado: Colombia sigue siendo el país más letal del mundo para quienes defienden la tierra y el territorio, lo que impone una amenaza permanente sobre los liderazgos campesinos y sobre la sostenibilidad misma de los procesos de participación y organización.

Hacia adelante, el informe permite identificar varios desafíos cuya atención resulta indispensable para que los avances alcanzados no se conviertan en letra muerta. En primer lugar, la reglamentación efectiva del Acto Legislativo 01 de 2023 y la construcción de la institucionalidad necesaria para su implementación, lo que incluye superar las resistencias burocráticas que han ralentizado la materialización de la reforma constitucional. En segundo lugar, el tránsito de una participación consultiva a una participación vinculante: la Comisión Mixta de Asuntos Campesinos representa un avance histórico, pero el campesinado necesita que sus voces no solo sean escuchadas, sino que incidan efectivamente en las decisiones que afectan sus territorios y modos de vida. En tercer lugar, la articulación de la agenda agraria con la agenda climática, reconociendo el rol que el campesinado tiene como sujeto colectivo en la conservación y gestión de la biodiversidad, y evitando que la respuesta a la crisis ambiental reproduzca lógicas de mercantilización de la naturaleza o profundice los acaparamientos verdes sobre territorios campesinos. En cuarto lugar, la implementación de políticas públicas con pertinencia, es decir, que atiendan los valores propios que las comunidades campesinas le otorgan a derechos como la educación, la vivienda o la alimentación, en lugar de imponer modelos diseñados desde lógicas urbanas.

La pregunta que subyace a todo el informe es, en última instancia, cómo hacer sostenibles los logros alcanzados más allá de un gobierno y de una coyuntura política favorable. La respuesta que ofrecen los propios capítulos apunta en una dirección clara: la sostenibilidad depende de la fortaleza del tejido organizativo campesino, de la capacidad de las comunidades para defender lo conquistado y de la profundidad con que estos avances logren enraizarse en la institucionalidad del Estado y en la conciencia de la sociedad colombiana. En un contexto global y nacional marcado por procesos de descampesinización —entendida como la pérdida de la identidad campesina en sus dimensiones productiva, territorial, cultural y organizativa—, garantizar los derechos del campesinado no es solo una obligación jurídica del Estado colombiano, sino una apuesta que mide la capacidad de la sociedad para responder a las demandas de quienes, a pesar de todo, siguen produciendo los alimentos, cuidando los ecosistemas y sosteniendo la vida en los territorios rurales del país.

Anexos

Anexo 1. Dinámicas de crecimiento de cultivos y estrategias de erradicación.



	2014	Cultivadas-Erradicadas (2014)	2015	Cultivadas-Erradicadas (2015)	2016	Cultivadas-Erradicadas (2016)	2017	Cultivadas-Erradicadas (2017)	2018	Cultivadas-Erradicadas (2018)	2019	Cultivadas-Erradicadas (2019)	2020	Cultivadas-Erradicadas (2020)	2021	Cultivadas-Erradicadas (2021)	2022	Cultivadas-Erradicadas (2022)	2023	Cultivadas-Erradicadas (2023)
Total Cultivos de Coca**	69.132	**1.897**	96.085	**46.117**	146.140	**128.498**	171.495	**116.332**	169.018	**82.807**	154.476	**87.892**	142.784	**10.940**	204.257	**101.000**	230.028	**161.135**	252.572	**243.169**
Total Erradicadas (A+B+C)	67.235		49.967		17.642		55.163		86.211		66.584		131.844		103.257		68.893		9.403	
*A: Total Verificadas Erradicadas por PNIS**	-		-		-		3.163		26.230		6.603		1.697							
*B:Total Erradicadas por Grupos Móviles de Erradicación, Policía y Fuerzas Militares***	11.703		13.473		17,642		52.000		59.981		59.981		130.147		103.257		68.893		9.403	
*C: Erradicación Aérea***	55.532		36.494		-		-		-		-		-		-					

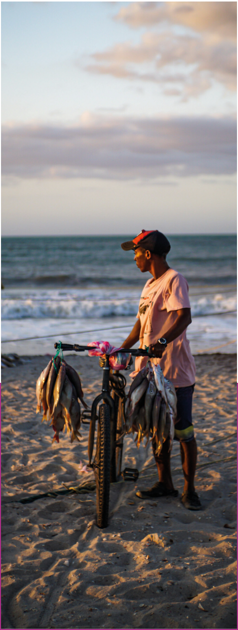
* Fuente: UNODC. Informe No 24. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos-PNIS. Presidencia, ART, DSCI

* Fuente. Observatorio de Drogas, Ministerio de Justicia

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019	2020	2021	2022
Porcentaje de crecimiento de cultivos año a año, incluyendo las erradicadas por cualquier medio	4964%	217%	33%	45%	87%	62%	1767%	128%	57%

Igualdad

VIVA la Ciudadanía



ISBN: 978-958-675-095-0

9 789586 750950