

# ANÁLISIS NARRATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECONOCIMIENTO DE TERRITORIOS Y TERRITORIALIDADES CAMPESINAS EN COLOMBIA 1994 – 2024.

## AVANCES, LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES

***Autora***

**Patricia Sánchez García**

Estudiante del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo





Facultad de  
**Ciencias Sociales**

**Cider**



Documentos de política No. 25  
Edición electrónica  
Bogotá, agosto, 2025  
© Universidad de los Andes

Patricia Sánchez García  
Autora

Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo  
Carrera 1 No. 18-A-12, Edificio Roberto Franco  
Bogotá, D.C., Colombia 117111  
Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665  
cider@uniandes.edu.co  
<https://cider.uniandes.edu.co/>

Angelika Rettberg  
Decana de la Facultad de Ciencias Sociales  
Roger Rossi Ballesteros  
Gestor de Comunicaciones del Cider  
Chelsy Estefanía Galvis López  
Practicante de Comunicaciones del Cider

---

Los documentos de política presentan evidencias y alternativas de acción sobre un problema de interés público o sobre una política pública, aportan elementos de juicio para la toma de decisiones o la acción colectiva, o analizan las implicaciones de política de una investigación teórica. También permiten la divulgación de trabajos de grado de maestría de alta calidad de los programas ofrecidos por el Cider, así como memorandos de política producidos por los estudiantes del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider. Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

## Tabla de contenido

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Listado de gráficas, mapas y tablas</b> .....	6
<b>Listado de siglas, abreviaturas y acrónimos</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	8
<b>1. Reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas: narrativas en disputa</b> .....	11
1.1 Narrativas estigmatizantes.....	11
1.2. Narrativas afirmativas .....	13
<b>2. Política de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas: momentos, avances y retrocesos</b> .....	17
2.1. Primer momento: avances iniciales 1994-2002 .....	20
2.2. Segundo momento: estancamiento vs. movilización social 2003-2022 .....	22
2.3. Tercer momento: reactivación y segundo ciclo de avance 2022-2024.....	25
<b>3. Recomendaciones</b> .....	33
<b>Listado de referencias</b> .....	35

## *Resumen*

El reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas no ha avanzado de forma lineal, su desarrollo presenta tanto momentos de avance como de retroceso. Estos dan cuenta de que ha sido un tema controversial y objeto de disputa. Este documento analiza la política pública de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas en Colombia. El análisis se hace desde una perspectiva narrativa, para la cual es clave la identificación y el análisis de la situación controversial que cimienta la política pública, así como de las narrativas y contranarrativas movilizadas en su marco. Identifico dos narrativas movilizadas frente a los campesinos y sus formas de territorialidad: una narrativa estigmatizante, que concibe los territorios campesinos como espacios fuera del orden sobre los cuales debe imponerse la soberanía estatal. Una segunda narrativa, por el contrario, afirma la importancia del reconocimiento de la particular relación que establecen los campesinos con sus territorios y resalta los aportes que desde estos se hace a la seguridad y soberanía alimentaria, a la protección ambiental, a la superación del conflicto interno y a la materialización de la reforma agraria. Así mismo, propongo una metanarrativa centrada en la reconstrucción del proceso de desarrollo de la política de reconocimiento que abarca el período 1994-2024. Esta ubica dos períodos de avance de la política, el primero entre 1994 y 2002 y el segundo entre 2022 y 2024, en el medio de los cuales hubo un momento de estancamiento de alrededor de dos décadas. A partir de las narrativas identificadas y de la metanarrativa construida, propongo una serie de recomendaciones para el avance de la política pública de reconocimiento que interpelan tanto al Estado colombiano como a la sociedad civil y en particular a las organizaciones sociales campesinas.

## *Palabras clave*

Territorio campesino, territorialidad campesina, Zonas de Reserva Campesina, Territorios Campesinos Agroalimentarios, política pública, campesinos

## Listado de gráficas, mapas y tablas

**Gráfica 1.** ZRC constituidas por gobierno

**Tabla 1.** Momentos de la política de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas

**Tabla 2.** Artículo 64 Constitución Política

**Tabla 3.** Zonas de Reserva Campesina constituidas a diciembre de 2024

**Tabla 4.** Zonas de Reserva Campesina ZRC y Territorios Campesinos Agroalimentarios TECAM

**Mapa 1.** ZRC campesinas constituidas a diciembre de 2024

## Listado de siglas, abreviaturas y acrónimos

<b>ACVC</b>	Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra
<b>AFP</b>	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz Estable y Duradera
<b>AMCOP</b>	Asociación Municipal de Colonos del Pato
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>AIS</b>	Agro Ingreso Seguro
<b>ASABP</b>	Asociación Ambiental del Bajo Pato
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CP91</b>	Constitución Política de 1991
<b>CNA</b>	Coordinador Nacional Agrario
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>EAA</b>	Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo
<b>ha</b>	Hectáreas
<b>ICANH</b>	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
<b>INCODER</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
<b>INCORA</b>	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
<b>MADR</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>NARP</b>	Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
<b>OACP</b>	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
<b>PDS</b>	Plan de Desarrollo Sostenible
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PPZRC</b>	Programa Piloto de ZRC PPZRC
<b>PSA</b>	Pago por Servicios Ambientales
<b>PVD</b>	Plan de Vida Digna
<b>SNRADR</b>	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural
<b>TECAM</b>	Territorios Campesinos Agroalimentarios
<b>ZIDRES</b>	Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico
<b>ZRC</b>	Zonas de Reserva Campesina
<b>ZRCVRC</b>	Zona de Reserva Campesina del valle del río Cimitarra
<b>ZRF</b>	Zonas de Reserva Forestal

## Introducción

El reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas y las políticas desarrolladas para su materialización constituyen un terreno de disputa en Colombia. En su marco, el campesinado ha sido un sujeto social clave que ha entrado en controversia con diversos actores como el Estado colombiano, gobiernos, empresarios, propietarios de grandes extensiones de tierra, e incluso con otras comunidades rurales, porque les sea reconocida su territorialidad. Esto en un contexto de lucha por su propio reconocimiento como sujetos, la cual obtuvo resultados parciales con la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2023, que modifica el artículo 64 de la Constitución Política de 1991 <sup>1</sup> para reconocer a los campesinos como sujeto de derechos y de especial protección.

La política pública de reconocimiento ha avanzado de la mano de las luchas campesinas por la tierra, por la permanencia en sus territorios, por su reconocimiento como sujetos y por la garantía de derechos para sus comunidades. Estas luchas han movilizado una *narrativa afirmativa* frente a los campesinos como sujetos territoriales, cuya relación con los espacios geográficos que apropian como sus territorios merece ser reconocida y protegida. Los campesinos y sus formas organizativas han afirmado la importancia del reconocimiento de las diversas formas de territorialidad que históricamente han ejercido y desde las cuales aportan a la seguridad y soberanía alimentaria, a la protección ambiental, a la superación del conflicto interno y a la materialización de la reforma agraria. Esta narrativa afirmativa se ha opuesto a las *narrativas estigmatizantes* que conciben los territorios campesinos como *repúblicas independientes* sobre las cuales debe imponerse la soberanía estatal. Estas se fundan en el denominado por Uribe-López (2013) *sesgo anticampesino*. Los avances en materia de reconocimiento se han producido en el contexto de la disputa entre estas narrativas frente a lo campesino, lo que ha hecho que su desarrollo no haya sido lineal y presente momentos de avance y momentos de estancamiento o retroceso.

En este documento propongo un análisis de la política pública de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas en Colombia. El análisis propuesto reconoce tanto los avances como las limitaciones de la política en cuestión y es realizado con el espíritu constructivo propio de este tipo de trabajos, el cual se concreta en la elaboración de recomendaciones dirigidas tanto a los implementadores como a los procesos organizativos campesinos que han liderado la brega por su avance. La política pública fue entendida desde la perspectiva de Roth (2020), como

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 14)

Esto se traduce en que, considero como política pública a analizar las acciones desarrolladas por instituciones y organizaciones gubernamentales colombianas en procura de modificar la

---

<sup>1</sup> En adelante CP91.

situación percibida como problemática o insatisfactoria por parte de los campesinos colombianos, que es el desconocimiento de sus formas de territorialidad. Las recomendaciones fueron construidas teniendo en cuenta los avances, pero también las limitaciones que la implementación de la política pública ha presentado en términos de la transformación de la anterior situación problemática.

Para su realización acudí a una *perspectiva narrativa*, según la cual, en contextos demarcados por la polarización, es pertinente identificar y analizar la situación controversial que cimienta la política pública, así como las narrativas y contranarrativas movilizadas por los actores en su marco (Roe, 1994). Desde este enfoque “el poder y la política se configuran y se articulan en temas controversiales” (Arrubla et al., 2020) por lo que la controversia suscitada en torno a la política pública de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas será el nodo a partir del cual se desarrolle el documento. Esta perspectiva considera que, los discursos son determinantes o condicionantes de la acción o decisión pública (Roth, 2020), por lo que, en la reconstrucción y análisis de la controversia serán clave los propios relatos de quienes movilizan las narrativas en disputa.

Considero que el *enfoque narrativo* es pertinente para el análisis de la política definida, ya que en torno a esta existe una disputa que se expresa en momentos de avance, pero también de estancamiento y de retroceso. En el contexto de esta disputa, los campesinos han luchado porque se les reconozcan las territorialidades que han ejercido en diferentes lugares del país, como en las áreas de colonización campesina. Sin embargo, esta no es una postura unánime, otros actores, dentro de los cuales se cuentan incluso algunos gobiernos y comunidades rurales, desde una narrativa adversa a los territorios campesinos, se han opuesto a dicho reconocimiento. Dada la existencia de una disputa en torno a la política de reconocimiento, su análisis implica entender sus avances y limitaciones en un marco de identificación y caracterización de esta controversia.

Desde este enfoque los análisis de política se desarrollan en cuatro etapas: i). Identificación de las narrativas o relatos relacionados con la controversia identificada. ii). Análisis de los contrarrelatos o contranarrativas presentes en la controversia, correspondientes a relatos alternativos con respecto a las narrativas dominantes. iii). Metarrelato o metanarrativa, la cual constituye un relato amplio frente a la situación controversial construido desde la perspectiva de quien hace el análisis con base en el contraste de las narrativas y contranarrativas identificadas. Y, iv). Replanteamiento de la controversia a partir de la metanarrativa construida. Para desarrollar estos cuatro componentes he estructurado el documento en tres apartados: en el primero identifiqué y caractericé las narrativas en disputa en el contexto de la situación controversial. En el segundo, presento la metanarrativa o metarrelato construido en relación con los avances y limitaciones de la política de reconocimiento. Este se centra en la reconstrucción del proceso de desarrollo de la política de reconocimiento en el período 1994-2024. Finalmente, presento algunas recomendaciones, las cuales incluyen sugerencias frente al replanteamiento de la controversia.

La información con base en la cual trabajé fue obtenida durante el proceso de elaboración de mi tesis doctoral *Territorios y territorialidades campesinas: el lugar del territorio en las luchas del movimiento campesino colombiano en el escenario posconstitucional 1991-2024*. Dada la importancia que la perspectiva narrativa otorga a los relatos de los actores, para la reconstrucción de las narrativas en disputa, prioricé los testimonios de actores que movilizan tanto el relato dominante como el alternativo, más que análisis hechos al respecto por otros analistas o investigadores. Para la reconstrucción de

la narrativa favorable al reconocimiento de la territorialidad campesina trabajé con base en los testimonios de campesinas y campesinos integrantes de los procesos organizativos impulsores de tres ZRC: la ZRC de La Tuna (Cauca)<sup>2</sup>, la ZRC de la cuenca del río Pato y Valle de Balsillas (Caquetá)<sup>3</sup> y la ZRC de Venecia Parte alta (Cundinamarca)<sup>4</sup>. Estos fueron logrados a través de la realización de 47 entrevistas semiestructuradas realizadas durante 2024 en estas ZRC. Así mismo, consulté fuentes documentales que me permitieron reconstruir la narrativa adversa al reconocimiento de las territorialidades campesinas y reconstruir el proceso de la política de reconocimiento. Para facilitar el análisis de información hice uso del software NVivo, para las tablas y gráficas utilicé Microsoft Excel y para la elaboración del mapa hice uso de ArcGis.

El trabajo de campo a través del cual obtuve los testimonios de integrantes de las tres ZRC mencionadas fue apoyado por Confiar Cooperativa Financiera a través de la X versión del premio Jorge Bernal a la Investigación Social 2022.

---

<sup>2</sup> La ZRC de La Tuna se ubica en el municipio de Santa Rosa (Cauca) y es una de las ZRC constituidas en la más reciente etapa de avance en la implementación de esta figura. Su formalización se produjo mediante el Acuerdo 243 del 12 de diciembre de 2022 de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Se caracteriza por su importancia ambiental, ya que limita con diversas áreas protegidas y se localiza en el piedemonte andino amazónico, el cual es una región de transición y conectividad ecosistémica. Así mismo, es uno de sus rasgos característicos su carácter multicultural e intercultural ya que en su territorio habitan comunidades indígenas, negras y campesinas. Tiene una extensión de 176.136,1 hectáreas (ha), que corresponden al 48,7% del municipio de Santa Rosa, el cual cuenta con 5.383 habitantes (IEI et al, 2021).

<sup>3</sup> La ZRC de la Región de la cuenca del río Pato y valle de Balsillas fue la primera ZRC del país, esta se constituyó en 1997 mediante la Resolución 055 del 18 de diciembre del Instituto Colombiano de la Reforma Rural (INCORA). Esta se localiza en el piedemonte de la cordillera oriental en la transición andino-amazónica, más exactamente en la zona norte del municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá). Tiene un área de 145.397 ha y cuenta con 7.173 habitantes. La Zona se localiza en una región caracterizada por sucesivos procesos de colonización campesina, dentro de los cuales destaca el asociado a la guerra bipartidista de mitad del siglo XX, en el marco del cual la región fue refugio de campesinos que huían de la violencia desde regiones como el Gran Tolima y los Llanos orientales (AMCOP & ASABP, 2020).

<sup>4</sup> La ZRC de Venecia Parte Alta, se ubica en el municipio de Venecia (Cundinamarca). Fue formalizada mediante el Acuerdo 339 del 22 de diciembre de 2023 de la ANT, su extensión es de 8.473 ha y tiene una población de aproximadamente 6.000 habitantes. Esta Zona se destaca por su vocación y diversidad agrícola y por su abundancia de recursos hídricos, al hacer parte de la subcuenca media del río Sumapaz. La protección de estos dos de sus aspectos característicos fue uno de los motivos por los cuales fue solicitada su constitución (MADR y ANT, 2023)

## 1. Reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas: narrativas en disputa

Las miradas frente a lo campesino y frente a los territorios campesinos son diversas; sin embargo, pueden identificarse al menos dos narrativas que han sido movilizadas por los actores en el contexto de la situación controversial en torno al reconocimiento de territorios campesinos: una *narrativa estigmatizante* y una *narrativa afirmativa*. Estas representan diferentes concepciones frente a estas territorialidades, pero también frente a los propios campesinos como sujetos que las ejercen. En el caso colombiano, se intersectan con lecturas diferenciadas frente al conflicto y el lugar que las zonas rurales y las comunidades que las habitan y construyen.

### 1.1. Narrativas estigmatizantes

Las *narrativas estigmatizantes* asocian los territorios campesinos a la presencia y al accionar de insurgencias armadas y, por tanto, los concibe como refugios reales o potenciales de contendientes armados en el marco del conflicto interno. Se trata de una narrativa que asocia los territorios campesinos a lugares donde el Estado no hace presencia y que se encuentran fuera de la legalidad. Esta ha sido movilizada en varios momentos, uno de estos es en la década de los 50 en la cual, una de las primeras expresiones de territorialidad campesina, las *zonas de autodefensa* (Durán, 2017) son calificadas como *repúblicas independientes*. Esta expresión es acuñada por el senador Álvaro Gómez Hurtado en 1961, en los siguientes términos:

*No se ha caído en cuenta de que hay en este país una serie de repúblicas independientes que no reconocen la soberanía del Estado colombiano, donde el ejército colombiano no puede entrar, donde se le dice que su presencia es nefanda, que ahuyenta al pueblo o a los habitantes. Hay una serie de repúblicas independientes que existen de hecho, aunque el gobierno niega su existencia [...] Hay la república independiente de Sumapaz; hay la república independiente de Planadas, la del Río Chiquito, la de este bandolero que se llama Richard y ahora, tenemos el nacimiento de una nueva república independiente anunciada aquí por el ministro de gobierno: la república independiente del Vichada. La soberanía nacional se está encogiendo como un pañuelo; este es uno de los fenómenos más dolorosos del Frente Nacional. (Gómez, 1961, p. 55)*

Las *zonas de autodefensa*<sup>5</sup> fueron territorios en los que campesinos desplazados por la guerra se refugiaban para huir de la violencia bipartidista, sin embargo, sobre ellas se empieza a construir una narrativa estigmatizante que las vincula con la pérdida de soberanía estatal. Este discurso caló en el debate político librado en los años siguientes sobre las acciones a emprender por parte del Frente Nacional con respecto a estas zonas. El argumento de la existencia de *repúblicas independientes* fue utilizado en los años siguientes para justificar intervenciones militares como la Operación Soberanía desarrollada sobre Marquetalia (Planadas -Tolima). Esta operación fue clave para la historia del conflicto colombiano, ya que derivaría en la conformación de insurgencias armadas como las FARC.

---

<sup>5</sup> Algunas de estas zonas décadas después serían reconocidas como ZRC, tal como en el caso de la Zona de la región de la cuenca del río Pato y valle de Balsillas (Caquetá).

Aunque este primer momento de movilización de la narrativa estigmatizante constituye un hito clave por las implicaciones que tuvo para la historia del país, no es el único en el que a nivel público se acude a esta narrativa estigmatizante. En la década de los 2000 este discurso vuelve a utilizarse a partir de la llegada al gobierno nacional de Álvaro Uribe Vélez, quien gobernó entre 2002 y 2010. En el contexto de su gobierno, el retorno a la narrativa estigmatizante se acompañó de hechos adversos al reconocimiento de territorialidades campesinas, como la suspensión de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra ZRCVRC en 2003. Uribe Vélez, retorna al calificativo de Gómez Hurtado, esta vez para referirse directamente a las ZRC, a las cuales considera, además, ‘emporios del terrorismo’ (Uprimny, 2023), ‘enclaves de las FARC’ o ‘soviets’ que constituyen la antesala para la llegada del castrochavismo o el comunismo al país (Vélez, 2016). El retorno a esta narrativa se produce en el contexto de un gobierno que niega la existencia de un conflicto armado enraizado en históricos procesos de exclusión económica y política y asume la existencia de una ‘amenaza terrorista’ (Betancur, 2010) a la cuales son funcionales las ZRC. El discurso estigmatizante con respecto a las ZRC se tradujo en que, durante sus 8 años de gobierno, no se constituyera ninguna ZRC diferente a la ZRCVRC, la cual fue formalizada, pero suspendida cuatro meses después de su constitución.

Esta mirada frente a las ZRC no fue exclusiva del gobierno de Álvaro Uribe, en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) algunos de sus funcionarios mantuvieron la misma línea estigmatizante con respecto a las ZRC, mientras que otros las defendían, por lo que la narrativa del gobierno Santos puede calificarse como contradictoria. El principal contradictor de las ZRC fue su ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, quien se opuso a la constitución de la ZRC del Sumapaz, que estaba siendo promovida por el entonces alcalde Bogotá, Gustavo Petro (Ocampo, 2013). Por otro lado, su ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri, defendió la inclusión de las ZRC en los acuerdos preliminares de la Mesa de Diálogo de La Habana. En su defensa de las ZRC, Iragorri argumentaba que estas “no serán repúblicas independientes y sólo buscan ser un instrumento para brindar alternativas económicas a algunas comunidades [...] estarán bajo la supervisión del Estado, que apoyará planes de desarrollo especiales para las mismas” (Iragorri, 2014). Su argumento evidencia la importancia que la narrativa de las ZRC como república independiente logró tener tras la movilización que de esta hicieron los gobiernos anteriores y funcionarios del propio gobierno del que era partícipe.

Por aquellos años, además de la del Sumapaz, la iniciativa de creación de la ZRC del Catatumbo también fue objeto de debate. En 2013 fue interpuesta por Edwar Álvarez Vacca y admitida por la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos de la Ley 160 que dan vida jurídica a las ZRC con el argumento de que desconocen el Convenio 169 de la OIT, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad. El demandante argumentó que los artículos en cuestión fueron adoptados sin previa consulta a los pueblos indígenas (Sentencia C-371, 2014). Esta demanda fue resuelta a través de la Sentencia C-371, la cual declaró exequibles los artículos demandados argumentando que:

*En el entendido que para la creación de una zona de reserva campesina debe examinarse si en el área en la que se pretende constituir, existen territorios de pueblos indígenas y tribales o presencia de dichos pueblos, caso en el cual deberá garantizarse el derecho a la consulta previa (Sentencia C-371, 2014, p. 81)*

Otra de las voces movilizadoras de la narrativa estigmatizante en ese momento fue la del Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, quien formuló un control de advertencia contra la declaratoria de la ZRC del Catatumbo. El ex-presidente Ernesto Samper e Iván Cepeda y Francisco de Roux (garantes del proceso de constitución de esta Zona), manifestaron su inconformidad con el enfrentamiento entre comunidades indígenas y campesinas promovido por el Ministerio Público, acción que calificaron como irresponsable (Samper et al., 2014).

En los gobiernos de Uribe y de Santos la controversia frente a las territorialidades campesinas fue álgida y se manifestó en la movilización de ambas narrativas incluso dentro de un mismo gobierno. En el gobierno de Iván Duque (2018-2022), si bien no se evidencia el mismo nivel de intensidad en la disputa, el hecho de que no se haya constituido ni una sola ZRC ni se haya avanzado en reconocer ninguna otra forma de territorialidad campesina es muestra de que el tema no fue relevante en su mandato. Esto se ratifica en su PND, el cual, solo menciona las ZRC para afirmar que estas serían analizadas para establecer su aporte al uso eficiente de las tierras para fines productivos y que se considerarían para la implementación de programas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) (DNP, 2018).

## 1.2. *Narrativas afirmativas*

En contraposición a la narrativa anterior se identifican otras que, además de valorar la importancia de las territorialidades campesinas, apuestan por su reconocimiento a través de la viabilización de figuras jurídicas como los TECAM, las ZRC y los EAA. Estas contranarrativas, han sido construidas y movilizadas por procesos organizativos campesinos y por sectores académicos que afirman la importancia del reconocimiento de la territorialidad campesina tiene para el avance en materia de derechos de los campesinos en Colombia. En estas puede identificarse una mirada sobre los territorios campesinos que, al contrario de las narrativas estigmatizantes, los concibe como un espacio vital, ligado a su historia, cultura y forma de vida:

*Para nosotros es todo, y es todo porque no es solo luchar o pensar uno por el terrón de tierra o el terruño, como decimos los campesinos. Si no, detrás de eso, está toda una historia, toda una cultura, toda una identidad, donde nosotros nos identificamos: de años, de nuestros pasados, de nuestros abuelos, nuestros padres. Entonces, la esencia es luchar. Sí, total, porque ahí está toda nuestra historia, digamos, de la vida, de nosotros. J. Güependo (comunicación personal, 9 de abril, 2024)*

Los territorios campesinos evidencian la existencia de un sentido frente a lo colectivo que trasciende incluso el ámbito de lo familiar y se traduce en la toma de responsabilidad por un espacio geográfico:

*empezamos a entender como que, en últimas, somos todos nosotros, y que, en realidad, más allá del pedacito de mi finca, pues, está todo ese monte, que tenemos una responsabilidad frente a él. Entonces, como que la visión se nos abre y nos entendemos más. Ahí es cuando pasamos a hablar del territorio [...] es cuando saltamos a pensar en que me importa lo que pase en la loma de más allá [...] yo creo que también el zoom, esa escala que maneje uno, también evoca lo colectivo. Porque*

*cuando yo me preocupo sólo por mi finca, pues, en últimas vale huevo yo como maneje las aguas del baño, si mi problema acaba con mi lindero y suerte el de abajo. N. Gutiérrez (comunicación personal, 7 de agosto, 2024)*

Esta narrativa connota la ampliación de una mirada centrada en la parcela, la finca o el espacio familiar, hacia el territorio como un espacio común de relacionamiento con los otros, donde se comparte lo bueno y lo malo. Se trata de un espacio colectivo, un espacio de lo común, del compartir incluso con personas que no se conocen:

*entendemos que es un espacio más grande, que es un espacio donde interlocutamos, donde vivimos con otros, donde nos toca compartir con otros que no son nuestros, ni conocemos; pero que nos benefician o nos perjudican cosas en común. Por ejemplo, los ríos, por ejemplo, las montañas, por ejemplo, los caminos, por ejemplo, los colegios, por ejemplo, las escuelas, por ejemplo, los hospitales. Esas son cosas que no son de la parcela; esas son cosas que son de un territorio, son cosas que son del otro. G. Rivera (comunicación personal, 25 de julio, 2024)*

Desde esta narrativa, las ZRC como forma de territorialidad campesina constituyen una opción para la dignificación de la vida de los campesinos y el establecimiento de una relación con el Estado a partir de unas condiciones diferentes a las que se tenía cuando no se era ZRC. En la ZRC de Venecia Parte alta esto se expresa en la intención de transformar la relación con las autoridades ambientales que han estado marcadas por la estigmatización de los campesinos como degradadores ambientales. Esto a la par del posicionamiento de la ZRC como una apuesta por un ordenamiento territorial y ambiental que fortalezca las economías campesinas:

*hay unas discusiones respecto de la autoridad ambiental regional, en este caso es la CAR, para que ahora, por ejemplo, en términos de ser Zona de Reserva Campesina tengamos un diálogo distinto respecto del que venimos teniendo, que es una perspectiva punitiva, de persecución, de señalamiento al campesino como depredador; sino que la figura de Zona de Reserva Campesina permita poner sobre la mesa con las instituciones un diálogo en términos de: estamos ordenando el territorio, lo estamos zonificando y vamos a gestionar el agua, el bosque y la productividad, el transporte, las vías, el saneamiento. J. Quique (comunicación personal, 7 de agosto, 2024)*

El tema ambiental se encuentra al centro de la narrativa frente a la importancia de que los territorios campesinos sean reconocidos. La aspiración de detener posibles efectos ambientales de actividades económicas como la minería y los proyectos energéticos e hidroeléctricos ha motivado la solicitud de constituirse como ZRC en varios casos como el de la ZRC de La Tuna. Sin embargo, no es una aspiración que pueda entenderse como exclusivamente defensiva, sino que implica una búsqueda porque los campesinos sean reconocidos como actores clave de la gestión ambiental de sus territorios. Así mismo, implica una búsqueda porque se reconozcan las formas de relacionamiento con la naturaleza que han desarrollado en sus territorios, las cuales denotan una forma de vivir con la naturaleza basada en prácticas no degradadoras. Muestra de esto es que, uno de los motivos que llevaron a la búsqueda de ser reconocidos como territorio campesino en las ZRC de El Pato-Balsillas y Venecia fue la necesidad de buscar un cierre de la frontera agrícola para la coexistencia de las actividades productivas con las

de protección ambiental.

En contraposición a las narrativas estigmatizantes y a la asociación que hacen de los territorios campesinos con escenarios de guerra, los integrantes de procesos de ZRC los conciben como territorios en los que construyen paz. Desde esta perspectiva el Estado es visto como uno de los responsables de la estigmatización y vulneración de derechos de los campesinos. Así mismo, se destacan aspectos positivos del conflicto, como el hecho de que haya motivado la organización campesina en ZRC como la de El Pato-Balsillas:

*Debido al proceso y a la situación que ha habido en la zona, porque es que esta zona ha sido muy aporriada por el conflicto, hubo la necesidad de organizarnos hace rato y, de ahí en adelante, desde que nació la AMCOP, hemos estado bien uniditos [...] Debido a lo que le dije anteriormente, a la situación en que vivíamos aquí, azotados por la violencia, más que todo por el Estado. El Estado aquí nos aporrió muy duro. Nosotros, inclusive, cuando principiamos con la AMCOP, los primeros líderes fundadores fueron amenazados, unos encarcelados y a otros les tocó irse de la zona, porque el gobierno siempre nos ha tildado o nos tildó [...] de bandidos, de guerrilleros. Esta zona para el gobierno, el uribismo, todo eso éramos, esto era el escondite de todos los bandidos y, entonces, eso nos obligó a organizarnos. O sea que, la violencia en sí sirvió para organizarnos. E. Zuluaga (comunicación personal, 18 de abril, 2024)*

La búsqueda de condiciones para la superación del conflicto es clave para territorios como El Pato-Balsillas, el contar con una ZRC ha posibilitado que los campesinos se asuman como sujetos en la construcción de propuestas de paz:

*tenemos una agenda que se la presentamos a la OACP, que es Oficina de Alto Comisionado para la Paz, y le entregamos esa agenda para que la analice el gobierno y actores armados, no nos interesa que, a todos, y la implementen en diferentes territorios, ya que es una agenda construida entre nosotros y bien fortalecida, donde podemos mostrarles a otros territorios cómo es que iniciamos a construir la verdadera paz total desde la Zonas de Reserva Campesina. J. Güependo (comunicación personal, 9 de abril, 2024)*

Desde quienes tienen una perspectiva afín a que se reconozcan las territorialidades campesinas, en ZRC como la de La Tuna, este reconocimiento es concebido como una forma para lograr ser vistos como sujetos clave para el ordenamiento ambiental y territorial por parte de actores como los cooperantes internacionales y el propio Estado. La construcción de paz, la producción de alimentos, pero también para la canalización de recursos enfocados a la garantía de derechos básicos son otros de los propósitos que les motivaron buscar ser ZRC. La lucha por acceder a la tierra y a su formalización sigue siendo un aspecto clave en la búsqueda por ser reconocidos como ZRC. Esta figura es vista como una forma de controlar la concentración de la tierra y de generar mejores condiciones para el desarrollo de las economías campesinas, para la producción de alimentos, de formas de intercambio justo, de seguridad y de soberanía alimentaria:

*[...] entre más tierra haya mejor, porque si usted tiene finca, usted siembra un cultivo y yo siembro otro. Nunca va a haber hambre, porque lo que me falta, me voy donde usted y cambiamos. No nos quedamos sin plátano aquí: si usted tiene plátano, yo tengo yuca, entonces decimos: “Veci, venga me llevo este plátano y vaya por la yuca. Vaya por frijoles donde el vecino” S. Gaitán (comunicación personal, 18 de abril, 2024)*

El reconocimiento de figuras como las ZRC también es considerado, en experiencias como la de la ZRC de La Tuna como una forma de posicionar la territorialidad campesina con respecto a las territorialidades ejercidas por otras comunidades rurales como los pueblos indígenas. Esto en un contexto en el que se considera que el Estado ha tratado de manera diferente a comunidades indígenas y campesinas, lo que ha generado conflicto entre estas. En el contexto de esta división, la constitución de una ZRC es vista como una forma de equiparar derechos territoriales entre indígenas y campesinos y como una forma de visibilizarse y posicionarse en un marco de reconocimiento territorial desigual. Esto desde la afirmación de que la división no procede de las propias comunidades sino del Estado y de que estas tienen más semejanzas que diferencias:

*nos tocó a nosotros, con otros compañeros decir: “venga para acá, sentémonos, porque estamos en un mismo territorio. Casi que vivimos en la misma casa y no es justo que, como perros y gatos, aquí, nos estemos peleando”. La casa suya es igual de fea que la mía, la casa del indio, la casa del negro, la ropa es la misma; entonces, aquí, pensemos en otra cosa, cada uno nos vamos a respetar nuestras posibilidades, pero cómo trabajamos conjuntamente para sacar un territorio adelante. Eso lo fuimos hablando en el camino y creo que al final fue una experiencia bonita, porque en el territorio de la Media Bota, los indígenas con los campesinos no se podían ver. G. Rivera (comunicación personal, 25 de julio, 2024)*

Finalmente, las narrativas afines al reconocimiento destacan los territorios y territorialidades campesinas como forma de generar no solo acceso a la tierra sino condiciones de autonomía para la proyección de la forma de vida campesina en sus territorios: “Entonces, de ahí empezamos a pensar en las figuras, cuál sería una figura que nos diera la posibilidad de poder acceder a la tierra, de poder tener algo de autonomía o un cierto grado de gobernanza en el territorio y de poder como conservarla” G. Calvache (comunicación personal, 23 de julio, 2024). Las autonomías, a las cuales el reconocimiento como ZRC aporta, representan la construcción de mecanismos de gobernanza campesina que posibilitan formas de blindaje de los campesinos frente a las amenazas contra las economías campesinas y los modos de vida que en su marco se desarrollan:

*Nosotros siempre le hemos estamos trabajando a esa gobernanza campesina, donde nosotros mismos tengamos nuestras normas, por ejemplo, en este momento la AMCOP tiene su norma de convivencia ciudadana, donde la hemos construido entre todos y todas [...] Es una norma de convivencia donde está todo lo que podemos hacer y lo que no debemos hacer, y eso nos blindo a los campesinos de evitar tomar partida en esos temas de actores armados J. Güependo (comunicación personal, 9 de abril, 2024).*

Las narrativas afirmativas frente a la territorialidad campesina se han posicionado en la implementación de la política agraria en contextos de gobiernos para los cuales la seguridad y la soberanía alimentaria, la reforma agraria, la solución dialogada del conflicto, el reconocimiento de las comunidades rurales, han estado dentro de sus propósitos. No por ello, las narrativas estigmatizantes desaparecen, estas persisten y pueden llegar a posicionarse en contextos de cambios políticos adversos a los objetivos e intereses de los campesinos.

## *2. Política de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas: momentos, avances y retrocesos.*

La controversia en torno al reconocimiento de territorios campesinos se ha caracterizado por la movilización de las anteriores narrativas contrapuestas en relación con los campesinos y sus territorios. La existencia de estas narrativas contrapuestas se expresa en el terrero de la política pública en momentos de avance y momentos de reflujo que hacen de su desarrollo un proceso no lineal. Estos se asocian a la dominancia de una u otra narrativa a nivel de gobierno, así como a los logros alcanzados por los campesinos en el posicionamiento de su narrativa a través de procesos de movilización social de diverso tipo.

Identifico al menos tres momentos de desarrollo de la política pública: un primer momento de avances iniciales entre 1994 y 2002, en el cual se promulga la Ley 160, se avanza en su reglamentación y en la constitución de las primeras experiencias de ZRC. Un segundo momento, entre 2002 y 2022, el cual se caracterizó por el estancamiento de la política a la par del avance de la movilización social por el reconocimiento campesino. Y un tercer momento, a partir de 2022, el cual se caracteriza por la reactivación de la política y la generación de un segundo ciclo de avance. Este se evidencia en hechos como la constitución de once nuevas ZRC, pero también en el avance en la formalización y reglamentación de nuevas formas de territorialidad campesina como los TECAM y los EAA. En la tabla 1 presento una síntesis de los hechos clave correspondientes a los momentos identificados, así como los gobiernos a los cuales se vincula cada uno.

### **Tabla 1. Momentos de la política de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas**

Momento	Año	Hecho	Gobierno
1. Avances iniciales	1994	Ley 160 de 1994. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (SNR-ADR) y subsidio para la adquisición de tierras.	Ernesto Samper 1994-1998
	1996	Decreto 1777 de 1996 Reglamenta el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina	Andrés Pastrana 1998-2002
	1996	Acuerdo 024 de 1996. Fija los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las ZRC	
	1997	Constitución dos primeras ZRC: ZRC de la Región de la Cuenca Río Pato y Valle de Balsillas ZRC del Guaviare	
	1999	Constitución ZRC de Morales y Arenal	
	2000	Constitución ZRC de Cabrera	
		Constitución ZRC Bajo Cuembí y Comandante o La Perla Amazónica	
	2002	Constitución ZRC del Valle del Río Cimitarra	
2. Estancamiento vs. movilización social	2002	Suspensión ZRC del Valle del Río Cimitarra	Álvaro Uribe Vélez 2002-2010
	2002-2003	Proyecto Piloto ZRC	
	2003	Mandato Agrario	
	2011	Reactivación ZRC Valle del Río Cimitarra	Juan Manuel Santos 2010-2018
	2013	Actualización Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC constituidas	
		Paro Nacional Agrario	
		Constitución Cumbre Nacional Agraria, Campesina, Étnica y Popular.	
	2014	Decreto 870 de 2014. Regula la Mesa Única Nacional como espacio de interlocución y participación con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular	
	2016	Ley 1776 de 2016 Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico-ZIDRES	
	2016	Firma Acuerdo Final de Paz	
	2017	Acción de tutela ‘Para que el campesinado cuente, primero tiene que ser contado’	
		Documento técnico del ICANH “Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia”	
2018	Constitución ZRC de los Montes de María		

Momento	Año	Hecho	Gobierno
	2018	Censo Nacional de Población y Vivienda	Iván Duque 2018-2022
		Conpes 3932 Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial	
	2019	Paro Nacional	
	2021	Estallido social	
3. Reactivación y segundo ciclo de avance	2022	Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida	Gustavo Petro 2022-2026
		Constitución de tres ZRC:	
		ZRC de La Tuna	
		ZRC de Sumapaz	
		ZRC de Güejar-Cafre	
		Convención Nacional Campesina	
	2023	Acuerdo 315 de 2023	
		Reglamentación del procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2a de 1959	
		Acto Legislativo 01 de 2023	
		Modificatorio del Artículo 64 de la Constitución Política de 1991. Campesinado como sujeto de especial protección constitucional	
		Constitución de tres ZRC:	
		ZRC Losada-Guayabero	
		ZRC de Venecia Parte alta	
		ZRC Paraíso Escondido	
		Decreto 1406 de 2023 del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.	
		Reglamentación de la organización y funcionamiento del SNRADR	
		Decreto 0151 de 2023	
		Reforma la CP91 y establece la jurisdicción agraria y rural	
		2024	Decreto 780 de 2024 Reglamentación de Territorios Campesinos Agroalimentarios TECAM
Decreto 1147 de 2024 del Sector Administrativo Agropecuario,			

Momento	Año	Hecho	Gobierno
	2024	Pesquero y de Desarrollo Rural. Reglamentación Zonas de Reserva Campesina	
		Decreto 1004 de 2024 Reglamentación de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos	
		Constitución de cinco ZRC:	
		ZRC de Tuluá	
		ZRC de Pradera	
		ZRC de San José de Apartadó	
		ZRC de Tarazá	
		ZRC Santa Isabel-Anzoátegui	

Fuente: elaboración propia

### 2.1. Primer momento: avances iniciales 1994-2002

El ejercicio de la territorialidad por parte de los campesinos en Colombia antecede en el tiempo las políticas orientadas a su reconocimiento. De esto dan cuenta experiencias históricas de territorialización campesina como las rochelas, baluartes, colonias agrícolas de los años 20 y 30 (Marulanda-Álvarez, 1991; Méndez, 2013) o las mencionadas zonas de autodefensa campesina<sup>6</sup> de los 50 y 60 (Durán, 2017). Estas preceden por décadas la primera acción de política pública que incluye manifiestamente medidas orientadas al reconocimiento: la Ley 160 de 1994. Esta crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, establece subsidios para la adquisición de tierras y reforma el INCORA e incluye la figura de Zonas de Reserva Campesina en su capítulo XIII ‘Colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial.

Las ZRC son definidas como áreas geográficas seleccionadas, según características agroecológicas y socioeconómicas regionales por la Junta Directiva del INCORA<sup>7</sup> para ser adjudicadas a campesinos de escasos recursos. Esto con el objetivo de regular la ocupación y aprovechamiento de baldíos, regular

<sup>6</sup>Pese a que la Ley 160 se suele entender como una ley de reforma agraria, esta transforma el sentido redistributivo de los anteriores intentos de reforma, esto al asociarla a la compra y venta de tierras. Puede considerarse como un desarrollo del modelo de reforma agraria asistida por el mercado desarrollado por el Banco Mundial, el cual ha sido cuestionado por sus limitados alcances en términos de la garantía del derecho a la tierra para los campesinos en realidades como la colombiana (Borras, 2023). Los primeros avances en materia de reconocimiento de territorios campesinos se producen entonces en un contexto de desdibujamiento de la reforma agraria en su sentido de redistribución, desconcentración y reconocimiento de la función social de la tierra; por lo que la Ley 160 representa tanto retrocesos como avances en materia de derechos campesinos.

<sup>7</sup>Desde 2003, sus funciones fueron asumidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, el cual fue liquidado en 2015 para dar paso a la Agencia Nacional de Tierras ANT, actual entidad encargada de la selección y conformación de ZRC y de otras formas de territorialidad rural.

áreas máximas de propiedad privada que pueden tener personas naturales o jurídicas, fomentar la pequeña propiedad rural y el ordenamiento ambiental territorial, hacer efectivos los derechos sociales económicos y culturales de los campesinos y hacer posible su participación en las instancias de planificación y decisión y (Ley 160, 1994, Capítulo XIII). A través de la figura de ZRC, se avanza en el reconocimiento de la particularidad de la relación establecida por los campesinos con sus territorios, especialmente en zonas de colonización campesina. Si bien para ese momento no es designada en términos de territorio o territorialidad campesina, sienta las bases para el reconocimiento de las relaciones sociales y de la relación sociedad-naturaleza desarrolladas por los campesinos en los espacios geográficos que apropian (ICANH, 2017).

La Ley 160 representa un avance para las territorialidades campesinas, pero también para las ejercidas por los pueblos indígenas, ya que orienta al INCORA el estudio de sus necesidades de tierras para efectos de la definición de las superficies indispensables para su adecuado asentamiento y desarrollo. Esto a través de la constitución y ampliación de resguardos, del saneamiento de sus títulos de propiedad y de la reestructuración y ampliación de los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de sus respectivos títulos (Ley 160, 1994, Capítulo XIV).

Lo anterior constituye un desarrollo de la CP91, la cual reconoce los territorios indígenas como entidades territoriales, establece un ámbito territorial en el cual las autoridades de los pueblos indígenas ejercen funciones jurisdiccionales de conformidad con sus propias normas y procedimientos y define una circunscripción especial para la elección de sus representantes al Senado de la República. La Constitución de 1991 también representa avances para el reconocimiento de territorios de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), ya que a través del artículo transitorio 55 orienta la expedición de una ley, que reconozca a las comunidades negras que ocupan tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de la cuenca del Pacífico. Este mandato constitucional se concretó en 1993, a través de la Ley 70, la cual reconoce el derecho a la propiedad colectiva de estas comunidades y el desarrollo de sus prácticas tradicionales de producción en las que define como Tierras de las Comunidades Negras (Ley 170, 1993, artículo 4).

Aunque la CP91 representa un avance en materia de reconocimiento de territorios y territorialidades de pueblos indígenas y de comunidades NARP, no lo fue en materia de territorialidad campesina. De hecho, su reconocimiento diferencial de las territorialidades de las comunidades rurales ha generado asimetrías (Güiza et al., 2020) o jerarquizaciones en detrimento de los campesinos (Duarte, 2004, 2018). Esto debido a que reconoció territorialidades en función de criterios de etnicidad, que distan de reconocer las comunidades rurales como sujetos interculturales. Este reconocimiento diferencial llevó a que la relación entre campesinos y poblaciones que encajan dentro de adscripciones étnicas definidas por el Estado adquiriera un carácter conflictivo en varias regiones e impulsó la lucha de los campesinos por el reconocimiento de sus formas de territorialidad.

Tras la promulgación de la Ley 160, las marchas de cultivadores de coca realizadas en 1996 constituyeron un primer escenario en el que los campesinos que se oponían a las fumigaciones aéreas y a las restricciones a la comercialización de insumos para el procesamiento de la hoja de coca solicitaron avances en materia de reglamentación y constitución de ZRC, por constituir una alternativa para sus regiones (Ordóñez, 2012). Estas movilizaciones fueron clave para que se concretara la

reglamentación de la figura de ZRC con la expedición del Decreto 1777 y del Acuerdo 024 de 1996.

Con base en los lineamientos dados por estos, fueron constituidas seis primeras ZRC: la ZRC de la Cuenca Río Pato y Valle de Balsillas y la ZRC del Guaviare, en 1997; la ZRC de Morales y Arenal en 1999; la ZRC de Cabrera y la ZRC de Bajo Cuembí y Comandante o La Perla Amazónica en 2000 y la ZRC del Valle del Río Cimitarra en 2002. La constitución de estas primeras Zonas evidencia la existencia de un primer momento de avance en la política de reconocimiento de territorialidades campesinas. El ritmo de avance de este primer momento no se mantendría en los años siguientes, los cuales se caracterizarían por la algidez de la disputa entre las narrativas descritas.

## *2.2. Segundo momento: estancamiento vs. movilización social 2003-2022*

El año 2002 marca el inicio de un ciclo político de dos períodos presidenciales ligados a la elección y reelección de Álvaro Uribe Vélez. Su llegada a la presidencia implicó un cambio de enfoque frente al conflicto armado interno y la vía del diálogo para su solución, la cual dejó de ser considerada, al menos en relación con las insurgencias. Este gobierno desestimó la existencia de un conflicto y afirmó que Colombia se encontraba bajo una amenaza terrorista encarnada en las insurgencias armadas (Betancur, 2010), la cual propuso combatir mediante su política de seguridad democrática. Esta política se centró en el fortalecimiento de las capacidades de combate de la Fuerza Pública, la cooperación entre esta y la ciudadana, la protección de infraestructura económica, el combate a las drogas ilícitas (DNP, 2002).

Este gobierno movilizó la narrativa estigmatizadora descrita frente las comunidades rurales, en particular frente al campesinado, y por extensión, frente a los territorios y economías campesinas. Su prioridad a nivel de política agraria se centró en la generación de esquemas asociativos para el desarrollo rural entre empresarios y pequeños agricultores, en la generación de acuerdos regionales de competitividad y en proyectos empresariales rurales (DNP, 2002). Su programa bandera para el campo fue Agro Ingreso Seguro (AIS), en el contexto de cual se reprodujeron dinámicas de corrupción comprobadas que llevaron a la condena del ministro de Agricultura por celebración de contratos y peculado por apropiación a favor de terceros.

La política de reconocimiento de territorialidades campesinas vivió durante estos dos períodos presidenciales un proceso de estancamiento y retroceso. Esto se expresa en la suspensión de la ZRCVRC, la cual fue constituida mediante la Resolución 028 del 10 de diciembre de 2002 del INCORA, gracias al liderazgo de la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC), la cual pretendió generar condiciones para el retorno y permanencia de los campesinos en esta región a través de una ZRC. Cuatro meses después de su formalización, a través de la Resolución 046 del 10 de abril de 2003, esta ZRC es suspendida por el INCORA. El argumento movilizado para esta suspensión fue que autoridades, gremios y comunidades de los municipios integrantes de la Zona manifestaron la inexistencia de garantías para su participación en la audiencia pública de constitución realizada en 2002, así como una posible utilización inadecuada de recursos (Ordóñez, 2012).

Otra evidencia del estancamiento del reconocimiento en este período el hecho de que durante estos 8 años no se constituyera ninguna otra ZRC, por lo que, durante 16 años solo permanecieron formalizadas las primeras cinco. Aunque a estas no les fue revocada su constitución, desde el gobierno no se brindaron mayores garantías económicas para la financiación de sus Planes de Desarrollo Sostenible (PDS), por lo que incluso las constituidas permanecieron estancadas. Los únicos recursos con los que contaron por esos años para el desarrollo de sus planes provinieron de un empréstito del Banco Mundial con base en el cual se financió el Programa Piloto de ZRC (PPZRC), el cual se ejecutó desde 1998 en tres de las Zonas (Guaviare, Pato-Balsillas y Cabrera). Con este se avanzó en la ejecución de algunos programas incluidos en los PDS y se construyó una metodología para la implementación de la figura de ZRC (Ortiz et al., 2004). Sin embargo, tras la finalización del PPZRC en 2003, la continuidad de la financiación de las Zonas y sus PDS fue incierta. En el caso de las ZRC de Morales y Arenal y la Perla Amazónica esta incertidumbre estuvo presente desde su propia constitución ya que no fueron incluidas ni siquiera en el Proyecto Piloto. Es importante señalar que la ausencia de financiación de las ZRC no es exclusiva del gobierno de Uribe Vélez. Los gobiernos de Pastrana (1998-2002) y Samper (1994-1998), si bien posibilitaron la constitución de las primeras ZRC, tampoco asignaron presupuesto, ni definieron fuentes de financiación que hicieran posible la ejecución de sus PDS.

En 2010, llega a la presidencia Juan Manuel Santos, quien se mantiene en el cargo hasta 2018. Aunque Santos tuvo a cargo el Ministerio de Defensa del segundo periodo presidencial de Uribe, reconoce la existencia de un conflicto y opta por el diálogo con las insurgencias armadas como vía para su solución. Esto se tradujo en la apertura de un proceso de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), como producto del cual llegaría a firmarse el AFP de 2016. La negociación conducente al acuerdo contó con espacios de participación de la sociedad civil en los cuales se hicieron presentes las organizaciones campesinas con sus propuestas, algunas de las cuales fueron incluidas en el AFP (Presidencia de la República & OACP, 2018). En particular el Acuerdo define como necesario reconocer y apoyar las ZRC y demás formas de asociatividad solidaria dada la contribución que los campesinos y comunidades étnicas en sus territorios hacen a la transformación estructural del campo y al cierre de la frontera agrícola desde un ordenamiento ambiental sostenible. El AFP orienta apoyar la constitución de ZRC y la ejecución de sus PDS, de la mano de la realización de procesos de formalización de la propiedad rural, dado que las concibe como:

*iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016, p. 20)*

Si bien el contenido del Acuerdo representó un avance en materia de territorialidad campesina, los rezagos en el inicio de su implementación hicieron que este no se tradujera en desarrollos concretos a nivel de reconocimiento en los primeros años tras su firma. Aunque el Acuerdo fue suscrito en 2016 el documento CONPES 3932 'Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial', el cual orienta su implementación es aprobado y publicado solo en 2018, cuando se encontraba cerca de su posesión el nuevo gobierno, que sería encabezado por Iván Duque.

Durante el gobierno de Santos, también de dos períodos, se evidencia un rumbo diferente con respecto a las ZRC con hechos como la reactivación de la ZRCVRC a través del Acuerdo 240 de 2011, el cual suspende los efectos jurídicos de la Resolución 028 de 2002; la reactivación de las solicitudes de constitución de ZRC; la constitución de la ZRC de los Montes de María en 2018 y la actualización de los PDS de las seis ZRC existentes por parte del INCODER.

Sin embargo, se intentó establecer una nueva figura de ordenamiento territorial, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES) mediante la Ley 1776 de 2016. Esta figura fue cuestionada por sus potenciales efectos en términos de la concentración y extranjerización de la tierra, la profundización de la estructura agraria bimodal y la continuación del conflicto (Alzate, 2020); lo que se contrapone al sentido de las ZRC. Así mismo, la movilización de la narrativa estigmatizante frente a los territorios campesinos por parte de altos funcionarios del gobierno Santos, evidencian que existió un doble discurso sobre los territorios campesinos. Por ese motivo, los avances hechos en su marco no estuvieron exentos de contradicciones.

Durante el período presidencial 2018-2022, encabezado por Iván Duque no se constituyó ninguna ZRC ni hubo mayores iniciativas enfocadas al reconocimiento. En relación con la implementación de uno de los puntos nodales del AFP para los campesinos como lo es el de Reforma Rural Integral los avances fueron limitados con respecto a lo pactado (Naranjo et al., 2021), lo que se tradujo en la ausencia de avances en relación con territorialidades campesinas. El descontento de los sectores populares con el gobierno de Iván Duque, dentro de estos el campesino, se tradujo las mayores movilizaciones sociales de la historia del país: el Paro Nacional de 2019 y el Estallido social de 2021.

En contraste con el estancamiento de la política de reconocimiento en los gobiernos de Uribe y Duque y con los avances modestos y contradictorios del gobierno Santos, el movimiento campesino se caracterizó por su dinámica a nivel organizativo y de movilización. Esta se evidencia en experiencias de articulación programática como el Mandato Agrario de 2003, en las sucesivas movilizaciones regionales desarrolladas por esos años y en movilizaciones nacionales como la Movilización Nacional Agraria y Popular de 2007 y el Paro Nacional Agrario de 2013, que, aunque fue desconocido por el presidente Santos terminó siendo una movilización campesina con un importante nivel de impacto (Nieto et al, 2014; Coscione & García, 2014). Este Paro constituyó un hito tanto en términos de su intensidad y duración como de la articulación que la hizo posible, ya que fue convocado por un conjunto de organizaciones sociales de los sectores populares del campo que terminó denominándose Cumbre Nacional Agraria, Campesina, Étnica y Popular. La Cumbre sería reconocida mediante el Decreto 870 de 2014 como interlocutora con el gobierno nacional en el marco de la Mesa Única Nacional creada tras el Paro Agrario.

Durante el gobierno de Santos, los campesinos también emprenden su lucha por ser incluidos y caracterizados en el XVIII Censo Nacional de Población y VII Vivienda con la interposición de la acción de tutela contra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio del Interior 'Para que el campesinado cuente, primero tiene que ser contado' (Uprimny, 2017). Como insumo para la inclusión del campesinado en este Censo el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) publicó el documento técnico 'Elementos para la conceptualización de lo "campesino" en Colombia', en el cual define lo campesino con base en el reconocimiento de sus dimensiones socio-cultural, económico-productiva, organizativo-política y sociológico-territorial. Con respecto

a esta última, destaca su relación de imbricación con la tierra y las territorialidades, vinculadas formas asociativas de posesión de la tierra y de organización social basada en núcleos comunitarios y familiares (ICANH, 2017). Este documento ha sido un insumo clave para la continuidad de las luchas campesinas por el reconocimiento de sus territorialidades.

Durante este periodo, a la par de la movilización social, los campesinos siguieron demandando el reconocimiento de sus formas de territorialidad campesina a través de solicitudes de constitución de ZRC y el avance en la formulación de otras formas de territorialidad campesinas como los TECAM y los territorios interculturales. En muchas regiones decidieron declarar sus territorios como TECAM o como ZRC de hecho, desde una lógica que puso al centro de la cuestión el autoreconocimiento de su territorialidad y la legitimidad de sus propios procesos organizativos para ordenar sus territorios, más allá de ser reconocidos formalmente por parte del Estado (Estrada et al., 2013). Desde esta misma lógica, la ACVC, organización impulsora de la ZRCVRC, pese a la suspensión de su resolución de constitución, movilizó la legitimidad de la territorialidad campesina ejercida en la región y buscó diferentes opciones para avanzar en la ejecución del PDS de esta Zona.

### *2.3. Tercer momento: reactivación y segundo ciclo de avance 2022-2024*

En años recientes, la política de reconocimiento se ha desarrollado de una manera más dinámica que, incluso, en el primer momento de avance. La llegada al Gobierno Nacional del partido político Pacto Histórico, el cual apuesta por superar injusticias y exclusiones históricas con base en el trabajo conjunto con actores como los campesinos (Ley 2294, 2023), así como por la implementación del AFP ha generado un contexto favorable para el cese del estancamiento de la política de reconocimiento.

El PND 2022-2026 ‘Colombia potencia mundial de la vida’ es más específico en materia de territorialidad campesina que los anteriores. Específicamente, orienta que uno de los subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural se ocupe de la delimitación, constitución y consolidación de ZRC y de la delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales. Esto se evidencia también en su capítulo 359 ‘Reconocimiento, apoyo y fortalecimiento de las territorialidades campesinas’, el cual establece que, el Gobierno Nacional debe formular e implementar un plan de identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de otras territorialidades campesinas, como los TECAM y los EAA, en un plazo de 12 meses. La inclusión de estas formas de territorialidad evidencia que la apuesta por el reconocimiento de la territorialidad campesina del actual gobierno va más allá de la figura de ZRC.

En este tercer momento se produce un logro significativo para los campesinos, y es su reconocimiento como sujeto de derechos y de especial protección, a través del Acto Legislativo 01 del 5 de julio de 2023, el cual modifica el artículo 64 de la CP91. Además de este reconocimiento, producto de la lucha dada por los campesinos por ser reconocidos dentro del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, el Acto Legislativo incluye la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, la importancia de su relacionamiento con la tierra en procura de la producción de alimentos y sus formas de territorialidad (tabla 2). De modo que, la promulgación de este Acto constituye un avance también en términos del reconocimiento de las territorialidades ejercidas por los campesinos, las cuales son elevadas a categoría constitucional.

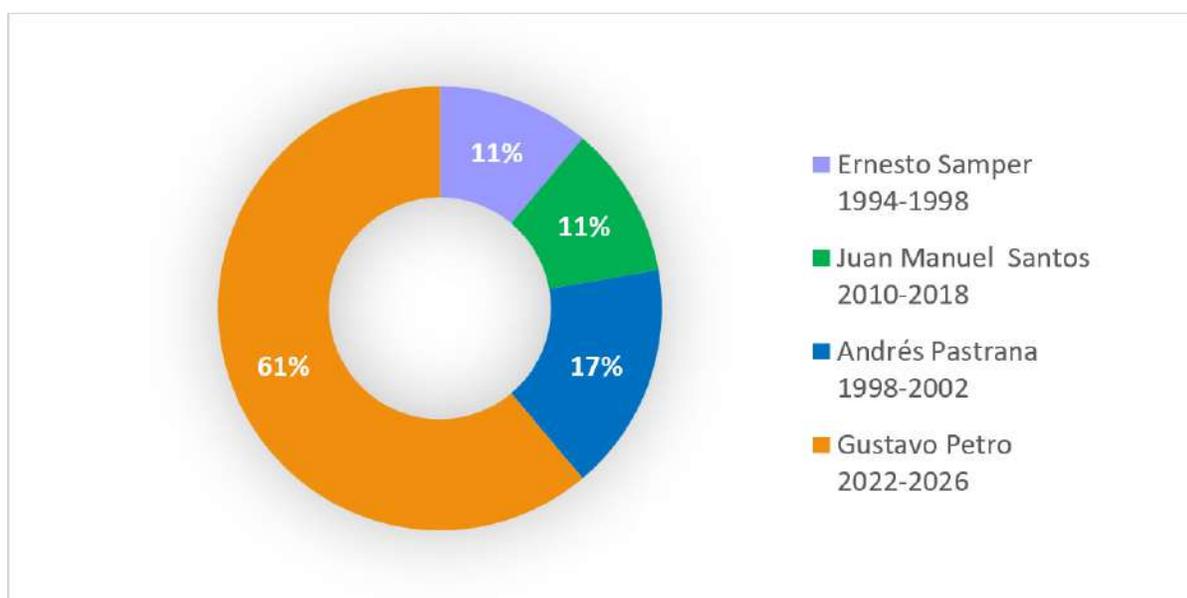
**Tabla 2. Artículo 64 Constitución Política**

1991	2023
<p>Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Gómez, s.f, p. 51)</p>	<p>Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.</p>
	<p>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.</p>
	<p>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.</p>
	<p>Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.</p>
	<p>PARÁGRAFO 1. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva. PARÁGRAFO 2. Se creará el trazador presupuestal del campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa. (Congreso de la República, 2023, p.1)</p>

Fuente: elaboración propia

Además del avance representado por esta modificación constitucional, otras acciones dan cuenta de la existencia de un nuevo ciclo de avance. Dentro de estas el hecho de que 11 de las ZRC constituidas, hayan sido formalizadas desde 2020. Es decir, un 61% del total de Zonas existentes al finalizar 2024 se constituyeron en los dos años y medio que han transcurrido del actual gobierno (gráfica 1). De estas once Zonas, tres se constituyeron en 2022 (La Tuna, Sumapaz y Güejar-Cafre), tres en 2023 (Losada-Guayabero, Venecia Parte alta y Paraíso Escondido) y cinco a finales de 2025 (Tuluá, Pradera, San José de Apartadó, ZRC de Tarazá y ZRC Santa Isabel-Anzoátegui) (tabla 3). Si bien, dentro de los avances mencionados, fueron consideradas las ZRC que cuentan con resolución de constitución, en fases previas a su formalización se encuentran muchas más iniciativas de ZRC, de las cuales algunas puedan llegar constituirse en el tiempo que resta del actual gobierno.

**Tabla 2. Artículo 64 Constitución Política**



Fuente: elaboración propia

**Tabla 3. Zonas de Reserva Campesina constituidas a diciembre de 2024**

Nombre	Instrumento de política pública	Municipio(s)	Departamento(s)	Gobierno nacional
ZRC de la Región de la Cuenca Río Pato y Valle de Balsillas	Resolución 055 del 18 de diciembre de 1997 del INCORA	San Vicente del Caguán	Caquetá	Ernesto Samper

ZRC del Guaviare	Acuerdo 054 del 18 de diciembre de 1997 del INCORA	Calamar	Guaviare	Ernesto Samper
		El Retorno		
		San José del Guaviare		
ZRC de Morales y Arenal	Resolución 054 del 22 de junio de 1999 del INCORA	Arenal	Bolívar	Andrés Pastrana
		Morales		
ZRC de Cabrera	Resolución 046 del 7 de noviembre de 2000 del INCORA	Cabrera	Cundinamarca	Andrés Pastrana
ZRC Bajo Cuembí y Comandante o La Perla Amazónica	Resolución 069 del 18 de diciembre de 2000 del INCORA	Puerto Asís	Putumayo	Andrés Pastrana
ZRC del Valle del Río Cimitarra	Resolución 028 del 10 de diciembre de 2002 del INCORA (constitución)	Yondó	Antioquia	Álvaro Uribe Vélez (constitución y suspensión)
	Resolución 046 del 10 de abril de 2003 del INCORA (suspensión)	Remedios	Bolívar	Juan Manuel Santos (reactivación)
	Acuerdo 240 de 2011 Suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución 028 de 2002 (reactivación)	Cantagallo		Juan Manuel Santos (reactivación)
		San Pablo		
ZRC de los Montes de María	Acuerdo 057 del 16 de abril de 2018 de la ANT	El Guamo	Bolívar	Juan Manuel Santos
		San Juan Nepomuceno		
		Zambrano		
		Córdoba		
ZRC de La Tuna	Acuerdo 243 del 12 de diciembre de 2022 de la ANT	Santa Rosa	Cauca	Gustavo Petro
ZRC de Sumapaz	Acuerdo 252 del 30 de diciembre de 2022 de la ANT	Localidad 20	Bogotá D.C.	Gustavo Petro
ZRC de Güejar-Cafre	Acuerdo 253 del 30 de diciembre de 2022 de la ANT	Puerto Rico	Meta	Gustavo Petro

ZRC Losada-Guayabero	Acuerdo 261 del 27 de febrero de 2023 de la ANT	La Macarena	Meta	Gustavo Petro
		Uribe		
ZRC de Venecia Parte alta	Acuerdo 339 del 22 de diciembre de 2023 de la ANT	Venecia	Cundinamarca	Gustavo Petro
ZRC Paraíso Escondido	Acuerdo 306 del 30 de noviembre de 2023 de la ANT	Togüí	Boyacá	Gustavo Petro
ZRC de Tuluá	Acuerdo 369 del 29 de abril de 2024 de la ANT	Tuluá	Valle del Cauca	Gustavo Petro
ZRC de Pradera	Acuerdo 396 del 30 de octubre de 2024 de la ANT	Pradera	Valle del Cauca	Gustavo Petro
ZRC de San José de Apartadó	Acuerdo 397 del 30 de octubre de 2024 de la ANT	San José de Apartadó	Antioquia	Gustavo Petro
ZRC de Tarazá	Acuerdo 398 del 30 de octubre de 2024 de la ANT	Tarazá	Antioquia	Gustavo Petro
ZRC Santa Isabel-Anzoátegui	Acuerdo 399 del 30 de octubre de 2024 de la ANT	Santa Isabel	Tolima	Gustavo Petro
		Anzoátegui		

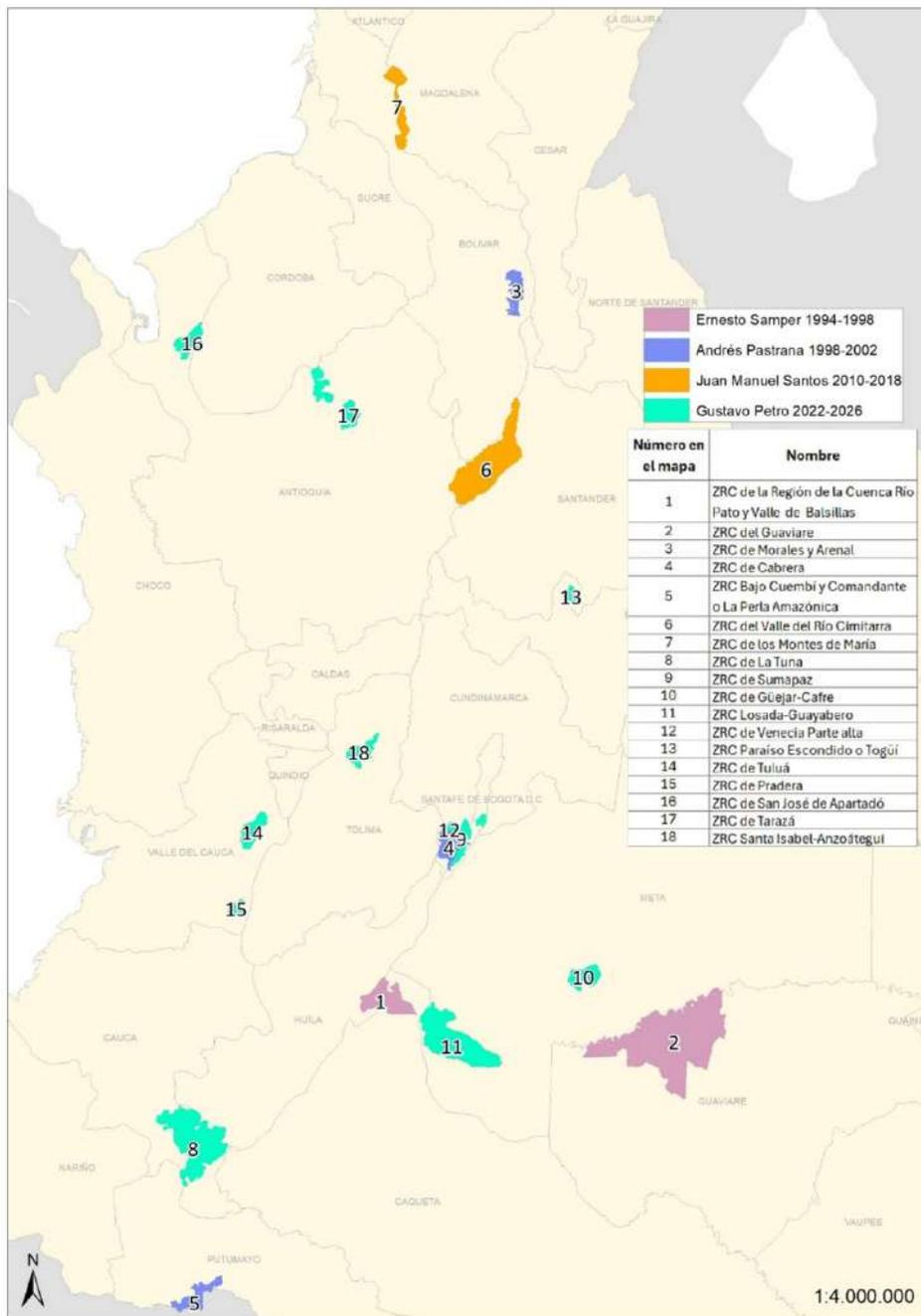
Fuente: elaboración propia

En este tercer momento, otro de los avances que se produjo fue la expedición del Decreto 1147 de 2024 del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el cual complementa la reglamentación del proceso de constitución de ZRC. Este constituye un avance ya que, si bien los instrumentos reglamentarios de 1996 viabilizaron la constitución de las primeras ZRC, eran poco específicos frente a los procedimientos a seguir, por ejemplo, en casos de traslape. El Decreto 1147 robustece la reglamentación de la figura de ZRC, en lo relacionado con la selección, delimitación, reconocimiento y constitución en Zonas de Reserva Forestal (ZRF). A este se suma otro instrumento, el Acuerdo 315 de –2023 de la ANT, el cual reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959. Con estos se contribuye a aclarar y agilizar los procesos de formalización de ZRC con base en el reconocimiento de las territorialidades ejercidas por los campesinos en áreas ambientalmente protegidas, desde el reconocimiento de su papel en el cuidado de los bienes comunes y en la protección de la naturaleza.

Con los avances descritos, para finales de 2024 se consolida un total de 18 ZRC formalizadas en 30 años de la existencia de la Ley 160 (mapa 1). De estas, 11 se constituyeron durante el gobierno Petro, que aún no finaliza; tres en el mandato de Andrés Pastrana; dos en el de Ernesto Samper y dos en el de

Juan Manuel Santos. Ni durante el gobierno de Álvaro Uribe ni durante el de Iván Duque se pusieron en marcha ZRC<sup>8</sup>.

**Mapa 1. ZRC campesinas constituidas a diciembre de 2024**



Fuente: elaboración propia a partir de -ANT (2025)

<sup>8</sup>Si bien la ZRCVRC es constituida durante el gobierno de Uribe Vélez, es su mismo gobierno el que la suspende por lo que su puesta en marcha es considerada como parte del gobierno Santos, que es en el contexto del cual es reactivada.

Aunque las ZRC constituyen la forma de territorialidad campesina que más ha avanzado en su reconocimiento, no es la única. El avance en el reconocimiento de territorialidades campesinas en este tercer período no se limita a la figura de ZRC. La sanción y promulgación del Decreto 0780 de 2024, da cuenta de ello, este reglamenta el procedimiento de constitución, reconocimiento y fortalecimiento de los TECAM. Los TECAM son una figura de territorialidad campesina cuya formalización y reglamentación ha sido una demanda movilizadora por años por el Coordinador Nacional Agrario (CNA) y que, pese a sus desarrollos en materia de organización y reconocimiento social en regiones como el Macizo Colombiano, solo recientemente empieza a ver materializados sus avances a nivel de política pública. La sanción de este decreto podría conllevar a que en próximos años se constituyan zonas específicas del territorio nacional como TECAM, con lo que el escenario de reconocimiento de territorialidades campesinas se ampliaría.

Además de la formalización y reglamentación de la figura de los TECAM, el Decreto 0780 incorpora un concepto de territorialidad campesina, que la 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 (Decreto 780, 2024, artículo 2.14.26.1.3.)*

La inclusión de este concepto, vinculado con el construido por el ICANH, constituye un desarrollo importante de la política pública, ya que enmarca la reglamentación de esta forma de territorialidad específica, a un reconocimiento más general y es el de los territorios y territorialidades campesinas.

Dada la reciente reglamentación de los TECAM, la declaratoria de las primeras bajo esta figura se encuentra en proceso. El CNA y sus procesos regionales han hecho el lanzamiento de varios de los Territorios que pretenden ser reconocidos. Dentro de estos logro identificar el TECAM en la Ciénaga de la Zapatosa (Cesar), el del norte de Nariño y Sur del Cauca, el Territorio Renacer Salinero en Casanare, el Territorio Paz y Soberanía de la Serranía de San Lucas, el TECAM de Micoahumado en Morales (Bolívar) y el de Fortul (Arauca).

Los desarrollos en la formalización, reglamentación y declaratoria tanto de TECAM como de ZRC representan avances en el reconocimiento. Más allá de las diferencias existentes entre estas figuras (tabla 4), las cuales se derivan de la diversidad de tradiciones organizativas del campesinado, así como de los diferentes momentos políticos en los cuales se produjo su declaratoria, ambas constituyen avances en este sentido.

#### **Tabla 4. Zonas de Reserva Campesina ZRC y Territorios Campesinos Agroalimentarios TECAM**

Figura/aspecto	Zonas de Reserva Campesina ZRC	Territorios Campesinos Agroalimentarios TECAM
Instrumento de política	Ley 160 de 1994	Ley 160 de 1994
	Decreto 1777 de 1996	Decreto 780 de 2024
	Acuerdo 024 de 1996	
	Decreto 1147 de 2024	
Definición	<p>Son zonas de reserva campesina las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos (Ley 160, 1994, artículo 80)</p>	<p>Son territorios concebidos, habitados y organizados históricamente por familias, comunidades y organizaciones campesinas en áreas geográficas delimitadas con el fin de garantizar la permanencia en el territorio, la conservación de los bienes comunes de la naturaleza, la vida digna de sus habitantes, la soberanía alimentaria, la agroecología, y la protección de las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado que lo habita y se constituyen como una forma diversa de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural, en la cual se priorizarán los programas de reforma agraria y desarrollo rural y se fomentará la distribución adecuada de la tierra, la productividad, conforme a la legislación vigente (Decreto 780, 2024, artículo 2.14.26.1.3.)</p>
Instrumento de planificación	Plan de Desarrollo Sostenible (PDS)	Plan de Vida Digna (PVD)
	<p>Instrumento de planeación territorial del campesinado para la organización y consolidación de ZRC que contiene la visión campesina del territorio del proceso organizativo impulsor, sus estrategias, objetivos, programas y proyectos de interés económico, social, cultural y ambiental en el corto, mediano y largo plazo, cuya ejecución contribuye a materializar la reforma agraria, la reforma rural integral y el desarrollo rural en ZRC (Decreto 1147 de 2024, artículo 2.12.13.8)</p>	<p>Es el instrumento de planificación y organización a partir del cual las comunidades que integran los TECAM planifican y ordenan el territorio para garantizar la permanencia en el mismo, la soberanía alimentaria, el cuidado y conservación del patrimonio cultural del territorio, el cuidado y conservación ambiental, la cultura campesina, la transformación de conflictividades rurales, y la superación de necesidades concretas a corto, mediano y largo plazo para materializar la Reforma Agraria, la Reforma Rural Integral y el Desarrollo Rural (Decreto 780, 2024, artículo 2.14.26.1.3.)</p>

Aunque en este tercer momento destacan los desarrollos en relación con ZRC y TECAM, los avances de otras formas de territorialidad incluidas en el PND 2022-2026 como los EAA, no marchan al mismo ritmo. Los EAA se enfocan al reconocimiento de las territorialidades anfibias ejercidas por los campesinos en las ciénagas del país. Si bien el MADR y la ANT han desarrollado espacios de socialización con comunidades frente a estos y existe una propuesta de decreto para su reglamentación, al finalizar 2024 este se encontraba en la fase de análisis de los comentarios hechos por las comunidades por parte del MADR. Las demoras en su expedición se traducen en la reducción de tiempos para el inicio de su implementación, al menos en el contexto del actual gobierno.

Finalmente, es importante destacar otros de los avances recientes de la política pública de reconocimiento del campesinado como lo son el Decreto 1406 de 2023, el cual reglamenta el SINRADR; y el Decreto 0151 de 2023, al cual reforma la CP91 y establece la jurisdicción agraria y rural. Estos constituyen desarrollos del AFP cuya implementación contribuye con la creación de un escenario de transformación de la política agraria que no se circunscribe solo a las ZRC y TECAM. A este se suman avances en la articulación programática de los procesos organizativos campesinos, los cuales se expresan en la realización de la Convención Nacional Campesina del año 2022 y en la definición de canales directos de interlocución entre estos y el Gobierno Nacional a través del Decreto 1004 de 2024, el cual reglamenta la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos.

### *3. Recomendaciones*

La política pública de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas ha avanzado, aunque con fluctuaciones relacionadas con la narrativa movilizadora frente a estas. Los gobiernos que han construido y apropiado narrativas estigmatizantes frente a los campesinos y sus territorios han hecho que su avance se estanque o retroceda. Mientras que los gobiernos que las han afirmado positivamente han contribuido a su avance, aunque con limitaciones relacionadas con la debilidad a nivel de su formalización y reglamentación. En procura de potenciar el avance de la política de reconocimiento se sugiere a las instituciones de gobierno, movimiento campesino y demás sectores interesados:

- a. Acompasar los desarrollos de la política de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas con el avance en materia de implementación y profundización de la reforma agraria. Esto en perspectiva de lograr que los territorios reconocidos bajo figuras de territorialidad campesina como los TECAM, las ZRC, los EAA y otros que surjan, desarrollen las potencialidades que la ley 160 de 1994 y sus respectivas reglamentaciones les otorgan. Los territorios campesinos constituidos y los que se conformen, dependen para su pleno desarrollo de una reforma agraria que genere las condiciones para que sean espacios para potenciar el modo de vida campesino en sus múltiples dimensiones. Sin un contexto político enfocado a la reforma agraria, los territorios reconocidos bajo estas figuras no cuentan con las condiciones para materializar su propósito, pese a los avances que en términos de la financiación de sus PDS y PVD se han logrado a través de los decretos 780 y 1147 de 2024.

- b. Acompasar los desarrollos de la política de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas con el avance en materia de implementación y profundización de la reforma agraria. Esto en perspectiva de lograr que los territorios reconocidos bajo figuras de territorialidad campesina como los TECAM, las ZRC, los EAA y otros que surjan, desarrollen las potencialidades que la ley 160 de 1994 y sus respectivas reglamentaciones les otorgan. Los territorios campesinos constituidos y los que se conformen, dependen para su pleno desarrollo de una reforma agraria que genere las condiciones para que sean espacios para potenciar el modo de vida campesino en sus múltiples dimensiones. Sin un contexto político enfocado a la reforma agraria, los territorios reconocidos bajo estas figuras no cuentan con las condiciones para materializar su propósito, pese a los avances que en términos de la financiación de sus PDS y PVD se han logrado a través de los decretos 780 y 1147 de 2024.
- c. Construcción y puesta en marcha de una agenda conjunta para el fortalecimiento de las territorialidades campesinas. Si bien la formalización y reglamentación de las tres figuras de territorialidad hasta el momento reconocidas constituye un avance, es necesaria la construcción de un plan o una agenda de trabajo conjunta de los campesinos para el fortalecimiento de los territorios y territorialidades campesinas que supere las miradas segmentadas frente a estas. Si bien las ZRC y los TECAM surgen como iniciativa de diferentes sectores organizativos del campesinado, el fortalecimiento de la política de reconocimiento requiere del trabajo conjunto entre estas diferentes tradiciones ideológicas y organizativas. Esto con el propósito de fundamentar su importancia y evitar potenciales retrocesos que surjan de gobiernos que no sean afines a su avance. Así mismo, es fundamental la construcción de propuestas de articulación entre comunidades rurales para que los procesos de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas, indígenas y NARP se hagan con base en lógicas de reconocimiento de las dinámicas interculturales de los territorios. La segmentación desde la cual estas territorialidades han sido reconocidas ha contribuido con la generación de dinámicas conflictivas entre comunidades rurales ante las cuales es importante encontrar vías de solución.
- d. Elaboración y ejecución de propuestas de reconocimiento social de los territorios y territorialidades campesinas y desarrollo de estudios que aporten a su conceptualización, caracterización y problematización. El avance en materia de política de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas requiere de la generación de un consenso social en materia de la importancia que los campesinos, las economías y los territorios campesinos tienen para el país. Esto requiere de la construcción de propuestas que aporten al reconocimiento social de los territorios y territorialidades campesinas, así como a la su fundamentación teórica y conceptual. El avance en materia de reconocimiento de territorios y territorialidades campesinas requiere del fortalecimiento argumentativo de la narrativa construida en torno a esta.

## Referencias

Agencia Nacional de Tierras-ANT (2025, 5 de febrero) Zonas de Reserva Campesina. Portal de datos abiertos de la ANT.

[https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/datasets/0eca5beb8afe43708622fdd7646cd577\\_0/explore?location=0.072216%2C-71.818179%2C3.70](https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/datasets/0eca5beb8afe43708622fdd7646cd577_0/explore?location=0.072216%2C-71.818179%2C3.70)

Alzate, D. (2020). Concentración de la tierra y las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) en los Montes de María, María La Baja y Carmen de Bolívar. *Prolegómenos*, 23(46), 51–70.

<https://doi.org/10.18359/prole.4309>

Arrubla, D., Ballesteros, M., & Martínez, A. (2020). La perspectiva narrativa de Emery Roe. In A.-N. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 271–298). UNIJUS.

Betancur, J. (2010). Conflicto armado interno vs. amenaza terrorista: la disputa por un concepto. *Reflexión Política*, 12(24), 68–77.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4451771>

Coscione, M. & García, V. (2014). Paro nacional agrario en Colombia: TLCs y perspectivas del movimiento social y popular. *Revista Nera*, 24(17), 167-190.

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/2601>

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

<https://www.bu.com.co/sites/default/files/2023-07/Acto%20Legislativo%201%20de%202023.pdf>

Gómez, S. (s.f) *Constitución Política de Colombia Anotada*. Bogotá: Leyer.

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario*.

<https://doi.org/10.25100/sye.v0i4.4206>

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2018). *Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* (Issue 1).

Duarte, C. (2004). *Le gatopardo ethnique: une analyses des transformations du modele d'interaction ethnique dans la sierra equatorienne*. Universite de La Sorbonne Nouvelle-Paris 3.

Duarte, C. (2018). *Hacia una antropología del Estado Colombiano: descentralización y gubernamentalidad multicultural* (S. E. J. Pontificia Universidad Javeriana (ed.)).

Durán, P. A. (2017). *Resisting and Creating the state in the Peasant Reserves Zones in Colombia Exploring a Social Movement's Dynamic of Contention in Practice*. Institute of Social Studies ISS.

Estrada, J., Ordóñez, F., & Sánchez-García, P. (2013). El proceso de las Zonas de Reserva Campesina trayectoria histórica y configuraciones territoriales. In J. Estrada (Ed.), Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina (pp. 25–71). Universidad Nacional de Colombia-Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.

Gómez, Á. (1961). Documentos de la semana. El discurso de Álvaro Gómez. La Nueva Prensa (29), 14–16. <https://www.comisiondelaverdad.co/las-republicas-independientes>

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

Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH. (2017). Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia Documento técnico elaborado por el ICANH. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/Concepto-técnico-del-Instituto-Colombiano-de-Antropología-e-Historia-ICANH.pdf>

Iragorri, A. (2014). Zonas de Reserva Campesina no serán repúblicas independientes: ministro Iragorri. Radio Nacional de Colombia, 1. <https://www.radionacional.co/cultura/zonas-de-reserva-campesina-no-seran-republicas-independientes-ministro-iragorri>

Marulanda-Álvarez, E. (1991). Colonización y conflicto. Las lecciones del Sumapaz. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Tercer Mundo Editores.

Méndez, Y. A. (2013). Derecho a la tierra y al territorio, justicia y Zonas de Reserva Campesina: el caso del valle del río Cimitarra. Pontificia Universidad Javeriana.

Naranjo, S., Sánchez-García, P., & Machuca, D. (2021). La Reforma Rural Integral, deuda pendiente con el campo. En J. Estrada (Ed.), La Paz pospuesta Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP (pp. 76–134).

Nieto, J.; Osorio, A.; Franco, J. & Pérez, S. (2014). El ciclo de protestas sociales en Colombia y la movilización agraria. Observatorio Social de América Latina OSAL, 36, 227-240. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=926&c=11>

Ocampo, B. (2013). Mindefensa advierte a Petro “no meterse” en tema de Reserva Campesina. El Tiempo, 1. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12935264>

Ordóñez, F. (2012). Zonas de Reserva Campesina Elementos introductorios y debate. ILSA.

Ortiz, C., Pérez, M., Castillo, D., & Muñoz, L. (2004). Zonas de Reserva Campesina Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rural (Primera ed). Pontificia Universidad Javeriana.

República, P. de la, & OACP, O. del A. C. para la P. (2018). Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. OACP.

Roe, E. (1994). Narrative Policy Analysis. In Narrative Policy Analysis. Duke University Press.  
<https://doi.org/10.1515/9780822381891-002oportunidad-59199> Roth, A.-N. (2020). Enfoques para el análisis de políticas públicas (Segunda ed). UNIJUS.

Samper, E., De Roux, F., & Iván, C. (2014). Declaración sobre los acuerdos del Catatumbo. Prensa Rural, 1.  
<https://prensarural.org/spip/spip.php?article13869>

Uprimny, R. (2017). Acción de tutela de 1758 campesinos y campesinas, contra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística– DANE y Ministerio del Interior “Para que el campesinado cuente tiene que ser contado.”  
<https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/Tutela-campesinado-censo.pdf>

Uribe-López, M. (2013). Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia. Cuadernos de Economía (Colombia), 32(60), 505–535.

Vélez, J. (2016). Zonas de reserva campesina: entre el estigma y la oportunidad. La Silla Vacía, 1.  
<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/zonas-de-reserva-campesina-entre-el-estigma-y-la-oportunidad/>

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes está comprometido con la generación y aplicación del conocimiento para promover procesos de desarrollo a nivel local, regional, nacional y global. Con más de 47 años de trayectoria, el Cider ha formado profesionales con una visión interdisciplinaria y un enfoque integral.

Como parte de la Facultad de Ciencias Sociales, el Cider comparte la misión de transformar realidades a través del pensamiento crítico, la investigación rigurosa y la construcción de soluciones a los desafíos sociales. Nuestra Facultad, una de las más grandes de la Universidad, fomenta una comunidad vibrante de estudiantes, profesores e investigadores que trabajan día a día para generar un impacto real en el país y la región.



Facultad de Ciencias Sociales - Cider - Universidad de los Andes  
Carrera 1 No. 18-A-12, Edificio Roberto Franco  
Bogotá, D.C., Colombia 117111  
[cider.uniandes.edu.co](http://cider.uniandes.edu.co)  
[cider@uniandes.edu.co](mailto:cider@uniandes.edu.co)  
Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664-2665

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1954.  
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.