

Territorios Campesinos Agroalimentarios

TECAM

Por

Carlos Duarte, Jhon Noriega y Dayver Betancourt



Territorios Campesinos Agroalimentarios

TECAM

El pasado 7 de marzo en el municipio de San Pablo (Nariño), el presidente Gustavo Petro, la ministra de Agricultura Jennifer Mojica, representantes del movimiento campesino Coordinador Nacional Agrario (CNA), y la Junta de Gobierno del TECAM del Norte de Nariño y Sur del Cauca, realizaron un acto simbólico donde se discutió en torno a la conveniencia de un decreto para reglamentar el procedimiento de constitución, reconocimiento y fortalecimiento de los Territorios Campesinos Agroalimentarios - TECAM.

El siguiente texto busca responder algunos interrogantes que inmediatamente surgen: ¿Cuál es el contexto nacional de los TECAM? ¿Qué alcance tiene la figura reconocida en el decreto?, ¿En qué consiste el procedimiento para constitución de TECAM? ¿Cuáles son sus posibles traslapes con territorialidades étnicas? ¿En qué se diferencia un TECAM de una Zona de Reserva Campesina – ZRC? Y, por último, ¿Qué retos se pueden prever para el desarrollo Territorios Campesinos Agroalimentarios?

Cuando legalidad y legitimidad se encuentran

Una conclusión recurrente en los análisis de nuestra ruralidad es que la incapacidad por cerrar nuestra frontera agropecuaria, la informalidad en la tenencia de la tierra, la violencia del conflicto armado y la ausencia pronunciada del Estado como actor del desarrollo inclusivo, producen una fuerte dicotomía entre los órdenes legislativos agrarios y las formas de gobernanza campesina basadas en la legitimidad y la profundidad del tejido social. Como veremos, los TECAM, dejan entrever una trayectoria organizativa que busca cerrar dicha brecha, partiendo de una propuesta que se origina en la legitimidad social y que recién este año encuentra un correlato legal que lo reconoce.



Los TECAM son una propuesta del Coordinador Nacional Agrario – CNA. Organización que tiene una presencia campesina en gran parte del territorio nacional y que se ha mantenido a lo largo de 27 años. Desde el ámbito nacional, el CNA pertenece a diversas plataformas organizativas nacionales como la Cumbre Agraria Étnica y Popular. Mientras que desde el ámbito internacional el CNA hace parte de la Coordinadora Latinoamericana de las Organizaciones del Campo CLOC; La Vía Campesina, y la Convergencia de los Movimientos y Pueblos de las Américas COMPA.

Los Territorios Campesinos Agroalimentarios son una propuesta que el CNA viene desarrollando desde el 2013, año en el que como organización reflexionaron en torno a las necesidades del campesinado colombiano, concluyendo que las expresiones territoriales del campesinado deberían ser tan heterogéneas como sus mismas configuraciones regionales y organizativas. Fue así como en 2016 fue declarado el primer¹ TECAM de hecho en el país en San Pablo (Nariño), proceso que continuó en el departamento de Arauca en municipios como Saravena², Arauquita³ y Tame⁴.

Así como existe una gran heterogeneidad campesina, existen muchas maneras de organizar el territorio desde un punto de vista campesino, claramente las Zonas de Reserva Campesina son una de ellas; y, ahora, el campesinado colombiano busca contar con una nueva expresión de su diversidad que, como veremos más adelante, esta diseñada para focalizarse en la producción de alimentos y en el buen vivir campesino.

En 2020 en un ejercicio colaborativo entre el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali y el Coordinador Nacional Agrario se cartografiaron un poco más de 50 TECAM en el país (ver mapa abajo). Vale la pena remarcar que la anterior cartografía es un estado de la cuestión a 2020, y que el CNA a 2024 manifiesta haber identificado alrededor de 100 iniciativas de TECAM las cuales se desarrollan en distintos departamentos.

1 <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/los-territorios-campesinos-agroalimentarios/>

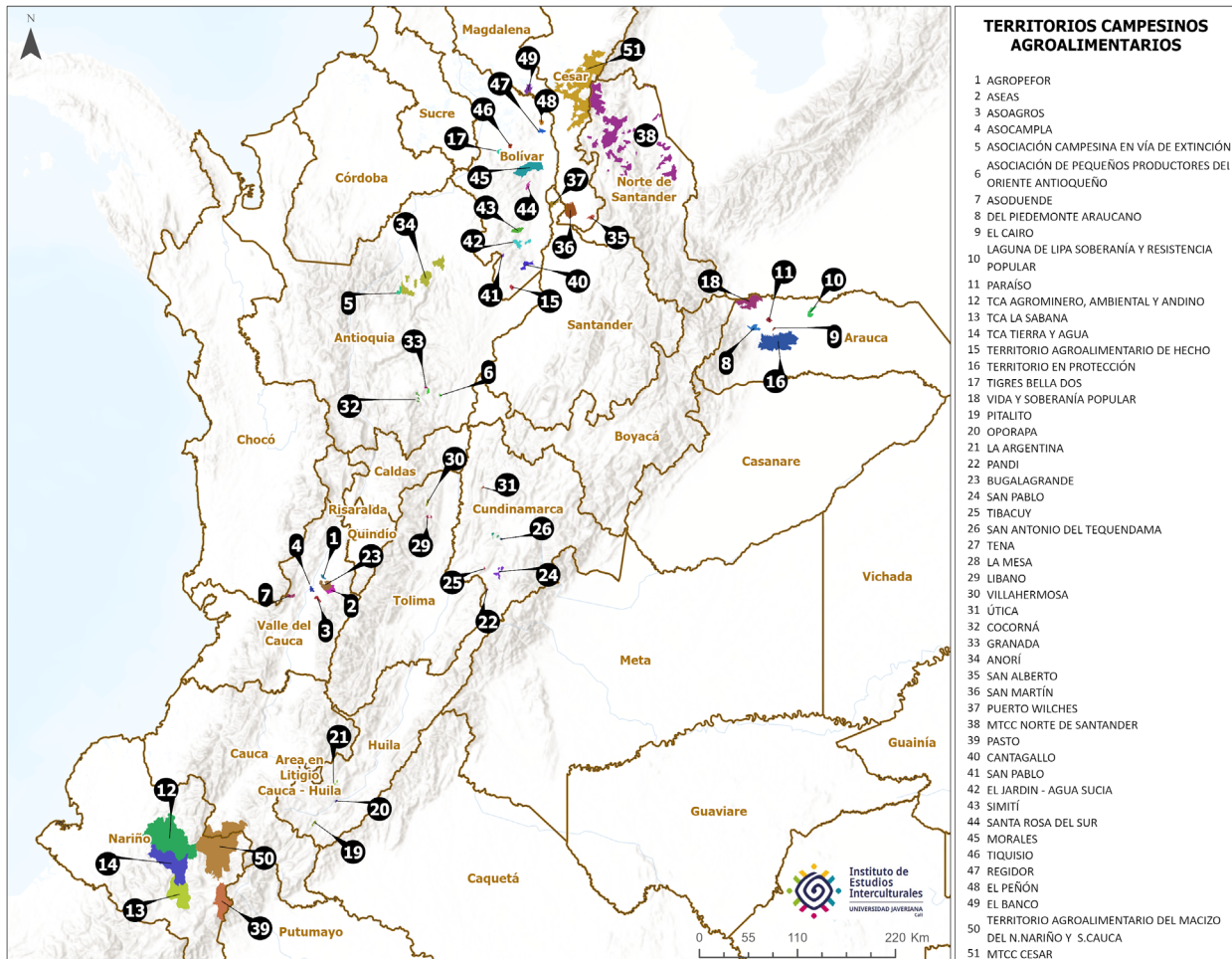
2 <https://trochandosinfronteras.info/saravena-tendra-su-territorio-campesino-agroalimentario/>

3 <https://trochandosinfronteras.info/laguna-de-lipa-el-nuevo-territorio-campesino-agroalimentario-en-arauca/>

4 <https://trochandosinfronteras.info/campesinos-defienden-su-territorio-y-declaran-un-nuevo-territorio-campesino-agroalimentario/>



Mapa 1. TECAM a nivel nacional (2020)

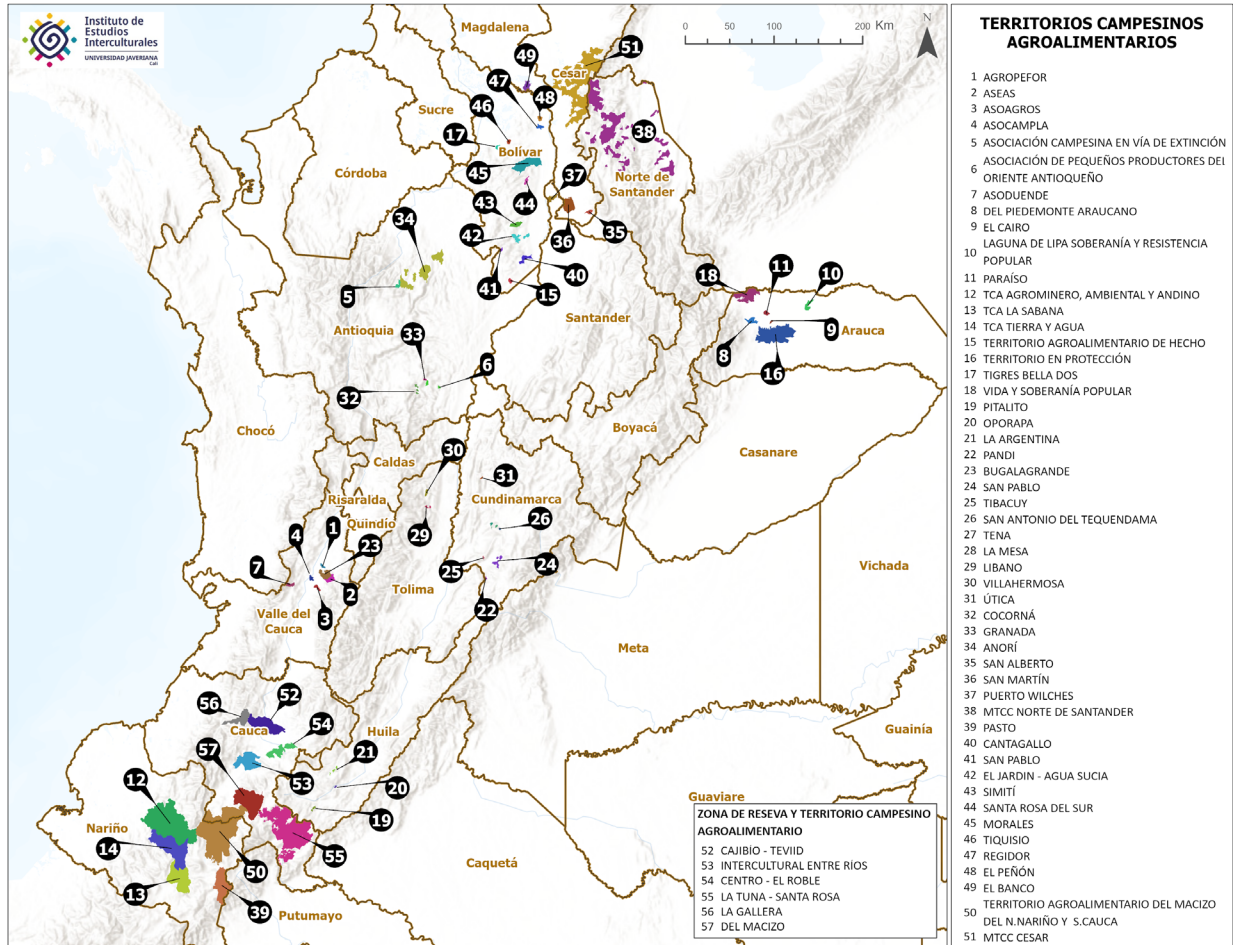


Fuente: elaboración propia - 2024 (Basada en información del 2020)

Adicionalmente, y luego de conversaciones con el Comité de Integración del Macizo – CIMA afiliado al CNA, apareció como relevante agregar a la cartografía anterior, los procesos de Zonas de Reserva Campesina – ZRC que en el Cauca se están construyendo bajo el molde de Territorios Campesinos Agroalimentarios. Por lo tanto, la siguiente sería la cartografía de esta territorialidad a nivel nacional con la inclusión de ZRC-TECAM del Cauca.



Mapa 2. TECAM (2020) con ZRC CIMA



Fuente: elaboración propia - 2024
(Basada en información IEI y CNA 2020, y CIMA 2024)

Desde el inicio de este camino, el CNA tuvo claro que los TECAM no deberían convertirse en la expresión aislada e independiente de un sector poblacional que se organiza contra el resto de la sociedad. Todo lo contrario, a manera de ejemplo, la declaratoria política de hecho del primer TECAM del Norte de Nariño y Sur del Cauca en 2017 implicó la realización de 45 asambleas municipales (3 por municipio). Dicho lanzamiento, en esa



ocasión, contó con la asistencia de varios alcaldes que integraban su cobertura territorial, representantes del Ministerio de Agricultura y cerca de 2.500 campesinos. Este año, en el evento de discusión de los TECAM, se contó con el Presidente, la Ministra de Agricultura y la presencia de al menos 5 mil campesinos.

Hasta ahora, las iniciativas de TECAM visualizadas y los procesos de declaratoria se han fundamentado en la autonomía y la legitimidad que el campesinado le ha impreso a esta propuesta, sin contar con instrumentos jurídicos que la reconocieran de manera directa. No obstante, el trabajo de incidencia del CNA ayudó al posicionamiento del hoy artículo 359 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) sobre "RECONOCIMIENTO, APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LAS TERRITORIALIDADES CAMPESINAS", el cual posteriormente se vio fortalecido con la expedición del acto legislativo 01 de 2023 que reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional.

El artículo 359 trazó una ruta de dos caminos. El primero, encaminado a la formulación e implementación de un plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de territorialidades, entre estas los Territorios Campesinos Agroalimentarios; y el segundo, que busca la realización de ajustes normativos encaminados a simplificar y agilizar sus procedimientos de constitución, reconocimiento y fortalecimiento.

En tal contexto, surge el proyecto de decreto que ya fue puesto a comentarios públicos y que aguarda la firma del gobierno. El texto que se conoce establece y distribuye las responsabilidades de constitución de los TECAM en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

Territorialidades campesinas para la protección ambiental y la producción de alimentos

Los TECAM buscan superar la asimilación propia de los paradigmas clásicos de la reforma y el desarrollismo agrario, bajo los cuales el campesinado ha sido visto sobre todo como un trabajador rural. Por el contrario, las Zonas de Reserva Campesina - ZRC y, ahora, los TECAM reivindican la vida campesina; así como la producción alimentaria por encima de las commodities y las actividades extractivas.



Seguramente, por el momento de su diseño, los TECAM son la figura territorial que mejor se articula con el reconocimiento de los derechos colectivos y de especial protección al campesinado. El aspecto anterior se materializa en el Capítulo II del Decreto en cuestión, donde se promueve la participación reforzada y la igualdad material del campesinado desde un enfoque de género, de integración generacional y territorial.

Adicionalmente y, en concordancia con la reforma al Artículo 64 de la Constitución Nacional, se reconocen las dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales de la vida campesina; así como el seguimiento a la inversión realizada por múltiples sectores y entidades en los Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM mediante el trazador presupuestal referido en el Acto legislativo No 001 del 2023. ¿Suena bastante lógico cierto? Pero la verdad es que antes de la reforma al Art 64 este reconocimiento integral en los términos operativos de la política pública era básicamente impensable. Cómo diría Robert Daza, uno de los senadores campesinos impulsores de toda la vida de esta territorialidad: “... a los campesinos, la sociedad, solamente nos reconoce las manos para trabajar, pero parece que no tuviéramos cabeza con cultura propia o el corazón amarrado a un territorio”.

El decreto TECAM también es importante porque suma a la discusión en las que el campesinado es visto como elemento protector de las zonas ambientales y no como agente deforestador, alejándose de las posiciones radicalmente conservacionistas. Es así como este texto propone como un objetivo de la figura TECAM “...el Proteger y conservar los recursos naturales renovables y del ambiente, en armonía con el ordenamiento social y productivo, en cumplimiento de la función ecológica de la propiedad. [...] contribuyendo a la protección de la biodiversidad de los ecosistemas con prácticas alternativas de producción agroecológica, en función de la estabilidad económica de las familias campesinas y la producción de alimentos agroecológicos”.

De hecho, vale la pena recordar que la primera experiencia TECAM en el Norte de Nariño y Sur del Cauca tuvo como principal motivación la defensa del medio ambiente y de los sistemas ecológicos de las montañas que circundan el complejo volcánico de Doña Juana de explotación minera por parte de la Anglo Gold Ashanty y la Gran Colombia Gold. Para los campesinos del CIMA - CNA el recurso ambiental no sólo es importante para asegurar la supervivencia de sus modestas economías familiares, sino que además es inmanente a su vida social y cultural.

Desde una dimensión territorial, los TECAM buscan que se reconozca la potencialidad del campesinado para proteger las zonas ambientalmente sensibles; en la actualidad la anterior facultad solamente le es reconocida a las comunidades étnicas. De este modo, la propuesta de los TECAM empieza un largo camino por actualizar y armonizar los regímenes ambientales y de acceso social a la propiedad en concordancia con la igualdad material de derechos establecida por el Artículo 64 de la Constitución.



De manera complementaria, a lo largo de estos últimos años, acompañando las comunidades que se reconocen bajo la identidad de los TECAM, hemos visto como emerge en cada reunión la preocupación por la producción de alimentos, la soberanía alimentaria y en general el mejoramiento del nivel de vida de la población campesina. En este campo el decreto utiliza varias estrategias. Por ejemplo, busca incentivar la diversificación productiva del campesinado aprovechando la conservación ambiental incentivando el turismo local y ecológico. Así mismo, los procesos organizativos campesinos mantienen un vivo interés por el establecimiento y la protección de bancos de semillas nativas. Y se plantea como reto el escalamiento productivo a partir de la utilización ampliada de la agroecología y el cambio de las dinámicas agroalimentarias.

Definitivamente no es ninguna alucinación ideologizada la preocupación por la transformación de los actuales sistemas agroalimentarios. El informe más prestigioso en la materia "[El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2023](#)", el [Marco estratégico de la FAO 2022-2031](#) y [la Iniciativa Alimentación y Agricultura para una Transformación Sostenible](#) presentada por la FAO en la COP28 de 2023, reconocen que ha crecido el consenso internacional para transformar los sistemas agroalimentarios en busca de 4 mejoras esenciales: i) garantizar una mayor eficiencia ambiental, ii) distribuir mejor los ingresos derivados; iii) ampliar el acceso inclusivo; y iv) producir comida más sana que mejore la nutrición.

Seguramente la crisis de los procesos transnacionales alimentarios de la mano de la pandemia del COVID en primer lugar; y posteriormente, la escalada de los conflictos políticos internacionales que producen hambrunas generalizadas; así como los altibajos de la inflación alimentaria global, seguirán profundizando esta idea donde la seguridad alimentaria de un país deviene una cuestión de seguridad nacional.

Pero entonces ¿qué es un sistema agroalimentario? Para [Corinna Hawkes](#), Directora de la División de Sistemas Alimentarios e Inocuidad de los Alimentos de la FAO:

“El sistema agroalimentario es todo lo que está vinculado a la alimentación y la agricultura; desde lo que comemos con nuestra boca hasta la manera en que se venden, distribuyen y elaboran los alimentos y la forma en que se cultivan los alimentos en los campos, en las tierras y en los mares [...]. Todos estos procesos implican toda una serie de actividades, inversiones y decisiones.

Un sistema agroalimentario aúna todo esto en un sistema. Y lo que es realmente importante —y por eso lo llamamos sistema— es que está interconectado. Por lo tanto, esto significa, por ejemplo, que, si queremos cultivar frutas y hortalizas para que la población tenga una alimentación más saludable, tenemos que pensar no solo en cultivar las hortalizas, sino también en cómo hacerlas llegar a las personas.”



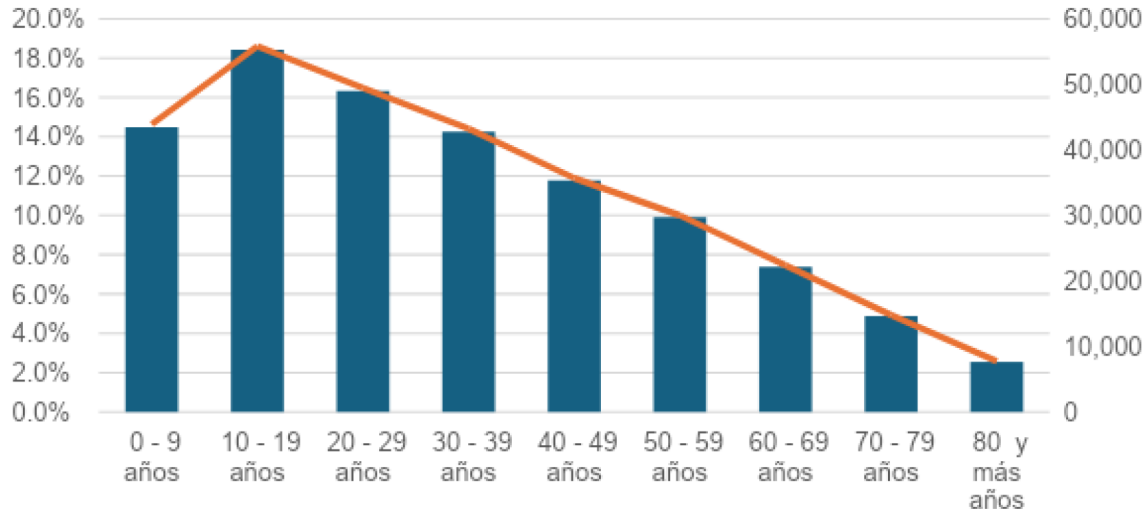
En este contexto un Territorio Campesino Agroalimentario debería pensarse como construir un pacto entre el campesinado y el Estado para solucionar el ámbito de la producción agroecológica. Pero al mismo tiempo y de manera indudable, dicha alianza tendría que estar ligada a como hacer para transformar dichos alimentos bajo una concepción renovada de agroindustria campesina basada en la asociatividad; así como en la agrologística del almacenamiento y los circuitos tanto locales como regionales de comercialización. Es decir, un TECAM no puede pensarse como un polígono de terreno encerrado para sí; al contrario, la idea de “sistema” debería prevalecer, subrayando las múltiples conexiones que lo hacen un tejido abierto en conexión con su entorno y con el conjunto de la economía nacional.

Datos Sociodemográficos en los TECAM ¿De quienes estamos hablando?

Tomando como referencia los polígonos trabajados por el CNA y el IEL en 2018 (sin agregar la categoría ZRC-TECAM mencionada anteriormente), se puede identificar como población habitante de los Territorios Campesinos Agroalimentarios, un total de 302.899 personas; de las cuales, al menos 149.174 se caracterizan por ser menores de 30 años. A la vez, este corte generacional se conforma de la siguiente manera: 49.455 personas tienen entre 20 y 29 años, 55.817 versan entre los 10 y 19 años, y finalmente, 43.902 personas están por debajo de los 9 años (ver gráfico 1).

La información anterior es clave si se tienen en cuenta las dinámicas de envejecimiento de la población campesina en las que de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2021 cerca del 61% de la población que se identificó como campesina supera los 40 años. Por lo tanto, es digno de resaltar una vitalidad etaria al interior de las territorialidades que se vienen organizando en torno a los TECAM, posibilitando la implementación de una reforma agraria que brinde garantías de permanencia y oportunidades en el campo, y así evitar migraciones del campo a la ciudad.

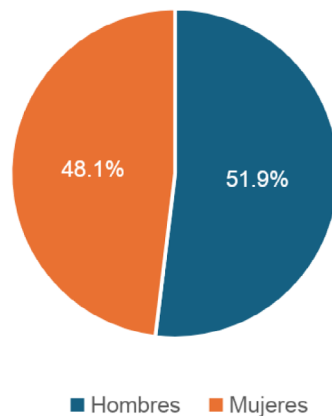
Gráfico 1. Distribución por edad en TECAM



Fuente: elaboración propia (2024) a partir de datos Censo Nal. 2018

Una lectura respecto a la composición demográfica de las personas que habitan TECAM, arroja que del total (ver grafica 2) habitan 157.291 hombres (51.9%) y 145.608 mujeres (48,1%). Esta distribución continua el patrón detectado en la encuestas del DANE que miden la autoidentificación campesina, se encuentra que hay menos mujeres que se identifican como campesinas con respecto a los hombres. Si se tiene en cuenta que el patrón anterior se comporta de manera inversa a la estructura demográfica nacional, es urgente analizar la motivación de dicha auto-identificación y de manera indudable promover la participación de la mujer en las estructuras organizativas del campesinado. Al respecto, a partir de los Planes de Vida Digna de los TECAM es posible proyectar estrategias de trabajo que reconozcan las labores de cuidado de la mujer campesina y su relación con la producción del campo, y a partir de las relaciones de tierra y propiedad, focalizar intervenciones que lleven a superar asimetrías de género.

Gráfico 2. Distribución por sexo en TECAM

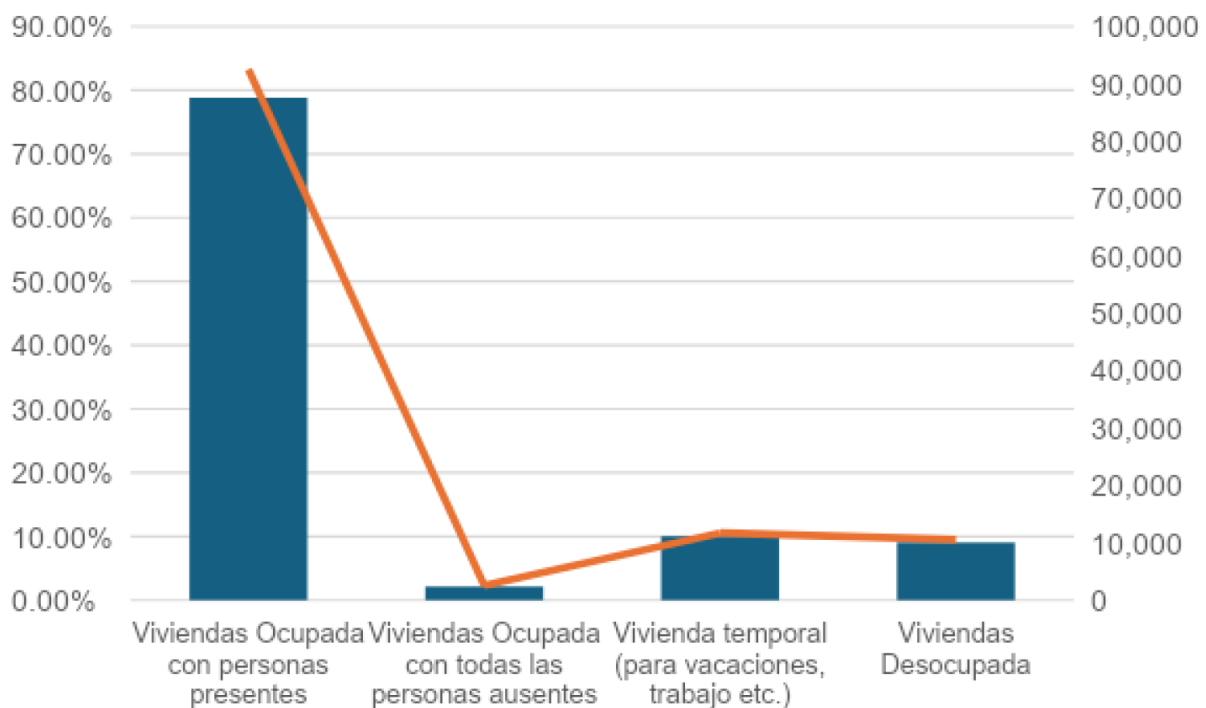


Fuente: elaboración propia (2024) a partir de datos Censo Nal. 2018

Vivienda y servicios públicos.

Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018) permiten identificar al menos 117.303 viviendas al interior de los TECAM. De estas, al menos 92.486 (78,8%) tienen una ocupación permanente, mientras que solo 11.720 (9,9%) tienen una destinación como vivienda de descanso (ver grafica 3). Basados en la anterior información se puede proyectar que al menos el 78,8% de las viviendas que se identifican en los TECAM, registran un arraigo territorial permanente y son susceptibles de desarrollar actividades que contribuyan a la economía campesina y el desarrollo rural.

Gráfico 3. Tipo de ocupación de la vivienda en TECAM.



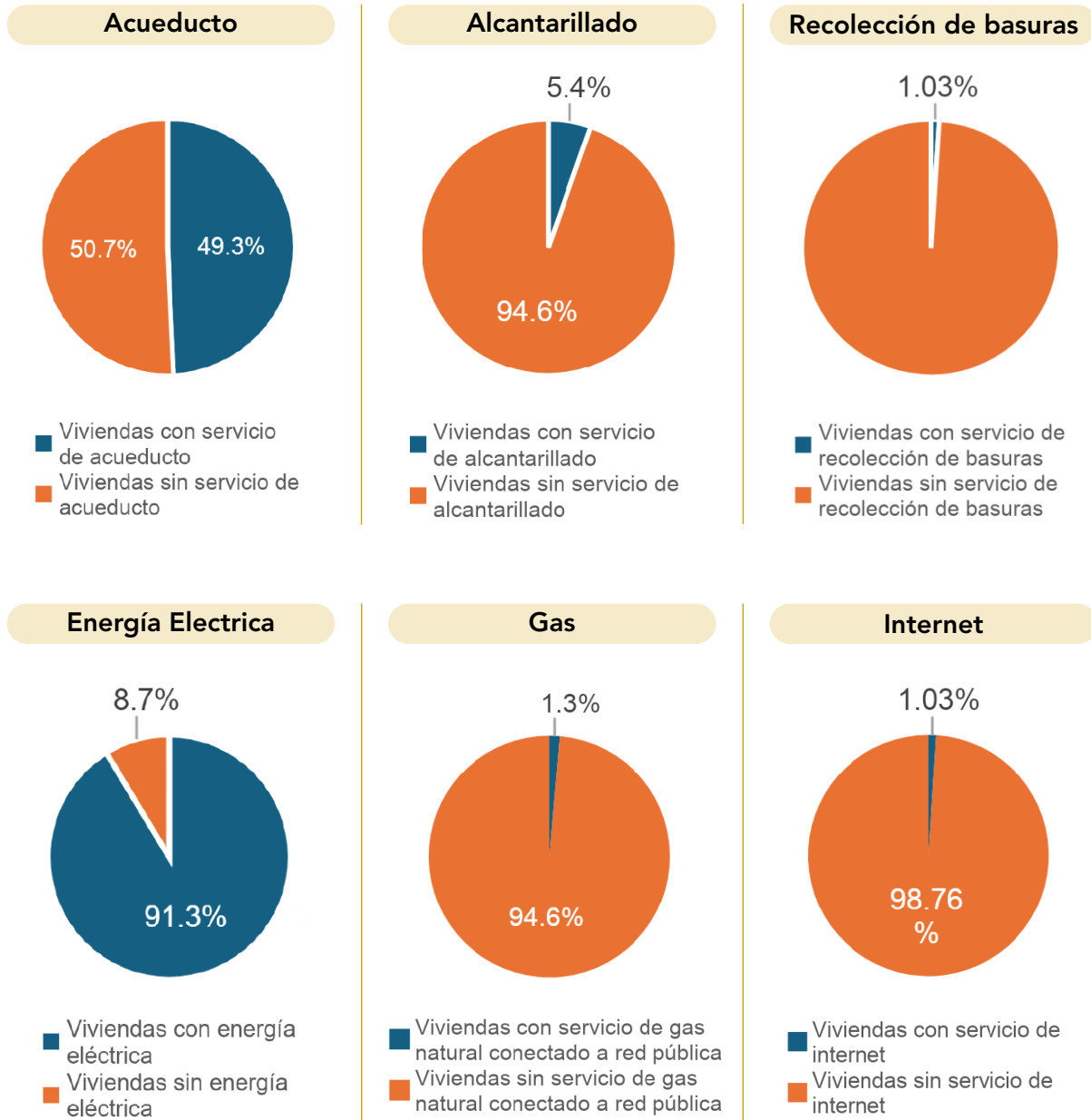
Fuente: elaboración propia (2024) a partir de datos Censo Nal. 2018

En cuanto a servicios públicos, las 92 mil viviendas con ocupación permanente dentro de los TECAM no presentan regularidad en la generalidad de los servicios públicos (ver gráfico 4). De estos servicios la energía eléctrica es el más destacable, pues al menos 84.453 (91,3%) viviendas lo tienen.

Servicios como gas, internet y recolección de basura son prácticamente inexistentes en estos territorios, mientras que el alcantarillado tiene una cobertura mínima: solo 5.006 vivienda cuentan con él. Por último, el servicio de acueducto se encuentra en un punto

intermedio, pues al menos el 49% de las viviendas (45.587) tienen acceso al mismo.

Gráfico 4. Servicios Públicos en TECAM



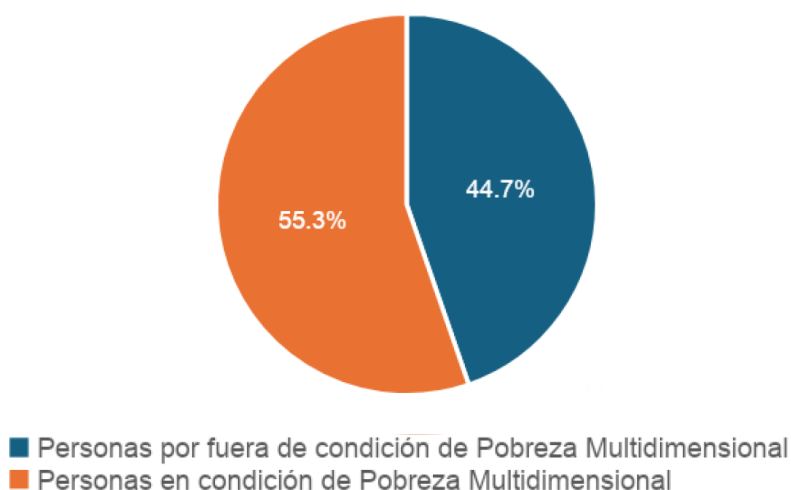
Fuente: elaboración propia (2024) a partir de datos Censo Nal. 2018



En general, los TECAM tienen un número representativo de habitantes con poco acceso a servicios públicos, y que a la vez se caracterizan por ser mayoritariamente jóvenes que habitan en viviendas con ocupación permanente. No obstante, la descripción hecha de manera general con los datos presentados hace parte justamente de las condiciones que viven campesinos y campesinas, y que, por demás, los Territorios Campesinos Agroalimentarios tienen entre sus objetos cambiar.

Por último, vale la pena cerrar el interrogante respecto del alcance de los TECAM con una mención al gráfico 5, el cual resalta que al menos 167 mil personas habitantes de esta territorialidad se encuentran dentro del indicados de pobreza multidimensional.

Gráfico 5. Pobreza Multidimensional en TECAM



Fuente: elaboración propia (2024) a partir de datos Censo Nal. 2018

¿Qué alcance tiene la figura reconocida en el decreto?

Lo planteado hasta ahora, visto a partir de un cruce de datos oficiales sobre población y vivienda y la cartografía sobre TECAM a 2020 permite ver construir una radiografía inicial del impacto, siquiera social, de la implementación de esta territorialidad.

En correspondencia con el panorama anteriormente expuesto, el decreto en cuestión define los TECAM como territorios concebidos, habitados y organizados históricamente por familias, comunidades y organizaciones campesinas 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.

Para materializar el anterior conjunto de iniciativas, las organizaciones que impulsan un TECAM establecen un Plan de Vida Digna, el cual opera como instrumento de planificación y ordenación del territorio de cara a la transformación de conflictividades rurales y la superación de necesidades a corto, mediano y largo plazo.

De ahí que entre los ejes orientadores y objetivos trazados para esta territorialidad se encuentran temas asociados a (I) la participación reforzada e igualdad material; (II) garantía en el acceso a bienes y derechos como lo son educación de calidad, vivienda, salud, pero también infraestructura rural, conectividad digital, extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica, entre otros necesarios para el (III) mejoramiento del nivel de vida de la población campesina, y (IV) el impulso y fortalecimiento de modelos productivos sostenibles, agroecológicos y resilientes al cambio climático, que armonicen la producción campesina con el cuidado de áreas de importancia ambiental.

Tales fines se buscan concretar a partir de (I) la formulación e implementación integral de políticas públicas agrarias y ambientales, así como el fortalecimiento de espacios de concertación entre el Estado y las comunidades campesinas. (II) El desarrollo de estrategias que posibiliten el acceso y la democratización de la propiedad de la tierra, y la consolidación de un modelo de ocupación del territorio con vocación, permanencia, arraigo y gobernanza acorde a las formas de producción y vida campesina, y que vaya de la mano de la relación entre el campo y la ciudad; y en general (III) la promoción de la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural Integral y el fortalecimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional.

Pese a lo descrito, el decreto prevé algunas excepciones sobre las cuales no podría preceder la constitución de TECAM, como lo son los lugares que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), y aquellos correspondientes a resguardos indígenas y títulos colectivos de Consejos Comunitarios. En cuanto a territorialidades que se encuentren en proceso de constitución y se traslapen con la propuesta de TECAM, se propone la instalación y realización de una instancia para la gestión y prevención de conflictividades territoriales, con lo cual se busca la no vulneración de derechos de ninguna comunidad rural, y según sea necesario, agotar las instancias de participación y consulta a que haya lugar.



Los Planes de Vida Digna (PDVD)

Dado que los Planes de Vida Digna son la principal herramienta de planificación y ordenación del TECAM, para ello se han establecido unos temas mínimos que las comunidades campesinas desarrollarían, como lo son:

- (I) Caracterización general del territorio,
- (II) Un componente de adecuación y estructura económica del territorio, y definición de actividades económicas del TECAM
- (III) Adicionalmente se establecen planes, programas y proyectos a ser desarrollados por entidades estatales del orden nacional y territorial;
- (IV) Por último, una zonificación y plan de manejo ambiental para el territorio.

Este instrumento (PDVD), aunque completo para atender los fines de los TECAM, resulta complejo y un reto en su desarrollo y estructuración técnica- Es por ello por lo que el decreto prevé que la comunidad campesina solicitante del TECAM cuente con el apoyo de la ANT, la ADR, y la UPRA para su formulación, sin embargo, es necesario identificar con claridad las responsabilidades de estas entidades en cuanto al apoyo técnico mencionado:

- **ANT:** responsable presupuestal y financiera de la formulación del Plan de Vida Digna, así como de su implementación en lo correspondiente a la misionalidad que representa: brindar acceso a tierra, formalizar, clarificar y regularizar derechos de propiedad.
- **ADR:** es responsable de acompañar el PDVD con proyectos productivos viables y sostenibles (se lee en el decreto) a través de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), y al igual que la ANT, financiar la implementación de los Planes de Vida desde lo correspondiente a sus competencias: desarrollo rural.
- **UPRA:** el decreto no precisa responsabilidades explícitas respecto a los PDVD, pero seguramente estará relacionado con la información estratégica necesaria para su diseño.

Las competencias establecidas respecto al plan de vida no desarrollan el aporte técnico de las tres entidades mencionadas (solo mencionan la obligación de apoyar), se estableció la necesidad de construir una resolución conjunta en donde ellas especifiquen su participación durante la formulación del Plan de Vida Digna. Con ello se esperaría



superar reprocesos entre las entidades del sector, y que, por ejemplo, la determinación del TECAM permita desarrollar integralmente un binomio entre propiedad de la tierra y desarrollo rural, fortaleciendo así la economía campesina, brindando acceso a mercados, y agotando ciclos de producción - transformación. En sí, tal resolución establecería las bases para que integralmente estas entidades puedan atender la formulación del PDVD, su implementación, seguimiento y según sea necesario, actualización.

¿En qué consiste el procedimiento para constitución de TECAM?

El decreto publicado para comentarios plantea que, aunque los fines y objetivos asociados a los TECAM vinculan competencias de distintas entidades, haciendo que su atención requiera de una adecuada coordinación interinstitucional, es el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras el responsable de su constitución, reconocimiento y formalización. En otras palabras, el Consejo Directivo de la ANT da vida jurídica a los TECAM tras desarrollar un procedimiento que se resumen en nueve pasos:

1. Solicitud de reconocimiento, constitución y formalización por parte de alguna organización campesina.
2. Revisión y validación de la solicitud por el grupo de Sistema de Información Geográfica de la ANT, para corroborar la inexistencia de traslapes con áreas de Parques Nacionales Naturales, resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, o áreas solicitadas para constitución o ampliación de territorios étnicos.
3. Si la solicitud es aceptada, se procederá a realizar apertura del expediente de delimitación y constitución del TECAM.
4. Visita técnica al TECAM y posterior informe técnico de viabilidad para constitución.
5. Expedición de acto administrativo de inicio por la ANT. Con este paso inicia formalmente el proceso de constitución del TECAM.
6. Elaboración del Plan de Vida Digna.
7. Realización de audiencia pública para socialización y retroalimentación del Plan de Vida Digna.
8. Estudio de viabilidad jurídica del proyecto de acuerdo que constituye un TECAM.
9. Sesión de Consejo Directivo de la ANT para discusión y aprobación del proyecto de acuerdo que constituye TECAM.

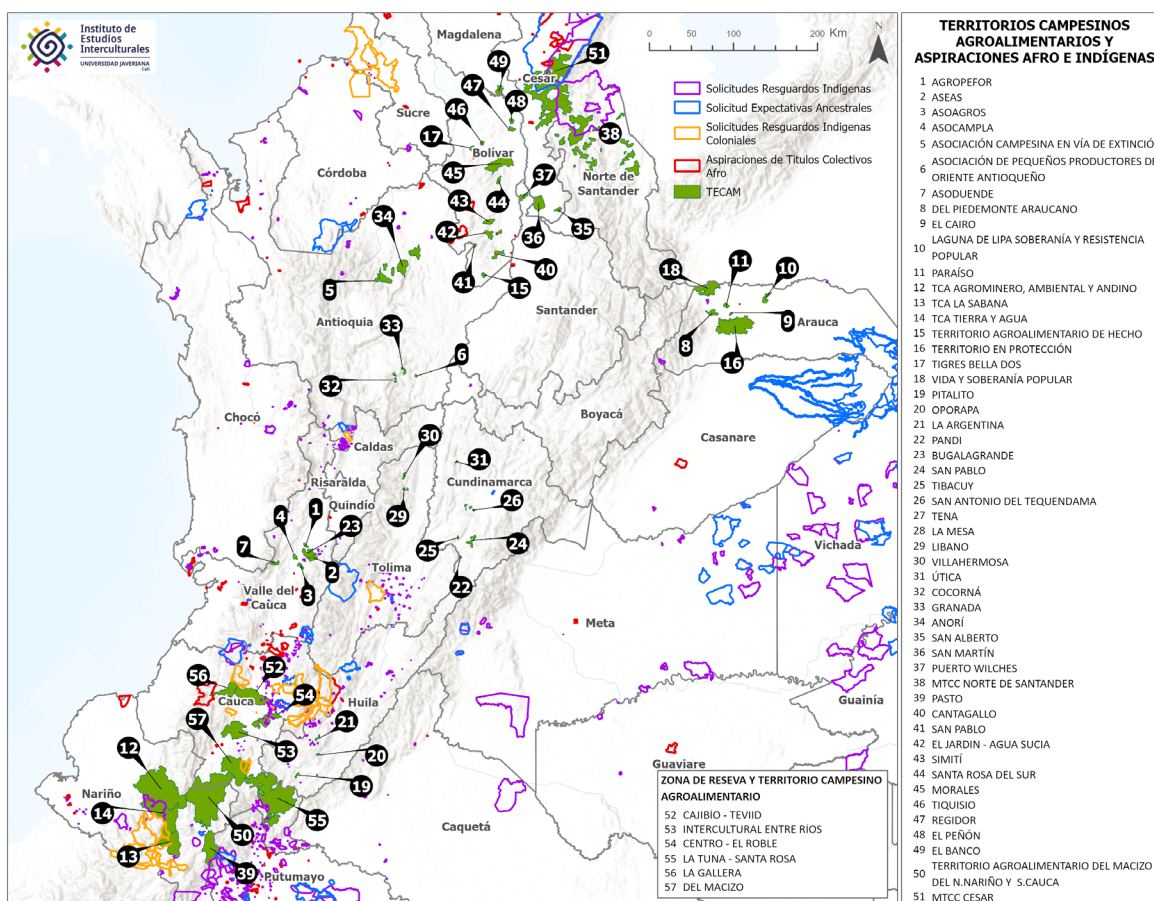


Dialogo intercultural y traslapes territoriales

Una interpretación literal respecto a este punto -de lo señalado por la versión pública del decreto sin firmar- indicaría que de corroborarse traslapes entre la solicitud de constitución de TECAM y resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, sería inviable tal solicitud. Aspecto que está respaldado en las excepciones sobre las cuales no es posible constituir esta territorialidad.

Al respecto realizamos la siguiente cartografía que cruza procesos en vías de formalización estatal como TECAM y las aspiraciones de constitución de territorialidades afrodescendientes e indígenas.

Mapa 3. TECAM (2020) y Territorialidades Étnicas (2024)



Fuente: elaboración propia - 2024



Como puede observarse el traslape realmente no es muy grande y sobre todo estaría focalizado con áreas de protección ancestral en el Cesar, con solicitudes de constitución de resguardos en Norte de Santander y con algunas partes de solicitudes de resguardos coloniales en el sur de Nariño. Sorprende gratamente observar como en el caso del Cauca el traslape entre ZRC-TECAM y territorios interculturales como el de Cajibío el traslape es mínimo.

El decreto propuesto para la sanción presidencial prevé que en dichos casos en los que las áreas solicitadas para constitución o ampliación de territorios étnicos se traslapen con procesos de constitución de TECAM se deberían seguir un tratamiento diferencial, en donde la solicitud de constitución de territorialidad campesina no sea descartada y/o negada de facto ante un el traslape territorial. Lo anterior pasa por una discusión que el mismo decreto prevé, y que debe desarrollarse sin afectar derechos de ninguna comunidad rural, a partir de la realización de espacios para la gestión y prevención de conflictividades territoriales.

Se puede resaltar que el acto legislativo 01 de 2023 plantea un marco de protección constitucional a favor del campesinado. Aspecto que en términos de ponderación acerca de derechos territoriales debería superar una práctica común, como lo es oponer derechos del campesinado en un plano secundario al de comunidades étnicas, y en vez de ello, y como ha sido la esencia de los TECAM, avanzar en la constitución de territorialidades que no generen fronteras o fracturas culturales y políticas entre las comunidades rurales.

Lo mencionado en este punto también es aplicable a **la visita técnica y posterior informe de viabilidad**, pues al margen de negar la continuidad del proceso, se debería apelar al escenario de gestión de conflictividades territoriales y según su desarrollo, adoptar las decisiones que sean necesarias.

Zonas de Reserva Campesina y Territorios Campesinos Agroalimentarios

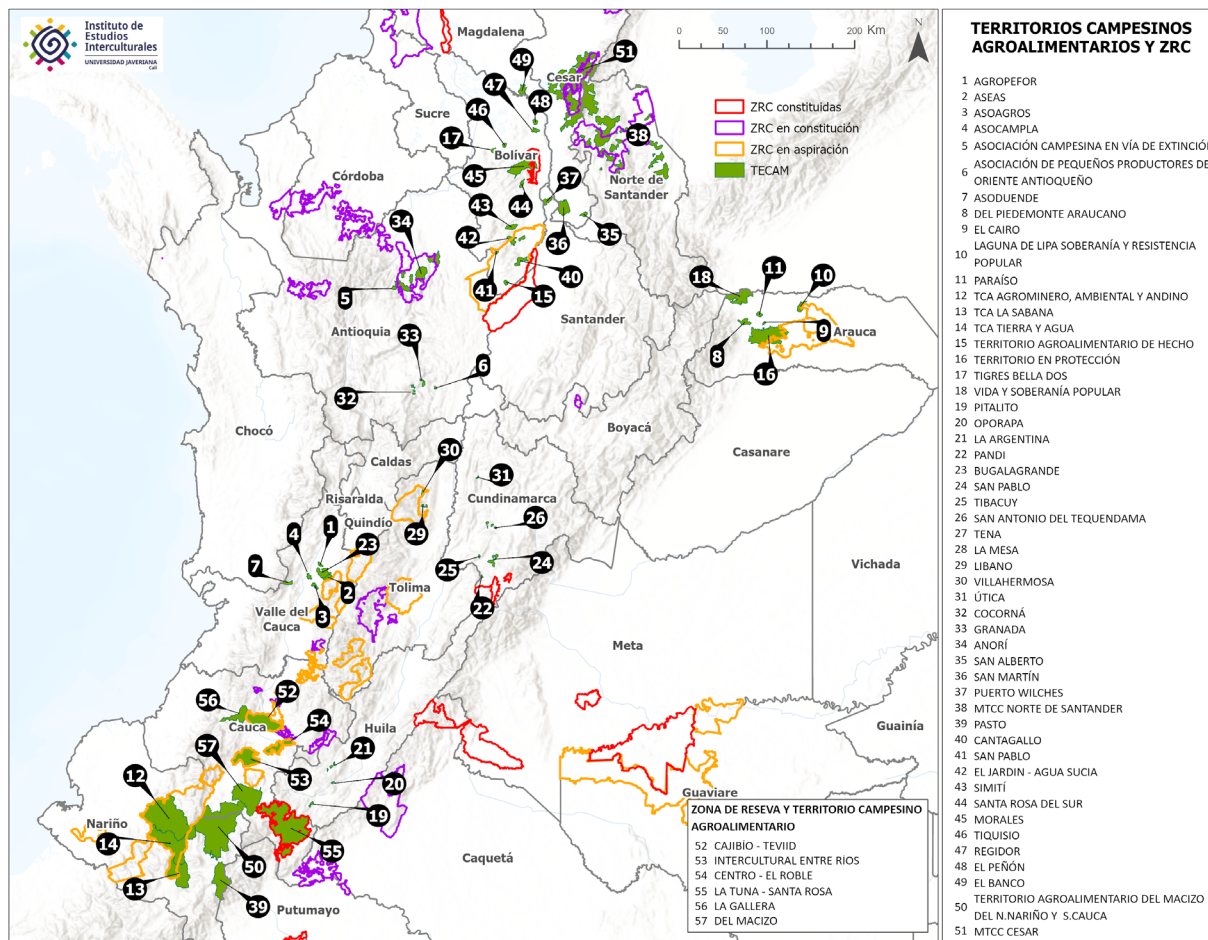
Para terminar con este importante ítem de dialogo social, es insalvable la discusión entre Zonas de Reserva Campesina - ZRC y los TECAM. Al respecto proponemos dos vías de aproximación: i) el análisis de los posibles traslapes a través de la herramienta cartográfica; y ii) una tabla comparativa de los principales atributos entre ambas figuras de territorialidad campesina.

En primer lugar, el ejercicio de análisis cartográfico comparado nos arroja el siguiente



resultado con base en las territorialidades identificadas por el IEI y el CNA a corte temporal 2021. A este respecto vale la pena mencionar que los traslapes más significativos tienen lugar en el nor-este antioqueño, el sur de Bolívar, Cesar y Norte de Santander. Mientras que al sur del país el caso de Nariño registra este tipo de traslapes. Conviene remarcar, al igual que el ítem intercultural, la sofisticación del ordenamiento popular en el Cauca donde tales traslapes son menores, en la medida que varias de sus confluencias corresponden a procesos de construcción confluyente entre ZRC y TECAM.

Mapa 4. TECAM (2020) y ZRC (2024)



Fuente: elaboración propia - 2024

En segundo lugar, exploremos la siguiente tabla de comparación entre la primera figura vigente en la jurisprudencia colombiana para el campesinado, es decir, las Zonas de Reserva Campesina y los Territorios Campesinos Agroalimentarios. Cómo se podrá



observar, más que un ejercicio de demarcación y división entre ambas territorialidades, se tratan de énfasis diferentes, la ZRC con más énfasis en el ordenamiento territorial y el TECAM con una aproximación más fuerte al desarrollo rural y productivo.

PUNTO DE REFLEXIÓN	ZONA DE RESERVA CAMPESINA	TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS
REGLAMENTACIÓN	<p>Paradigma Trabajador Rural. Ley 160 de 1994, Art. 83, Decreto 1777 de 1996, así como el acuerdo 024 de 1996 del entonces INCORA.</p> <p>BENEFICIARIOS LEY 160: TITULACIÓN INDIVIDUAL, COMUN Y PROINDIVISO, EMPRESAS COMUNITARIAS y ORG SOCIALES.</p>	<p>Se sustenta en el reconocimiento colectivo de los derechos del campesinado, como un sujeto de especial protección constitucional, el cual representa distintas dimensiones: económica, social, cultural, política y ambiental. Tales dimensiones son parte integral de esta territorialidad.</p> <p>Igualmente se propone reconocer la convivencia de diferentes culturas y grupos étnicos en territorios comunes. Por tal motivo se propone por medio del decreto establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural campesina y de las formas de convivencia intercultural e interétnica a partir de instancias para la prevención y gestión de conflictividades territoriales.</p>
TERRITORIO	<p>Las ZRC tienen por objeto principal el ordenamiento del territorio.</p> <p>Adicionalmente buscan fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten, y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.</p> <p>Recientemente se ha explorado la posibilidad de eliminar las restricciones para crear ZRC sobre ZRF, pero aún está por definirse los procedimientos operativos.</p>	<p>Aquí encontramos una evolución ostensible en la apreciación del campesinado como protector de la naturaleza. Los TECAM podrán declararse en áreas donde predomine la economía campesina; áreas de especial interés ambiental y estratégico como lo son páramos, humedales y ciénagas; al igual que áreas donde esta territorialidad aporte a la transformación positiva de conflictos sociales, económicos, socioambientales, y de uso y ocupación. Zonas priorizadas y/o focalizadas para el ordenamiento</p>



		<p>sociales de la propiedad rural, zonas con función amortiguadora, Zonas de Reserva Forestal de Ley segunda, áreas contiguas a la zona urbana destinadas a la agricultura familiar, y áreas de protección para la producción de alimentos.</p>
ORGANIZACIÓN INTERNA	<p>Para crear la ZRC y posibilitar la titulación de los territorios, debe crearse un comité de impulso, al igual que una organización o empresa con sus estatutos y funciones delimitadas.</p>	<p>Los TECAM, se fundamentaran en la interacción de las comunidades, bajo el reconocimiento de la otredad, propugnando por la igualdad sustantiva, promoviendo relaciones que fortalezcan la salvaguarda, respeto y ejercicio del derecho de toda persona y comunidad.</p> <p>Desde sus primeras versiones se ha buscado que los TECAM sean una figura de convivencia intercultural más que una fuente de conflictos territoriales. Por eso los TECAM buscan profundizar la convivencia y el ordenamiento territorial donde habitan conjunta y/o contiguamente grupos étnicos y campesinos.</p>
GOBIERNO	<p>Las ZRC son concebidas como una forma de organización, la cual permite la reunión en un proyecto común y de desarrollo sostenible, más no como un modelo de gobierno propio, por lo que tienen autonomía en la conformación de los estatutos de la organización, pero no en lo concerniente a salud, educación y justicia. Sin embargo, y a pesar de que no tengan estas funciones por Ley, en la práctica, los Comités de Impulso están funcionando como mecanismos de gobernanza territorial.</p>	<p>En los TECAM se elige una Junta de Gobierno Territorial para ejercer la autoridad, teniendo en cuenta las particularidades de sus pobladores, los grupos étnicos y las organizaciones sociales que integra. La Junta de Gobierno es la autoridad política Agroalimentarios encargada de la dirección, coordinación, ejecución y administración, e interlocución con el Estado.</p>



<p>RECURSOS FISCALES</p>	<p>Articulación privilegiada a la oferta institucional agraria. Pero uno de sus grandes talones de Aquiles, es que no hay una fuente directa para la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible.</p>	<p>Esta es una innovación fuerte: Los TECAM serán favorecidos con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones a partir de las vigencias fiscales de las entidades del sector agricultura.</p> <p>Para ello, al inicio de cada vigencia fiscal el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará para aprobación en sesión de la Comisión Intersectorial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y con anterioridad al vencimiento de la fecha de inscripción de los proyectos de inversión en el Departamento Nacional de Planeación, lo requerido para la financiación de los programas y proyectos de los Planes de Vida Digna.</p> <p>De otra parte, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural tienen responsabilidades financieras para la implementación de los Planes de Vida Digna.</p>
<p>FORTALECIMIENTO DE LA TERRITORIALIDAD</p>	<p>No se registran programas adicionales y ese ha sido un dolor de cabeza a la hora de implementar los planes de desarrollo de las ZRC. Sin embargo, las organizaciones que jalonan las ZRC si se han preocupado por establecer ajes de intervención más amplios al ordenamiento territorial y productivo en estas territorialidades. Es así como es posible encontrar Planes de Desarrollo de las ZRC con ejes de intervención ambiental, cultural y focalizados en las mujeres campesinas.</p>	<p>La Agencia de Desarrollo Rural establecerá un programa especial de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, que integre los componentes de asistencia técnica, tecnológica y/o extensión agropecuaria, de acceso a activos productivos y bienes públicos rurales, adecuación de tierras, de comercialización, agrologística, agrocomercialización, mercadeo,</p>



		<p>fortalecimiento productivo y asociativo necesarios para la soberanía alimentaria y el fortalecimiento de los Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM, bien sea integrados en un PIDAR, de manera independiente o coordinada.</p>
DESARROLLO PRODUCTIVO	<p>Fortalecimiento de las economías campesinas a partir de las herramientas del ordenamiento territorial.</p> <p>Su focalización es la economía campesina en general.</p>	<p>Construcción de Sistemas Agroalimentarios Campesinos para aumentar la soberanía alimentaria local, regional y nacional, basados en la producción agroecológica, la protección de semillas, la agroindustria y la agrologística campesina de circuitos cortos de comercialización.</p> <p>Al respecto el decreto prevé que la ADR adoptará planes de fortalecimiento productivo (...) y tendrá la facultad de realizar compra directa de cosechas o productos agropecuarios esencialmente a pequeños y medianos productores con el fin de garantizar el derecho a la alimentación, para comercialización y distribución, en las zonas definidas como Territorialidades Campesinas Agroalimentarias.</p> <p>El decreto crea la categoría de Empresa Asociativa Comunitaria.</p>
ACCESO A TIERRAS	<p>La ZRC es un programa de acceso masivo a la titularidad de la tierra; sin embargo, sus resultados prácticos son muy deficientes en este ámbito, principalmente por la histórica desidia estatal.</p>	<p>La ANT, priorizará programas de dotación de tierras a favor de población campesina para la producción de alimentos en los</p>



		<p>Territorios Campesinos Agroalimentarios, conforme lo dispuesto en el literal c) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1623 de 2023 con el objeto de adquirir predios rurales para dotar de tierra a campesino(a)s sin tierra o que la tengan en cantidad insuficiente. Igualmente, la ANT, deberá adelantar, de manera preferente los procedimientos agrarios a que haya lugar dentro de los Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM.</p>
--	--	--

¿Qué retos se pueden prever para el desarrollo adecuado de los TECAM y la Reforma Agraria Integral?

Lo planteado respecto al nacimiento institucional de los Territorios Campesinos Agroalimentarios, representa algunos retos que es posible prever de cara a la posible operativización de la figura, y, por ende, al cumplimiento de sus fines.

Sin duda, la comprensión de una territorialidad como lo son los TECAM, plantea un reto para la institucionalidad agraria y ambiental. Esto se traduce en resignificar esquemas de atención hacia el campesinado, sin enmarcarla en una figura específica como los son las Zonas de Reserva Campesina y los mismos TECAM, y, por el contrario, desarrollar y ejecutar políticas a partir de un nuevo paradigma, como lo es el derecho a la territorialidad campesina.

Entre tanto, la constitución de TECAM siembra la necesidad de diversificar equipos de trabajo y atención a estos territorios desde la ANT y la ADR. Tales entidades tienen por demás un reto en comprender la amplitud y funcionalidad de los Planes de Vida Digna, y por apropiar la responsabilidad que tienen para su adecuada ejecución, evitando así que los PDVD sean instrumentos carentes de viabilidad técnica y financiera.

De otra parte, la esencia, fines y objetivos de los TECAM promueven la convivencia



intercultural entre las comunidades rurales. Situación que se pretende al margen del establecimiento de límites entre figuras territoriales, pero que en el día a día de las comunidades demanda de un ejercicio proactivo de las entidades de tierras para que los territorios (étnicos y campesinos), no operen como islas culturalmente diferenciadas.

Desde la perspectiva ambiental, los TECAM entran a reforzar la necesidad de consolidar modelos en los que la producción agropecuaria vaya de la mano de la conservación ambiental. Tal discusión, que ampliamente ha dado el movimiento campesino, se reedita a partir de una territorialidad que busca ser demostrativa, en el sentido de hacer palpables relaciones armónicas entre la sociedad y la naturaleza con el apoyo de las entidades agrarias.

Sin embargo, el mayor reto podría estar en como actualizar nuestra lectura común de lo que significa la reforma agraria en un país como el nuestro. Definitivamente no podemos seguir atados a una noción de reforma agraria propia de mediados del siglo pasado, donde lo único relevante es “recuperar la tierra”, sin importar para quien o para que.

Los TECAM, en primer lugar, representan un campanazo de parte de un sector representativo de los campesinos al gobierno nacional, en cuanto a que no puede casarse con un único modelo de reforma agraria focalizado en las tierras bajas de las sábanas de la región Caribe; allí donde prevalecen los ganaderos y los trabajadores agrarios vinculados a este modelo de trabajo. El gobierno tiene que ser capaz de comprender que la reforma agraria en este país no es una sola sino muchas opciones de gestionar la exclusión y las brechas que han vulnerado al campesinado sucesivamente.

En segundo lugar, los TECAM también representan un reto significativo, tanto para gobierno como para las organizaciones campesinas, en cuanto a cómo salirse de la obsesión predial en el ámbito productivo. Hemos visto, como el desarrollo rural no es solamente la titularidad y el incremento de la producción intrapredial; sino que el secreto del éxito está en como pensar los predios dentro de sistemas agroalimentarios más amplios que permitan la integración de la producción, con la transformación y la comercialización. Si ese cambio paradigmático no tiene lugar, difícilmente el país podrá avanzar en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria nacional y de la agricultura campesina y familiar.

