

Campesinos y comunidades locales: de Cartagena a Ereván

Una crítica pertinente en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y erróneamente desplazada a la UNDROP

Por Carlos Duarte





Campesinos y comunidades locales: de Cartagena a Ereván

Una crítica pertinente en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y erróneamente desplazada a la UNDROP

Por Carlos Duarte*

El 28 de febrero de 2026, en la sesión de clausura de la Segunda Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, reunida en Cartagena de Indias, los pueblos indígenas y los movimientos sociales agrupados en el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria rechazaron la declaración de los gobiernos. El motivo fue terminológico. En su propia declaración política escribieron una frase que vale la pena leer despacio:

«El concepto de comunidades locales y su fusión con los pueblos indígenas es un ataque inaceptable contra los derechos de los pueblos indígenas».¹

La frase tiene dos filos. Condena la fusión, que es lo esperable y lo que la discusión de los últimos años venía preparando; pero, además, condena el concepto en sí. La paradoja emerge cuando se observa que dicha declaración la firman las mismas organizaciones campesinas cuyo instrumento internacional contiene esa expresión en el párrafo 3 del artículo 1.

Ese instrumento es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, la UNDROP, aprobada en 2018. Su artículo 1.3 dispone que la Declaración «...se aplica también a los pueblos indígenas y las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas y a las personas sin tierra que realizan tales actividades».²

Así las cosas, en los últimos meses he visto esa cláusula invocada, en foros multilaterales y en documentos de posición, como prueba de que la UNDROP diluye la especificidad jurídica de los pueblos indígenas.

* Antropólogo, doctor en sociología, profesor del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali y miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.



Lo que creo es que la crítica al uso de «comunidades locales» es correcta y necesaria en el régimen internacional de biodiversidad, y errónea cuando se traslada a la UNDROP. La razón está en que la misma fórmula cumple dos funciones normativas distintas. En el artículo 8, apartado j), del Convenio sobre la Diversidad Biológica constituye a un titular: nombra al sujeto de un régimen de conocimientos tradicionales y reparto de beneficios, definido por su función ecológica y sin catálogo de derechos propio. En el artículo 1.3 de la UNDROP no constituye ningún titular; identifica destinatarios, es decir, delimita a quién alcanza un instrumento cuyos derechos están atribuidos, artículo por artículo, a los campesinos y a otras personas que trabajan en las zonas rurales. La diferencia tiene consecuencias que se ven al intentar la supresión. Retirar la fórmula del artículo 8, apartado j), obligaría a nombrar por su nombre a cada uno de los colectivos que hoy se agrupan bajo ella, que es exactamente lo que hay que hacer. Retirla del artículo 1.3 no agregaría una sola garantía a los pueblos indígenas, ya resguardados por la cláusula del artículo 28.1, y dejaría fuera del alcance de la UNDROP a colectivos rurales que trabajan la tierra sin identificarse como campesinos ni como indígenas.

Bajo el anterior contexto, el presente documento de trabajo se escribe a dos meses de la 17.^a Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que sesionará en Ereván, y en el momento en que empieza a operar el órgano subsidiario permanente sobre el artículo 8, apartado j), creado en Cali.

La distinción que propongo no es una precisión de escritorio: más bien aspira a dar herramientas para orientar qué se puede pedir en una sala de negociación sin dañar el instrumento del vecino. Aclaro que el presente texto lo hago de manera personal y en nada comprometo a mis queridos colegas pertenecientes al Grupo de Trabajo de Campesinos y Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales de los procedimientos especiales de la ONU.

1.

LO QUE LA CRÍTICA ACIERTA

entre ellas las «comunidades locales», y que cesen el uso de esa expresión junto a la de «pueblos indígenas».³

En julio de 2023, los tres mecanismos de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, el Foro Permanente, el Relator Especial y el Mecanismo de Expertos, emitieron una declaración conjunta pidiendo a las entidades del sistema que se abstengan de fusionar, asociar, combinar o equiparar a los pueblos indígenas con entidades no indígenas,



En agosto de 2025, el Relator Especial Albert K. Barume dedicó su primer informe al Consejo de Derechos Humanos al reconocimiento de los pueblos indígenas y calificó la fusión de categorías como incorrecta y peligrosa, con la observación de que, casi veinte años después de la Declaración de 2007, la falta de comprensión de la expresión «pueblos indígenas» sigue limitando su aplicación, en particular en África y en Asia.⁴

Quien haya seguido litigios de tierras en África reconoce de inmediato el problema que Barume describe. Cuando un Estado sostiene que en su territorio no hay pueblos indígenas sino comunidades locales, lo que está haciendo es cerrar por la vía del vocabulario el acceso a la libre determinación, al territorio y al consentimiento.

El caso Endorois lo muestra con una claridad que ningún argumento doctrinal alcanza. Kenya declaró reserva de caza el área del lago Bogoria en 1973 y comunicó a la comunidad que debía abandonar en bloque sus tierras históricas. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos tuvo que resolver primero una cuestión previa, si los Endorois eran un pueblo titular de los derechos colectivos de los artículos 20 a 24 de la Carta Africana o un conjunto de residentes de una zona, y solo después pudo entrar al fondo.⁵ Vemos entonces cómo un proyecto de conservación desplazó a una comunidad, y la comunidad tuvo que litigar durante años por el sustantivo con el que se la nombraba; por lo tanto, no estamos hablando de una cuestión menor.

La organización Land Is Life resumió en 2024 el argumento en diez razones, y la segunda es la que más pesa: ningún instrumento internacional define todavía derechos específicos para las «comunidades locales» como categoría.⁶ La observación es exacta en el terreno donde se formula. Lo que quiero mostrar es que ese terreno no es el único, y que la UNDROP ocupó desde 2018 una parte de ese vacío para los colectivos rurales que trabajan la tierra.

Hay un punto más, el más fuerte de la posición contraria, que la discusión suele pasar por alto y que conviene poner sobre la mesa antes de seguir. El Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal extendió en su meta 21 el consentimiento libre, previo e informado a los conocimientos, innovaciones, prácticas y tecnologías «de los pueblos indígenas y las comunidades locales», y su meta 22 reconoce a ese mismo binomio derechos sobre tierras, territorios, recursos y conocimientos tradicionales.⁷ Una de las garantías más difíciles de conquistar en el derecho internacional para los pueblos indígenas quedó atribuida, en un instrumento de política global, a una categoría que el propio régimen nunca definió. La objeción de los mecanismos indígenas tiene ahí su terreno más sólido, y no pretendo disputárselo.



Hay que ser justo con la objeción antes de responderla, porque no se formula en el plano en que suele contestarse. Cuando los mecanismos indígenas advierten sobre la fusión no están sosteniendo que la UNDROP vaya a interpretarse en desmedro de la UNDRIP, cosa que el artículo 28.1 impide. Están sosteniendo que la costumbre de nombrar a los dos sujetos dentro de un mismo sintagma produce, en la práctica de los Estados y de los organismos, un efecto de equiparación que ninguna cláusula de salvaguarda alcanza a corregir. Esa advertencia me parece fundada, y una respuesta puramente jurídica no la toca. Lo que sostengo es que ese efecto lo produce el binomio de los textos de biodiversidad, que se cita a diario en foros, informes y programas de trabajo hasta convertirse en sigla, y no una disposición sobre el ámbito de aplicación que nombra a los pueblos indígenas dentro de una enumeración de cinco elementos y que casi nadie invoca.

2.

UNA FÓRMULA QUE SU PROPIO RÉGIMEN SE NEGÓ A DOTAR DE EFECTOS

El artículo 8, apartado j), del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) obliga a los Estados, «con arreglo a su legislación nacional», a respetar, preservar y mantener «los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica».⁸

Dos rasgos definen al sujeto: un estilo de vida tradicional y su pertinencia para la conservación; mientras que dicha cláusula subordina toda la obligación al derecho interno del Estado. Por lo tanto, el colectivo humano queda definido por lo que aporta al ecosistema, y protegido en la medida en que la legislación nacional lo permita.

De ahí viene el reproche que hoy se formula: la categoría de «comunidades locales» nació en 1992 como instrumento de gestión de recursos y no como estatuto de un sujeto de derechos, y ese sello de origen no se le ha borrado.

El dato que decide el contraste está en la propia práctica del Convenio. Cuando la Conferencia de las Partes decidió en 2014 usar «pueblos indígenas y comunidades locales» en sus decisiones y documentos secundarios, rodeó el cambio de salvaguardas poco habituales: el nuevo uso no afectará «en modo alguno el sentido jurídico del artículo 8, apartado j), y las disposiciones conexas», no puede interpretarse como un cambio de derechos u obligaciones de las Partes, no constituye contexto a efectos de interpretación del tratado ni práctica ulterior, y se adopta con carácter excepcional.⁹



Es necesario ser exacto sobre el alcance del anterior descargo, porque dice menos de lo que parece y algo más interesante. La misma decisión añade que cualquier modificación del sentido jurídico de la expresión tendría que hacerse por el procedimiento de enmienda del artículo 29 del Convenio, lo que supone que ese sentido existe. La Conferencia de las Partes no declaró que la fórmula careciera de contenido jurídico; declaró que ella misma no estaba autorizada a tocarlo. Lo que el episodio muestra es otra cosa, y le sirve igual al argumento: en treinta años el régimen no le atribuyó a las «comunidades locales» un catálogo de derechos propio, y cuando quiso cambiar el nombre del sujeto tuvo que rodear la operación de salvaguardas para aclarar que no estaba cambiando su posición jurídica.

Y sin embargo el mismo régimen de la CDB amplía su elenco de sujetos cuando lo considera necesario. En Cali, el 1 de noviembre de 2024, la decisión 16/6 invitó a las Partes a reconocer las contribuciones de las personas afrodescendientes «que constituyen colectivos que entrañan estilos tradicionales de vida», con la salvedad expresa de que ese reconocimiento no menoscaba los derechos que los pueblos indígenas tienen o puedan adquirir.¹⁰ Ensanchar el elenco y blindar en el mismo acto el flanco indígena: la técnica de redacción es exactamente la que la UNDROP había empleado seis años antes, y de la que ahora se la acusa.

No quiero forzar el paralelo más allá de donde llega. La decisión 16/6 nombra un sujeto determinado y lo describe, mientras que el artículo 1.3 añade una categoría que ningún instrumento define, y esa diferencia es real. Lo que la comparación prueba es algo más estrecho, y basta: la operación de ampliar y salvaguardar en el mismo acto se practicó en Cali en 2024 y allí se celebró como una conquista; practicada en Ginebra en 2018, hoy se lee como una maniobra contra los pueblos indígenas.

Vale la pena registrar la asimetría que dejó esa misma conferencia. El régimen de biodiversidad se abrió en 2024 a las personas afrodescendientes y dejó al campesinado afuera. El órgano subsidiario permanente sobre el artículo 8, apartado j), nació con el binomio intacto y con un mandato circunscrito a pueblos indígenas y comunidades locales.¹¹ Lamentablemente, el sujeto campesino de la UNDROP, que en 2024 llevaba seis años de existencia jurídica, no obtuvo lugar propio en la agenda de la diversidad biológica.



3.

TRES ESTADOS DE UN TEXTO

La discusión sobre el artículo 1.3 de la UNDROP se ha llevado hasta ahora en el terreno de la interpretación. Sin embargo, los tres estados sucesivos del texto permiten llevarla al terreno documental, que es más incómodo para quien quiera sostener que la cláusula fue un descuido.

El primer anteproyecto de la UNDROP es de 2012 y lo elaboró el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos. Su artículo 1.1 definía al campesino con esta frase: «Peasants are traditionally embedded in their local communities and they take care of local landscapes and of agro-ecological systems». Y el artículo 1.2 cerraba la enumeración de oficios con una precisión que no ha cambiado desde entonces: «This includes indigenous people working on the land».¹² La expresión «comunidades locales» entra al linaje de la UNDROP dentro de la definición misma del campesino, para nombrar el tejido social en el que el campesino está inscrito.

En mi opinión, ese primer uso señalado anteriormente no prueba nada sobre la función que la fórmula cumple en el texto de 2018, porque son dos construcciones distintas: allí es un predicado sobre los campesinos, aquí es un elemento de una enumeración de destinatarios. Lo que sí prueba es que la fórmula no llegó al instrumento campesino importada del vocabulario de la conservación. Estaba en el linaje, con otro oficio, seis años antes de la última ronda de negociación.

El mismo estudio dejó constancia de algo que la polémica actual haría bien en recordar. Al presentar su propuesta, el Comité Asesor escribió que la estructura de la Declaración campesina «... se ciñe a la de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas».¹³ Por lo anterior, el instrumento campesino se diseñó tomando la UNDRIP como modelo, y su preámbulo de 2012 afirmaba el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y hablaba de «campesinos indígenas» como una realidad y no como una contradicción.

El segundo antecedente de la UNDROP es el proyecto revisado que el Presidente-Relator presentó el 12 de febrero de 2018 para el quinto y último período de sesiones del Grupo de Trabajo Inter-gubernamental.¹⁴ El cual en su artículo 1.3 afirmaba que: «La presente declaración se aplica también a los pueblos indígenas que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas y a las personas sin tierra». Sin «comunidades locales». Y su artículo 28.1 defendía



que: «Ninguna de las disposiciones de la presente declaración podrá interpretarse en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los campesinos o las personas que trabajan en las zonas rurales tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro». Sin «pueblos indígenas».

Mientras que el tercer insumo para la discusión es el texto aprobado de la UNDROP. En la Declaración, en su artículo 1.3, se incorporó «...y las comunidades locales». Mientras que el artículo 28.1 pasó a decir «...los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y los pueblos indígenas», y reemplazó «menoscaba o suprime» por «reduce, menoscaba o anula». El artículo 2.3 endureció su fórmula de deferencia, de «sin olvidar la legislación concreta sobre pueblos indígenas» a «sin perjuicio de la legislación concreta sobre los pueblos indígenas». El cuadro 1 reúne los cambios.

CUADRO 1. CAMBIOS ENTRE EL PROYECTO REVISADO Y EL TEXTO APROBADO

Disposición	Proyecto revisado, 12 de febrero de 2018	Texto aprobado, 28 de septiembre de 2018
Artículo 1.3	«los pueblos indígenas que trabajan la tierra»	«los pueblos indígenas y las comunidades locales que trabajan la tierra»
Artículo 1.3, cierre	«y a las personas sin tierra»	«y las personas sin tierra que realizan tales actividades»
Artículo 28.1	«los campesinos o las personas que trabajan en las zonas rurales»	«los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y los pueblos indígenas»
Artículo 28.1, verbos	«menoscaba o suprime»	«reduce, menoscaba o anula»
Artículo 2.3	«sin olvidar la legislación concreta sobre pueblos indígenas»	«sin perjuicio de la legislación concreta sobre los pueblos indígenas»

Fuente: elaboración propia a partir de A/HRC/WG.15/5/2 y de la resolución 39/12 del Consejo de Derechos Humanos.

Como es posible apreciar en el cuadro 1, de los cinco cambios introducidos en la última ronda de negociación, cuatro refuerzan la posición de los pueblos indígenas y uno amplía el ámbito personal de la UNDROP hacia colectivos rurales que no son ni campesinos en sentido estricto ni indígenas.

Conviene ser preciso sobre lo que este cuadro prueba y lo que no. Las actas del quinto período de sesiones no están disponibles, de modo que no podría decir quién propuso cada enmienda ni qué se dijo en la sala. Lo que sí consta en los documentos citados es que las dos modificaciones decisivas, la ampliación del artículo 1.3 y el refuerzo del artículo 28.1, se introdujeron en la mis-



ma ronda, entre febrero y septiembre de 2018. De ahí no se sigue que hayan sido un paquete concertado por los mismos actores. Se sigue algo más modesto y suficiente: la ampliación del ámbito personal fue deliberada y contemporánea del refuerzo de la salvaguarda indígena. Pudo ser un diseño coherente o pudo ser una transacción, difícil saberlo; pero creo que lo importante es señalar que ninguna de las dos hipótesis indica un descuido. Nadie amplía el ámbito personal de una declaración por inadvertencia.

La clave semántica está en el preámbulo, que sobrevivió intacto desde rondas anteriores. Allí se enumeran los factores que dificultan la participación y la defensa de los derechos de comunidades vulnerables como «...los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales, como los pequeños pescadores y trabajadores de la pesca, ganaderos, silvicultores y otras comunidades locales».

El adjetivo «otras» en la anterior formulación hace todo el trabajo. Los pescadores artesanales, los ganaderos y los silvicultores que acaban de nombrarse son ya comunidades locales a los efectos de este texto. La fórmula cierra una lista de oficios rurales. Por lo tanto, no son las mismas «comunidades locales» bajo el contexto de conservación que describe el artículo 8, apartado j), de la CDB.

Ese es el sentido que hereda el artículo 1.3, y explica su efecto jurídico, que es anti-excluyente. La disposición impide que un Estado sostenga que un colectivo rural queda fuera de la UNDROP por no encajar en la definición estricta del artículo 1.1. En ninguna de las veintiocho disposiciones de la UNDROP se atribuye un derecho a las comunidades locales en cuanto tales, cualquiera puede verificarlo abriendo el texto de la Declaración de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.¹⁵

Queda una objeción que hay que responder antes de seguir. Si el artículo 1.1 define al campesino de manera amplia, incluyendo expresamente a quien produce «de manera individual o en asociación con otros o como comunidad», y si el artículo 1.2 extiende la Declaración a quienes viven de la ganadería, el pastoreo, la pesca, la silvicultura, la caza o la recolección, entonces cabe preguntar: ¿qué agrega el artículo 1.3? Si no agregara nada, retirarlo no costaría nada y todo lo que vengo sosteniendo se cae.

La respuesta está en las condiciones acumulativas del párrafo 1.¹⁶ Para ser campesino en el sentido del artículo 1.1 hay que producir en pequeña escala para subsistir o comerciar, recurrir en gran medida a la mano de obra familiar o a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y tener un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra. El párrafo 2 define por el oficio, y se aplica a «toda persona que se dedique» a una lista de actividades. Un colectivo cuya rela-



ción con la tierra, o con el agua, es de gestión de un bien común, y cuya existencia no se organiza alrededor de la producción ni de un oficio, puede no entrar por ninguna de las dos vías. El párrafo 3 es el único de los tres que alcanza a un colectivo por lo que es (identificación) y no por lo que produce.

Hay además una prueba interna que ahorra el argumento. Si el artículo 1.3 no agregara nada a los párrafos anteriores, tampoco agregaría nada la mención de los pueblos indígenas, que aparece en esa misma disposición y que nadie ha propuesto retirar. Quienes objetan la cláusula la tratan, en el mismo movimiento, como una disposición con efectos. No se puede sostener a la vez que el artículo 1.3 es inocuo cuando nombra a las comunidades locales y significativo cuando nombra a los pueblos indígenas.



4.

CUATRO FUNCIONES Y UN CRITERIO

Para pasar de la impresión al dato, con la ayuda de la inteligencia artificial, revisé las ocurrencias de la fórmula «comunidades locales» en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus decisiones cabeza de serie, en el Marco Mundial de Kunming-Montreal, en la UNDROP y en los dos textos de Cartagena, clasificando cada una según lo que la expresión hace en la disposición donde aparece.

Se contaron disposiciones cabeza de serie y no apariciones sueltas, porque contar cada mención en treinta años de decisiones del Convenio inflaría la cifra sin agregar información.

El anterior ejercicio me permitió distinguir cuatro funciones. La **denominativa** constituye al titular de un derecho, una facultad o una obligación. La **delimitadora** define a quién alcanza el instrumento sin atribuir posición jurídica propia. La **enumerativa** cierra una lista de colectivos rurales en un texto preambular o político, sin efecto autónomo. Y la **adjetival**, «mercados locales», «conocimientos locales», que no pertenece a este debate y solo la registro conceptualmente para no inflar el recuento.

El resultado es más nítido de lo que esperaba. En el Convenio y en el Marco Mundial, las ocurrencias son denominativas sin excepción, incluidas las siete metas de Kunming-Montreal que nombran al binomio. Mientras que en la UNDROP no hay ninguna ocurrencia denominativa: una es delimitadora, la del artículo 1.3; otra es enumerativa, la del preámbulo; y tres son adjetivales.



De otra parte, en la declaración intergubernamental de Cartagena se encuentran doce ocurrencias, todas enumerativas, casi todas dentro de una misma fórmula que se repite: «peasants, smallholders, rural workers, Indigenous Peoples and Local Communities».

Ese último dato obliga a una precisión que la discusión ha venido descuidando. En Cartagena el término no sustituyó a los pueblos indígenas. Apareció junto a ellos, doce veces, uno detrás del otro.¹⁷ Lo que se objeta, entonces, es una yuxtaposición al modo de la sigla que el sistema ha popularizado. La distinción importa porque cambia la posibilidad de corrección; porque contra una sustitución se solicita restituir el nombre. Mientras que contra una yuxtaposición lo que convendría hacer sería separar los regímenes, que es una tarea más lenta y dispendiosa.

De la distribución se sigue un criterio que puede usarse en una sala de negociación. La crítica procede cuando la fórmula ocupa el lugar de un titular de derechos, y no procede cuando delimita a quién alcanza un instrumento. Aplicado al caso, permite pedir la corrección del binomio en los textos de biodiversidad sin arrastrar consigo el artículo 1.3 de la UNDROP.



5.

LO QUE LA JURISPRUDENCIA DICE Y LO QUE NO

El derecho interamericano ofrece criterios útiles en estas discusiones conceptuales. Veamos algunos ejemplos.

En el caso del pueblo Saramaka, la Corte Interamericana constató que los Saramaka no son indígenas de la región que habitan, porque fueron llevados al actual Surinam durante la colonización, y aun así les reconoció protección reforzada sobre su territorio porque comparten con los pueblos indígenas

tradiciones sociales, culturales y económicas distintas de las del resto de la comunidad nacional, se identifican con sus territorios ancestrales y se rigen al menos parcialmente por sus propias normas y costumbres.¹⁸ La protección se sigue de la intensidad del vínculo colectivo con el territorio y no de la etiqueta étnica.

Ese criterio es el puente hacia los colectivos rurales no indígenas, y hay que decir hasta dónde llega. La categoría que la Corte emplea es la de pueblo tribal, y el campesinado latinoamericano, en general, no la satisface. Estirar Saramaka para cubrir al campesinado sería una sobreextensión, y quien la intente en un litigio va a perder. Lo que el caso sí prueba es que la pregunta jurídicamente relevante es qué relación mantiene un colectivo con su territorio, y no cómo se lo denomine.



El caso Lhaka Honhat muestra el problema en su forma más compleja. Los lotes 14 y 55 del Chaco salteño están habitados por comunidades indígenas y también por más de cuatrocientas sesenta y cinco familias criollas, pequeños productores de subsistencia dedicados sobre todo a la ganadería, cuya presencia se remonta al comienzo del siglo XX. La Corte reconoció que esa población, sin ser parte formal en el proceso, era parte material del conflicto sustantivo por el uso y la propiedad de la tierra, y ordenó medidas que debían contar con ella.¹⁹ No disolvió a nadie en una fórmula común, sino que más bien nombró a cada colectivo por lo que es y resolvió la coexistencia. Ese es, me parece, el modelo que la gobernanza internacional necesita, y no el de una categoría paraguas que ahorra el trabajo de distinguir.

En el derecho interno colombiano ocurrió algo parecido por la vía del constituyente. El Acto Legislativo 01 de 2023 reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.²⁰ La solución no fue ensanchar una categoría existente hasta que cupiera todo el mundo rural. Fue crear el nombre que faltaba.

Sin embargo, queda un vacío que vale la pena señalar. Ni el sistema interamericano ni el africano han resuelto todavía qué protección colectiva corresponde a los colectivos rurales no indígenas y no tribales que mantienen una relación constitutiva con su territorio. La UNDROP llenó parte de ese vacío en el plano normativo, sin que la jurisprudencia haya alcanzado aún a acompañarla. Ahí hay una agenda de investigación y de litigio estratégico para los próximos años.



6.

EREVÁN

La 17.^a Conferencia de las Partes sesionará en Ereván del 19 al 30 de octubre de 2026.²¹ Llega con el órgano subsidiario permanente sobre el artículo 8, apartado j), empezando a funcionar, con un programa de trabajo con prioridades hasta 2030 y con la presión sostenida de los mecanismos indígenas para que el sistema abandone el binomio.

Buena parte de esa presión está justificada, y el punto 2 de este texto explica por qué.

El criterio que propongo se deja enunciar en pocas líneas. Allí donde la expresión «comunidades locales» ocupa el lugar de un titular de derechos, la crítica de los mecanismos indígenas es pertinente y el sistema debería atenderla, empezando por las metas 21 y 22 del Marco Mundial.

Pero allí donde delimita el alcance personal de un instrumento que atribuye sus derechos a otro sujeto, como en el artículo 1.3 de la UNDROP, la crítica no aplica, y retirarla no protegería a nadie; al contrario, dejaría sin cobertura a los colectivos rurales que trabajan la tierra sin llamarse



campesinos ni indígenas, que son numerosos en África, en América Latina, especialmente en el Caribe, y en Asia, y que fueron precisamente la razón por la que la cláusula se incorporó.

Vale la pena profundizar en las implicaciones de la propuesta anterior. Si se retira el binomio «comunidades locales» de las metas 21 y 22, los colectivos rurales no indígenas que hoy quedan cubiertos por la expresión pierden en el Marco Mundial el consentimiento libre, previo e informado y el reconocimiento de derechos sobre tierras, territorios y recursos. Ese efecto no es aceptable, y por eso lo que propongo no es la supresión a secas.

Lo que corresponde es la **sustitución nominada**: donde hoy dice «pueblos indígenas y comunidades locales», que diga «pueblos indígenas» y, en disposición separada, campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, pueblos tribales, personas afrodescendientes que constituyen colectivos que entrañan estilos tradicionales de vida, y pescadores en pequeña escala, cada uno con remisión al instrumento que ya los reconoce.

Separar los regímenes cuesta más trabajo de redacción que borrar una fórmula, pero es la única forma de que la corrección terminológica no se pague con derechos de terceros.

De lo anterior se siguen cuatro cosas concretas.

En primer lugar, para la Secretaría del Convenio y las Partes: la revisión terminológica que se discuta en Ereván debe circunscribirse a los instrumentos donde la fórmula cumple función denominativa, y decirlo en el texto de la decisión. Una decisión redactada en términos generales sobre el uso de la expresión «comunidades locales» en el sistema de las Naciones Unidas produciría efectos sobre instrumentos de derechos humanos que la Conferencia de las Partes no tiene mandato para interpretar.

En el caso del nuevo órgano subsidiario: su programa de trabajo debería distinguir entre «titularidad de derechos» y «ámbito de aplicación», y abrir un punto sobre la articulación con la agenda agraria. La decisión 16/6 abrió el régimen a las personas afrodescendientes en 2024. El campesinado sigue sin lugar propio, y los derechos al agua, a las semillas y a la biodiversidad que la UNDROP reconoce son los que impiden que la conservación se convierta en una nueva forma de despojo.

Para las organizaciones campesinas y para el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP): la formulación adoptada en Cartagena, que condena el concepto de «comunidades locales» y no solamente su fusión con los pueblos indígenas, tiene un costo que



no parece haberse medido. Léida al pie de la letra alcanza al artículo 1.3 de la UNDROP, en el mismo documento en que se reclama que no se acepte ninguna decisión que represente una regresión en derechos reconocidos.²²

Y, por último, para los mecanismos de derechos humanos, incluido el Grupo de Trabajo del que formo parte: la posición sostenida de que la UNDROP y la UNDRIP no son instrumentos adversarios tiene ahora respaldo documental y no solo doctrinal.²³ La declaración campesina se construyó desde 2012 tomando la declaración indígena como modelo estructural, y su texto final reforzó la salvaguarda de los derechos indígenas en la misma ronda en que amplió su propio alcance.

Queda dicho lo que creo que está en juego. Los pueblos indígenas llevan cuatro décadas exigiendo que el sistema internacional haga el trabajo de distinguir sujetos colectivos rurales, y tienen razón en exigirlo. El campesinado obtuvo ese trabajo en 2018, en un instrumento que hoy corre el riesgo de perder una parte de su alcance por un traslado de crítica que muy pocas personas han examinado con el texto delante.



NOTAS

1. *Political Declaration: Closing Session ICARRD+20*, Cartagena de Indias, 28 de febrero de 2026. Traducción del autor.
2. Resolución 39/12 del Consejo de Derechos Humanos, de 28 de septiembre de 2018, y resolución 73/165 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 2018, anexo, artículo 1, párrafo 3.
3. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, declaración conjunta sobre el uso de la expresión «comunidades locales», julio de 2023.
4. Albert K. Barume, *Recognition of Indigenous Peoples*, informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/60/29, presentado al Consejo de Derechos Humanos el 29 de agosto de 2025.
5. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) y Minority Rights Group International en representación del Endorois Welfare Council c. Kenya*, Comunicación 276/2003, decisión adoptada en el 46.º período ordinario de sesiones, noviembre de 2009.
6. Land Is Life, «10 Reasons why indigenous peoples should not be conflated with the term local communities», 17 de octubre de 2024.
7. Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, decisión 15/4 de la Conferencia de las Partes, metas 21 y 22. La fórmula aparece también en las metas 1, 3, 5, 9 y 19.
8. Convenio sobre la Diversidad Biológica, Río de Janeiro, 5 de junio de 1992, artículo 8, apartado j).
9. Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, decisión XII/12, sección F, Pyeongchang, 2014.
10. Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, decisión 16/6, sobre el papel de las personas afrodescendientes en la aplicación del Convenio, Cali, 1 de noviembre de 2024.
11. CBD/COP/16/L.6, proyecto de decisión sobre el establecimiento de un órgano subsidiario sobre el artículo 8, apartado j), y otras disposiciones del Convenio, Cali, 30 de octubre de 2024.
12. Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, anexo, artículo 1, párrafos 1 y 2. El anexo se publicó únicamente en inglés.
13. A/HRC/19/75, párrafo 72.
14. Proyecto revisado de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, A/HRC/WG.15/5/2, 12 de febrero de 2018, presentado al quinto período de sesiones del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta, celebrado del 9 al 13 de abril de 2018. La versión española del documento consigna por error el año 2017 en la portada.
15. Texto de la Declaración: docs.un.org/es/a/res/73/165.
16. Resolución 73/165 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 2018, anexo, artículo 1, párrafos 1 y 2.
17. *Final Declaration of the Second International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD+20)*, Cartagena de Indias, 24 a 28 de febrero de 2026.
18. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka c. Surinam*, sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, párrafos 79 y 85.



19. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) c. Argentina*, sentencia de 6 de febrero de 2020, Serie C No. 400.
20. Acto Legislativo 01 de 2023, de 5 de julio de 2023, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, Colombia.
21. El 17.º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica se celebrará en Ereván, Armenia, del 19 al 30 de octubre de 2026.
22. *Political Declaration: Closing Session ICARRD+20*, citada en la nota 1.
23. Grupo de Trabajo sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, *El derecho a la participación de los campesinos*, A/80/180, 26 de agosto de 2025.



Campesinos y comunidades locales: de Cartagena a Ereván

Una crítica pertinente en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y erróneamente desplazada a la UNDROP

Carlos Duarte

Instituto de Estudios Interculturales · Documento de trabajo · Agosto de 2026



[VERGILIANA MINEDUCACIÓN No. 12229 de 2016]



Instituto de
Estudios
Interculturales



Especialización
en Jurisdicción
Agraria y Derecho
de Tierras



OBSERVATORIO
DE TIERRAS