



ISSN: 2452-5162

**HAAL**

Historia Agraria de América Latina

<https://doi.org/10.53077/haal.v7i01.295>

# Incidencia política situada: mujeres rurales y justicia agraria en Colombia (1988-2025)<sup>1</sup>

**María Fernanda Sañudo Pazos**

**María Fernanda Sañudo Pazos** [<https://orcid.org/0000-0002-5717-9297>],  
Investigadora y docente, Instituto Pensar, Pontificia Universidad Javeriana  
(Colombia). E-mail: [msanudo@javeriana.edu.co](mailto:msanudo@javeriana.edu.co).

**Recepción:** 30 octubre 2025 • **Aceptación:** 30 abril 2026

HAAL es publicada por el **Centro de Estudios de Historia Agraria de América Latina – CEHAL** (<https://www.cehal.cl>), y la **Asociación Latinoamericana de Historia Rural – ALAHR** (<https://alahr.org/>)

<sup>1</sup> Este artículo es resultado de varios proyectos de investigación, en particular el proyecto “Acciones comunitarias por la vida y lo común”, financiado por la Vicerrectoría de la Pontificia Universidad Javeriana.



### **Resumen**

A partir del análisis documental y de un corpus de entrevistas realizadas desde 2003, el artículo reconstruye los repertorios de acción desplegados en momentos clave de incidencia política de las mujeres rurales por el acceso a la tierra: la negociación de leyes agrarias y de la Ley de Mujer Rural, la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la participación en la negociación del Acuerdo de Paz, la formulación de la nueva Ley de Mujer Rural, entre otras. Estas experiencias configuran una incidencia política rural situada, entendida como acción colectiva que, al disputar marcos jurídicos y políticas públicas, desestabiliza jerarquías patriarcales-capitalistas que históricamente han condicionado el acceso a la tierra en Colombia. El artículo propone comprender a las mujeres rurales como sujetas políticas, cuyas prácticas amplían los horizontes de la justicia agraria y de género al reconfigurar las reglas del juego en las luchas por la tierra.

**Palabras clave:** Mujeres rurales, incidencia política, acceso a la tierra, justicia agraria, justicia de género

## **Situated political influence: rural women and agrarian justice in Colombia (1988-2025)**

### **Abstract**

Based on documentary analysis and a corpus of interviews conducted since 2003, this article reconstructs the repertoires of collective action developed during key moments of rural women's political advocacy for land access: the negotiation of agrarian laws and the Law on Rural Women, the implementation of the Victims and Land Restitution Law, participation in the Peace Agreement negotiations, and the formulation of the new Law on Rural Women, among others. These experiences constitute a form of situated rural political advocacy, understood as collective action that, by contesting legal frameworks and public policies, destabilizes the patriarchal-capitalist hierarchies that have historically conditioned land access in Colombia. The article proposes to understand rural women as political subjects whose practices expand the horizons of agrarian and gender justice by reshaping the rules of the game in the struggles for land.

**Keywords:** Rural women, political advocacy, land access, agrarian justice, gender justice

## Introducción

Hace algunos años fui invitada como docente de un módulo sobre incidencia política de mujeres rurales en Colombia. El objetivo era ofrecer herramientas útiles para fortalecer las estrategias de incidencia en torno al reconocimiento del derecho a la tierra. Durante la preparación del material, me percaté de dos cuestiones hasta entonces inadvertidas en mis reflexiones sobre las luchas de las mujeres rurales por la tierra. La primera fue que muchos de los avances que solemos mencionar en términos normativos y de política pública —el reconocimiento de las mujeres como sujetas de reforma agraria, la titulación conjunta, la priorización de mujeres en el acceso al Fondo de Tierras, o el análisis sobre las relaciones entre género y despojo, entre otros— eran fruto de una larga y persistente historia de incidencia política liderada por mujeres rurales organizadas, con múltiples voces, trayectorias y repertorios de acción. La segunda cuestión, más estructural, fue comprender que la incidencia política no podía analizarse como un proceso homogéneo o replicable en cualquier contexto. Por el contrario, estaba profundamente moldeada por variables históricas, socioeconómicas y territoriales. Factores como el modelo de tenencia de la tierra, las transformaciones históricas en el uso del suelo, las alianzas, el reconocimiento (a veces parcial, a veces contradictorio) de los derechos de las mujeres rurales, y la creciente complejidad de sus procesos organizativos autónomos, hacían evidente la necesidad de pensar la incidencia política desde una perspectiva situada. No se trataba solamente de mujeres rurales incidiendo, sino de un modo particular de hacerlo, inscrito en las condiciones estructurales y simbólicas que atraviesan su vida y sus luchas por la tierra.

La participación de las mujeres en las luchas por la tierra en Colombia tiene una trayectoria larga, aunque sistemáticamente invisibilizada. Desde las primeras décadas del siglo XX, mujeres como Juana Julia Guzmán, Felicita Campos, Josefa Blanco y Petrona Yance lideraron procesos organizativos en el marco de las Ligas Campesinas, configurando formas tempranas de acción colectiva en defensa del acceso a la tierra. Estas experiencias evidencian que las mujeres no solo participaron en las luchas agrarias, sino que contribuyeron a ampliar los márgenes de agencia política en un campo históricamente dominado por varones (Meertens, 1995; Díaz, 2002). En este contexto, la incidencia se expresó principalmente a través de la movilización local, la organización comunitaria y la acción directa. Posteriormente, en el marco de los procesos de reforma agraria impulsados desde la década de 1960 y del fortalecimiento del movimiento campesino, las mujeres comenzaron a disputar espacios al interior de las organizaciones agrarias, especialmente en la ANUC, mediante la creación de comités y secretarías femeninas.<sup>2</sup> Este

---

<sup>2</sup> En Colombia, desde la década de 1930 hasta hoy, se han sucedido diversos intentos por redistribuir la tierra, con alcances limitados frente a la persistencia de la concentración (LeGrand, 1986). En las décadas de 1960 y 1970 estos

proceso encontró un punto de consolidación con la creación de la ANMUCIC en 1984, organización que jugó un papel central en la visibilización de las mujeres rurales y en la promoción de medidas orientadas a su acceso a la tierra. A partir de entonces, la acción colectiva de las mujeres se articuló progresivamente con escenarios institucionales, incidiendo en la incorporación de medidas afirmativas en la legislación agraria, como la titulación conjunta en las leyes de finales del siglo XX.

No obstante, estos avances normativos coexistieron con profundas desigualdades en el acceso efectivo a la tierra, agravadas por la intensificación del conflicto armado, el despojo y el desplazamiento forzado. Frente a este escenario, las organizaciones de mujeres rurales ampliaron y diversificaron sus formas de incidencia, combinando la movilización con la exigibilidad de derechos, la interlocución con el Estado y la producción de marcos interpretativos sobre la relación entre género y despojo. Este acumulado organizativo y político se expresó en hitos como el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Rural, la conformación de la Mesa de Incidencia y la aprobación de la Ley 731 de 2002, así como en su posterior incidencia en la Ley 1448 de 2011. En estos procesos, las mujeres rurales no solo han reivindicado el acceso a la tierra, sino que han contribuido a redefinir sus sentidos, disputando las lógicas productivistas y posicionando la tierra como base de la vida, el arraigo y la reproducción social.

De acuerdo con lo mencionado, en este texto se tratan dos asuntos. En primer lugar, se pretende examinar algunos momentos clave de incidencia política —desde el reconocimiento de las mujeres como sujetas de la reforma agraria hasta la reciente aprobación de la Ley 2462 de 2025— para poner en evidencia las trayectorias, repertorios de acción y estrategias de movilización que se han construido y reinventado a lo largo del tiempo. En segundo lugar, se busca entender estas luchas como un conjunto de prácticas, estrategias y saberes construidos por mujeres, que buscan transformar las estructuras patriarcales-coloniales-capitalistas que históricamente han condicionado el acceso y la titularidad sobre la tierra. A través de la indagación sobre estrategias, discursos y prácticas, fue posible reconocer que esta incidencia no opera de manera abstracta ni universal, sino que se enraíza en condiciones de vida específicas, en trayectorias organizativas y en contextos territoriales particulares.

---

procesos se articularon con el fortalecimiento del movimiento campesino y la lucha por la tierra, pero a partir de los años ochenta se produjo un giro hacia políticas agrarias de corte neoliberal que desestructuraron el horizonte redistributivo, privilegiando la mercantilización de la tierra y la apertura a capitales agroindustriales (Kay, 2001). Este reacomodamiento no operó de manera aislada, sino en estrecha convergencia con la intensificación del conflicto armado, que profundizó el despojo, el desplazamiento forzado y la concentración de la propiedad, configurando uno de los momentos de mayor acumulación de tierras en el país y debilitando de manera sustantiva la posibilidad de una reforma agraria efectiva (CNMH, 2013).

El trabajo parte de la revisión de archivos legislativos, actas de movimientos sociales, informes institucionales y testimonios de lideresas campesinas recogidos entre 2003 y 2024. La articulación entre fuentes documentales y entrevistas permitió reconstruir momentos decisivos de incidencia: procesos de concertación que dieron lugar a las leyes 30 de 1988 y 160 de 1994; la formulación y trámite de la Ley 731 de 2002; la incidencia en la implementación de la Ley de Víctimas, así como en las negociaciones e implementación de los Acuerdos de Paz, para finalmente llegar a la indagación sobre su rol en la producción de la Ley de Baldíos y en la formulación y ratificación de la nueva Ley de Mujeres Rurales.

El corpus de entrevistas utilizado en este artículo se ha conformado en el marco de diversos proyectos de investigación desarrollados entre 2003 y 2025, orientados al análisis de la relación entre género y acceso a la tierra en Colombia. Estas entrevistas fueron realizadas en distintos contextos territoriales y momentos del proceso político agrario, lo que permite captar la heterogeneidad de experiencias y trayectorias de las mujeres rurales en relación con el acceso, la pérdida y la disputa por la tierra. La selección de las entrevistadas respondió a criterios de relevancia sustantiva, priorizando actoras con trayectorias significativas en este campo: lideresas rurales, mujeres vinculadas a organizaciones agrarias, mujeres afectadas por el despojo y el desplazamiento forzado, y actoras del ámbito estatal, académico y de la cooperación internacional que han incidido en la formulación e implementación de políticas agrarias. Las entrevistas recogen, por tanto, historias situadas que dan cuenta tanto de experiencias individuales como de procesos colectivos de lucha, organización e interlocución con el Estado. Si bien no fueron diseñadas originalmente para indagar por la incidencia política, en este trabajo son abordadas mediante un ejercicio de relectura interpretativa que permite identificar, a partir de las trayectorias y narrativas de las actoras, las formas, sentidos, estrategias y tensiones que configuran la incidencia política de las mujeres rurales por el derecho a la tierra. En este sentido, los testimonios no se utilizan como relatos individuales aislados, sino como entradas analíticas para reconstruir procesos más amplios de acción colectiva y transformación de la política agraria.

Cabe destacar que, si bien las trayectorias, posiciones y experiencias de las mujeres rurales no son homogéneas —y en ocasiones expresan tensiones, diferencias y énfasis diversos en torno a la incidencia política—, este artículo no busca reconstruir dichas divergencias en clave comparativa. Más bien, propone una lectura analítica que, a partir de este heterogéneo conjunto de voces, identifica patrones, repertorios y sentidos compartidos en la forma en que las mujeres rurales han incidido para avanzar en el reconocimiento de su derecho a la tierra. En este sentido, la categoría de incidencia política situada **no** remite a una concepción unificada producida por las actoras, sino a una reconstrucción analítica propia que da cuenta de prácticas diversas articuladas en un mismo campo de lucha.

## Problematizando el concepto de incidencia política

Uno de los textos emblemáticos de la incidencia política es el Manual de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2005). Este documento, concebido como una “guía” para organizaciones sociales-activistas-iglesias-defensores de derechos humanos en contextos de transición política, ofrece un repertorio de herramientas prácticas para influir en la agenda política/pública. En este, se define la incidencia política como los esfuerzos de la ciudadanía organizada por persuadir y presionar a autoridades estatales, organismos internacionales y otras instituciones de poder; y, se explicitaba sobre la potencialidad de acciones como el lobby, el cabildeo, la participación, para influenciar a los tomadores de decisiones.

Después de la publicación de este manual, comenzó una prolija producción de “manuales de incidencia política” por parte de organizaciones sociales e instancias de cooperación internacional, sin embargo estos actores incorporaron nuevos elementos, ampliando las posibilidades de la incidencia política. Textos como el de la Fundación Popol Na (2006) o CARE Internacional (2014) no solo proponían la incidencia como cabildeo o lobby, sino como un proceso pedagógico y organizativo que fortalece a comunidades para analizar su realidad, elaborar propuestas colectivas y generar alianzas estratégicas con actores diversos. Además, se introdujo con mayor fuerza la idea de articular la incidencia comunitaria con agendas globales de derechos humanos, desarrollo y género (FOPRIDEH, 2008). De este modo, frente a la versión original, los manuales ampliaron la caja de herramientas, resaltando la necesidad de combinar la movilización social, el trabajo territorial y la participación, bajo un horizonte de democratización más profundo.

Sin embargo, la noción y práctica de incidencia política, desde estas coordenadas, es problemática por varias razones. Se parte de una idea de “ciudadanía organizada” como sujeto político homogéneo y esta noción invisibiliza las trayectorias históricas de exclusión, racialización y violencia. Los manuales omiten que la “ciudadanía” es un campo tensionado y atravesado por jerarquías étnico-raciales, de género y de clase. Además, parece olvidarse que los Estados de la región son aparatos constituidos por la violencia colonial, las guerras y ahora la captura neoliberal. En el caso colombiano, pensar la incidencia solo como “persuasión y presión”, es ignorar la violencia estructural y sistemática contra comunidades, colectivos, líderes sociales y defensores de derechos humanos, que está en la base de la movilización y en las demandas por justicia, democracia y bienestar. Además, la incidencia vista así opaca el carácter político de las luchas sociales y la técnica desdibuja la riqueza de las prácticas políticas propias de los movimientos indígenas/afrodescendientes/campesinos/feministas de Colombia y Latinoamérica. No obstante, el trabajo en terreno pone de manifiesto la capacidad de los procesos de base

comunal de apropiarse de algunas prácticas y discursos asociados a la incidencia política, resemantizarlos y dotarlos de un sentido propio. Asimismo, se puede comprender que algunas organizaciones y colectivos en Colombia no se limitan a reproducir a rajatabla lo que dicen los manuales, sino que “mastican los contenidos”, los transforman y sitúan, pero también crean nuevas maneras de concebir y hacer incidencia, esto acorde a sus experiencias organizativas y a los entramados institucionales concretos con los que negociaban. La incidencia política, en este registro, es producción de repertorios de acción, narrativas contrahegemónicas y formas creativas de irrumpir en espacios históricamente cerrados. En algunos procesos organizativos del suroccidente colombiano, la incidencia política es una praxis que entrelaza movilización social y negociación con el Estado. Es un proceso de largo aliento, que no se circunscribe a coyunturas legislativas o constitucionales y se sostiene en la acumulación histórica de luchas por la autonomía, el territorio y el reconocimiento. En cuanto a procesos feministas, incidir no significa solo influir, sino alterar los modos patriarcales en que se define la política y se toman las decisiones. Se parte de que no hay incidencia sin formación política, sin la construcción colectiva de herramientas que permitan disputar espacios de poder.

### **La incidencia política de las mujeres rurales por el derecho a la tierra**

Hablar del derecho a la tierra de las mujeres rurales implica reconocer que los avances normativos y de política pública que hoy se reconocen como hitos —el reconocimiento de las mujeres como sujetas de reforma agraria, la titulación conjunta, la priorización de mujeres en el acceso al Fondo de Tierras o la problematización de la relación entre género y despojo, entre otros— no fueron concesiones estatales espontáneas. Por el contrario, han sido el resultado de una historia larga y persistente de luchas de mujeres rurales organizadas, que desde los años ochenta vienen entretejiendo múltiples voces, trayectorias y repertorios de acción. Y, más allá de estos logros visibles, la incidencia de las mujeres rurales no puede entenderse como un proceso uniforme ni replicable en cualquier contexto. Se trata de una práctica política profundamente situada, moldeada por factores históricos, económicos y sociales: desde el régimen de tenencia de la tierra heredado de la colonia hasta las transformaciones capitalistas en el uso del suelo; desde las alianzas con sectores estratégicos hasta las tensiones con instituciones que reconocen sus derechos de manera parcial o contradictoria. En este sentido, la incidencia feminista por la tierra no es solo una estrategia de interlocución con el Estado, sino un modo particular de hacer política desde abajo, enraizado en las condiciones materiales, territoriales y simbólicas de las mujeres que luchan por su derecho a la tierra.

## ***De la movilización al reconocimiento de las mujeres rurales como sujetos de reforma agraria***

Durante la década de los ochenta se configuró un escenario político e institucional que abrió resquicios para que las mujeres rurales comenzaran a posicionarse como actrices visibles dentro de las luchas agrarias en Colombia. La segunda fase del Programa Desarrollo Rural Integrido y la formulación de la Política para la Mujer Rural de 1984 marcaron un punto de inflexión: por primera vez el Estado reconocía de manera explícita la importancia de las campesinas en la producción de alimentos y en la sostenibilidad de las economías rurales (DNP, 1984; Ospina, 1998). Aunque con un marcado sesgo economicista —pues el énfasis estaba en su papel productivo y en el aumento de la eficiencia—, estas políticas abrieron una ventana para que las mujeres fueran reconocidas como sujetas de intervención en un sector que hasta entonces había privilegiado exclusivamente a los varones campesinos (Muñoz, 2002). En efecto, los procesos de reforma agraria habían operado históricamente bajo esquemas que privilegiaban la jefatura masculina, asignando la titularidad de la tierra a los hombres y relegando a las mujeres a una condición de beneficiarias indirectas o dependientes. Esta exclusión no solo limitaba su acceso formal a la propiedad, sino que las mantenía al margen de los espacios donde se definían los criterios de adjudicación y las orientaciones de la política agraria.

Otro hecho clave lo constituyó la presencia de las llamadas “femócratas”: mujeres feministas de clase media con formación académica y trayectorias institucionales que, desde el Ministerio de Agricultura, el INCORA y el propio DRI lograron posicionar el enfoque de género como un eje de la planificación del desarrollo rural. Articuladas a redes internacionales y nacionales, fueron mediadoras estratégicas entre las agendas globales de género —impulsadas por la FAO, CEPAL, UNIFEM y las Conferencias Mundiales sobre las Mujeres (1975-1985)— y las demandas de las campesinas en los territorios (Suárez, 2009). Esta presencia de feministas en el aparato estatal fue decisiva para legitimar un discurso que empezaba a cuestionar la exclusión histórica de las campesinas frente al acceso a la propiedad de la tierra.

En este contexto, surgió la Asociación Nacional de Mujeres Negras, Campesinas e Indígenas de Colombia (ANMUCIC), no solo como una iniciativa vinculada a la Política de Mujer Campesina de 1984, sino como una apuesta de autonomía organizativa frente a la histórica exclusión de las campesinas en el movimiento agrario y las políticas públicas. La organización se constituyó como un actor político indispensable en los debates sobre tierra y reforma agraria. Su estrategia de incidencia combinó la movilización social con el establecimiento de alianzas estratégicas con sectores campesinistas y feministas dentro del Estado, lo que le permitió abrirse un espacio en la discusión de la Ley 30 de 1988, primera norma en reconocer a las mujeres como

sujetas de la reforma agraria. De esta manera, la organización transformó un reconocimiento meramente instrumental —centrado en su papel productivo y doméstico— en una reivindicación de derechos, inscribiendo la voz de las mujeres en la negociación de la política de tierras. Con ANMUCIC, las campesinas lograron pasar de ser vistas como acompañantes de las luchas agrarias a posicionarse como sujetas políticas colectivas, capaces de disputar tanto la representación en la arena estatal como los imaginarios sobre el lugar de las mujeres en el campo.

La participación en la negociación de la Ley 30 de 1988 fue clave para convertir a la organización en un actor político con capacidad de interlocución directa frente al Estado. Las lideresas de ANMUCIC integraron la Subcomisión Agraria, instancia que se constituyó en el escenario para la negociación del proyecto de Ley de Reforma Agraria que daría lugar a la ley referida. A este nivel, las campesinas elaboraron junto con las femócratas propuestas concretas, sustentadas tanto en sus experiencias vitales de exclusión, en diagnósticos sobre su situación y justificadas a partir de referentes normativos internacionales. Entre las propuestas se debe destacar la titulación conjunta a la pareja como una estrategia para el acceso a la tierra y como una manera de obtener derechos de propiedad dentro del matrimonio y en las uniones de hecho. Este aspecto a nivel de la lucha por la tierra de las mujeres de ANMUCIC se postuló como clave en la medida que posibilitaría “una administración conjunta del patrimonio común del hogar” (Deere y León, 2000: 10).

Además de la participación activa en la Subcomisión Agraria, ANMUCIC recurrió a otras acciones colectivas con el fin de reforzar sus luchas a este nivel. En primer lugar establecieron alianzas con las organizaciones mixtas, como ANUC, dado que partieron de la idea sobre que la lucha por la tierra, sigue siendo una lucha colectiva del campesinado, en la que se debe unir fuerzas para derrotar al enemigo histórico que han sido los terratenientes. Sin embargo, es importante señalar que debieron entablar una fuerte lucha para que los líderes campesinos admitieran que ellas tenían sus propias demandas. Lo que se decía era que la lucha particular de las mujeres difuminaría la lucha del campesinado como clase. En segundo lugar, recurrieron a la movilización social, organizando marchas y encuentros en distintas regiones del país con el fin de ir consolidando su base social en los territorios (aspecto que fue clave en la incidencia en la Ley 160 de 1994). Si bien esto conllevó a una serie de conflictos y tensiones con las organizaciones campesinas mixtas, las mujeres en los territorios iban encontrando un espacio en el que amplificar sus necesidades y problemáticas históricamente omitidas por el movimiento campesino. A este nivel, se dieron importantes reflexiones y debates como lo reconoce Villarreal (2004) en torno a la complejidad de la relación con la propiedad de la tierra de las mujeres, porque esto sería determinante del tipo de reivindicaciones que debían sostener. En términos normativos, la Ley 30 de 1988 incorporó la figura de la titulación conjunta y el reconocimiento

de las mujeres como sujetas de reforma agraria. Estos avances jurídicos representaron una ruptura con siglos de exclusión formal. En el plano político, ANMUCIC consiguió un asiento en la junta directiva del INCORA, con lo cual pudo incidir en los criterios y decisiones sobre la adjudicación de tierras.

### ***La disputa por la tierra: neoliberalismo y escalada del conflicto armado***

La Constitución Política de 1991 marcó un giro en el escenario político colombiano al abrir un marco de derechos, participación y reconocimiento de la diversidad social y cultural, la que contrastaba con el modelo centralista y excluyente del orden anterior instalado con la Constitución de 1886. Este nuevo pacto social emergió en medio de una crisis de legitimidad del Estado, de exacerbamiento de la violencia y de la desigualdad estructural. La nueva idea de ciudadanía —basada en la igualdad, la participación y el reconocimiento de la diferencia— otorgó a las mujeres rurales un nuevo lenguaje político para expresar sus demandas históricas en torno a la tierra. La incorporación del principio de igualdad ofreció a la organización una herramienta discursiva y jurídica para nutrir sus prácticas de incidencia. La tierra pasó a convertirse en un derecho asociado a la ciudadanía plena. Como lo expresó una lideresa: “ya no se hablaba en términos de pedir algo al Estado por su buena voluntad o para el bienestar, sino que ahora se estaba hablando de derechos, de igualdad” (Entrevista lideresa de ANMUCIC, Valencia 2009). En términos de Fraser (2003), la lucha por la tierra se articula con la exigencia de igualdad de género, justicia territorial y participación efectiva.

Sin embargo, la apertura democrática se producía en un escenario de escalamiento de la guerra. La expansión paramilitar y del narcotráfico, la fragmentación del monopolio estatal de la fuerza y la crisis de legitimidad política articularon un régimen de violencia privatizada que, como señala Meertens (2003), tuvo como objetivo estratégico el control territorial y el desmonte de los movimientos sociales rurales. “Las masacres, los desplazamientos forzados, se hicieron para acabar con el campesinado”, explicó una de las lideresas entrevistadas (Entrevista lideresa ANMUCIC, Valencia, 2009). La guerra operó como tecnología de despojo —en el sentido que Rita Segato (2016) otorga a la noción de necropoder patriarcal—, donde la vida campesina, indígena y afrodescendiente se volvió desechable frente a los intereses de la acumulación extractiva.

En el caso de las mujeres rurales, la guerra introdujo nuevas formas de victimización y control sobre sus cuerpos y territorios. Como han documentado Meertens (2003) y la Mesa de Mujer y Conflicto Armado (2000), ellas fueron víctimas de violencias sexuales, domésticas, económicas, simbólicas y comunitarias, inscritas en la lógica patriarcal de dominación propia de

la guerra. El conflicto exacerbó su vulnerabilidad material: viudez/desplazamiento/pérdida de medios de vida. La guerra no solo fue un factor de debilitamiento, sino también operó como catalizador de la acción colectiva: ANMUCIC reformuló sus estrategias para responder a los impactos de las violencias del conflicto. Esto puede leerse en clave de lo que Cockburn (2009) denomina “feminismo en tiempos de guerra”. Un feminismo que emerge del dolor y la desposesión, pero que reconfigura los significados de lo político desde la ética del cuidado y la defensa de la vida. Así, sus demandas ya no se limitaban al acceso a la tierra como medio de subsistencia, sino que se ampliaban a la exigencia de garantías de no repetición, reconocimiento y participación política.

Por otra parte, la década de los 1990 marcó una reconfiguración estructural del campo colombiano bajo el neoliberalismo. Las reformas de ajuste estructural impulsadas por el Banco Mundial, el FMI y el BID reorientaron la economía hacia la liberalización comercial, la desregulación estatal y la apertura a la inversión extranjera (Bakker, 1999). En el plano agrario, la noción de reforma agraria, entendida como redistribución de la tierra y justicia social, fue desplazada por la idea de mercado de tierras, en la que el acceso a los recursos productivos era un asunto individual mediado por la capacidad de compra. Como señala Bejarano (2000), el Estado dejó de ser garante del bienestar rural para convertirse en facilitador del mercado. En este marco, la política agraria dejó de ser una cuestión de economía política —como lo había sido en la Ley 30 de 1988— para transformarse en un mecanismo de regulación de imperfecciones del mercado (Cardoza, 2005). En este escenario, el gobierno de César Gaviria (1990-1994) propuso un proyecto de Ley agraria impulsado por el Banco Mundial que reflejó el tránsito desde una concepción redistributiva de la reforma agraria hacia un modelo de acceso mediado por el mercado. Este esquema, que Fajardo (2002) denominó mercado asistido, consolidó una visión de la tierra como mercancía. Un líder campesino recordaba: “La Ley 160 de 1994, como la proponía el gobierno de Gaviria, era una ley reaccionaria en su esencia. No era de reforma agraria, era de simple compraventa de tierras” (Entrevista líder FENSUAGRO, Valencia 2009). En paralelo, el Consejo Nacional de Organizaciones Agrarias e Indígenas (CONAI), espacio que aglutinaba las principales organizaciones rurales del país, construyó una propuesta alternativa de reforma agraria como respuesta a la del gobierno. Las mujeres de la ANMUCIC, quienes venían de una década de maduración organizativa, irrumpieron para disputar su lugar en la formulación de esta política y defender los avances logrados en la Ley 30 de 1988, especialmente el reconocimiento de su derecho a la tierra y a la participación en los órganos de decisión.

En medio de estas tensiones, las mujeres campesinas desplegaron estrategias de incidencia sumamente sofisticadas, que revelan una comprensión fina de los lenguajes del poder y de sus márgenes de maniobra. Conscientes de los límites que enfrentaba el discurso feminista

en espacios fuertemente hegemonizados por hombres —campesinos, funcionarios y técnicos—, optaron por una política de la astucia (de Certeau, 1996), apelando a identidades estratégicas como la madre, la cuidadora o la víctima de la guerra. Estas figuras no implicaban una aceptación pasiva del orden patriarcal, sino un uso táctico de las representaciones disponibles para permanecer como sujetas legítimas de la reforma agraria. En esta línea, Federici (2010) advierte que el capitalismo y el neoliberalismo han construido a las mujeres como sujetos reproductivos y cuidadores, pero también que estos lugares pueden resignificarse como espacios de resistencia.

Como señalan Deere y León (2000), la ANMUCIC supo “hablar el lenguaje del Estado” sin abandonar del todo su horizonte político, articulando el discurso de la vulnerabilidad —que el neoliberalismo transformó en criterio de focalización— con demandas históricas por el derecho a la tierra y la participación. En términos de Nancy Fraser (2003), las mujeres lograron moverse en una doble arena: la del reconocimiento, utilizando categorías que el Estado podía procesar, y la de la redistribución, donde se disputaba materialmente el acceso a los recursos. De este modo, la identidad de víctima o cuidadora, lejos de reducirse a una posición subordinada, operó como una “estrategia de traducción política” (Mohanty, 2003) que permitió disputar sentido y legitimidad dentro de los marcos discursivos del desarrollo y de la política agraria. Así, las campesinas resignificaron el discurso de la vulnerabilidad como una herramienta política, transformando el dolor en argumento y la pérdida en derecho. Como señala una de ellas, “decíamos: si somos las que quedamos, las que sostenemos los hogares, tenemos que ser las primeras en tener tierra”. Esta operación discursiva, aunque reforzaba ciertos estereotipos, también funcionó como una táctica de supervivencia dentro de un campo político hostil.

Pese a las resistencias, la ANMUCIC logró que sus propuestas fueran incorporadas en la Ley 160:<sup>3</sup> reafirmando la titulación conjunta de la tierra a la pareja. Se sostuvo la priorización de las mujeres jefas de hogar y víctimas de la violencia como sujetos de reforma agraria, y se reconoció su derecho a participar en la planeación del desarrollo rural. Este resultado no puede entenderse como mera concesión estatal, sino como el efecto de una práctica sostenida de incidencia política, caracterizada por la combinación de acción colectiva, mediación institucional y alianzas estratégicas. Las campesinas no solo ocuparon espacios institucionales, sino que

---

<sup>3</sup> La Ley 160 de 1994 redefinió la política agraria en Colombia al sustituir el modelo redistributivo de reforma agraria por un esquema de acceso a la tierra basado en el mercado. Esta norma creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y estableció mecanismos como el subsidio integral de tierras, mediante el cual los beneficiarios debían adquirir predios a través de transacciones de mercado parcialmente financiadas por el Estado. Asimismo, introdujo figuras como las Zonas de Reserva Campesina y mantuvo instrumentos de adjudicación de baldíos. Sin embargo, en coherencia con las reformas neoliberales de la época, la ley desplazó el papel del Estado como agente redistributivo hacia una función de facilitador del mercado de tierras, limitando su capacidad para intervenir estructuralmente en la concentración de la propiedad (Bejarano, 2000; Fajardo, 2002).

transformaron su sentido: de meras beneficiarias pasaron a ser interlocutoras, de usuarias a sujetas de derecho, aun cuando ese reconocimiento estuviera mediado por el lenguaje de la vulnerabilidad.

### ***La Ley de las mujeres rurales***

A finales de los 90, solo el 19% de los beneficiarios de las medidas fueron mujeres, lo que demuestra que su incorporación formal al marco legal no garantizó una redistribución efectiva de los recursos productivos (Deere y León, 2000). A esto se sumó el impacto del conflicto armado. La guerra, en tanto dispositivo de desposesión, interrumpió las conquistas alcanzadas y profundizó la feminización de la pobreza rural, revelando los límites de un modelo agrario que, aunque hablaba de equidad, se estructuraba bajo los imperativos neoliberales de productividad y competitividad (Meertens, 2003). En este contexto el IICA realizó una consultoría para la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Rural (2000) y se convocó a “funcionarios (as) de las entidades públicas y algunas privadas del sector rural y de representantes de las principales organizaciones de mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas” (Gutiérrez, 2000: 2). Este proceso generó la articulación de organizaciones como ANMUCIC, ASODEMUC, la Red Nacional de Mujeres Rurales, ANUC-UR y FENSUAGRO. La convergencia supuso un ejercicio complejo de negociación de intereses, identidades y lenguajes. Este proceso encarna lo que Haraway (1995) llama una “política de la afinidad”, donde la unidad no se basa en la homogeneidad sino en el reconocimiento de las diferencias como potencia colectiva.

En este mismo año (2000), las organizaciones de mujeres rurales fueron convocadas por el IICA y el Ministerio de Agricultura para trabajar en el proyecto de Ley de Mujer Rural. Como expresó una de las lideresas, “la construcción de la ley desde sus inicios fue una iniciativa de las mujeres, quienes nos unimos ante la necesidad urgente de crear una norma que se ocupe de las necesidades apremiantes de las mujeres del campo, que han sido las más olvidadas por el Estado”. Para que el proyecto se convirtiera en Ley, se requirió del despliegue de estrategias de incidencia clásicas (cabildo/consultas jurídicas/reuniones) combinadas con movilización social, pedagogía política y construcción de alianzas transversales. Una de las lideresas entrevistadas recuerda: “Hicimos un trabajo muy fuerte con senadores, con el Congreso, explicando por qué la ley era necesaria” (Entrevista lideresa ASODEMUC, Bogotá 2013). No obstante, la negociación con los actores institucionales implicó tensiones, tal como se reconoció en una de las entrevistas “hubo mucho filtro, muchos puntos que se fueron quitando por presión política. Los hombres decían que había cosas muy radicales, que no se podían aprobar” (Entrevista a funcionaria del IICA, Bogotá 2013). Estas dinámicas reflejan lo que Segato (2016) ha denominado el orden masculino

público, un entramado de poder que naturaliza la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones. A pesar de ello, el apoyo político de la senadora Piedad Córdoba y el ministro Rodrigo Villalba permitió la aprobación de la ley en el 2002, consolidando un marco normativo que reconocía a las mujeres rurales como sujetas de derechos.

En cuanto al acceso a la tierra, la ley introdujo nuevas disposiciones que ampliaron la justicia agraria. Se estableció que en los casos de abandono el predio titulado conjuntamente pasaría a ser propiedad de la cónyuge o compañera permanente dejada en estado de desprotección. Asimismo, se reconoció la posibilidad de que las mujeres accedieran a la tierra mediante empresas comunitarias o asociaciones productivas, y se estableció la obligación de incorporar cláusulas de igualdad y no discriminación en todos los procedimientos de adjudicación de predios de reforma agraria. Además, la norma representó un avance significativo tanto en la ampliación del concepto de mujer rural —que incluye campesinas-indígenas-afrocolombianas y aquellas vinculadas a actividades no tradicionales— como en el reconocimiento de sus derechos en materia de acceso a la tierra, crédito, participación política, salud y seguridad social. Su definición (“toda aquella que, sin distingo de ninguna naturaleza, su actividad productiva está relacionada con lo rural”) rompe con la figura restringida de la campesina y abre paso a un sujeto político heterogéneo, resultado de la convergencia de diversas experiencias organizativas que se venían articulando desde finales de los noventa. Sin embargo, la no reglamentación de la ley evidenció la persistencia de una institucionalidad agraria patriarcal y tecnocrática, incapaz de traducir el reconocimiento jurídico en transformaciones materiales. Esta brecha entre norma y realidad condujo a las mujeres a reformular sus estrategias de incidencia, orientándolas hacia la vigilancia, la exigibilidad y la interlocución directa con el Estado.

Como respuesta a estas limitaciones, en 2009 se creó la Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas, un espacio en el que convergen FENSUAGRO, ANUC-UR, ANMUCIC, ASODEMUC, FEDEMUC y ACC. Esta instancia desplegó una serie de acciones para presionar al Estado para avanzar en la reglamentación de la ley. En palabras de una de las lideresas “en este momento, ya no íbamos a pedir, íbamos con propuestas, con documentos, con análisis jurídicos. Nosotras contratamos abogadas, hicimos matrices, sabíamos qué artículo correspondía a qué institución. Hablábamos de tú a tú con los funcionarios” (Entrevista lideresa ANUC-UR, Bogotá 2013). Esta afirmación ilustra el tránsito de la incidencia basada en la demanda moral hacia una incidencia basada en la producción de conocimiento, un movimiento que Hartsock (1983) podría interpretar como la emergencia de un punto de vista feminista desde la experiencia concreta del trabajo y la vida rural.

En este proceso, las alianzas con agencias de cooperación internacional (Oxfam, Onu-Mujeres) y organizaciones feministas (Sisma Mujer, Casa de la Mujer) permitieron cualificar el proceso, aportando herramientas jurídicas, metodológicas y de comunicación política. Sin embargo, las mujeres rurales preservaron la autonomía discursiva de su agenda, manteniendo el anclaje territorial. La Mesa encarna un modelo de acción feminista rural que opera entre la negociación y la confrontación: un espacio que, desde los márgenes del Estado neoliberal y patriarcal, disputa los significados del desarrollo, la propiedad y la ciudadanía. Como señalaría Mohanty (2003), esta forma de agencia no se define por su oposición abstracta al poder, sino por su capacidad de reconfigurar las relaciones que lo sostienen. En última instancia, la incidencia política de las mujeres rurales revela que la transformación no solo ocurre en los resultados normativos —leyes o decretos—, sino en la lenta y persistente reconfiguración de las formas de hacer política.

### ***Género y despojo: nuevas claves para la incidencia***

La CSPDF (2008) señala que gran parte de las personas que salieron desplazadas por la guerra en el país enfrentaron el despojo de sus tierras o fueron forzadas a abandonarlas. Las estimaciones sobre las tierras arrebatadas o abandonadas varían, mientras Morris *et al.* (2020) afirma que el despojo podría ser de 5,5 millones de hectáreas equivalentes al 11% del agro colombiano, otros estudios señalan cifras que van de 1,2 hasta 10 millones de hectáreas (Ibáñez *et al.*, 2006). En tanto, el PPTP (2011) estimó, en 2011, que las tierras abandonadas por desplazamiento forzado superarían las 8 millones de hectáreas.

En el Auto No. 092 del 2008,<sup>4</sup> se estableció que las mujeres, en este contexto, enfrentan un mayor riesgo de ser despojadas de la tierra y de su patrimonio “dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales” (CC, 2008: 8). Guzmán y Chaparro (2013) destacan que, en Colombia, el despojo se ancla en un “contexto previo y general que sitúa a las mujeres en condiciones de desventaja inicial” (p. 14); y, Meertens (2016) establece que, en un escenario de escalamiento del conflicto, “los actores armados y no armados han usado los órdenes de género de la sociedad campesina a su favor. Aprovechando la vulnerabilidad de las mujeres o ampliando sus repertorios de violencia hacia ellas las desalojaron de sus tierras o afianzaron el orden masculino de la tenencia” (p. 19). En esta lógica, Céspedes (2010: 276) añade que la violencia sexual en el marco del conflicto armado “fue la herramienta utilizada para producir el desplazamiento y consiguiente abandono de los inmuebles”. Intervenir el despojo de tierras se constituyó en objeto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

---

<sup>4</sup> Este auto establece una serie de medidas de protección para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

Esta norma estableció mecanismos jurídicos y administrativos para la devolución de predios a las víctimas del conflicto armado, fueran estas propietarias, ocupantes o poseedoras. Pero además, tal como señala Meertens (2016), la ley distingue que el despojo de tierras tuvo efectos diferenciados sobre las mujeres, reconociéndolas como sujetas de restitución, en razón de su victimización y de la desigualdad histórica frente al acceso a la propiedad.

La incidencia política de las mujeres en torno a la restitución se realizó en varios niveles. En primer lugar, la Mesa conminó a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) a que levante un catastro para visibilizar las formas específicas de tenencia femenina, incluyendo la posesión no formalizada y las herencias no registradas. “Nosotras heredamos, trabajamos y cuidamos la tierra, pero eso no queda en ningún papel. Por eso decimos que el arraigo también debe valer como prueba”, señalaba una lideresa de ANMUCIC (entrevista 2012). En segundo lugar, las organizaciones de mujeres rurales cuestionaron el sesgo productivista de las políticas de restitución. La Mesa de Incidencia ha enfatizado que “La tierra no es solo para producir; es también memoria, afecto, lugar de cuidado y de resistencia”, afirmaba una integrante de ASODEMUC (Entrevista lideresa, Bogotá 2013). Esta mirada apunta a la desmercantilización de la restitución y la inscribe en una lógica del derecho a la tierra como un derecho a habitar el territorio desde el cuidado y la reciprocidad. En tercer lugar, La Mesa ha urgido a la URT y el Ministerio del Interior sobre la necesidad de crear protocolos de protección con enfoque de género, argumentando que “sin garantías de seguridad no hay restitución posible” (Entrevista a lideresa ANUC-UR, Bogotá 2014). Esta demanda introduce una lectura en la que la violencia no se entiende solo como un efecto del conflicto, sino como parte constitutiva de un orden territorial patriarcal y capitalista que se resiste a perder control sobre el territorio a través de desplegar violencias contra las mujeres (Segato, 2016). En cuarto lugar, la Mesa problematiza el alcance del enfoque de género, señalando que este tiende a homogeneizar la categoría “mujer rural” sin reconocer las múltiples intersecciones entre clase, etnia, edad y orientación sexual que determinan las desigualdades en el acceso a la tierra. En palabras de una lideresa afrodescendiente: “Nosotras no somos iguales, no todas tenemos las mismas tierras ni los mismos dolores” (Entrevista lideresa FENSUAGRO, 2013).

La Mesa no se limitó a exigir derechos en clave liberal, también fue a disputar los sentidos mismos de la reparación, la propiedad y el territorio. Las mujeres rurales han mostrado que la restitución no puede reducirse a devolver parcelas, sino que implica reconstruir mundos. No se necesitan únicamente reformas legales, sino la posibilidad de acceder a la tierra, para sostener la vida en medio del despojo y de convertir la pérdida en potencia política. En este sentido, la Mesa ha afirmado que la restitución de tierras no debe concebirse únicamente como una medida de reparación individual, sino como una oportunidad histórica para desmontar las causas

estructurales de la inequidad en el acceso y control de los recursos productivos. En una de las entrevistas, una lideresa de ANMUCIC insistía: “Si la restitución se hace bien, si se les devuelve la tierra a las mujeres y se les apoya para quedarse, eso cambia todo: cambia la forma de producir, de decidir y hasta de vivir en el campo” (entrevista lideresa ANMUCIC, Bogotá 2013).

### ***El enfoque de género en la Reforma Rural integral***

En noviembre del 2012 se iniciaron oficialmente en La Habana las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. La reforma agraria se situó como eje de negociación dado que “la apropiación, el uso y la tenencia de la tierra han sido motores del origen y la perduración del conflicto armado” (CNMH, 2013: 21). Con el apoyo de ONU y la Universidad Nacional de Colombia, la Mesa de Negociación impulsó la realización del Foro “Política de Desarrollo Agrario Integral. Enfoque Territorial”, el cual fue el escenario en el que diversos sectores (campesinos, indígenas, afros, mujeres, gremios y empresarios) presentaron propuestas para ser tenidas en cuenta en la negociación. Las propuestas pueden organizarse en cuatro grupos. En el primero convergen las que conciben la reforma agraria, como una acción integral y transformadora, la que debe pasar de la redistribución de la tierra a incorporar políticas estructurales de desarrollo rural. En el segundo grupo convergen planteamientos en torno a una política efectiva de redistribución diferenciada, que asegure el acceso a la tierra para mujeres rurales, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinos sin tierra, reconociendo las desigualdades históricas en el régimen de propiedad. El tercero se centra en la suspensión de los megaproyectos extractivos y de la “locomotora minera” y la priorización de la soberanía territorial. Y, en el cuarto, se concentran las exigencias de una política de formalización de la propiedad rural que garantice la titulación y legalización de los derechos de dominio. En este mismo escenario, la Mesa de Incidencia, a través de su intervención titulada “Las mujeres en el mundo rural: gestoras de esperanza, dignidad, libertad y por la paz”, insistieron en que la inequidad en el acceso a la tierra no solo es consecuencia de la persistencia de órdenes de género en las zonas rurales o de las violencias del conflicto que exacerban la inequidad, debe entenderse como parte de un entramado estructural donde el patriarcado y el capitalismo se coimplican. Desde esta perspectiva, exigieron una reforma agraria feminista y territorial, capaz de subvertir tanto la concentración de la propiedad como las lógicas patriarcales que sustentan el orden agrario.

Posteriormente, en 2013, la ANMUCIC junto con otras organizaciones de mujeres, constituyeron la “Cumbre Nacional de Mujeres y Paz”.<sup>5</sup> Esta es una “fuerza colectiva y diversa de organizaciones y plataformas de mujeres, con presencia territorial y nacional, unidas con el propósito de incidir en la construcción de la paz en Colombia” (Muñoz y Ramírez, 2014: 3), y se propone presionar a la Mesa de Negociación para que integre a las mujeres a las conversaciones sobre la paz. En octubre del 2013 se desarrolló la I Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, en la que la Mesa de Incidencia lideró el debate y la construcción de aportes para la “Política de Desarrollo Agrario Integral”. Se insistió sobre la urgencia de llevar a cabo la reforma agraria integral y la asignación del “50% de las tierras a las mujeres rurales” (p. 57). También, se insistió en la urgencia de crear “figuras y mecanismos jurídicos que tengan en cuenta un enfoque diferencial y de género en la aplicación de la Ley 1448 y en la reparación y restitución de tierras” (p. 58).

La presión de las mujeres tuvo como resultado la inclusión en 2013 de dos plenipotenciarias en las conversaciones entre el Estado y las FARC-EP y la creación en 2014 de la Subcomisión de Género. Esto fortaleció la legitimidad del proceso y permitió incorporar las experiencias y saberes de las mujeres en la construcción de los acuerdos. Asimismo, la Subcomisión consolidó el enfoque de género como eje del Acuerdo Final, al demostrar que la paz sostenible depende de transformar las estructuras patriarcales que sostienen la guerra y la exclusión rural. Esta instancia convocó a delegadas de las organizaciones de mujeres del país, entre ellas a la presidenta de ANMUCIC, quien fungió como representante de la Mesa. Su participación fue estratégica. El objetivo era avanzar en el posicionamiento de las demandas de las mujeres rurales en la agenda de la política agraria de la paz. En este contexto, se identificó el “Acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones con los hombres” como uno de los 8 ejes para la incorporación del enfoque de género en el “Acuerdo”.<sup>6</sup> En esta línea, las propuestas se decantaron en una serie de medidas afirmativas que fueron incluidas en el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz: redistribución y el acceso prioritario a la tierra para mujeres rurales sin tierra o con tierra insuficiente; la formalización y garantía de sus derechos de propiedad; la restitución y reparación integral de las víctimas del despojo; la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en los espacios de decisión y resolución de conflictos territoriales; y la producción de información desagregada que permita visibilizar las desigualdades estructurales y

---

<sup>5</sup> Iniciativa de Mujeres por la paz, Ruta Pacífica de las Mujeres, Casa de la Mujer, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, LIMPAL, Mujeres, Paz y Seguridad y Mujeres por la Paz.

<sup>6</sup> Algunos de los ejes fueron: Garantía de los DESCA, Promoción de la participación, Medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres, Verdad, justicia y reparación, y garantías de no repetición, entre otros.

orientar políticas públicas con enfoque diferencial. Estas medidas se prevén como correctivas de la injusticia distributiva y de la injusticia de reconocimiento (Fraser, 2003).

### ***La incidencia de las mujeres rurales en el posacuerdo***

En 2014 se creó la Plataforma de Incidencia Política de las Mujeres Rurales, conformada por más de 800 organizaciones de todo el país y se constituye en un escenario plural, en el que convergen organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, cooperativas de productoras, entre otras. En 2015, esta organización participó en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, en el que se incluyó la creación de la Dirección de Mujer Rural, formalizándose mediante Decreto 2369 de 2015.

Desde 2016, se desarrolla un trabajo de articulación entre la Dirección y la Plataforma. Un primer resultado fue la formulación y ratificación de la Ley 1900 de 2018 mediante la cual se incorpora el enfoque de género en la adjudicación de baldíos. Esta norma modifica el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, estableciendo que las mujeres rurales mayores de 16 años, sin tierra o con tierra insuficiente, pueden ser adjudicatarias de baldíos, de manera individual o conjunta. Esto representa un hito para la justicia agraria con enfoque de género, en tanto los baldíos constituyen un eje estratégico para avanzar en la redistribución de la tierra y en la garantía del derecho a la propiedad rural. Como señala la ANT (2024), su adjudicación tiene el propósito de “promover la democratización de la propiedad”, decisión avalada por la Corte Constitucional mediante Sentencia SU-288 de 2022, en la que se establece que la adjudicación de baldíos no busca garantizar la propiedad privada como fin en sí mismo, sino impulsar la inclusión social y económica de la población rural mediante la distribución equitativa de los recursos productivos.

Este proceso adquirió una relevancia política singular. No se trataba únicamente de acceder a un bien material, sino de disputar los criterios mediante los cuales el Estado define quiénes son sujetas legítimas de la reforma agraria. Tal como subrayó una de las lideresas de la Plataforma en entrevista, “las mujeres tuvimos que aprender a mirar los baldíos con lentes de género, a entender que ahí también se juega la justicia” (Entrevista, 2020). En ese sentido, la presión ejercida por las organizaciones para incorporar medidas afirmativas evidencia una forma de acción colectiva que no se limitó a intervenir un texto legal, sino que buscó transformar las estructuras de decisión que históricamente han reproducido la desigualdad en la distribución de la tierra, cuestionando la neutralidad del derecho y ampliando el sentido mismo de la ciudadanía agraria.

Posteriormente, en 2025 se aprobó la Ley 2462 de 2025 o nueva Ley de Mujer Rural.<sup>7</sup> Fue impulsada por la Dirección de Mujer Rural y la Plataforma<sup>8</sup> y resultó de un proceso participativo plural y territorializado. Audiencias públicas en distintos departamentos del país y mesas de trabajo en las que participaron instituciones gubernamentales, organizaciones de mujeres rurales, agencias de cooperación internacional y actores del movimiento social, se constituyeron en la principal estrategias para avanzar en la formulación. En el plano legislativo, el proyecto fue impulsado por congresistas aliados, con el respaldo de la bancada campesinista y del partido Comunes, mientras que organizaciones como Dejusticia acompañaron el proceso mediante litigio estratégico y asesoría jurídica.<sup>9</sup>

La norma refuerza el principio de acceso preferencial para mujeres jefas de hogar o en situación de vulnerabilidad social y económica, en coherencia con lo establecido en los Acuerdos de Paz, lo que supone reconocer la Reforma Rural Integral como marco articulador de la política de género en el campo. Otro aspecto central fue el reconocimiento de la economía del cuidado como hecho constitutivo de ocupación o posesión de tierras (artículo 9). Siguiendo a Federici (2013), esto implica desplazar la noción de “trabajo productivo” para reconocer las labores de cuidado como prácticas que sostienen la economía agraria. De igual manera, el artículo 15 dispone que el Sistema Nacional de Reforma Agraria deberá considerar las dinámicas de concentración de la tierra propias de cada territorio y el lugar de las mujeres en la estructura de tenencia de la tierra, lugar que está condicionado por la convergencia de estructuras de opresión (género-racial-etario, entre otros).

La formulación y aprobación de esta ley son resultado de la movilización territorial e interlocución institucional. Un factor clave fue el liderazgo de la Dirección de Mujer Rural, instancia que facilitó los canales de diálogo entre las organizaciones y el Ministerio de Agricultura. Esta disposición permitió que los procesos de incidencia trascendieran la lógica de la demanda social y se convirtieran en espacios de coproducción de política pública, donde las organizaciones participaron activamente en la redacción de los artículos, en la definición de prioridades y en la concertación con las agencias estatales. Desde la mirada de Álvarez (2014),

---

<sup>7</sup> En el artículo 1, se establece como objeto de la Ley “adoptar medidas legales de acción, políticas públicas específicas y programas de apoyo financiero y técnico, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres rurales, campesinas, de la pesca en todos sus modalidades, priorizando aquellos de bajos recursos económicos, de tal modo que posibiliten el goce y el ejercicio pleno de sus derechos”.

<sup>8</sup> Previamente la Mesa de Incidencia Política, había señalado las limitaciones estructurales de la Ley 731 de 2002, denunciando que esta surgió como un instrumento sin capacidad real de transformar las desigualdades históricas que enfrentan las mujeres rurales.

<sup>9</sup> Centro de estudios jurídicos y sociales en Colombia.

esta forma de acción política muestra que la agencia feminista no se ejerce únicamente en la resistencia al Estado, sino también en su apropiación estratégica y en la transformación de sus lenguajes institucionales desde adentro.

## **Conclusiones**

La incidencia política de las mujeres rurales por el derecho a la tierra en Colombia es un proceso sostenido de poder colectivo, el que se ha desplegado en un campo político marcado históricamente por la desigualdad de género, las violencias y la concentración de la propiedad. Esta, lejos de reducirse a la interlocución con el Estado o al reclamo sectorial, se configura como una práctica política situada, interseccional y territorializada, de largo aliento, que ha transformado los modos de hacer política. Estamos hablando de una incidencia de carácter coalicional, donde las mujeres rurales logran articular una pluralidad de voces —campesinas-indígenas-afrodescendientes,-pescadoras-mineras-artesanas— bajo una identidad política común. La creación de espacios como la Mesa y la Plataforma evidencia un ejercicio de convergencia de movimientos que, sin homogeneizar la diferencia, construye una agenda colectiva de derechos. Esta articulación, que reconoce la diferencia como potencia política, encarna lo que Segato (2016) ha denominado una pedagogía de la política desde lo comunitario, donde el saber situado y la experiencia vital se transforman en criterios de acción pública.

Esta no se limita a la movilización social, sino que se extiende hacia los espacios de decisión, los procesos normativos y los escenarios internacionales de cooperación. El proceso de formulación de las leyes 731 de 2002 y 2462 de 2025 ilustra este rasgo: la Mesa y la Plataforma articuladas con instancias estatales y actores de la cooperación internacional lograron transformar una demanda social en iniciativa legislativa. Esta práctica, que podría entenderse como una forma de “diplomacia feminista de base”, muestra la capacidad de las mujeres rurales para disputar los marcos del poder institucional sin perder su anclaje comunitario. La incidencia de las mujeres rurales se sostiene en diagnósticos, propuestas y argumentos jurídicos que nutren los debates legislativos y las políticas agrarias. En este sentido, su acción es epistemología práctica, donde el saber, la experiencia y la lectura crítica del derecho se combinan para crear una forma de “experticia política situada” (Haraway, 1995). Desde este lugar, el derecho a la tierra deja de ser una categoría técnica y se resignifica como derecho a la vida digna y a la reproducción comunitaria de los territorios. La interseccionalidad es otro componente estructurante de esta incidencia política. Las organizaciones han puesto en evidencia que la desigualdad en el acceso a la tierra no afecta a todas las mujeres por igual. Al visibilizar estas diferencias, se introduce una lectura compleja de las injusticias agrarias, que integra las relaciones de clase/etnia/género. Este énfasis interseccional redefine la noción misma de “mujer rural”, desplazándola de una

categoría administrativa a una categoría política y relacional, que articula diversidad y desigualdad.

Cabe destacar que en los distintos momentos analizados la incidencia política de las mujeres rurales ha experimentado transformaciones significativas. En sus primeras expresiones, estuvo anclada en la movilización colectiva y en la disputa por el reconocimiento dentro de organizaciones agrarias mixtas y espacios institucionales profundamente masculinizados. Con el paso del tiempo, y particularmente a partir de los años noventa, se observa un tránsito hacia formas más complejas de acción política, que incorporan el uso estratégico del lenguaje de los derechos, la producción de conocimiento propio y la participación en escenarios normativos y de formulación de política pública. Más recientemente, esta incidencia se ha consolidado como una práctica multiescalar que articula lo territorial, lo institucional y lo transnacional.

No obstante, persisten continuidades fundamentales. La centralidad del cuerpo-territorio como eje de la lucha, la necesidad de disputar estructuras agrarias profundamente desiguales y la articulación entre experiencia vivida y acción política han permanecido como elementos constitutivos de esta incidencia. Estas continuidades se explican, en gran medida, por la persistencia de las condiciones estructurales que han históricamente limitado el acceso de las mujeres a la tierra —la concentración de la propiedad, el carácter patriarcal de las instituciones agrarias y las violencias asociadas al conflicto armado—, pero también por la capacidad de las mujeres rurales de construir una praxis política anclada en la vida cotidiana, que se adapta, se reconfigura y se proyecta en distintos escenarios sin perder su raíz territorial.

## Referencias

### *Normativa*

- Congreso de la República de Colombia. (1988). Ley 30 de 1988. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 160 de 1994. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 731 de 2002. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1900 de 2018: Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2025). Ley 2462 de 2025: Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1995 de 2015. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 2369 de 2015. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2008). Auto 092 de 2008. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia SU-288/22. Corte Constitucional de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Auto 092 de 2008*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1988). Ley 30 de 1988. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 160 de 1994. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 731 de 2002. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1900 de 2018: Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2025). Ley 2462 de 2025: Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1995 de 2015. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 2369 de 2015. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Auto 092 de 2008. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia SU-288/22. Corte Constitucional de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Auto 092 de 2008*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.

## Bibliografía

Álvarez, S. E. (2014). Para além da sociedade civil: Reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, (43), 13-56. <https://doi.org/10.1590/0104-8333201400430013>

CARE Internacional. (2014). *Manual de Incidencia de CARE International*. Ginebra. Care Internacional.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. CNMH.

Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz y ONU (2016). *Foro: Política de Desarrollo Agrario Integral. Enfoque Territorial. Informe y balance general*. Bogotá: ONU Colombia.

Céspedes-Báez, L. (2010). La violencia sexual en contra de las mujeres como estrategia de despojo de tierras en el conflicto armado colombiano. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 273-304.

Cockburn, C. (2009). *Mujeres Ante la Guerra: Desde Donde Estamos Mujeres Ante la Guerra: Desde Donde Estamos*. Barcelona: Editorial Icaria.

Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2008). *Primer informe de verificación presentado a la Corte Constitucional*. Bogotá. CODHES.

De Certeau, M. (1996). *La invención de lo cotidiano. Vol. 1: Artes de hacer*. México. Universidad Iberoamericana.

Deere, C. D. y León, M. (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Estrada Álvarez, J. (2016). *Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada: Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Fajardo, D. (2002). *Situación y perspectivas del desarrollo rural en el contexto del conflicto armado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero: Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños.

- Fraser, N. (2003). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition and participation. En N. Fraser & A. Honneth (Eds.), *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange* (pp. 7-109). New York: Verso.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*. Madrid: Traficante de Sueños.
- FORPIDEH (2008). *Guía metodológica para la incidencia en políticas públicas*. Tegucigalpa: USAID.
- Fundación Popol Na. (2006). *Manual de incidencia política. Cuatro pasos para la incidencia política*. Fundación Popol Na.
- Gutiérrez, M. (2000). *Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Rural: Informe final de consultoría*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Guzmán, D. y Chaparro, S. (2013). *Restitución de tierras y enfoque de género*. Bogotá. Dejusticia.
- Haraway, D. (1985). *Ciencia, "Cyborgs" y Mujeres. La reinención de la naturaleza*. Valencia: Cátedra.
- Hartsock, N. C. M. (1983). The Feminist Standpoint: Developing the Ground for a Specifically Feminist Historical Materialism. En Harding, S. & Hintikka, M.B. (Eds.), *Discovering Reality*. Synthese Library, vol. 161. Springer.
- Ibáñez, A. M.; Moya, A. y Velásquez, A. (2006). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Kay, C. (2001). Reflections on rural violence in Latin America. *Third World Quarterly*, 22(5), 741-775.
- LeGrand, C. (1986). *Frontier expansion and peasant protest in Colombia, 1850-1936*. University of New Mexico Press.
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia.
- Meertens, D. (2000). El futuro nostálgico. Desplazamiento, terror y género. *Revista Colombiana de Antropología*, 315. Bogotá: ICANH.
- Meertens, D. (2003). *Ensayos sobre tierra, violencia y género. Hombres y mujeres en la historia rural de Colombia 1930-1990*. Bogotá: CES. UNAL
- Meertens, D. (2016). Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(2), 45-71.
- Mesa de Mujer y Conflicto Armado. (2000). *Una década de violaciones a los derechos humanos de las mujeres*. Bogotá: Mesa de Mujer y Conflicto Armado.
- Mohanty, C. T. (2003). *Feminism Without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*. Duke University Press.
- Morris, C.; Bautista, A. y Dávila, J. (2020) *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Bogotá: Editorial Dejusticia.
- Muñoz, M. (2014). *Cumbre Nacional de Mujeres y Paz. Sistematización*. Bogotá. ONU.
- Ospina, C. (1998). *Para empoderar a las Mujeres*. Bogotá: IICA
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.

- Suarez, N. (2009). *Política mujer rural en Colombia. Una aproximación analítica desde la perspectiva de género*. Quito: FLACSO.
- WOLA. (2005). *Manual para la facilitación de los procesos de incidencia política*. Washington. WOLA.