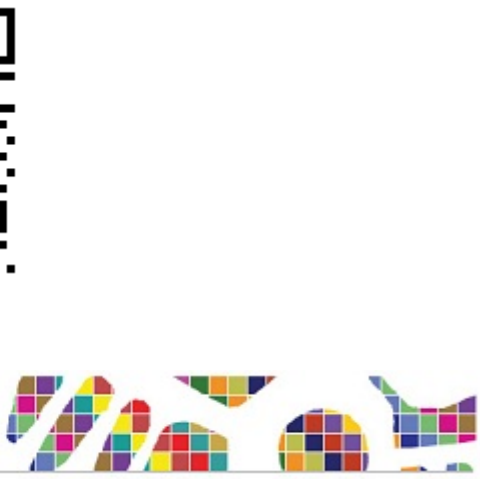
Zonas de reservas campesinas : elementos introductorios y de debate	Titulo
Ordóñez Gómez, Freddy - Autor/a;	Autor(es)
Bogotá	Lugar
ILSA, Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos	Editorial/Editor
2012	Fecha
	Colección
Tenencia de la tierra; Concentración de tierras; Conflictos de tierras; Campesinado; Planes de desarrollo; Desarrollo sostenible; Colombia;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20170808044426/pdf_305.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
http://biblioteca.clacso.edu.ar

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Zonas de RESERVA CAMPESINA

Elementos introductorios y de debate

ISBN: 978-958-8341-43-9

Coordinación editorial:
Diana Patricia Sánchez G.
ILSA

Textos:
Freddy Ordóñez Gómez
ILSA

Diseño, ilustración y diagramación:
Marcela Vega

Impresión:
Gente Nueva editorial

Esta publicación es un subproducto del convenio de asociación 0625 del 31 de octubre de 2011 que tuvo como objeto aunar recursos técnicos y financieros y coordinar acciones entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (Ilsa) que conlleven a la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina del municipio de Cabrera (liderada por el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca, SINPEAGRICUN), prevista en el proyecto de ordenamiento productivo, protección regularización de tierras a nivel nacional, como el plan de trabajo concertado con las organizaciones de la región. En la elaboración de los primeros documentos base para la elaboración de esta cartilla colaboró Leidy Johanna Silva, a quien Ilsa expresa su gratitud.

Impreso en Bogotá
Marzo-abril de 2012

incoder
instituto colombiano de desarrollo rural

ILSA
INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA UNA SOCIEDAD Y UN DERECHO ALTERNATIVOS

SINPEAGRICUN
Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca – Cabrera

Contenido

Presentación 5

El campesinado y el problema de la tierra 7

La concentración de la tierra 7

La apertura económica como agudización del problema agrario 9

El fracaso de la reforma agraria de mercado 10

La propuesta de las zonas de reserva campesina 15

El origen en los derechos reivindicados 15

El origen en las luchas campesinas 17

La formalización legal de las ZRC en la Ley 160 de 1994 y en su reglamentación. 19

La reglamentación de la figura y el debate suscitado 22

La puesta en marcha y el recorrido de las Zonas de Reserva Campesina 27

Las ZRC constituidas y en proceso de constitución 27

La ZRC de Cabrera 33

Proyecto Piloto de ZRC: aprendizajes y retos 36

Periodo 2002 – 2010, entre la estigmatización y una propuesta de nuevo marco legal 39

Las Zonas de Reserva Campesina en el momento actual: Gobierno de Juan Manuel Santos, retos y amenazas 42

Bibliografía 50

Presentación

Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) constituyen una figura jurídica cuyos objetivos son la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, la eliminación de su concentración y el acaparamiento de tierras baldías, la adquisición o implantación de mejoras, el fomento de la pequeña propiedad campesina y la prevención de la descomposición de la economía campesina del colono y la búsqueda de su transformación en mediano empresario. Aunque aparecen en la vida normativa nacional en el año 1994, son resultado de los diversos procesos de exigibilidad política emprendidos por campesinos y colonos, en el marco de los cuales surge la idea original de la figura, que con el tiempo se complejiza y logra su formalización.

La constitución y delimitación de la ZRC de Cabrera se logra en el año 2000 y constituye una herramienta de suma importancia para lograr los cambios que en materia de ordenamiento territorial, ambiental y de la propiedad requieren los habitantes de la región; sin embargo, que las ZRC sean efectivamente un catalizador de las transformaciones reclamadas por el campesinado cabreruno por décadas, dependerá del nivel de apropiación que la comunidad logre frente a este figura, frente a su historia, sus potencialidades, pero también sus retos; al punto de convertirse en forjadores en la práctica de la continuidad, vigencia y fortalecimiento de la figura de las ZRC.

Como contribución con este proceso de necesaria apropiación, Ilsa, el Incoder y Sinpeagricun presentan la publicación *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*, en la que se recogen planteamientos básicos frente a los antecedentes, proceso de formalización y retos de la figura, así como las particularidades de la ZRC de Cabrera y que pretende servir como herramienta de debate, formación y acción para los procesos organizativos interesados en apropiar y dar continuidad de sus luchas a través de esta figura.

Reconocimiento especial debe hacerse a las bases y directivos del Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca (Sinpeagricun), por insistir en la necesidad de elaborar y publicar un trabajo de este tipo, pero sobre todo por el papel de liderazgo que han asumido en la constitución y desarrollo de la ZRC de Cabrera; esperamos que mantengan su iniciativa y persistencia. Así mismo, invitamos a los diversos procesos organizativos de Cabrera a conformar un liderazgo colectivo para el fortalecimiento de esta figura que constituye un logro del movimiento campesino cabreruno y sumapaceño.

El campesinado y el problema de la tierra

La concentración de la tierra

En Colombia el tema de la tierra ha estado presente de manera medular en la construcción de la república. Algunos autores sostienen que las veinticinco guerras nacionales y alrededor de 60 regionales, que se dieron en los pasados 185 años y que generaron una gran movilidad poblacional, estuvieron relacionadas con la confrontación de esquemas de acumulación y desarrollo económico diferentes, estrechamente relacionados con la concentración de la tierra y el papel de lo rural, al punto que, los procesos de acaparamiento de tierras por medios ilícitos, como la usurpación, fueron comunes en las guerras civiles, y se dieron con la aquiescencia y tolerancia de las autoridades, quienes "mediante la gestión de rábulas y leguleyos, han cohonestado el despojo, lo cual es una herencia colonial" (Patiño, 2002).

Con la finalización del siglo XX, llega una nueva carta constitucional, la Constitución Política de 1991. Pese a que esta se presentó como la inserción nacional dentro del constitucionalismo moderno e implicó la concepción de Colombia como un *Estado Social de Derecho,* destacándose la estipulación de un amplio catálogo de derechos y mecanismos para su protección, no reconoció expresamente al campesinado como sujeto de derechos. Es así como *"la Constitución de 1991, que reconoció derechos fundamentales de las comunidades indígenas y afrocolombianas,*

fue incapaz de identificar los derechos campesinos" (Mondragón, 2002), al punto que no figuran en ésta acciones afirmativas para el campesinado, no se les reconoce la tenencia y propiedad de la tierra –individual o colectiva–, ni la posibilidad de construcción de territorios. El campesino como sujeto figura una sola vez en la Carta equiparándose a éste con el trabajador agrario, lo que se puede entender como una precaria presencia, o si se quiere exclusión, del marco constitucional.

Por su parte, Rocío Rubio Serrano destaca que al campesinado no se le incluyó dentro de las poblaciones vulnerables que requieren medidas afirmativas para alcanzar la igualdad material, "a pesar de ser parte de la sociedad rural y una de las víctimas del conflicto armado interno. A la población campesina no se le consagró en la Constitución de manera positiva o afirmativa como población vulnerable" (Rubio, 2002). Lo anterior permite dimensionar por qué la violencia ha podido ejercerse con tal magnitud sobre el campesinado, particularmente en dos sentidos: uno, violación a sus derechos humanos y dos, sobre sus bienes patrimoniales y tierras.

Como se ha indicado, el campo ha sido el escenario de la confrontación armada y desde allí ha salido el grueso de las más de cuatro millones de personas internamente desplazadas -desde mediados de la década del ochenta a la fecha-, hecho que va unido al abandono forzado y el despojo de bienes, presentándose, de un lado, el desplazamiento forzado y el despojo como consecuencia del conflicto y, por otro, el conflicto como consecuencia de la necesidad de desplazar y despojar; es decir, en Colombia "no solo hay desplazados porque hay guerra, sino especialmente hay guerra para que haya desplazados" (Mondragón, 2002).

El campesinado y las comunidades afrodescendientes e indígenas han sido obligados a abandonar sus tierras y territorios, que bien pueden llegar a representar ocho millones de hectáreas, situación de la que se benefician empresarios nacionales

y transnacionales, de la economía legal e ilegal, y el mismo Estado. Para el caso nacional, esto ha sido llamado *acumulación mediante la guerra* (Mondragón, 2010) y ha permitido *configuraciones no campesinas de lo rural*, adecuando "el campo a la nueva interrelación entre el latifundio especulativo y la inversión transnacional en infraestructura, especialmente vías de comunicación e industrias extractivas, agrícolas o forestales" (Mondragón, 2008a).

Según la tercera encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010), en el periodo comprendido entre 1980 y julio de 2010 el total de hectáreas despojadas u obligadas a dejar en abandono corresponde a 6,6 millones, cifra equivalente al 12,9% de la superficie agropecuaria del país. Por otra parte, un informe publicado por Acción Social e Indepaz, soportado en cifras oficiales, afirma que la cantidad de tierra abandonada por desplazamiento forzado es igual a 8`056.978 hectáreas, según registros estatales de los últimos quince años (Acción Social - PPT, 2010).

La apertura económica como agudización del problema agrario

A la situación anterior se suma que a partir de la década de los noventas el campo colombiano sufrió las consecuencias de la llamada "apertura económica", es decir el ingreso del país al juego del capitalismo neoliberal, lo que implicó un giro en el tema agropecuario[1] y la ampliación de la importación de alimentos, importación que se ha incrementado desde entonces, siendo particularmente destacable el caso de los cereales y las carnes, alimentos fundamentales de la dieta.

Entre 1991 y el año 2001, se ha presentado una duplicación del aporte de los alimentos importados al total suministrado diariamente per cápita: de 10,1 a 19,6% entre 1991 y 2001; y fueron más elevados los porcentajes por grupos de alimentos: 50,5% en los cereales; 42% en aceites y grasas y 60,5% en leguminosas (Varón, Díaz y Donado, 2008).

[1] El giro en el tema agropecuario se centraría en la reducción de la intervención del Estado en el sector, en beneficio del mercado, lo que lleva a que el sector agropecuario sea tratado en condiciones de igualdad respecto a otros sectores de la economía. Lo anterior según Bejarano, citado por España (2001), sería parte del paradigma neoliberal que en los noventa se dio en los países emergentes, marco que presupone la integración de la agricultura en la orientación económica global, compartiendo las mismas reglas de juego con los demás sectores.

Las importaciones de alimentos evidencian las implicaciones de ***la construcción territorial del capital***, que llevan a ***desterritorializar*** a las poblaciones campesinas, afrodescendientes e indígenas, proceso en el que median violaciones a sus derechos fundamentales.

El fracaso de la reforma agraria de mercado

En este marco es en el que desde 1994 rige la Ley 160, en la que se presenta, como parte del desarrollo de la política de tierras, la necesidad de una mayor iniciativa por parte de los aspirantes a poseer tierras y de los beneficiarios de la norma, de igual forma se propone en el marco normativo, la creación de experiencias piloto. La ley inicia invocando los preceptos constitucionales que refieren al deber estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (artículo 64 de la Constitución Política), pero, seguidamente, evidencia que los procedimientos orientados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica y la dotación de tierras a campesinos se efectuarán mediante el apoyo en los procesos de adquisición de predios **promovidos por ellos mismos**, a través de crédito y subsidio directo (Artículo 1).

La función institucional se orienta en la Ley 160, en relación con el acceso a la tierra de los campesinos, a: (i) entrega de subsidios para compra de tierras; (ii) ser facilitador en procesos de compraventa entre campesinos y propietarios; (iii) adquirir tierras, mediante negociación directa o mediante expropiación, exclusivamente en determinados casos; (iv) adjudicar la propiedad de terrenos baldíos; y (v) la determinación de ZRC. Según Kalmanovitz y López (2006), "en el nuevo marco legal, el papel que se le confiere al Incora es el de facilitar las negociaciones basándose en el mercado para llevar a cabo las transacciones. De esta forma, se contempla dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad por medio del mercado de tierra".

En el año 2010 el relator especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, se pronunció sobre el tema de las reformas de la tenencia de la tierra, indicando que los debates y propuestas se han orientado a dos vertientes, en primer lugar, la reforma agraria centralizada o dirigida por el Estado, efectuada mediante la adquisición de tierras por parte del Estado compensadas a precios por debajo del mercado, y en segundo lugar, la reforma agraria descentralizada, basada en criterios de mercado y en el principio de un comprador voluntario y un vendedor voluntario. Frente a las dos modalidades, afirma que la primera ya no es tan común hoy en día, primando la segunda, ya que desde el decenio de 1990, se ha observado una tendencia hacia la reforma agraria basada en el mercado, como lo demuestran programas como el proyecto Cédula da Terra, puesto en marcha en el Brasil durante el período 1996-2001 y renovado desde entonces; el programa colombiano elaborado conforme a la Ley 160 de 1994 sobre la reforma agraria; el Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Sudáfrica, puesto en marcha en 1994; el proyecto de desarrollo de tierras rurales de base comunitaria en Malawi; y el plan de transferencia voluntaria de tierras en Filipinas (Naciones Unidas, 2010b).

El relator, en el citado informe, es claro al señalar que estas políticas que llamaremos ***reforma agraria de mercado***, como la colombiana, no son las más adecuadas para resolver las desigualdades de acceso a la tierra y por el contrario en algunos casos han llevado a nuevos procesos de concentración de tierras.

Los desarrollos posteriores de la ley no han sido los mejores, puesto que se han reducido el número de hectáreas adquiridas por el Estado y los procesos realizados a través de las figuras de expropiación y de extinción de dominio no han sido significativos, ni se han traducido en beneficio para el campesinado. Las cifras de los resultados de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010) así lo demuestran; de igual forma, se debe señalar que la normatividad no contrarrestó la concentración de la tierra, la cual se vino incrementando, de la mano de lecturas sobre lo rural aún más orientadas en clave del capitalismo global, resaltándose el caso de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural[2]. En nuestro país, la concentración en la tenencia de la tierra se evidencia en un coeficiente de Gini cercano al 0,8 y en las cifras sobre propiedad: en el año 2000, las fincas menores de tres hectáreas correspondían al 1,7% de la superficie y pertenecían al 57,3% de los propietarios, en tanto que para las fincas de más de 500 hectáreas estos porcentajes eran del 0,4% y 61,2%, respectivamente (Fajardo, 2002b). Por su parte, Mondragón

[2] La Ley 1152 de 2007 fue la iniciativa agraria del gobierno Uribe Vélez, fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-175 de 2009, su contenido era marcadamente productivista, enmarcada en la globalización de la agricultura, la alimentación y la economía, presentaba una clara tendencia hacia la reducción de la función estatal, enfatizaba y fomentaba la iniciativa privada, carecía de desarrollos hacia los sectores más vulnerables del campo, vulneraba los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y era el hito en el proceso de construcción de un modelo territorial rural del capital. Esta apuesta se sumaba a otras que venían dándose durante este gobierno como el Decreto 1300 de 2003, la Ley 791 de 2002, la Ley 1182 de 2008 y la Ley 1377 de 2010 (declarada inconstitucional mediante sentencia C-685 de 2011) que pretendían cambios en las configuraciones de la ruralidad colombiana.

(2010a) manifiesta que "la propiedad de la tierra se acumula en manos de 2.000 propietarios: 500 familias que tienen más de la mitad de la tierra registrada en propiedad privada".

Las cifras sobre vocación y uso del suelo evidencian de manera contundente la forma en que se privilegia el latifundio ganadero por encima de la producción agrícola de alimentos, fortaleciendo la tesis de despojo de tierras a campesinos con finalidad pecuaria. En Colombia, de 10,4 millones de hectáreas aptas para producción agrícola se usan únicamente 4,2 millones, cantidad que equivale escasamente al 40%; por otra parte, los suelos en el país aptos para ganadería representan 10,2 millones de hectáreas, encontrándose en uso, actualmente 41,7 millones de hectáreas, es decir un 400%, cuatro veces más, que la tierra con vocación ganadera.

La magnitud de las cifras sobre uso y vocación del suelo, así como las que tienen que ver con inversión minera y monocultivos, deben obligatoriamente ser comparadas con las dos millones de hectáreas ofertadas por el Presidente Santos para reparar a las víctimas del desplazamiento y el despojo y con el millón de hectáreas baldías a adjudicar a campesinos en el Gobierno de Santos Calderón, según las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*.

Los planteamientos sobre el tópico agrario en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo se centran en la necesidad de mejorar el acceso de los hogares rurales a activos productivos y en su integración en condiciones justas y competitivas al mercado" (DNP, 2011). En lo que sería la búsqueda de la inserción total del campo colombiano en el sistema agrario capitalista.

A pesar de lo anterior, hoy en día buena parte de la producción de alimentos está en manos de los pequeños productores campesinos[3], aunque preocupa la implementación de medidas como los tratados de libre comercio, TLC`s, con Estados Unidos y la Unión Europea. En el caso del TLC con los Estados Unidos, un estudio de Garay, Barberi y Cardona (2010) señala que: "un conjunto importante de bienes agropecuarios producidos en Colombia –en el que Estados Unidos tiene una capacidad importante de exportación, derivada entre otros de los subsidios que otorga a sus productores– sería el más afectado con el TLC, en consideración a que la eliminación de los aranceles traería como consecuencia una reducción de los precios internos recibidos por los agricultores colombianos y un incremento en las importaciones".

[3] Véase Forero (2010).

Adicionalmente, con la importación de alimentos se ha presentado una evidente reducción de áreas destinadas a ciertos cultivos, por un lado, porque son traídos del exterior, pero también porque buena parte de las tierras pasan a ser dedicadas a cultivos exportables.

En síntesis, se puede observar cómo las políticas gubernamentales de reforma agraria no se han orientado a la redistribución de la tierra sino que su base principal ha sido la titulación de baldíos, lo que refleja el poco o nulo interés de los gobiernos de turno por solucionar la inequitativa distribución de la tierra, imperando la lógica de mercado en los procesos de reforma agraria, recayendo –para los últimos años- la responsabilidad del proceso en el aspirante a ser beneficiario de la política. De otra parte, se ha venido desarrollando desde mediados de los 80s un proceso de contrarreforma agraria en el cual, mediante el ejercicio de la violencia paramilitar y la complicidad del Estado, campesinos titulares de derechos sobre predios fueron despojados de ellos o en su defecto obligados a abandonarlos. Durante este periodo de tiempo no fue el Estado el que entregó tierras a los campesinos, sino el que permitió que a estos se las quitaran.

Aunado a esto se tiene que el campesinado es víctima de los procesos de transformación que se viven en el campo colombiano, cuyos rasgos principales han sido la concentración de tierras, vía violaciones a derechos humanos de la población campesina; el despojo; la confrontación armada y el desplazamiento forzado. A ello se une la 'descampesinización` del campo y la implementación de configuraciones no campesinas de lo rural: agroindustria, economías extractivas minero-energéticas, ganadería extensiva e infraestructura para el capital, así como la ejecución de agriculturas orientadas a los mercados externos y la importación de alimentos básicos en la dieta (pérdida de soberanía y seguridad alimentarias), en lo que desde 1936[4] ha sido el interés de la clase dirigente de implementar el capitalismo en la ruralidad nacional y claramente configura un proceso de desterritorialización campesina.

Pese a esta situación lo anterior, el campesinado es factor fundamental en la producción interna de alimentos, sus luchas y apuestas organizativas han tenido incidencia en la definición de lineamientos de las políticas del sector rural, tal es el caso de la figura de las Zonas de Reserva Campesina, consagrada en la Ley 160 de 1994, y cuyo origen está ligado a los procesos de exigibilidad de la tierra y el territorio.

[4] Año en que se expide la Ley 200 sobre régimen de tierras.

La propuesta de las zonas de reserva campesina

El origen en los derechos reivindicados

Las comunidades campesinas colombianas y sus organizaciones han adoptado la figura de las **Zonas de Reserva Campesina, ZRC**, como el instrumento más adecuado para garantizar sus derechos, especialmente al territorio, a la tierra y a la seguridad jurídica de su tenencia.

A pesar de la precariedad del marco constitucional en materia de derechos e invisibilizar al campesinado, las organizaciones campesinas se lo han apropiado para sus reivindicaciones, particularmente para el caso de las ZRC, han sido diferentes los enunciados constitucionales que han servido para exigir la figura[5]:

[5] Sobre el marco constitucional véase: España (2010, 51-57).

MARCO CONSTITUCIONAL FIGURA JURÍDICA ZRC	
Artículo 2º	Consagra la garantía de los principios y derechos como fines esenciales del Estado.
Artículo 7º	Señala el reconocimiento y protección estatal de la diversidad étnica y cultural de la Nación.
Artículo 8º	Indica la obligación estatal de proteger las riquezas naturales de la Nación.
Artículo 11	El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte
Artículo 13	Todas las personas nacen libres e iguales.
Artículo 25	Reconoce el trabajo como derecho de especial protección del Estado.
Artículo 51	Todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna
Artículo 58	Referido a la función social de la propiedad, a la cual es inherente una función ecológica.
Artículo 60	Indica la promoción estatal a la propiedad.
Artículo 64	Referido al deber del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, las condiciones para la producción y la garantía de sus derechos económicos, sociales y culturales con el fin de mejorar sus ingresos y calidad de vida a los campesinos.
Artículo 65	Referido al carácter prioritario de la producción de alimentos y las garantías de protección por parte del Estado.
Artículo 66	Referido a las condiciones especiales para el crédito agropecuario.
Artículo 79	Consagra el derecho a un ambiente sano.
Artículo 80	Indica las responsabilidades estatales en materia de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales y en materia de prevención y control del deterioro ambiental.

Fuente: elaboración propia. Hacemos relación sólo al marco consitucional relacionado con los principios consitutucionales y derechos humanos.

Bajo este marco constitucional y, claro está, bajo postulados del derecho internacional de los derechos humanos, las organizaciones campesinas han planteado la figura de la ZRC, aunque, sus inicios obedecieron a momentos de las luchas agrarias anteriores a la misma Constitución de 1991.

El origen en las luchas campesinas

Las ZRC aparecen en la vida normativa nacional en la Ley 160 de 1994, en el capítulo XIII "Colonización, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial" y se ha reglamentado como figura a través del Decreto 1777 de 1996, del Acuerdo 024 de 1996 y Acuerdos de la Junta Directiva del Incora. En la ley y sus desarrollos, la figura se entiende como una herramienta para delimitar la propiedad de la tierra, y estabilizar a campesinos y colonos en zonas de amortiguación de parques naturales y reservas forestales (España, 2001), siendo así concebida en su origen como una estrategia productiva y ambiental (Fajardo, 2000).

Es necesario señalar que la propuesta surge de procesos de exigibilidad política del derecho a la tierra por parte de colonos y pequeños propietarios, siendo así la figura de las ZRC una idea de las comunidades campesinas, que se fue complejizando hasta llegar a ser parte de la Ley 160 (Ortiz et al., 2004).

Puede señalarse que el origen de las ZRC se remonta al año 1985, cuando se dan las primeras discusiones entre el Gobierno y las comunidades rurales con la finalidad de avanzar en procesos de ordenamiento territorial y búsqueda de alternativas a la forma en que se efectuaba la ocupación del territorio, la colonización[6] y la expansión de la frontera agrícola (Ortiz et al., 2004). En ese año:

[6] De acuerdo con Hurtado (2000): La colonización es definida como "el establecimiento relativamente reciente en un área de una población con un nuevo sistema de asentamiento", este tipo de inmigración genera nuevos patrones culturales de poblamiento, nuevas relaciones con el medio ambiente, diferentes estructuras económicas y sociales. Estas son unas de las características que se deben tener en cuenta para catalogar una inmigración como colonización.

> El Inderena y las juntas de acción comunal del bajo y medio Caguán firmaron un acuerdo para la implementación de un primer intento de ordenamiento ambiental territorial y de recursos naturales para la extracción sostenible de recursos del bosque, madera, fauna y flora, y para el manejo sostenible de la pesca, bajo un esquema de asignación a productores individuales y dentro de un contexto de desarrollo regional. Infortunadamente, el proceso de implementación del acuerdo se vio interrumpido por la ruptura del proceso de paz iniciado por el gobierno de Belisario Betancur (Ortiz et al., 2004).

Un referente más actual de las ZRC, se encuentra relacionado directamente con el campesinado localizado en el Parque Natural Serranía de la Macarena, quienes querían, entre otros, la titulación de sus predios, el acceso a políticas sociales, créditos y asistencia técnica (Fajardo, 2002a). Por su parte, el gobierno Barco (1986-1990) mediante el decreto 1989 de 1989, adelantaba la delimitación del Área de Manejo Especial de La Macarena. Es así como el antecedente fáctico de la figura se dio esta la región, específicamente, a partir de que campesinos en

> La cuenca del río Duda, entre la Cordillera Oriental y la Serranía de la Macarena, [...] quisieron avanzar en el ordenamiento y estabilización del territorio [...] para este efecto propusieron al entonces gerente general del Incora, Carlos Ossa, que les titulara la tierra en medianas extensiones a cambio de su compromiso de preservar los bosques y demás recursos naturales existentes. Esta propuesta fue incluida en la Ley 160 de 1994, capítulo XIII, con la denominación de Zonas de Reserva Campesina (Fajardo, 2002a).

En su momento, la propuesta reivindicaba la lucha contra el latifundio que históricamente ha afectado al campesinado y a las economías campesinas en el país. El planteamiento actual de las organizaciones campesinas recoge esta reivindicación.

Es así como, el desarrollo casi paralelo de dos realidades: la movilización de los colonos sobre San José del Guaviare exigiendo garantías de estabilidad en el territorio, la necesidad de frenar el avance de la colonización sobre el Parque Nacional Natural Serranía de La Macarena y los cultivos de uso ilícito, y el establecimiento de un acuerdo colonos-Estado frente al realinderamiento de la reserva, la legalización de su ocupación y el establecimiento de topes a la acumulación de tierras para aliviar la presión ejercida por el latifundio, constituyó el contexto social, político y ambiental de la figura de la zona de reserva campesina.

La formalización legal de las ZRC en la Ley 160 de 1994 y en su reglamentación.

La Ley 160 de 1994, surge durante el mandato de César Gaviria Trujillo (1990 – 1994), gobierno que se caracterizó por ser el que desplegó el neoliberalismo y la llamada apertura económica en Colombia, bajo el sofisma de "revolución pacífica", que en el caso particular de la actividad agropecuaria, como anteriormente se referenció, implicó la entrada del sector agropecuario al régimen de las leyes del mercado.

La normatividad, a pesar de contener lo que sería la modernización del sector rural de acuerdo con a los desafíos del mundo económicamente globalizado, no tuvo mayor discusión en el legislativo, por lo que la figura de la ZRC, no fue objetada en su momento, sino durante su reglamentación e implementación.

La Ley 160 presenta en la ZRC una figura de regulación ambiental y de la propiedad, específicamente orientada a evitar la concentración de la tierra en áreas de colonización, no obstante, no se podría señalar que la figura en sí es una modalidad de redistribución de la tierra, pero sí, que es un freno al latifundio, particularmente en las zonas de baldíos y de especial manejo ambiental.

Los aspectos centrales consignados en la ley 160 son:

Artículo 1º:

Establece la Zona de Reserva Campesina, como figura preferencial para fomentar la pequeña propiedad rural, regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación –de la mano de la titulación a campesinos de escasos recursos-, en el marco de la conservación ambiental y de los recursos naturales y el ordenamiento territorial.

Artículo 79:

Define como propósitos fundamentales para los procesos de colonización, presentes y futuros, desarrollados por el Incora[7] la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de las tierras baldías, así como fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir la descomposición de la pequeña economía campesina del colono.

Plantea el ordenamiento de la propiedad en función de la corrección de los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y la creación de condiciones para la consolidación de la economía de los colonos.

Artículo 80:

Indica que son Zonas de Reserva Campesina las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del Incora, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.

Especifica que a través de reglamentación se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, UAF, el número de éstas que podrán tenerse en propiedad, así como los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán cumplir y acreditar los ocupantes de estas zonas. Con el fin de garantizar la limitación a la propiedad privada en estas zonas, el INCORA procederá a adquirir o expropiar las superficies que excedan los límites permitidos.

[7] Hoy Incoder.

Plantea que la acción estatal en estos territorios estará orientada hacia la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, y su participación en instancias de planificación y decisión del orden regional.

Artículo 81:

Indica que "*las Zonas de Colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías son Zonas de Reserva Campesina*" , lo cual presenta al campesinado como población preferente para la titulación de los baldíos de la Nación[8].

Artículo 84:

Obliga la participación de los Alcaldes, así como de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos, de los municipios en los cuales se constituyan zonas de reserva campesina, en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de colonización.

[8] Frente a esto, los artículos 82 y 83 señalan una excepción: las Zonas de Desarrollo Empresarial, las cuales se establecen igualmente en baldíos, buscando a través de la inversión de capital el aumento de la producción agropecuaria, dentro de criterios de racionalidad, eficiencia y protección del ambiente. Estas zonas de desarrollo empresarial, son implementadas por empresas especializadas del sector agropecuario y forestal.

La reglamentación de la figura y el debate suscitado

Después de la promulgación de la Ley 160 de 1994, para la regulación de la figura se necesitó de la presión ejercida por las denominadas marchas cocaleras de 1996, realizadas fundamentalmente en los departamentos de Caquetá, Sur de Bolívar, Putumayo, Cauca y Guaviare, a través de las cuales campesinos, colonos y obreros de la hoja de coca, se oponían a las restricciones de comercialización de insumos para el procesamiento de la hoja de coca y a las fumigaciones aéreas que afectaban gravemente su única alternativa económica, los cultivos de pancoger y pastos. Una de las exigencias de los marchantes consistía precisamente en que el gobierno nacional reconociera la importancia de la ZRC como alternativa de desarrollo para estas regiones marginadas de inversión social, reglamentando y procediendo a su creación, propósitos y desarrollo, lo cual finalmente se logra a través de la expedición del Decreto 1777 de 1996 (Fajardo, 2000).

Esta exigencia hecha, podía interpretarse como el origen de la relación entre ZRC y sustitución de cultivos de uso ilícito, relación que después pasa a constituirse en un propósito central de la figura desde la perspectiva de las organizaciones y comunidades campesinas que la impulsarían.

Una interpretación de la norma llamada de ***orden amplio***, defendida por las organizaciones campesinas, el profesor Alfredo Molano y el Instituto Sinchi, concebía la figura como una estrategia de ordenamiento territorial que debía ser adoptada en cualquier parte del territorio nacional en donde predominara la economía campesina, con el fin de protegerla del avance del latifundio y abrir paso a la construcción de un patrón de estructura agraria más equitativo.

La interpretación de la norma realizada por la *postura amplia* parte de entender que la figura es aplicable a cualquier región del territorio colombiano, en donde sea necesario realizar un proceso de ordenamiento rural en defensa de la economía campesina y la pequeña propiedad. Para esta posición, la definición de la figura se plasma en el enunciado del artículo 80: *áreas geográficas determinadas por la Junta Directiva del INCORA teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales,* lo que permite su aplicación sin las restricciones defendidas por la interpretación de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). De hecho, se plantea que la incorporación de la ZRC al marco normativo agrario tiene sentido precisamente en la medida en que la figura logre constituirse en "aquellas zonas donde la alta concentración de la propiedad territorial aconsejaría que se procediera a una restricción en el tamaño de las propias unidades agrícolas familiares, UAF, al igual que de los predios que queden comprendidos dentro de la delimitación de las zonas de reserva específicas"[9].

En consecuencia, esta perspectiva plantea que el Artículo 81 hace referencia concreta a las zonas de colonización y de predominio de baldíos, para las cuales se propone la figura de zona de reserva campesina como prioridad de ordenamiento de la propiedad rural, sin que por esto sea necesario circunscribirla de forma exclusiva a éstas regiones.

El Decreto 1777 de 1996 fue proclive a los planteamientos de esta tesis, al involucrar al campo de aplicación de la ZRC, además de las zonas de colonización y predominio de baldíos, las zonas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, *limitación* y ordenamiento de la propiedad rural, así como las zonas de amortiguación del área de Sistemas de Parques Nacionales Naturales. Inclusive en el decreto se contempla como una excepción la posibilidad de realizar la sustracción de un área de reserva forestal que haya sido intervenida por el hombre.

No obstante el poder de los grandes propietarios, la fuerza de los campesinos se impuso y el Instituto Colombiano de la Reforma

[9] Frente al debate ver España (2001)

Agraria (Incora) expidió el Acuerdo 024 de 1996, logrando brindar mayores herramientas para la aplicabilidad de la figura.

El Decreto 1777 de 1996, como se ha señalado, reglamenta el Capítulo XIII de la Ley 160, en lo relativo a las ZRC. El decreto mantiene la definición de la ZRC de la Ley 160 de 1994, enfatizando en que las Zonas se constituirán y delimitarán por la Junta Directiva del Incora, en zonas de colonización, en regiones donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales. De igual forma, las ZRC podrán comprender zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales y en casos excepcionales, para la conformación de una ZRC se podrá sustraer un área de Reserva Forestal que se encuentre intervenida por el hombre.

La norma también indica que el objeto de la figura es "fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas" (Decreto 1777 de 1996, artículo 1).

Dentro de los que se señalan como objetivos de las ZRC se tienen: (i) Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país; (ii) Evitar corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica; (iii) Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en la zonas respectivas; (iv) Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos; (v) Crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política; (vi) Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural; y finalmente, (vii) fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.

Finalmente es imperativo señalar que el decreto estipula las entidades gubernamentales que financiarán o cofinanciarán planes, programas y actividades en las ZRC, y delega la coordinación de las políticas del Estado en las ZRC, a los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Posteriormente la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, expide el Acuerdo No. 024 de 1996[10], en este se reiteran la procedencia y los objetivos de las ZRC que exponen la Ley 160 y el Decreto 1777. Este Acuerdo presenta las excepciones de áreas y regiones para la constitución de ZRC siguientes: (a) Las comprendidas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales; (b) Las establecidas como reservas forestales, salvo los casos a que se refiere el parágrafo 2º del artículo 1º del Decreto 1777 de 1996; (c) En los territorios indígenas, según lo previsto en los Artículos 2º y 3º del Decreto 2164 de 1995; (d) Las que deban titularse colectivamente a las comunidades negras, conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993; (e) Las reservadas por el Incora u otras entidades públicas, para otros fines señalados en las leyes; y (f) Las que hayan sido constituidas como Zonas de Desarrollo Empresarial.

El acuerdo estipula el trámite administrativo a surtir para la selección, delimitación y constitución de las ZRC, destacando el carácter concertado del proceso. En el mismo sentido, reafirma el carácter concertado del Plan de Desarrollo Sostenible, con punto central en la audiencia pública, la cual tiene como fin "explicar a la comunidad las ventajas de la reserva campesina, discutir las objeciones y recomendaciones que se formulen respecto de la propuesta de selección y el plan de desarrollo sostenible y concertar las actividades, programas e inversiones que deberán realizarse por las entidades públicas y privadas y las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos" (Artículo 8).

[10] Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

El acuerdo destaca también los requerimientos para la adjudicación de tierras en el interior de la ZRC, la finalidad y limitación de estas. Por otra parte, es importante el aspecto referido a la caracterización de los proyectos agrosostenibles, los cuales combinarán los componentes de conservación, manejo, control y aprovechamiento de los recursos naturales, infraestructura, pancoger, producción limpia, educación ambiental, comercialización y servicios, de acuerdo con los lineamientos del respectivo plan de desarrollo sostenible.

Finalmente, se presenta como importante el contenido del artículo 14, que abre la posibilidad de evaluación y seguimiento del mismo, incluyendo en dicho procedimiento a las organizaciones campesinas, "con el objeto de agilizar y perfeccionar las estrategias y mecanismos del proceso de selección y constitución de las zonas de reserva campesina" (Acuerdo 024 de 1996, artículo 14).

Este cuerpo normativo fue el que se mantuvo vigente durante el periodo de implementación del proyecto piloto de ZRC y durante la constitución de diferentes zonas en el país.

La puesta en marcha y el recorrido de las Zonas de Reserva Campesina

Las ZRC constituidas y en proceso de constitución

Desde su consagración hasta el momento se han constituido formalmente seis ZRC, específicamente entre los años 1997 y 2002[11]. Estas se ubican en los límites de la frontera agropecuaria, en regiones altamente afectadas por la dinámica de la confrontación armada y ausentes de la presencia estatal. La mayoría de éstas fue solicitada de forma directa por procesos de organización campesina, que veían en la figura una alternativa frente a las problemáticas socioeconómicas que enfrentaban, una fórmula de sustitución de cultivos de uso ilícito y una estrategia de contención de la dinámica violencia como característica de estos territorios.

[11] Las principales bases bibliográficas para la construcción de este apartado son la información suministrada en la evaluación del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC), realizada en 2004 por la Universidad Javeriana, en lo correspondiente a las zonas que hicieron parte del mismo, y en la presentación oficial realizada por Incoder a las organizaciones campesinas durante el mes de noviembre de 2010.

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA CONSTITUIDAS

ZRC	Resolución de constitución	Extensión (Has)	Territorio que abarca	Número de habitantes	Organización
Guaviare	Resolución Nº 054 del 19 de noviembre de 1997	469.000	Municipios de Calamar, El Retorno y San José del Guaviare	38.000	Cooperativa Multiactiva Agropecuaria del Guavaire (Cooagroguaviare)
Pato-Balsillas (San Vicente del Caguán, Caquetá)	Resolución Nº 055 del 18 de diciembre de 1997	145.155	Inspecciones Balsillas y Guayabal	7.500	Asociación Municipal de Colonos de El Pato (Ancop)
Sur de Bolívar (Municipios de Arenal y Morales)	Resolución Nº 054 del 22 de junio de 1999	29.110	Municipios de Arenal y Morales	3.500	Asociación de pequeños productores de la ZRC de Morales (Asoreserva) Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)
Cabrera (Provincia de Sumapaz-Cundinamarca)	Resolución 046 del 7 de noviembre de 2000	44.000	Municipio de Cabrera	5.300	Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca (Sinpeagricun)
Bajo Cuembí y Comandante (Puerto Asís –Putumayo)	Resolución Nº 069 del 18 de diciembre de 2000,	22.000	Cuatro veredas de las inspecciones de Bajo Cuembí y Comandante	4.700	
Valle del río Cimitarra (Magdalena Medio)	Resolución 028 del 10 de diciembre de 2002.	184.000	Dos municipios del nordeste antioqueño: Yondó y Remedios; y dos municipios del Sur de Bolívar: Cantagallo y San Pablo.	35.810	Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC)

> La del Valle del Río Cimitarra fue la última ZRC declarada y la más corta en términos de periodo de activación legal (cuatro meses), pues fue suspendida a través de la Resolución 046 del 10 de abril de 2003 del INCORA. La decisión, según la entidad, obedeció a que algunas autoridades, gremios y comunidades de los municipios de Yondó, Cantagallo, Remedios y San Pablo, manifestaron su inasistencia a la Audiencia Pública del 188 de agosto de 2002, por la presunta falta de garantías y mostraron preocupación por la no canalización y utilización de los recursos de manera correcta (Incoder, 2011).

El argumento para la suspensión fue percibido como una apuesta más de los intereses económicos, políticos y criminales de la región, al desconocimiento de la propuesta campesina de cambio en el modelo regional de desarrollo y territorial: "sectores políticos y económicos regionales, con estrechos vínculos con el paramilitarismo, promovieron una comunicación a la junta directiva del Incoder atacando la ZRC y a la ACVC como la organización campesina impulsora" (Acvc y Cahucopana, 2009, Oct.).

En el año 2011, mediante el Acuerdo 240 del 22 de febrero, el Consejo Directivo del Incoder levantó la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución 028 de 2002, toda vez que, los argumentos invocados para la suspensión de la ZRC, no se ajustaban a la realidad, ya que se surtió un amplio proceso de participación en la constitución de la zona y su Plan de Desarrollo, tanto de parte de las comunidades, como de entes territoriales, entidades públicas y privadas regionales (Incoder, 2011).

Junto con las demás ZRC, el proceso organizativo de la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra fue fuertemente perseguido a través de medios legales e ilegales.

Pese a la persecución de las organizaciones impulsoras de las ZRC existentes y de la figura misma, diversas organizaciones campesinas de distintas regiones del país se motivaron a solicitar ante el Incora la constitución de ZRC en sus regiones. El Incora impulsó y acompañó procesos avanzados en el departamento de Boyacá y los municipios de Fortul (Arauca) y La Macarena (Meta), que no alcanzaron a constituirse plenamente, e impulsó una política de capacitación a las organizaciones y comunidades campesinas de los departamentos de Cauca, Tolima, Meta, Antiguo Caldas, Atlántico y Cundinamarca.

Sin embargo, la iniciativa de consolidar una política de ZRC como principal estrategia de defensa del territorio y desarrollo rural integral que en ese momento impulsaba el Incora cambio radicalmente en la administración de Álvaro Uribe Vélez, que liquidó la posibilidad de avanzar en el reconocimiento de estas regiones, llegando a, como se indicó, suspender la ZRC del Valle del Río Cimitarra.

Algunas organizaciones campesinas adelantaron los respectivos procesos para la formalización de las Zonas, pero según los procesos organizativos, el gobierno incumplió una serie de acuerdos estipulados con el campesinado, los cuales se remontan a inicios de la primera década del Siglo XXI, es así como las comunidades deciden "ejercer el legítimo derecho a organizarse, autodeterminarse y defender su territorio a través de acuerdos internos sin necesidad de una aprobación oficial. Durante años estas ZRC han operado y ejercido su autonomía sobre el territorio bajo su visión territorial y participativa" (Anzorc, 2011).

De acuerdo con la información suministrada por el Incoder a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y a la documentación de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc, 2011), quedaron pendientes las solicitudes de constitución siguientes:

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA EN PROCESO DE CONSTITUCIÓN

ZRC	Fecha de solicitud	Estado de la solicitud
Región Lozada-Guayabero	4 de octubre de 2001	Debido a la situación de orden público en la región no se realizó la audiencia pública, quedando sin formalizarse la constitución de la zona. Las comunidades han operado como ZRC de hecho.
Municipio de Curití, provincia Guanentá y de una subregión ubicada sobre la margen izquierda del río Chicamocha.	16 de septiembre de 2000	Solicitud institucional avalada por el gerente regional del INCORA, sin avanzar después de este punto.
Municipio de San Bernardo (Cundinamarca)	16 de mayo de 2004	Aprobada por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, cuenta con el Plan de Desarrollo Sostenible, pero después no presentó mayores avances.

Región del Catatumbo (Norte de Santander)	11 de agosto de 2011	Mediante la resolución No. 2060 del 11 de agosto de 2011 del Incoder se inició el trámite administrativo para la selección, delimitación y constitución de la zona, de 365.865 has correspondientes a 339 veredas. La Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat) con apoyo técnico de la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (Calcp), elaboraron el Plan de Desarrollo Sostenible, socializado en el Tarra (Norte de Santander) el día 30 de marzo de 2012. El PDS se encuentra en proceso de ajuste para ser presentado ante el INCODER en procura de la aprobación definitiva de la ZRC ante el Consejo Directivo.
Bajo Ricaurte (Boyacá).	Febrero de 1998	Solicitud hecha por ocho alcaldes de la región, se construyó y aprobó el Plan de Desarrollo Sostenible. Sólo quedo pendiente la aprobación de la Junta Directiva del INCORA, último requisito del trámite.
Región de Ariari-Güejar-Cafre municipio de Puerto Rico (Meta)	11 de agosto de 2011	Mediante la resolución No. 02059 del 11 de agosto de 2011 del Incoder, se inició el trámite administrativo para la selección, delimitación y constitución de la zona, en un total de 35.187 has. distribuidas en 15 veredas. Agrogüejar, la organización campesina que lidera el proceso con el apoyo de Parques Nacionales, la Unión Europea y el Incoder, socializó en marzo del 2012 un primer borrador del Plan de Desarrollo Sostenible, ante el Consejo Municipal de Desarrollo Rural de Puerto Rico. Se disponen a presentarlo ante la comunidad y las instituciones en la audiencia pública, prevista para el sábado 5 de mayo de 2012.
Sumapaz (Localidad 20 de Bogotá D.C.)		Recibió la aprobación de viabilidad oficiada por el INCODER en respuesta a la petición que presentó la comunidad. El proceso de constitución se adelanta a través de un convenio de cooperación firmado por el Distrito Capital e Ilsa, y cuenta con el acompañamiento del Incoder. No se encuentra delimitada, ni se tiene promedio determinado de habitantes aún.

Municipios de Fortul (Arauca), Ituango (Antioquia) y regiones del nordeste y bajo cauca (Antioquia) la Mojana (Sucre)		En estas zonas se alcanzaron a realizar solicitudes formales sin lograr mayores avances respecto del trámite, con alto desconocimiento desde la institucionalidad del avance de los procesos organizativos en la región.
Municipios de Inzá, Totoró, Paéz Itaibe, Caloto, Corinto y Miranda (Cauca)		Se han constituido como ZRC de hecho direccionadas por diferentes procesos organizativos del campesinado.
Cesar: Municipios de Pailitas, Curumaní, Chiriguaná, y Chimichagua.		El Incoder evaluó la petición de constitución por parte del Ministerio de Agricultura. Se le dio un margen de espera, por cuanto no está contemplada en el Plan de Acción 2012. Avanza en el estudio de sustracción de Ley 2º. El INCODER ha llevado a cabo dos visitas técnicas. Su extensióm asciende a 127.473 has. y no se cuenta con promedio determinado de habitantes aún.
Montes de María 1.	Resolución de inicio 189 de febrero de 2011	Tiene una extensión de 254,680 has. Reúne 11 municipios de los departamentos de Sucre y Bolívar: María La Baja, San Juan Nepomuceno, El Carmen de Bolívar, San Onofre, San Jacinto, Ovejas, Los Palmitos, Chalán, Colosó, Tolú Viejo y Morroa. Su PDS actualmente se encuentra en revisión ante el Incoder.
Montes de María 2.	Resolución de inicio 189 de febrero de 2012	Tiene una extensión de 49.509 has. Reúne 4 municipios del departamento de Bolívar: El Guamo, San Juan Nepomuceno, Zambrano y Córdoba. Su PDS actualmente se encuentra en revisión ante el Incoder.

El ejercicio de constitución de ZRC de hecho, se fundamenta en los procesos campesinos que se han apropiado de la naturaleza de la figura, construyen un territorio y buscan caminos alternativos para el avance de los planes de desarrollo sostenible. Si bien no están legalmente constituidas, durante muchos años ante la desidia del gobierno las ZRC han existido como un ejercicio legítimo de construcción territorial alternativa.

La ZRC de Cabrera

Los antecedentes de su constitución

La creación de la ZRC de Cabrera se remonta a la larga tradición de lucha del movimiento campesino colombiano por una reforma agraria integral, por la solución estructural al conflicto social y armado y por la construcción de una forma de producción agrícola y pecuaria alternativa, que posibilite la vida digna para los cultivadores y que garantice la seguridad y la soberanía alimentarias.

En la defensa de dichas reivindicaciones, el papel del campesinado de la provincia de Sumapaz ha sido notable. Desde la segunda década del Siglo XX, este ha dado muestras de su capacidad organizativa y movilizadora, el movimiento campesino encabezado por Eufrosina Molina en contra de la titulación de tierras a latifundistas que ni siquiera las habían ocupado, y que declaró el año 1916 como "año de sublevación contra los latifundistas" constituyó una primera muestra de ello. Las ligas campesinas de los años los veintes y treintas (Mondragón, 2002) y el sólido proceso de organización agraria encabezado por Juan de la Cruz Varela y por Erasmo Valencia de la mano inicialmente de la organización de colonias agrícolas (Palacios, 2011) y posteriormente, de la resistencia a los desmanes de la policía chulavita, son dos ejemplos más que destacables.

El movimiento campesino de la provincia del Sumapaz, por su vehemencia y persistencia histórica en la defensa de las reivindicaciones de los agricultores y la construcción de una propuesta alternativa de sociedad, ha resultado inspirador para las luchas por la tierra y por la reforma agraria en las demás regiones del país.

Los actuales habitantes del municipio de Cabrera son herederos históricos de este legado. En su momento, vieron en la figura de ZRC una herramienta fundamental para dar continuidad a dichas luchas, por lo que emprendieron el proceso de constitución de la ZRC de Cabrera, esfuerzo que dio sus primeros frutos con la formalización y delimitación de la zona, pero que no finaliza allí, sino que se constituye en un importante motor para la continuidad de la lucha por lograr la garantía de sus derechos.

La constitución de la ZRC de Cabrera

La formalización de la ZRC de Cabrera constituye una muestra de reconocimiento de dicha tradición de lucha del campesinado de la provincia de Sumapaz en general y del cabreruno en particular, el hecho que uno de los motivos para su

constitución haya sido la existencia de una "comunidad local con un reconocido grado de organización" (Resolución No. 046, 7 de noviembre de 2000, p.2) da cuenta de ello. Además de esta, otras de las razones consideradas para su constitución fueron, su ubicación en zona de amortiguamiento del Parque Nacional Natural del Sumapaz, es decir, en un ecosistema con condiciones ambientales estratégicas como lo es el paramuno, por lo que resulta una zona clave para el abastecimiento de agua tanto de Bogotá, como de los municipios vecinos; el predominio en su área de la economía campesina, condición que hoy se sigue manteniendo; la existencia de elevados índices de pobreza[12]; y, la consideración de la existencia de una necesidad de iniciar un proceso de ordenamiento de la propiedad en la región.

Como parte integrante del su proceso de constitución, se construyó participativamente el primer Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC, que fue socializado y aprobado a través de la Audiencia Pública, realizada el 12 de agosto de 2000 en el casco urbano del municipio de Cabrera.

En dicha audiencia participaron -previa convocatoria de la Gerencia General del Incora- la Alcaldía Municipal, delegados del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC), la Universidad de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional (CAR), el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, y las organizaciones campesinas e integrantes de la comunidad interesados en la constitución de dicha zona; en total, participaron 495 personas entre campesinos y funcionarios (Resolución No. 046, 7 de noviembre de 2000).

La delimitación de la ZRC establecida por la resolución mencionada, identifica la zona de reserva con el área del municipio de Cabrera, localizado en el departamento de Cundinamarca e integrante de la provincia de Sumapaz. Esta cuenta con un área de 433 km^2, se ubica a una distancia de 144 km de la ciudad de Bogotá D.C y limita, por el norte con los municipios de Venecia y San Bernardo, por el oriente con Bogotá D.C. y con el departamento del Meta, por el sur con los departamentos del Huila, Tolima y Meta, y por el occidente con el departamento del Tolima. Su cabecera municipal se localiza a los 3º 59` de latitud norte con 74º 29` de longitud oeste.

[12] Para el año 2000, fecha de constitución de la ZRC de Cabrera, se estimaba que el 13,2% de la población se encontraba en condiciones de miseria, el 63% presentaba condiciones básicas insatisfechas y el 38,4% tenía un bajo nivel de calidad de vida (Resolución No. 046 del 7 de noviembre de 2000). Esta preocupante situación se sigue manteniendo e incluso se ha profundizado, como se ha evidenciado en el proceso de diagnóstico realizado para la actualización de PDS.

Los Planes de Desarrollo Sostenibles de la ZRC de Cabrera

Los Planes de Desarrollo Sostenible constituyen la base de la proyección ambiental, social, productiva y territorial de cada ZRC. En el municipio de Cabrera, el primer PDS se elaboró en el marco del PPZRC desarrollado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, y financiado a través de un préstamo del Banco Mundial correspondiente a la modalidad de aprendizaje e innovación, proyecto en el que además de la ZRC Cabrera participaron las ZRC Guaviare (compuesta por los municipios de Calamar, El Retorno y San José de Guaviare) y Pato-Balsillas (Caquetá).

Este plan define metas alrededor de los componentes socioeconómico, de fortalecimiento comunitario y ambiental; y proyecta programas y proyectos en las áreas de educación, salud, cultura, recreación y deporte, desarrollo comunitario, integración regional, producción y preservación ambiental. Su ejecución, también se desarrolló en el marco de dicho proyecto y fue evaluada a través de la evaluación externa del PPZRC desarrollada por el Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana durante el año 2003[13].

Durante los diez años que han transcurrido desde la realización de este primer plan, si bien hay realidades que se mantienen hay otras que se han modificado, por lo que durante los años 2011 y 2012, las diferentes ZRC, de la mano del Incoder emprendieron el proceso de actualización de sus PDS. Para efectos de la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Cabrera, el Instituto de Desarrollo Rural (Incoder) y el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (Ilsa) firmaron el 31 de octubre de 2011 el convenio 0625; proceso que a la fecha se encuentra en desarrollo y en el cual ha sido esencial el impulso del Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca (Sinpeagricun). La base de la construcción del Plan de Desarrollo Sostenible ha sido la participación de los campesinos cabrerunos, que representan dignamente la estirpe luchadora del campesinado de la provincia de Sumapaz. Para la ejecución del presente plan, se hace preciso el reforzamiento de los procesos organizativos de los pobladores de la ZRC, además del compromiso institucional tanto en la escala local y regional como en la nacional.

[13] Ver Ortiz, Pérez, Brieva & Muñoz (2004).

Proyecto Piloto de ZRC: aprendizajes y retos

De las seis ZRC constituidas, tres fueron apoyadas por el Programa Piloto de Zonas de Reserva Campesina, ejecutado desde 1998 hasta 2003. Las zonas beneficiarias de esta inversión fueron la reserva campesina de Guaviare y la de El Pato-Balsillas, que iniciaron sus labores con el arranque del proyecto, con posterioridad fue integrada la reserva campesina de Cabrera una vez se realiza su constitución en noviembre de 2000. Esta iniciativa de inversión fue denominada Proyecto Piloto para las Zonas de Reserva Campesina (PPZRC) y permitió la disponibilidad presupuestal para avanzar en la ejecución de los planes de desarrollo de las ZRC respectivas (Ortiz et al., 2004).

Sin embargo, su propósito central, mas allá de la ejecución de los planes, fue el desarrollo de una metodología replicable para la implementación de la figura en el territorio nacional. El objetivo del proyecto era "la formulación, aplicación, evaluación y ajuste de la metodología y procedimientos para la organización de reservas campesinas, a partir de la experimentación en tres de ellas, de manera que puedan ser replicables en un programa nacional" (Fajardo, 2000).

La ejecución del proyecto inicia en 1998, con un presupuesto total de 6.5 millones de dólares, de los cuales US$5 millones corresponderían al empréstito del Banco Mundial y US$1.6 millones serían la contrapartida puesta por el gobierno, valorizada especialmente en términos de los procesos de titulación de baldíos y la compra de tierras (MADR et al, 2003). El proyecto estaba integrado por tres componentes: gestión, desarrollo de las ZRC, y sistema de seguimiento y evaluación.

La implementación del proyecto inicia con la construcción de una metodología dirigida a identificar la mejor lógica institucional de abordaje, con participación directa de las comunidades campesinas a través de la elección de una organización comunitaria ejecutora. En el caso de Calamar, la organización seleccionada fue Cooperativa de Agricultores de Guaviare (Coagroguaviare), cooperativa de productores de la región; para la zona de El Pato la organización ejecutora fue la Asociación Municipal de Colonos de El Pato, AMCOP; y finalmente la organización elegida por las comunidades de Cabrera fue el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca (Ortiz et al., 2004).

El piloto de ZRC constituye una experiencia sin precedentes relacionada con el manejo de recurso públicos, en donde las organizaciones comunitarias demostraron

eficiencia en la ejecución presupuestal. Así mismo, a nivel local se avanzó en la consolidación de espacios para ejercicio participativo de la democracia.

En términos generales se resaltan tres elementos centrales que son necesarios destacar:

Fortalecimiento de la autonomía local

Las comunidades de base junto con sus referentes organizativos, a partir de un proceso horizontal de retroalimentación con el soporte técnico y profesional, desarrollaron y demostraron capacidad para asumir el proceso que implica la construcción de una ZRC.

Fortalecimiento del entorno institucional

La limitada presencia estatal en las zonas y la evidente descoordinación entre los niveles local, departamental y central gubernamentales, hace necesario iniciar un proceso de fortalecimiento del entorno institucional que garantice los apoyos requeridos para el desarrollo de la figura.

Fortalecimiento de la coordinación intersectorial

La estrategia de coordinación intersectorial planteada para el proyecto no funcionó más allá de constituirse en un lugar de diálogo y recomendaciones, pues no hubo real capacidad de ejecución (Ortiz et al., 2004).

Otros aprendizajes importantes, que señala la evaluación se relacionan con la dimensión integral de las zonas de reserva campesina, y por ende del PPZRC, que no se limitan al tema de la tierra. Así mismo, el uso de conocimientos locales permitió el desarrollo de un programa cercano a las necesidades y demandas de las comunidades de las zonas, logrando un nivel elevado de participación de éstas en la toma de decisiones.

Se resalta igualmente en el marco del carácter integral de las ZRC, la validación de las exigencias históricas del campesinado que, más allá de la titulación de la tierra, ha hecho énfasis en la necesidad de que el Estado garantice un conjunto de condiciones indispensables para el desarrollo territorial rural como la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la articulación a los mercados, actividades éstas que se desarrollaron en el marco del PPZRC demostrando la eficiencia de la capacidad productiva del campesinado.

No obstante los anteriores acumulados, el poco apoyo político y gubernamental recibido por el Programa de Zonas de Reserva Campesinas una vez terminada la ejecución del PPZRC, no ha permitido la réplica de la metodología y demás productos del Proyecto, lo cual ha imposibilitado avances significativos frente a sus propósitos. Una vez terminado el PPZRC, no se generaron espacios de concertación para la continuidad de las zonas apoyadas, y en menor medida se impulsaron reuniones con comunidades rurales para la constitución de nuevas.

Periodo 2002 – 2010, entre la estigmatización y una propuesta de nuevo marco legal

La posición de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez se orientó hacia la eliminación, en la práctica y en la vida legal, de la figura, lo que significó el estancamiento de ésta durante 8 años. Este estancamiento se tradujo en un componente que podría llamarse de orden *administrativo*, que tenía como elementos centrales la no creación de nuevas zonas, el abandono de los acumulados del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, PPZRC, y el cese de cualquier tipo de apoyo a la figura desde las instituciones gubernamentales. Un componente *represivo*, centrado en el debilitamiento de los procesos organizativos a través de una política sistemática de desplazamiento forzado, la estigmatización de las organizaciones campesinas, la judicialización de sus dirigentes, los asesinatos indiscriminados y la fuerte militarización de las zonas rurales del país, con fuerte énfasis en las delimitadas ZRC[14]. Y un tercer componente de orden *político-legal*, que implicó la formulación de la Ley 1152 de 2007, el Estatuto de Desarrollo Rural.

La tesis del gobierno Uribe Vélez, consistía en identificar las zonas de reserva, como "santuarios de la guerrilla", "nuevas zonas de despeje", "caguanes", haciendo un símil de las zonas de reserva constituidas con el antiguo territorio donde se desarrollaron los diálogos de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP. Esta equivalencia desarrollada por el anterior mandatario y sus más altos funcionarios, iba más allá de la retórica e implicó el desarrollo de los componentes administrativo y represivo, anteriormente enunciados, al punto que:

> El apoyo a la continuidad de la experiencia iniciada y el establecimiento de nuevas zonas sufrió un constreñimiento que dejó sin definir las solicitudes hechas por comunidades de Boyacá, Fortul (Arauca) y La Macarena (Meta). Incluso se hizo evidente una fuerte estigmatización de la figura materializada en la arbitraria suspensión de la del Valle del río Cimitarra y la judicialización de líderes de esta zona. En cada una de las zonas se vivieron los efectos (Méndez, 2011).

En consecuencia, no existió durante los ocho años un desarrollo real de la figura, más allá de los acumulados dejados por el PPZRC y los esfuerzos realizados por las propias organizaciones campesinas, para mantenerse *de facto* operando como

[14] El desarrollo del componente represivo contra los procesos campesinos contó con financiación estadounidense a través de los recursos aportados en el marco del Plan Colombia y el uso acostumbrado de estrategias legales e ilegales representadas en el binomio fuerzas militares y paramilitarismo.

Zonas. El compromiso gubernamental frente a las reservas en el periodo fue nulo, por fuera de los recursos ejecutados e invertidos en el marco del PPZRC no se han destinado partidas presupuestales significativas para el desarrollo de los planes de desarrollo sostenibles de cada una de las ZRC constituidas, y, como se indicaba, no se han apoyado los procesos de impulso a la constitución de nuevas ZRC.

Como consecuencia del repudio gubernamental frente a la figura, vía legislación se propuso restarle toda posibilidad a las ZRC, mediante el llamado Estatuto de Desarrollo Rural.

El Estatuto de Desarrollo Rural o Ley 1152 de 2007, que se impulsó en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, fue un declarado proyecto anticampesino. Para el caso particular de las ZRC significó la imposición de la visión de la SAC frente a los territorios objeto de la constitución de la figura, al establecer que las mismas serían estrategias utilizadas de forma exclusiva en las zonas de baldíos de la Nación (Ley 1152 de 2007, Artículo 88). Restringir la constitución de las reservas campesinas a estos territorios equivalía a la eliminación práctica de la figura ante la ausencia de territorios predominantemente baldíos, e impedía de plano su aplicabilidad en zonas de economía campesina establecidas en las cuales se hubieren impulsado proceso de titulación.

La visión mercantilista del tema baldíos se ve, por otra parte, en la regulación que la misma Ley planteaba de las Zonas de Desarrollo Empresarial, regulación que permitía la adjudicación de baldíos nacionales a sociedades y la venta de extensiones adicionales de terrenos (Ley 1152 de 2007, artículo 91).

Lo estipulado en el artículo 88 del Estatuto, implica, en palabras de Héctor Mondragón (2008b) que: "se rechazarán todas las solicitudes de campesinos propietarios que tratan de defenderse del desplazamiento forzado acudiendo a la figura de la reserva campesina".

A la luz del articulado de este Estatuto, el Incoder alcanzó a proyectar una nueva reglamentación para las ZRC especificaba que este figura sólo podía constituirse en territorios en la cuales existiera un predominio de 51% de tierras baldías de la Nación.

Sin embargo, esta reglamentación quedó archivada debido a la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007 realizada por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-175 de 2009, cuyo argumento central giró en torno a los vicios de forma derivados de la no realización de la consulta previa, exigida constitucionalmente, a comunidades indígenas y afrodescendientes de esta iniciativa legislativa antes de la radicación del proyecto de ley, ni durante el trámite de la misma en el Congreso. Si bien fueron elementos relacionados con su trámite, resultaban innumerables los argumentos para rebatir el contenido material inconstitucional de la ley.

De esta forma, retorna la vigencia de la Ley 160 de 1994. La reincorporación de su articulado operó de forma automática -aunque la sentencia no dio cuenta expresa de ello- para evitar la existencia de un absoluto vacío normativo en materia agraria. De esta forma, las ZRC conservaron el marco normativo inicial, que actualmente se encuentra en un proceso de revisión a nivel del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incoder, en perspectiva de la construcción gubernamental de una nueva iniciativa legislativa en materia de tierras y desarrollo rural. Este proceso de revisión ha revivido con menor polémica parte de los debates propios de la etapa de consagración legal y reglamentación de la figura a mediados de los años 90´s y ha generado nuevos, algunos de los cuales se desarrollarán a continuación.

Las Zonas de Reserva Campesina en el momento actual: Gobierno de Juan Manuel Santos, retos y amenazas

En el mandato de Juan Manuel Santos se ha presentado un cambio en el discurso gubernamental frente a la figura, al punto de que altos funcionarios de la administración, han señalado que estas "serían claramente un instrumento privilegiado de la política de tierras del gobierno de Santos" (Méndez, 2011), nuevo discurso que es necesario revisar críticamente y enmarcado dentro de lo que es la política agraria del gobierno.

Dentro del documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos* se propone como una de las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, al sector agropecuario y el desarrollo rural.

Las Bases del Plan, centran sus planteamientos sobre lo agrario en la necesidad de "políticas integrales para el desarrollo rural orientadas a mejorar el acceso de los hogares rurales a activos productivos y al mejoramiento de sus capacidades para aprovechar estos activos, de forma que puedan superar su condición de pobreza e integrarse en condiciones justas y competitivas al mercado" (DNP, 2011). El texto inicia con un diagnóstico que da cuenta del atraso del sector rural frente a otros sectores de la economía nacional, atraso que se incrementó, según las cifras que expone el mismo documento, durante el gobierno Uribe.

Llama la atención la lectura capitalista con la que se plantean y analizan las problemáticas identificadas en el documento para el campo[15]. De los elementos expuestos en el diagnóstico del sector y que alimentan el debate sobre las políticas agrarias en el país, pero que no son tratados en el texto a profundidad, son resaltables: (i) el silencio frente a los 18,1 millones de hectáreas carentes de vocación para uso ganadero, que actualmente están siendo usadas con este fin; (ii) el reconocimiento hecho a los altos costos de producción de cultivos, cuyo 40% va a dar a las manos de las empresas productoras de fertilizantes, semillas y plaguicidas; (iii) la evidencia, del elevado costo de producción en Colombia de los cultivos "promisorios", caso palma africana, sostenidos gracias al capitalismo burocrático; (iv) el interés por incentivar la inversión y el riesgo financiero en los campesinos; y (v) el reconocimiento de las condiciones de pobreza que viven los campesinos colombianos.

Eduardo Sarmiento, al hacer una lectura sobre la evolución del sector agrario presentada en el diagnóstico, señala: "los fracasos se originaron en diagnósticos inspirados en el libre mercado y [...] su mantenimiento conduce a replicarlos" (Sarmiento, 2010). Esta afirmación condensa lo que ha sido el objetivo primario de la historia de las políticas agrarias en el país: la inserción del sector agropecuario en la órbita del capital.

En cuanto al enfoque de política, el PND considera al sector agropecuario y rural, tal como se había indicado, una locomotora de crecimiento, partiendo de lo que sería un aumento sostenido de la producción, por encima del promedio nacional, lo cual es bastante paradójico, si se contempla lo indicado en el mismo texto sobre la evolución sectorial. El crecimiento estaría fundamentado en el

[15] Las cuales son: baja competitividad y productividad de algunos rubros que tienen una contribución importante en el PIB sectorial; limitada disponibilidad de infraestructura para el transporte y la comercialización de los productos agropecuarios; limitaciones para ampliar y diversificar mercados y baja capacidad para enfrentar factores exógenos de corto plazo; y dificultad de la población rural para desarrollar su potencial productivo.

aumento en la competitividad y productividad, lo que, desde la lectura capitalista, se entiende como un uso no campesino de la tierra. Planeación erradamente asocia baja competitividad y productividad con agricultura campesina, por lo que propone transformar ésta a agricultura capitalista[16].

Por otra parte, en las Bases del Plan se incluyen apoyos temporales para la superación de barreras que impiden la competitividad, pero contrario a los apoyos entregados a algunos sectores agroindustriales (como el de las flores y los agrocombustibles), se señala la necesidad de implementar compromisos de innovación verificables para "evitar" la "simple transferencia de ingresos de la sociedad a ciertos grupos de particulares" (DNP, 2011).

Para superar los "cuellos de botella" del sector, se proponen siete lineamientos estratégicos: (1) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; (2)

[16] De esta manera, el Departamento Nacional de Planeación desconoce que: (a) la finalidad de la economía campesina, no es la maximización de la ganancia en el proceso de producción de alimentos, sino la existencia, el desarrollo digno de las dimensiones de la vida y el ejercicio de los derechos humanos; (b) entre más pequeños son los predios, mayor es el porcentaje de éstos dedicado a producción agrícola, es decir, la parcela campesina es productiva, el latifundio es improductivo (Fajardo, 2002b, 4); y (c) la participación de los campesinos en la producción agrícola es del orden del 67% (Forero, 2010).

promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; (3) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; (4) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; (5) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; (6) promover la equidad en el desarrollo regional rural; y (7) adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad. Los anteriores lineamientos dan lugar a las metas propuestas.

Otra forma en que se plantea la expansión del capitalismo en el campo, se presenta al indicar la necesidad de incrementar el acceso a la tierra con vocación agropecuaria, a través de cuatro estrategias: agilización en el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio; simplificación de los procesos de las convocatorias al subsidio integral de tierras; adjudicación de baldíos nacionales; y mediante el fortalecimiento de las ZRC "para estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria y mejorar el acceso a mercados de los campesinos". Lo anterior, indica el texto, debe "estar enmarcado en una política integral de tierras que facilite el desempeño eficiente de estos mercados, así como la seguridad en los derechos de propiedad" (DNP, 2011, 190).

Se destaca el hecho de asociar las ZRC con la frontera agropecuaria, puesto que implícitamente está señalando que la figura se usará como forma de cerrar la frontera agrícola, contener la colonización, pero también está indicando que no se piensa ésta cercana a grandes ciudades como forma de garantizar la alimentación de la población o como forma de preservación ambiental zonas próximas a los centros urbanos (el caso de la ZRC del Sumapaz).

De otra parte se tiene que, las estrategias para la formalización de la propiedad referidas son pensadas principalmente como formas de acceder al mercado, a los servicios financieros y de asegurar la inversión de la banca privada en las áreas rurales. Efectivamente, el documento indica que:

> En materia de financiamiento, apoyados en procesos de empresarización para la población pobre, se favorecerá el establecimiento de servicios financieros (microfinanzas) oportunos y pertinentes [...] Para esto se continuará con los esfuerzos encaminados a incrementar la oferta de estos servicios a través de nuevos canales y a desarrollar tecnologías que faciliten el acceso. Así mismo, se promoverá la educación financiera de la población rural, de forma que ésta pueda vincularse al sistema financiero (DNP, 2011, 190).

Como se puede observar la apuesta de acceso a la tierra no tiene un componente estatal de apoyo productivo, que garantice la sostenibilidad y el éxito del proceso, sino que éste se deja al mercado, repitiendo el constante error que se ha presentado en las políticas de acceso a tierras en América Latina de centrarse en el acceso a la tierra y dejar de lado las políticas de desarrollo rural.

Ahora bien, lo que se aprecia en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo es que se quiere hacer creer al campesinado que se mejorarán las capacidades para generar ingresos por parte de la población rural, a partir de la adjudicación de títulos individuales, combinada con sistemas de registro de tierras, para facilitar y asegurar las transacciones relacionadas con la tierra. La empresarización del campesinado vía financiamiento de corporaciones privadas, requiere de derechos de propiedad seguros, lo que a su vez genera los mercados de tierras (en los cuales la tierra se transforma en capital, la propiedad en garantía, la garantía en crédito y el crédito en ingresos) los cuales, según en relator especial sobre el derecho a la alimentación, son considerablemente perjudiciales para los pequeños agricultores: "las ventas de tierras suelen favorecer no a los que pueden utilizarlas con mayor eficacia, sino a los que tienen acceso al capital y mayor capacidad para comprar tierras" (Naciones Unidas, 2010). Al transformar la tierra en capital, se desconocen los derechos ligados a ésta.

En línea con lo desarrollado en las Bases, el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, Ley 1450 de 2011, mantiene la propuesta de generación de alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores, alianzas que pueden incluir la incorporación de predios, incluso, aquellos que han sido adjudicados o adquiridos mediante subsidio integral de tierras (Ley 1450 de 2011, artículo 61). En este orden de ideas, la Ley 1450 mantiene la política del subsidio, llamándola subsidio integral de reforma agraria, que continúa presentado, en las finanzas solicitadas, una dicotomía entre compra de tierras y proyecto productivo agropecuario. Efectivamente, la ley, plantea las dos opciones como objeto de financiación, siendo la más recurrente la de solicitud del subsidio para cubrimiento del 100% del valor de la tierra a adquirir (Ley 1450 de 2011, artículo, 63). Es imperativo señalar que el artículo 195 plantea el fortalecimiento de la consolidación territorial, lo que ha generado un gran debate y rechazo por parte de las organizaciones campesinas.

Finalmente, es necesario indicar que para el mercado de tierras que se proyecta en el gobierno Santos, se han venido presentando una adecuación institucional, tal es el caso de la recién creada *Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de*

Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA. La Upra fue creada mediante el Decreto 4145 de 2011, y tiene por objeto: "orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la Upra planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias" (Decreto 4145 de 2011, artículo 3).

Este mercado de tierras que se proyecta, finalmente se traducirá en escenarios de seguridad jurídico-económica para grandes sociedades que quieran realizar inversiones en tierras y producción agropecuaria en el país. El caso paradigmático lo constituye la Orinoquia en la que, de siete millones de hectáreas que la conforman, el gobierno pretende que cuatro millones de hectáreas sean explotadas por el sector privado. Esta explotación se supone, permitirá la asociatividad del pequeño y mediano productor con el gran inversionista (en los términos del artículo 61 del plan nacional de desarrollo), enn esta el único papel del Estado será, según señala el Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo, "proveer unos bienes públicos en esta región para permitir el desarrollo que hará el sector privado y así encuentre un marco público de políticas estatales" (Semana, 2011, 44). Básicamente el gobierno lo que haría sería generar ciencia y tecnología afín al tipo de inversiones a realizar y adecuar la infraestructura vial.

Cuatro grandes empresarios del país ya han invertido capitales en la Altillanura, la suma llega a los US$600 millones, sobre un total de 119.000 hectáreas. Este tipo de inversiones se podrán insertar en el mercado bursátil como *commodities* a partir de los desarrollos estipulados en la Ley 1450 de 2011, en lo que será una reprimarización bursátil de la economía.

Ahora bien, a partir de la puesta en escena nuevamente de las reservas campesinas, se ha reactivado el debate sobre su campo de aplicación. Si bien la reglamentación de la figura permite su creación en cualquier parte del territorio rural, en la práctica –y según se enuncia en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo- su constitución se ha limitado a los cierres de la frontera agrícola. Este escenario hace resurgir el interés de algunos sectores por consagrar legalmente esta realidad, cercenando la posibilidad de creación de zonas de reserva al interior de la frontera agraria. Ante esto, los defensores de la figura han introducido nuevos elementos para justificar su actual consagración y la necesidad de ampliar su propósito.

En efecto, organizaciones campesinas y algunos de los académicos vinculados fuertemente al proceso de creación de la figura, han venido posicionando la

necesidad de ampliar el campo de acción de las reservas campesinas hacia el interior de la frontera, con el fin de transformar la tendencia histórica a "darle solución" al problema de concentración de la tierra a partir de la titulación de predios en los límites de la frontera agrícola, o en su defecto a través de su ampliación.

En medio de este debate, la posición oficial sostenida por el Incoder desde finales de 2010 hasta el momento, ha sido no limitar la creación de ZRC a regiones con predominio de baldíos dando paso a su constitución en el interior de la frontera agrícola. Si bien los motivos expuestos por el Incoder no recogen las iniciativas surgidas desde el movimiento campesino, responden a un análisis normativo que parte del respetar la actual consagración y reglamentación de la figura. Pero, dentro de las áreas excluidas y que no podrán ser incluidas dentro del área geográfica delimitada como ZRC se contemplan, en el "Proyecto de Ley de Desarrollo Rural y Tierras" (artículo 167), las áreas de páramo y subpáramo y humedales, lo que podría ser un obstáculo para iniciativas planteadas, particularmente, la iniciativa en la región del Sumapaz. Como polémico también se presenta la consagración de "la preservación del orden público y el apoyo a los programas de sustitución de cultivos ilícitos" como uno de los objetivos y principios orientadores de las Zonas de Reserva Campesina (Proyecto de Ley de Desarrollo Rural y Tierras, artículo 165).

A la par de los anteriores debates señalados, la figura es contemplada como una alternativa de respuesta social a nuevas realidades: el desbordamiento del desplazamiento forzado y el continuo asentamiento de campesinos en las periferias urbanas; la agudización de la crisis alimentaria en el campo y las ciudades; el cambio climático y las emisiones de CO2. Y en el mismo sentido la figura ha sido evaluada a partir de nuevos escenarios que se presentan en la ruralidad, como son la restitución de tierras y bienes patrimoniales abandonados forzosamente y despojados[17]; aparentes transformaciones y transiciones en la sociedad agraria colombiana en clave de "nueva ruralidad", debate generado desde ámbitos académicos nacionales; y las llamadas zonas de consolidación territorialidad, iniciativa gubernamental de componente cívico-militar.

La figura de la ZRC tiene grandes posibilidades no sólo como forma de orientar y regular la colonización –desde una lectura estrecha-, sino como propuesta de

[17] Se han presentado diferentes pronunciamientos por parte de funcionarios gubernamentales señalando que las ZRC podrían ser una forma alternativa de reparar a las víctimas de desplazamiento y despojo y de restituir sus tierras.

política agraria en clave de reforma agraria, de organización territorial rural, y ordenamiento ambiental (Méndez, 2011; España, 2001; Hurtado, 2000).

Los desarrollos que ha presentado la figura de ZRC, en regiones como el Valle del río Cimitarra, llevan a identificar esta propuesta como la que más se acerca a la puesta en marcha y estructuración de un *territorio campesino* enmarcado en un modelo de desarrollo contradictor del desarrollo agrícola y rural del capital impulsado por las élites nacionales y empresas transnacionales.

Se presenta ante el actual gobierno la necesidad del abordaje y discusión de temas referentes a las ZRC, como son: i) el origen de los recursos a invertir en la ZRC, cuya fuente de financiación, según se ve en los diseños gubernamentales, podrían ser los fondos de programas militares, en su componente social; ii) la eliminación de la UAF, propuesta veladamente en el marco del PND 2010 – 2014 como necesidad para la consolidación de los proyectos agro-empresariales; iii) el análisis del nivel de politización de las bases campesinas y la evidente orientación hacia la cooptación del movimiento social que ha tomado el gobierno de Juan Manuel Santos; y iv) la definición de los niveles de interlocución con el gobierno y la agenda de conversación claramente orientada a la discusión global sobre el tema agroalimentario y el problema de la tierra, para que no se interprete el acercamiento en el tema ZRC como una legitimación de la propuesta de tierras de Santos, claramente definida como contradictoria con los intereses históricos de las luchas campesinas.

Se debe blindar y fortalecer desde el movimiento social, popular y de defensa de los derechos humanos, el actual impulso que ha tenido el campesinado, a partir de su organización en la exigibilidad de las ZRC, la política de reforma agraria integral y la visibilización del campesinado como actor fundamental del devenir histórico del país; es imperativa la vinculación de otros sectores sociales a los reclamos del campesinado para que en Colombia, a partir de los planes y apuestas del capital y el gobierno, el campo no se convierta en un campo sin campesinos, y por el contario se de viabilidad y materialidad a la "territorialidad campesina" que pueden presentar las ZRC.

Bibliografía

Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional – proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada, acción social - ppt, (2010), Unidades Agrícolas Familiares: tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia, Bogotá, Acción Social.

Asociación campesina del valle del río cimitarra, acvc. (2009, Abr.). La Zona de Reserva Campesina: una alternativa de seguridad alimentaria. En La Marcha No. 9. pp. 11-13. Bogotá: ACVC.

Asociación campesina del valle del río cimitarra y corporación acción humanitaria por la convivencia y la paz del nordeste antioqueño (2009, Oct.). Resistencia en el territorio. La experiencia de la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra. En La Marcha No. 11. pp. 22-24. Bogotá: ACVC.

Asociación nacional de zonas de reserva campesina, Anzorc (2011), Cartilla pedagógica de las Zonas de Reserva Campesina, Bogotá, Aanzorc.

Bejarano, Jesús Antonio (1987), Ensayos de historia agraria de Colombia, Bogotá, Fondo Editorial CEREC.

Constitución Política de Colombia (1991)

Chaparro, Sergio (2009), La ley 200 de 1936: Una ley escrita por y para el capitalismo colombiano, en Colectivo de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, http://ceidunal.blogspot.com/2009/12/la-ley-200-de-1936.html

Corte Constitucional (2007), T-821 de 2007. MP. Catalina Botero.

Corte Constitucional (2011), T-076 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2011). Bases del Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para Todos, Bogotá, DNP.

Ejército Nacional de Colombia (s.f.), Los Centros de Coordinación Regional y su importancia para la consolidación del territorio, http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=274426

España Rodríguez, José Rafael (2001), Las zonas de reserva campesina como un intento más de reforma agraria con justicia social. Un acercamiento desde lo jurídico y lo político. Monografía para optar por el título de Abogado. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Fajardo, Darío (2000), Productos del proyecto piloto para las zonas de reserva campesina a dos años de su iniciación, Bogotá, (Documento mimeografiado)

_____ (2002a), Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales.

_____ (2002b), Tierra, poder político y reformas agraria y rural, Bogotá, ILSA.

Garay, Luis Jorge; Barberi, Fernando y Cardona, Iván (2010). Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campeisna en Colombia, Bogotá, ILSA.

Gómez Méndez, María Paula (2004), El derecho a la alimentación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales, Bogotá, Defensoría del Pueblo.

Heshusius Rodríguez, Karen (2005), Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia, Bogotá, Universidad de Los Andes.

Houghton, Juan (2007), "Estado del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en Colombia". En: VARIOS AUTORES, Indígenas sin derechos. Situación de los derechos de los pueblos indígenas 2007, Bogotá, Centro de Cooperación al Indígena, CECOIN.

Human Rights Council (2009), "Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation". Requests addressed to the advisory committee stemming from human right council resolutions: Right to Food. A/HRC/AC/3/CRP.5. 4 August.

Hurtado, Carolina (2000), Zonas de reserva campesina: ¿solución al conflicto agrario colombiano? Monografía para optar por el título de Economista. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

Instituto colombiano de desarrollo rural, Incoder, (2011). Acuerdo 240. "Por el cual se levanta la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución 028 de 2002 de la Junta Directiva del INCORA".

Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique (2006), La agricultura colombiana en el siglo XX, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.

Machado, Absalón (1981), Políticas agrarias en Colombia, en Dario Fajardo y otros, Campesinado y capitalismo en Colombia, Bogotá, CINEP.

Méndez, Yenly (2011), Zona de Reserva Campesina – ZRC, un instrumento de la política de tierras en clave de Reforma Agraria, disponible en: http://prensarural.org/spip/spip.php?article5172 [fecha de Consulta: 16 de enero de 2012].

Ministerio de agricultura y desarrollo rural, banco mundial e instituto interamericano de cooperación para la agricultura-Iica (2003), Informe Final "Hacia una estrategia de estabilización de la frontera agrícola con desarrollo humano" - Borrador preliminar-. Bogotá.

Molano, Alfredo; Fajardo, Darío; Carrizosa, Julio; y Rozo, Fernando (1989), Yo le digo una de las cosas: la colonización de la reserva de La Macarena, Bogotá, Fondo FEN Colombia y Corporación Araracuara.

Mondragón, Héctor (2010), Acumulación mediante la guerra, en: Deslinde, 46. Cedetrabajo.

_____ (2008), La institucionalización del despojo, en: Etnias & Política, 8. CECOIN.

_____ (2008b), Ley 1152 de 2007, hija de la parapolítica, en: Moncayo, Héctor et al., La cuestión agraria hoy. Colombia: Tierra sin campesinos, Bogotá, ILSA. pp. 87-130.

_____ (2002), La organización campesina en un ambiente de terror, Bogotá, Ilsa.

_____ (abril de 2002) *Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria*. Colombia: LRAN

Monsalve Suárez, Sofía (2004), "Derecho a la tierra y derechos humanos" (pp. 41-57) en El Otro Derecho No. 31 – 32, Bogotá, Ilsa.

Naciones unidas, asamblea general (2010, "Acceso a la Tierra y derecho a la Alimentación", Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Oliver De Schutter, 11 de agosto de 2010, A/64/281.

Ortiz, César; Pérez, Manuel Enrique; Castillo, Daniel; y Muñoz, Luis Alfredo (2004), Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rural, Bogotá, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.

Palacios, M. (2011) *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: Universidad de los Andes-FCE

Rubio Serrano, Rocío (2002), Actores políticos frente al agro colombiano, Bogotá, ILSA.

Suárez, Isauro (1991), la actualidad de las luchas agrarias, en Machado, Absalón, Problemas agrarios colombianos, Bogotá, Siglo Veintiuno editores. pp. 403 – 429

Vía Campesina (2009), Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos. Disponible en: http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf

Leyes y decretos:

Ley 200 de 1936. “Sobre régmien de tierras”.

Ley 160 de 1994: “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y se establece un subsidio para adquisición dde tierras, ser reforma el Insituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1450 de 2011. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

Decreto 1777 de 1996. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a Zonas de Reserva Campesina”.

Dcreto 4145 de 2011. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA y se dictan otras disposiciones.