



A6-605 Zonas de reserva campesina: Territorios de paz en disputa

Bazzani, G. A.¹ y Gómez, S. C.²

¹ Universidad Nacional de Colombia, Colectivo de Integración Rural, Coordinadora Estudiantil de Asuntos Rurales Bogotá, Colombia, gabazzanir@unal.edu.co; ² Universidad Nacional de Colombia, Colectivo de Integración Rural, Coordinadora Estudiantil de Asuntos Rurales Bogotá, Colombia; sacgomezre@unal.edu.co

Resumen

El desarrollo rural es quizás uno de los campos más amplios de la agroecología, que en Colombia hace referencia a la conflictividad social y armada emanada de la lucha por la tierra. Este tema ha tomado importancia al interior de la Agenda de Negociación de los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Sin embargo, hace ya décadas que se vienen desarrollando y documentando experiencias alrededor del tema, algunos, de gran importancia y común a escenarios académicos y políticos, son aquellos que tienen que ver con la colonización campesina, particularmente con las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), las cuales, consagradas en Ley 160 de 1994 son una propuesta de las comunidades campesinas como una figura de ordenamiento territorial, nacido en un contexto histórico de luchas agrarias desde mediados del siglo XIX en zonas de colonización. Hoy en día estas son el centro de debate no solo por su naturaleza, sino por los alcances que poseen en la búsqueda de la paz.

Palabras-clave: ordenamiento territorial; organizaciones campesinas; modelo agrario.

Abstract

The rural development is maybe one of the largest issues of agroecology, in Colombia it involves the social and armed conflict emanated by the war for lands. This topic has taken importance at the interior of the negotiation agenda of the peace dialogues between the national government and the "FARC-EP". However, for decades it has been developing and documenting experiences around this topic, some of them of great importance and common to academic and politic stages, like those that deal with the peasant colonization, particularly with the peasant reserve zones "Zonas de Reserva Campesina (ZRC)", that are consigned in the law 160 of 1994 and are a proposal of the peasant communities like a figure of zoning, started in a historic context of agrarian struggles since middle of XIX century at colonization zones. Nowadays this is the center of the debate, not only by its nature but by the scope that has on the search for peace.

Keywords: zoning; peasant organizations; agrarian model.

Introducción

Las ZRC surgen para intentar abordar, por parte del Estado, 3 elementos históricamente desatendidos, relacionados con procesos de reforma agraria: (1) adjudicación de baldíos y delimitación de tierras, (2) parcelación y distribución, (3) colonización y arrendamiento. Antes de la promulgación de la ley 160 del 94, estos elementos habían sido impulsados en 1936 con la Ley 200 conocida como la Ley de Reforma Agraria. Esta ley desato un proceso de contrarreforma impulsado por los terratenientes mediante la Ley 100 en 1944. A partir de esta fecha la discusión sobre reforma agraria fue silenciada y únicamente se retomó en 1984 en el marco de los diálogos de paz entablados entre el Gobierno de Belisario Betancur y las FARC, que ya completaban 20 años de lucha armada en torno a la problemática



agraria. Estos diálogos, que no terminaron en acuerdo, tampoco solucionaron el conflicto agrario. De forma simultánea se desarrollaron grandes movilizaciones de colonos coccaleros en el país, las más conocidas en 1984, 1985 y 1986 hacia San José del Guaviare, y que llamaron la atención del gobierno sobre la necesidad de impulsar de forma conjunta con el campesinado iniciativas que permitieran solucionar los problemas asociados a la colonización marginal.

Ante la grave situación económica, social, política y de orden público que se generó como consecuencia de la concentración de la riqueza y el ingreso, existente desde principios del siglo XX; hasta 1990 la labor del estado respecto del tema agrario estuvo bajo el precepto de acción redistributiva de la propiedad, pero una vez implementada la apertura económica durante el Gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) se impulsa un proceso reformista bajo una ley de apertura de mercado de tierras, es decir se pasó de un papel estatal de entrega de tierras a un papel regulatorio de mercado. Nació así la Ley 160 de 1994 *“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*, cuyo capítulo XIII contempla *Colonizaciones, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial*.

Estas zonas que estaban, y aún están hoy, abandonadas por el estado y sumidas en la pobreza llevaron a campesinos (coccaleros y no coccaleros) junto a trabajadores y peones a marchar en 1996 en las conocidas “marchas coccaleras” en el sur y oriente del país, aunque en otras regiones como el sur de Bolívar también se presentaron. Ante este panorama, que evidencia el fracaso de la reforma agraria de mercado, los campesinos pidieron unas zonas de protección especial en la cual se comprometían a la preservación del medio ambiente, pero debían ser dotadas de infraestructura, salud, educación y proyectos productivos acordes a la tradición campesina.

Puesta en marcha de las Zonas de Reserva Campesina

Alfredo Molano¹ siendo gerente del plan sur², gestiona recursos ante el Banco Mundial con los que se financio la creación de algunas zonas de reserva, sustentada en el decreto 1777 de 1996³, que es el reglamentario de las ZRC sancionadas en la ley 160 de 1994. Al principio las ZRC solo tenían aplicabilidad a las zonas de baldío y marginales, sin embargo, con el decreto 1777 se abre la posibilidad de hacerlas al interior de la frontera agrícola, bajo el precepto de postura amplia que defendieron campesinos e investigadores y que permitía comprender la posibilidad y necesidad de que esta figura sea aplicable en cualquier zona del país (Ordoñez, 2012).

Colonos ubicados en el Parque Natural los Picachos en Balsillas (Caquetá) tramitaron un acuerdo con el Ministerio de Ambiente para ser reubicados en una zona fuera del parque. Así se constituyó la primera experiencia de ZRC en el Pato (san Vicente del Caguan). De la mano de esta se llevó a cabo una segunda, la Guaviare. Ambos procesos contaban con experiencias organizativas de base, que permitió realizar acuerdos entre las comunidades y el Estado. Como parámetro fundamental surgió la “concertación” entre el estado y las comunidades que debían formular planes de manejo, proyectos productivos, etc. Afianzando la labor fundamental de las comunidades no solo dentro de la planeación sino en su ejecución. Las zonas de amortiguamiento (zonas de reserva natural) surgen luego con el fin

¹ Sociólogo, periodista y escritor colombiano.

² Surgido para dar revisión a los acuerdos con los coccaleros en el gobierno de Samper que estaba untado del proceso 8000.

³ Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina.

de tramitar acuerdos entre el Estado y personas que habitaran ZRC para la protección de los recursos naturales. Una política que asumía y retomaba valores de reforma agraria comenzó a encontrar trabas burocráticas y ataques de sectores latifundistas.

En la Tabla 1 se presentan las 6 ZRC constituidas hasta el año 2002, que abarcan un área de tan solo 831 mil hectáreas de tierra (ANZORC, 2013).

TABLA 1. ZRC constituidas hasta 2002. Fuente: ILSA 2012.

ZRC	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	ÁREA (ha)
Guaviare	Municipios de Calamar, El Retorno y San José del Guaviare	469.000
Pato Balsillas	Inspección de Balsilla y Guayabal en San Vicente del Caguan	145.155
Sur de Bolívar	Municipios de Arenal y Morales	29.110
Cabrera	Municipio de Cabrera	44.000
Bajo Cuemba y Comandante	Inspección de Bajo Cuemba y Comandante	22.000
Valle del Rio Cimitarra	Municipios de Yondó y Remedios en Antioquia, y San Pablo y Cantagallo en Bolívar	184.000

Periodo de Suspensión Gubernamental a las ZRC (2002-2010)

Durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se detiene el proceso de creación de ZRC, inclusive se retira el reconocimiento a la ZRC del Valle del Rio Cimitarra, mediante Resolución 046 del 10 de abril de 2003 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), aludiendo a falta de garantías y manejo de los recursos dentro de la ZRC. Sin embargo, y pese a que nunca se hizo explicito, dicha suspensión correspondió al proceso de estigmatización de la Asociación Campesina del Valle del Rio Cimitarra (ACVC) a la que el Gobierno acusó de rebelión y apoyo a grupos guerrilleros: “esas reservas las vamos a manejar con los alcaldes y con la gente de bien, no con las Farc” (Álvaro Uribe Vélez⁴). Durante el año 2003 (21 de Mayo) se expide el DECRETO 1300⁵ que crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y se pasa a un proceso de liquidación del INCORA. En esta nueva entidad recaen todas las funciones referentes a la política agraria, incluidas las ZRC. El Artículo 4 de dicho decreto consigna dentro de las funciones del INCODER: “Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación al establecer Zonas de Reserva Campesina, con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural.”

Recomposición de la política de Zonas de Reserva Campesina

En el año 2011 la ZRC del Valle del Rio Cimitarra recupero el cobijo jurídico mediante el Acuerdo 240 del 22 de febrero del Consejo Directivo del INCODER, que declaró la resolución 046 del antiguo INCORA como no ajustado a la realidad. Sin embargo con la experiencia de suspensión que sufrió la ACVC sobre la ZRC del Valle del Rio Cimitarra se experimentó un hecho social interesante: Las ZRC de hecho que se declaran como ZRC de forma autónoma que sin descartar el procedimiento de aval del INCODER, viven bajo la figura de propiedad territorial colectiva en territorios del departamento del Cauca en los municipios de Inza y Tortoro, Páez Itálbe, Caloto Corinto y Miranda (ILSA, 2012).

Ante la necesidad de articular los procesos de constitución de ZRC, comprendido por las comunidades dentro de las luchas agrarias históricas, surge la organización de los procesos

⁴ *Discurso en el inicio de la construcción del puente Barrancabermeja-Yondó. Barrancabermeja, Santander, noviembre de 2003*

⁵ Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y se determina su estructura



de ZRC ya existentes, las que están en proceso de constitución y las de hecho; estas se organizan en la Asociación Nacional de Reservas Campesinas (ANZORC) que nace durante el I Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina en Barrancabermeja el 31 de Agosto de 2010 cuyo objetivo central es *“Posicionar en el escenario nacional la zona de reserva campesina como una figura de desarrollo rural, ordenamiento y planificación territorial que permite construir desde la región alternativas de desarrollo integral para las comunidades campesina”*⁶.

Actualmente el proceso de ZRC congrega a por lo menos 50 procesos campesinos de igual número de ZRC potenciales (ANZORC, 2013). Previo a los diálogos de paz que se desarrollan en la Habana (Cuba) entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP las organizaciones campesinas promotoras de las ZRC ubicaron los elementos centrales del debate.

Las ZRC en la Política de Tierras del Gobierno de Juan Manuel Santos

El cambio de discurso respecto del anterior Gobierno es un aspecto fundamental para entender la política en torno a las ZRC en los últimos 3 años y medio. En el marco de la Locomotora del Sector Agropecuario y de Desarrollo Rural descrita en el Plan de Desarrollo 2010-2014 se expone 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”*.

En dicha exposición, que también es mencionada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en el documento Política Integral de Tierras, un Viraje Trascendental en la Restitución y Formalización de la Propiedad se propone a las ZRC como zonas *“para estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria y mejorar el acceso a mercados de los campesinos”*. Es decir el enfoque de ZRC para el actual Gobierno está enmarcado en la necesidad de incluir al campesino en las dinámicas de mercado, promoviendo políticas de alianza con empresarios agrícolas con experiencia en el mercado, y la permanencia de campesinos en zonas donde es necesaria su mano de obra en las explotaciones de tipo comercial.

Sin duda, más allá de los límites del Plan de Desarrollo 2010-2014, las ZRC han jugado un papel determinante en la agenda del gobierno Santos. Contempladas en el acuerdo parcial sobre el primer punto *Política de Desarrollo Agrario Integral del Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* que se desarrolla entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Además de la movilización campesina en la región del Catatumbo en Norte de Santander y las demandas del Paro Nacional Agrario en relación al tema de tierras y territorios, las ZRC se configuran hoy como estratégicas para los intereses nacionales. No es coincidencia la solicitud presentada ante al INCODER por parte de la Procuraduría General de la Nación para frenar el proceso de constitución de ZRC del Catatumbo, aludiendo al proceso de demanda de inconstitucionalidad presentada por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) motivada por intereses necesarios de debatir.

⁶ ANZORC – Declaración del I Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina



Conclusiones

La temática de las ZRC constituye uno de los temas que más llama la atención en torno a abrir posibilidades de estabilización de la población campesina, un elemento esencial para repensar y construir un nuevo modelo de producción agropecuaria. Para Fajardo (2006) después de casi 10 años de haber nacido las primeras reservas campesinas “*El país no ha resuelto el problema de la propiedad de la tierra y sus circunstancias políticas lo han agravado*”, se ha incrementado la concentración de la tierra. Sin embargo, hoy existe una mayor conciencia colectiva sobre el valor ambiental, social y político de las ZRC.

Agradecimientos

Entendiendo este trabajo como resultado de un proceso de construcción de conocimiento con base en el acercamiento a la realidad rural y el intercambio de saberes entre la academia y la tradición agradecemos al ingeniero y compañero William Melo, al Colectivo de Integración Rural, a la Coordinadora Estudiantil de Asuntos Rurales y, muy especialmente, a las comunidades campesinas que con su experiencia y sabiduría aportaron insumos primordiales para llegar a lo que aquí presentamos.

Referencias bibliográficas

- ANZORC, 2013. La propuesta de ANZORC a la sociedad colombiana y a las partes de la mesa de conversaciones de paz de La Habana. En: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article10505>. Consulta: Junio de 2014.
- DNP. 2010. *Plan Nacional de Desarrollo- Hacia la Prosperidad Democrática*.
- INCODER. 2012. Un Modelo Cooperativo como Estrategia para la Zona de Desarrollo Empresarial La Primavera -Vichada. Corporación Latinoamericana Misión Rural. En: <http://www.misionrural.net/fscommand/zde.pdf>. Consulta: Junio de 2014.
- Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural. 2011. Una Política Integral de Tierras para Colombia. http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ministro_jc_restrepo_tierras_2.pdf. Consulta: Junio de 2014.
- Ordoñez, F. 2012. Zonas de Reserva Campesina - Elementos introductorios y de debate. ILSA e INCODER.
- PNUD. 2011. Informe Nacional de Desarrollo Humano – Colombia Rural Razones para la Esperanza.
- ILSA. 2012. La puesta en Marcha de las Zonas de Reserva Campesina. En: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/otras/varios/reserva/3.pdf>. Consulta: Junio de 2014.