



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)
Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA
UNA POLITICA PÚBLICA DE CORTO ALIENTO PARA UN ESTADO EN
POSTCONFLICTO.

GLORIA ALEJANDRA MOLINA BUSTOS

UNIVERSIDAD CATOLICA DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTA D.C.

2015

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA
UNA POLITICA PÚBLICA DE CORTO ALIENTO PARA UN ESTADO EN
POSTCONFLICTO.

GLORIA ALEJANDRA MOLINA BUSTOS

MONOGRAFIA PARA OBTENER EL TITULO DE ABOGADO

DIRECTOR

MANUEL ASDRÚBAL PRIETO SALAS

UNIVERSIDAD CATOLICA DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTA D.C.
2015

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá D.C., Enero de 2015

CONTENIDO

INTRODUCCION.....	3
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONFLICTO AGRO COLOMBIANO....	7
1.1. LA TIERRA EN CONFLICTO.....	7
1.2. LAS REFORMAS.....	8
1.2.1. Reforma Agraria de 1936.....	9
1.2.2. Reforma Agraria de 1961.....	14
2. DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CAMPO COLOMBIANO.....	28
2.1. POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL.....	32
2.2. POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO.....	45
2.3. POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACION Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL.....	49
3. LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA – CONTEXTO ACTUAL.....	70
3.1. ANTECEDENTES LEGALES E HISTÓRICOS DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA.....	70
3.2. CONTEXTO LEGAL DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA.....	73
3.3. CONTEXTO JURISPRUDENCIAL DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA.....	78
4. LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA- UNA MEDIDA DE CORTO ALIENTO EN EL ESCENARIO DEL POSTCONFLICTO.....	89
4.1. IMPLEMENTACIÓN E INSTITUCIONALIZACION DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA.....	89

4.2. LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA EN LOS BORRADORES DE ACUERDO EN EL PROCESO DE PAZ ENTRE LAS FARC Y EL GOBIERNO NACIONAL.	101
5. CONCLUSIONES.....	117
BIBLIOGRAFIA.....	121

LISTA DE TABLAS

1 Composición del Esfuerzo del Estado	55
2 Alianzas Productivas.....	63
3 Oportunidades Rurales	63
4 Asistencia Técnica Especial.....	64
5 Asistencia Técnica Directa.....	64
6 Riego y Drenaje	65
7 Titulación de Baldíos.....	67

ABSTRACT

The peace process between the National Government of Colombia and the guerilla's group FARC, is advancing and perhaps, in 2015 they will sign an agreement. In this point, it is important to highlight the Zona de Reserva Campesina (Farmers Reserve Areas), as one of the main policy tools in the rural sector to be implemented.

These mechanisms have existed for more than 20 years in our legislation, however, they lack support as well as from public institutions, and farmers organizations because of the difficulty to implement measures. If they are implemented, they would promote the integral rural development in Colombia, as is asked in one point of negotiation process between the Government and the guerilla.

Keywords:

- Farmers Reserve Areas
- Armed Conflict,
- FARC-EP,
- Peace Process
- Agrarian Reform
- Colombian Agricultural Public Policy,
- Colombia,
- Post-Conflict.

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende elucidar las causas de la desigualdad en la adjudicación de la tierra en Colombia, y su posible solución mediante la implementación de la figura jurídica llamada Zonas de Reserva Campesina. Para tal fin será necesario desarrollar un breve bosquejo de los conflictos armados que han tenido injerencia directa o indirecta con la apropiación de la tierra, estos conflictos que actualmente persisten tienen su origen desde la misma colonización, y no han podido ser superados por diferencias políticas, raciales, ideológicas etc., estos aspectos problemáticos serán desarrollados con bastante cautela en el capítulo primero de esta investigación

La persistencia de estos conflictos siguen siendo ocasionadas por las profundas desigualdades que durante décadas de han mantenido en el sector rural, siendo este uno de los principales afectados por la guerra, pues el abandono estatal y el olvido que durante décadas se mantuvo, genero la aparición de grupos insurgentes que poco a poco con su ley y autoridad coparon espacios donde el Estado debía encontrarse, estableciendo territorios donde la ley y el orden estaban a merced de los grupos irregulares.

En el capítulo segundo se presentaran las políticas públicas que se han venido desarrollando Cuando el Estado evidenció esta realidad, genero una serie de políticas y de instrumentos que trataban de darle la relevancia al campo y a sus pobladores, tratando de implementarlos durante años sin mayores éxitos aparentes, pues la precariedad de décadas es tan alta, que reconstruir estos territorios demandaría esfuerzos significativos y años para lograrlo.

Así las cosas, en el Capítulo tercero se mostrara como durante muchos años la figura jurídica de las Zonas de Reserva Campesina ha existido en nuestro ordenamiento jurídico, la cual se constituyó en una herramienta que buscaba avanzar en la consolidación de un Desarrollo Rural, sin embargo de acuerdo a este estudio, las zonas de reserva campesina como política pública del gobierno nacional, es una iniciativa de corto aliento para ser implementada en un escenario postconflicto, pues la misma no tiene el alcance ni las herramientas necesarias que permitan una óptima ejecución de la misma en dichos escenarios, anticipando desde ya el fracaso de su implementación.

Para aseverar lo enunciado, en primera instancia se analizará los primeros intentos de reforma agraria los cuales hasta la fecha han sido fallidos en nuestro Estado, pues ninguno ha generado un impacto trascendental en mejorar la situación del campo colombiano, pues los mismos, han aunado la crisis del sector y la generación de la violencia rural. Desde 1936 y por casi 60 años no hubo modificaciones trascendentales, lo que demostró el poco interés que para el Gobierno tomo el sector rural, sector que desde entonces se ha mantenido en condiciones precarias, con disminución de la tasa de natalidad, falta de infraestructura y servicios básicos, es decir con un alto índice de necesidades básicas insatisfechas ha sido la constante por más de 60 años.

Sin embargo la Constitución de 1991, pese a establecer algunos mandatos constitucionales agrarios, la situación del campo colombiano no cambio, procedió una reforma estructural en el año de 1994, pero que sin lugar a dudas no trajo el bienestar al sector rural, y hoy por hoy, nos rige una norma de 20 años concebida en condiciones totalmente distintas y asimiles a las vividas en estos últimos

tiempos en el país, pareciera una norma para condiciones de paz, en medio de la guerra fratricida que ha agobiado por 60 años a todos los colombianos, pero que sin lugar a dudas, bajo su manto normativo no cambio significativamente las condiciones actuales del sector rural.

La Ley 160 de 1994, trato de darle un impulso al sector, prueba de ello son la creación de políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones de productividad y de bienestar del campesinado, no obstante, como se explicará; los presupuestos insuficientes y la voluntad política, hicieron que muchas de estas iniciativas no estuvieran bien construidas o aquellas que podrían generar impactos se vislumbraran como pequeñas iniciativas incapaces de generar transformaciones trascendentales en el desarrollo rural de este país, enfoques como el territorial, políticas de desarrollo alternativo y consolidación demuestran un interés en los últimos años de volcar la atención del campo, pero que sin lugar a dudas aún siguen siendo insuficientes.

Desde ese entonces, se empieza a conocer la figura de las Zonas de Reserva Campesina, concebidas en la norma como propuestas de desarrollo sostenible de una determinada población campesina focalizada, cuyo propósito es fomentar acciones tendientes a mejorar las condiciones económicas y sociales, así como la superación de conflicto y la creación de condiciones en paz, así la investigación, demostrará que estos postulados en la práctica no han generado resultados satisfactorios, pues las Zonas de Reserva Campesina se han convertido en una figura paquidérmica y bajo una concepción disímil de convertirse en un territorio autónomo con su propio gobierno y administración, asemejándose a los territorios indígenas y colectivos, pero como se manifestó dista mucho de la realidad y de la norma, pues la misma no fue concebida bajo esta óptica.

Así las cosas, en el capítulo cuarto se analizará desde la óptica legal y jurisprudencial, que permita observar las condiciones en la que se encuentran las ZRC, los avances y retrocesos de las mismas, y verificar con base en los documentos e informes que éstas no han dado los resultados esperados, pese a que en la concepción apuntan a fines loables, la realidad dista mucho de la norma y del fin para el cual fueron creadas, por lo cual no se constituye en una herramienta de política eficaz.

De acuerdo a lo anterior, se establecerá que la Política Pública de Zonas de Reserva Campesina después de 20 años de implementación, no ha dado los resultados esperados, esto es, no se ha cumplido con los indicadores por incongruencia entre los planes, programas y proyectos gubernamentales, las acciones administrativas de una parte, y otra dada por las limitaciones presupuestales y la implementación de la misma en medio del conflicto armado. Así mismo, con este antecedente nugatorio de la Política Pública, las Zonas de Reserva Campesina, no pueden ser consideradas como estandartes de la reforma del agro para un Estado en Posconflicto.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONFLICTO AGRO COLOMBIANO.

1.1. LA TIERRA EN CONFLICTO.

Desde su conformación, Colombia ha sido un país claramente marcado por el conflicto armado, desde antes de las gestas independentistas, pasando por los conflictos entre bolivarianos y santanderistas, liberales y conservadores, capitalistas y comunistas, se puede afirmar con lástima que hoy después de más de 200 años, no se ha conseguido la paz¹.

No obstante, en la dinámica del conflicto armado colombiano, se evidencia que muchas de sus causas originadoras están relacionadas con factores rurales como: la desigualdad en el campo, el abandono estatal, el tratamiento inhumano que reciben los pobladores rurales que no poseen recursos económicos significativos. La desatención a estas contingencias ha contribuido al aumento desmesurado de las diferencias entre sector rural y urbano, que sin lugar a dudas, llevo a que los principales afectados sean las poblaciones campesinas².

Durante los años de 1936 y 1968, el gobierno nacional intento implementar reformas agrarias importantes³, que lograran una transformación eficiente del

1 Las guerras y disputas armadas han aumentaron la inequidad y la pobreza, y la falta de visión de los dirigentes se ve reflejada en la manera de distribuir el gasto público, ya que desde hace más de 200 años el tesoro público se redirige hacia el fortalecimiento de una estrategia militar para responder a los ilegales, desatendiendo las necesidades sociales y económicas del país. "Conflictos que a través del tiempo han sido motivo de numerosos análisis y estudios, pero que en el caso de la actual confrontación aunque tiene referentes académicos e históricos, parte de su conocimiento por los medios de comunicación, es más mediático y poco profundo y prioriza en ponderar la acción de los victimarios por encima de las víctimas". MÁRQUEZ, Mariela. Enseñanza de la historia del conflicto armado en Colombia. En: Latinoamericana. Manizales. Vol 2, no 5 (2009); p 208.

2 Ibid., p. 209-210.

3 Desde las políticas públicas, se establece que la reforma agraria es un proceso de transformación profunda de la estructura de los derecho reales que recaen sobre la tierra, es decir, procura la modificación de las reglas establecidas sobre la apropiación, usufructo y posesión del

campo, pero debido a que la propiedad de la tierra es una gran fuente de poder político, la expropiación de los terratenientes desembocó en una nueva correlación de fuerzas y una nueva estructura de poder en el campo, a tal punto que los terratenientes aparte de ser propietarios de grandes porciones de tierra ostentaban el poder político y económico de una región determinada⁴. Así las cosas, desde sus orígenes, se empiezan a diferenciar dos sectores antagónicos en el proceso de la tierra, los pequeños campesinos sin tierra y los grandes terratenientes.

La intencionalidad de una reforma agraria estructural⁵, establece la vulneración de alguno de los actores del sector rural, que de acuerdo a los análisis realizados se “inician por presión de los campesinos pobres, cuando la tenencia de la tierra frena el desarrollo económico o el poder terrateniente impide conformar un Estado moderno”. Así las cosas, el éxito de una reforma, dependerán de su profundidad y de los propósitos políticos, los cuales no deben ser únicamente frente al tema de dotación o redistribución de tierras, sino que también deben venir acompañadas de una articulación institucional que lleve condiciones dignas a los pobladores rurales, tales como educación, salud, saneamiento básico, entre otros.

1.2. LAS REFORMAS.

Así las cosas, en el presente sub-capítulo se dan a conocer los antecedentes históricos y la coyuntura existente que llevaron al fracaso de las reformas agrarias

suelo, con el propósito de lograr una nueva distribución entre colonos, campesinos y trabajadores agrícolas, bajo la tutela del Estado. MORETT, Jesús. Reforma agraria, del latifundio al neoliberalismo. México D.F: Plaza y Valdés, 2003. P. 22.

4 Ibid., p. 23-24.

5 Una reforma estructural debe “eliminar o reducir la concentración de las rentas de la tierra, las reformas incluyen medidas de restitución, legalización, adjudicación, agrupación, colonización, cesión o venta para dotar de tierras a los campesinos. Albán, Álvaro. Reforma y Contrarreforma Agraria en Colombia. En: Revista de Economía Institucional. Vol 13, no 24 (2011); p. 338-345.

presentadas en el siglo XX y la correlación de su ineficiencia con el aumento del conflicto armado interno.

1.2.1. Reforma Agraria de 1936

Colombia, siempre ha sido un país eminentemente agrícola, su situación geográfica privilegiada, su biodiversidad y sus tierras han permitido que uno de los principales activos sea el campo, sin embargo, el mismo no ha sido desarrollado en su totalidad, a pesar del gran potencial que éste tiene.

A comienzos del siglo XX, la estructura económica fue eminentemente agraria, sin embargo existieron diversos factores tanto externos como internos que llevarían a la necesidad de hacer una reforma al sistema productivo rural.

Durante los años 20, ocurrieron a nivel mundial una serie de transformaciones industriales y económicas que incidieron directamente en el campo colombiano, así por ejemplo: “el aumento de las exportaciones de café, impulsado por el alza de los precios internacionales, la recuperación de la capacidad para importar maquinaria y equipos, la afluencia de crédito externo, la construcción de obras públicas, la ampliación de la planta industrial existente y el montaje de nuevas industrias ampliaron el empleo en los sectores manufacturero y estatal, y sacudieron la estructura productiva”⁶.

La población urbana no daba abasto con la demanda de trabajo y por lo tanto se hacía necesario recurrir a nueva mano de obra, que el campo colombiano podría suplir. Así las cosas los altos salarios ofrecidos por las industrias ubicadas en las zonas urbanas atrajeron a los campesinos y peones que laboraban en las haciendas tradicionales y cafeteras. La diferencia salarial y la organización del

6 MORETT, Jesús. Op. Cit., p. 334

mercado laboral en esa época alentaron la migración y fueron esenciales para la formación del proletariado del país⁷.

Lo anterior, permitió el aumento del desarrollo capitalista, en especial durante los años veinte gracias a los excedentes cafeteros, la ampliación de la demanda interna y el aumento de la inversión pública; provocó la crisis del sistema de grandes haciendas e impulsó la apertura de zonas de colonización y nuevos procesos de concentración de la propiedad de la tierra⁸.

Sin embargo, el auge en las ciudades de los nuevos sistemas de producción, no fueron benéficos para el sector rural, así las cosas en el periodo comprendido entre 1925-1929 “se profundizó la crisis de las haciendas cafeteras, que se reflejó en la fuga de mano de obra y el aumento de los salarios relativos. Mientras que los arrendatarios de las haciendas de Cundinamarca y Tolima reducían la oferta de alimentos, para dedicarse al cultivo del café”⁹.

Todo lo anterior, empezó a desbalancear los sistemas de producción, acabando la mano de obra rural y forjando la migración a la ciudad, lo cual generó “una escasez de alimentos que se presentó ante la incapacidad de la agricultura para responder a la demanda del sector manufacturero lo cual llevó a que en 1926 se expidiera la “Ley de Emergencia” para afrontar el problema. Además de dejar miles de trabajadores libres, este tipo de desarrollo consolidó la propiedad jurídico-formal de los latifundistas y disolvió gran parte de las unidades parcelarias que daban sostén a los campesinos y trabajadores de las haciendas.”¹⁰

7 El aumento desmesurado de la mano de obra en las industrias Colombianas no solo contribuyó con el crecimiento y consolidación del proletariado, sino que sirvió para dar a conocer las situaciones laborales inhumanas en las que se encontraban los campesinos y peones en las haciendas pertenecientes a los terratenientes, y de la difícil situación que padece los campesinos en Colombia. Machado, Absalón. Problemas agrarios colombianos. Bogotá D.C: Siglo XXI, 1991. P. 87

8 BERRY, Albert. “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, Revista de Economía Institucional 4. 2002. p. 30

9 ALBÁN, Álvaro. Op. Cit., p. 336

10 Ibíd., p. 336

No obstante, la Gran Depresión mundial a finales de los años 20, puso un punto final al auge económico del país, el cual tuvo grandes repercusiones tanto como políticas, económicas como sociales.

Uno de las principales consecuencias del deterioro económico de la industria, fue el desempleo, lo que llevo a tener mano de obra no calificada esperando por una oportunidad, sin embargo, la recuperación económica no estaba a la vuelta de la esquina, razón por la cual el desempleo se convertía en un problema significativo para el gobierno de turno.

Esto llevo a que el Gobierno Nacional “impulsara la colonización e incluso proporcionara pasajes gratuitos en los ferrocarriles para que los desempleados regresaran a las zonas rurales. Debido a la crisis, la fuerza laboral que había migrado a las ciudades para integrarse a las filas obreras tuvo que retornar a la actividad agraria. Los hacendados, afectados por la reducción de los beneficios, intentaron restaurar los salarios bajos y las precarias condiciones de trabajo que existían antes del auge económico. Campesinos sin tierras y desempleados se lanzaron entonces a buscar parcelas propias e independencia. Un alto porcentaje, en vez de dirigirse a zonas de colonización, intentó asentarse en tierras públicas bien ubicadas y en terrenos no utilizados de los grandes latifundios”¹¹.

Como se puede observar, a inicios de los años 30, empezó una lucha jurídica por la propiedad de la tierra, las mismas guardan una estrecha relación entre los hacendados y su intención de “mantener trabajadores no sometidos al régimen salarial, obtener un flujo suficiente de bienes agrícolas y controlar la expulsión de campesinos. Las luchas por la tierra pusieron en peligro la propiedad terrateniente y los apremios de la industria no daban espera para formular soluciones democráticas apropiadas. Se abrió paso entonces a una política de parcelaciones, no para atacar los latifundios sino para restablecer las condiciones de producción

¹¹ MACHADO, Absalón. Op. Cit., p. 8

de las haciendas y retener fuerza de trabajo en el campo, al tiempo que se aminoraban los problemas de titularidad de la tierra y se establecían producción agraria”¹².

Esto definitivamente generó malestar en las bases sociales, los cuales dieron inicio a manifestaciones de campesinos, por lo que sentaron las bases para los primeros conflictos agrarios, incluso “en las haciendas cafeteras del oriente del país, los campesinos reclamaron el derecho a sembrar café en sus propias parcelas. El gobierno liberal respondió tratando de institucionalizar el movimiento campesino y ponerlo bajo su control, para lo cual en 1931 se reconoció a los campesinos el derecho de asociarse y se crearon numerosas Ligas Agrarias”¹³.

De acuerdo a los fenómenos de violencia de ese momento, ésta se incrementó cuando “el partido liberal ascendió al poder, a causa del desprestigio del Partido Conservador por diversos hechos protagonizados por su gobierno contra organizaciones obreras y estudiantiles, como la Matanza de las Bananeras en Ciénaga, el 6 de diciembre de 1928”¹⁴.

Después de la Masacre de las Bananeras, los liberales subieron al poder y gobernaron el país hasta 1946. Ante el inconformismo de la población, impulsaron una reforma agraria, que se concretó en la Ley 200 de 1936”¹⁵.

En la reforma de 1936, se estableció que la propiedad privada es un derecho que sólo puede ser vulnerado por el Estado con la indemnización correspondiente, de

12 MACHADO, Absalón. Op. Cit., p. 88

13 Ligas agrarias. 5 El Partido Liberal disputó la dirección de las Ligas con el Partido Comunista y la Unión de Izquierda Revolucionaria (Unir), una disidencia del liberalismo encabezada por Jorge Eliécer Gaitán. El Partido Comunista impulsó la invasión de latifundios y su expropiación sin indemnización. La Unir tuvo mucho éxito en las regiones cafeteras del Sumapaz y Cundinamarca, hasta su disolución y retorno al liberalismo en 1935.. EN ... MACHADO, Absalón. Op. Cit., p. 337

14 La cifra de huelguistas que murieron por exigir mejores condiciones laborales a la United Fruit Company aún sigue en discusión. Este hecho marcó un hito en las luchas campesinas y obreras y fue inscrito en la literatura universal por García Márquez. Las masacres han sido una constante en la historia política del país. Décadas después se repiten en regiones dedicadas al monocultivo de banano, caña o palma, en un contexto diferente, en el marco de la globalización del capital y la aparición de nuevos actores locales y globales (transnacionales, paramilitares y narcotraficantes) EN ALBÁN, Álvaro. Op. Cit., p. 338

15 ALBÁN, Álvaro. Op. Cit., p. 338

igual manera atribuyó a la propiedad una “función social” que obligaba a los propietarios a explotar económicamente sus predios so pena de extinción de dominio¹⁶.

Es decir la Ley 200 en 1936 buscaba instaurar un régimen adecuado de tenencia y explotación de tierras, así por ejemplo se estableció que su propósito principal era “exigir la explotación económica de los predios y reconoció el derecho de los trabajadores rurales a la posesión de tierras¹⁷.”

De acuerdo con el tratadista Absalón Machado “la Ley 200 no determinó que los latifundistas modernizaran en forma inmediata las condiciones de producción para adecuar la estructura agraria a las necesidades del desarrollo capitalista, tan sólo utilizó la extinción de dominio para impulsarlos a elevar la productividad en un término de diez años. Por otra parte, no ordenó que en ese período debían desaparecer las formas de producción arcaicas sino que el propietario debía probar la explotación económica del predio. La ley reconocía que era imposible instaurar súbitamente la producción capitalista en el sector agrícola y aceptó que la fuerza de trabajo siguiera siendo explotada de otras maneras siempre que los predios fueran aprovechados en actividades productivas¹⁸.”

La implementación de la Ley 200 de 1936, a pesar de todas las dificultades a las que se enfrentaba, fue relegada a un segundo plano con el estallido de la segunda guerra mundial en el año de 1939, el proyecto de industrialización del país fue frenado y se dio prioridad a la sustitución de importaciones de alimentos y materias primas.

El gobierno del presidente Eduardo Santos entre 1938-1942, puso en marcha un plan de fomento de la producción para abaratar las materias primas y los alimentos, sin embargo “la escasa efectividad de esta política contribuyó a que la

16 Ley 200 de 1936

17 MACHADO, Absalón. Op. Cit., p. 345

18 *Ibíd.*, p. 345

industrialización siguiera detenida. En el segundo mandato de Alfonso López Pumarejo (1942-1945) se aprobó la Ley 100 de 1944 para reanimar la producción de alimentos. Se acogieron las formas de producción propias de las haciendas y se declaró la conveniencia pública de explotar las tierras mediante contratos de aparcería. Igual que la Ley 200, buscaba la explotación de la tierra, sin importar por quién o cómo. Además, alargó de diez a quince años el plazo para la extinción de dominio de los predios inexplorados¹⁹.

Los efectos de la Ley 200 de 1936 fueron neutralizados por la Ley 100 de 1944, pues se trató de una contrarreforma que iba en contravía con lo que la Ley 200 había previsto, pues “pretendía promover la transformación capitalista de la gran propiedad sin redistribuir la propiedad latifundista. Esta ley favoreció los intereses de los terratenientes y preservó los latifundios. Esto llevaría con el tiempo al agravamiento de los conflictos sociales en el campo²⁰”.

Como se observa, durante los primeros años y hasta mediados del siglo XX, las circunstancias externas e internas del país, la política reinante en su momento repercutieron directamente en debilitar el campo colombiano, a pesar de un intento de reforma en 1936, la misma se vio acallada por la reforma de 1944, cuyo propósito era favorecer los intereses de los grandes propietarios de tierra, preservando los latifundios, por encima de los intereses de los pequeños propietarios y de los campesinos sin tierra, que poco a poco generaban un caldo de cultivo para dar inicio a los primeros conflictos sociales en el campo.

1.2.2. Reforma Agraria de 1961

Con la contra-reforma de 1944, los conflictos por la propiedad de la tierra van en aumento, en los años cincuenta “la violencia partidista precipitó una avalancha

¹⁹ MACHADO, Absalón. Op. Cit., p. 94

²⁰ *Ibíd.*, p. 94

migratoria del campo a las ciudades y agravó los problemas jurídicos de la propiedad por el despojo de tierras. La confrontación política armada debilitó la producción agrícola, cafetera e industrial, contrajo la oferta de alimentos y generó más desempleo²¹.

La situación en el campo se agravaba aún más, los problemas sobre la titularidad de la tierra, el deseo expansionista de los grandes terratenientes, la no vinculación formal y laboral de los campesinos en las haciendas, generó la necesidad de crear una institución encargada directamente del problema agrario.

Así las cosas, en 1961 mediante la Ley 135 de ese mismo año, se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), organismo encargado de ejecutar la política de reforma agraria, cuyos propósitos estaban dirigidos a tres temas estratégicos: i. adecuar tierras para incorporarlas a la producción ii. dotar de tierras a los campesinos y iii. prestar servicios sociales básicos y otros apoyos complementarios.

Posteriormente, el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) vio la necesidad de hacer una reforma agraria trascendental, “la misma se concibió como un complemento de las inversiones del Estado en infraestructura en el sector rural y como medio de presión, respaldado por la organización del campesinado, para que los latifundistas removieran los obstáculos al desarrollo capitalista en el campo. Con la redistribución de la propiedad de la tierra el gobierno buscaba promover un empresariado rural y granjas campesinas”²².

A mediados de los años sesenta, se habló de un dualismo estructural, pues existía una dicotomía entre la expansión de la agricultura comercial y el estancamiento de la agricultura tradicional, que sumando a los conflictos violentos existentes, aceleraron las migraciones de los campesinos a las ciudades.

21 BALCAZAR, Álvaro. et al. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas, 2001, p. 347

22 Ibíd., p. 348

Por efecto de lo anterior, sumando a la influencia de la Revolución Cubana y la Alianza para el Progreso²³ se impulsó una reforma cuyo eje central era reorientar el desarrollo centrado en la propiedad latifundista.

Si bien intentaba corregir los defectos de la estructura de tenencia, no pretendía evitar la fragmentación de la propiedad, sino que era parte de una estrategia de desarrollo que consultaba el conflicto social derivado de la estructura agraria²⁴.

Es decir, podríamos sintetizar que la Ley 135 de 1961 pretendía en esencia que: “los grandes propietarios agrícolas modernizaran la explotación de sus tierras y les dieran un uso más adecuado, y corregir los defectos de la estructura de tenencia para eliminar la excesiva concentración. Así mismo, intentaba dar una solución a la violencia que azotaba al país desde 1946, generar empleo y asegurar el abastecimiento de alimentos. No obstante, la incongruencia entre las normas y la realidad de la estructura de tenencia salta una vez más a la vista, pues los efectos sobre la concentración de la tierra no fueron significativos, y “en el bloque de poder continúa predominando la consolidación de la gran propiedad capitalista del campo”²⁵.

Si bien es cierto, Lleras Restrepo trató de realizar una reforma agraria, a mediados de los años 70 con la llegada de Pastrana Borrero al poder, se reorientaron los esfuerzos gubernamentales a los sectores empresariales olvidando y relegando de nuevo a los campesinos.

Así las cosas, el 9 de enero de 1972 en el gobierno de Pastrana se firmó entre los partidos Liberal y Conservador y los gremios de propietarios de grandes

23 El interés de EEUU era combinar la Alianza para el Progreso, El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los Cuerpos de Paz, para desplegarlos por América Latina en contraposición a la revolución en Cuba.

24 MACHADO, Absalón. Op. Cit., p. 99

25 *Ibíd.*, p. 100

extensiones de tierra el famoso Pacto de Chicoral²⁶ que sin lugar a duda puso fin a la reforma agraria que pretendía implementar Lleras Restrepo.

En el gobierno de Lleras y bajo su iniciativa, con el ánimo de brindar representación y representatividad del campesinado colombiano se organizó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, quienes para el Gobierno de Pastrana y bajo la influencia del pacto de Chicoral, fueron consideradas como organizaciones subversivas a las cuales el gobierno debía hacer frente, pues las mismas iban en contra de los grandes terratenientes.

Así por ejemplo, en aquellos días, “el senador Hugo Escobar Sierra denunció en el Congreso las invasiones de tierras y afirmó que la movilización campesina era alentada por el terrorismo internacional y el comunismo. El gobierno de Pastrana convocó a las fuerzas políticas, a los ganaderos, arroceros y bananeros y a los latifundistas. Desde entonces, la política estatal hacia el campo estuvo orientada por el citado pacto que de allí resultó”²⁷.

En los términos que se suscribió el Pacto de Chicoral evidenciaron claramente una contrarreforma agraria, beneficiando a los grandes propietarios de tierra a cambio de pago de impuestos, estigmatizando a la población campesina como subversiva y aumenta la brecha de desigualdad entre los campesinos y los grandes propietarios.

26 De cierta manera, estos dilemas agrarios parecen revivir el ambiente que vivió Colombia entre los años 60 y 70, cuando a la reforma agraria impulsada por el presidente liberal Carlos Lleras Restrepo, incluyendo la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), terminó atravesándosele entre 1971 y 1972 el denominado Pacto de Chicoral, que institucionalizó la ganadería extensiva como la forma más adecuada para explotar la tierra, acabando de un plumazo con la iniciativa de los campesinos para hacer viable la anhelada reforma agraria. Según el ex ministro Apolinar Díaz Callejas, en su clásico libro Colombia y la reforma agraria, el Pacto de Chicoral, que cobró forma a través de la Ley 4ª de 1973, fue un golpe contundente contra la modesta reforma agraria que quiso implementar el presidente Lleras Restrepo aplicando la Ley 135 de 1961. Y recalca Díaz Callejas: “En el gobierno de Misael Pastrana, después de haber logrado la división del movimiento campesino entre la ‘línea Armenia, gobiernista, y la ‘línea Sincelajo’, de la auténtica Anuc, todo quedó servido para sacar adelante el Pacto de Chicoral”. Tomado de El Espectador <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso168513-un-nuevo-pacto-de-chicoral>

27 RODRIGUEZ, Joimer. EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA 1920-2010; PERSPECTIVAS Y DIFICULTADES. Universidad de Caldas. Sociología. J. Rodríguez. 2012, p. 10

El gobierno de Misael Pastrana presentó al Congreso un proyecto de ley que incluía las leyes 4ª y 5ª de 1973.

Con la Ley 4ª de 1973 se “institucionalizan mecanismos más apropiados para lograr el desarrollo capitalista, sin dar prioridad a los aspectos redistributivos”²⁸, y en la práctica se abandona la reforma agraria, por cuanto los criterios y factores que se establecieron para clarificar los predios terminaron haciendo imposible la expropiación de tierras y su redistribución²⁹.

Con la Ley 5ª, el crédito a los campesinos se orientó al componente de asistencia técnica y se definieron las líneas de crédito para empresarios y grandes propietarios, “esta ley abandonó la redistribución y en su lugar privilegió la eficiencia productiva, y procuró que la renta presuntiva no impidiera la inversión de capital en la agricultura”³⁰.

La Ley 6ª de 1975 dio la estocada final a la reforma agraria, por cuanto esta Ley “no buscaba dar solución jurídica a los reclamos campesinos y refrenar la expulsión masiva de mano de obra sino promover la coexistencia de explotaciones capitalistas y otras formas productivas. El Pacto de Chicoral fue entonces un proyecto de contrarreforma que enterró, de nuevo, la idea de modificar la distribución de la propiedad, y aceleró la concentración y la expulsión de campesinos y otras comunidades de sus territorios”³¹.

Entre el periodo comprendido entre 1974 y 1978, el Gobierno de López Michelsen adoptó el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que hacía parte del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. El DRI “intentaba mejorar las críticas condiciones nutricionales de los estratos más pobres, que tenían graves efectos sobre la educación. Pretendía “subsana” los vacíos de las reformas agrarias y dar

28 MACHADO, Absalón. Op. Cit., p. 104

29 Ibid., p.104

30 Ibid., p. 104

31 ALBÁN, Álvaro. Op. Cit., p. 349

a los pequeños productores campesinos crédito, asistencia técnica, comercialización, vías, salud, electrificación y educación”³². Sin embargo, los resultados nulos del programa, la disminución de recursos para el sector agrícola, agravaron aún más el sector generando crisis en la producción de alimentos.

En los años ochenta, con la aparición del fenómeno del narcotráfico, las luchas guerrilleras en origen por la desigualdad existente en el campo, así como la exclusión política del frente nacional, dieron origen a organizaciones políticas tales como la Unión Patriótica y organizaciones campesinas como FENSA Y ANTA, que tuvieron su máxima expresión como lucha campesina en el año de 1987³³.

La lucha campesina como medio de presión al gobierno nacional, llegó a su auge en el año de 1987, a través de numerosas marchas campesinas y toma de tierras.

Ante este panorama y en: “el marco de la política de paz impulsada por el gobierno y las negociaciones con los grupos subversivos, se expidió la Ley 35 de 1982, que intentó restablecer el INCORA, y se creó el Plan de Rehabilitación Nacional (PRN) para adelantar acciones sociales en áreas de violencia y dar acompañamiento a las actividades del INCORA”³⁴.

De acuerdo a autores como Vásquez “irónicamente, esta ley, llamada Ley de Amnistía, aceleró la compra de tierras en esas áreas, el fortalecimiento del INCORA, ahora orientado a comprar tierras, redujo al mínimo la expropiación de predios inexplorados, estimuló el mercado de tierras y favoreció a los latifundistas especuladores. A finales de los años ochenta se inició la apertura económica que abrió las puertas a la importación masiva de alimentos y se agilizó la venta de tierras, de modo que en ese periodo se aceleró la adquisición de predios

32 ALBÁN, Álvaro. Op. Cit., p. 349

33 Ibid., P. 350

34 Ibid., p. 350

agrícolas. De la reforma agraria se pasó a la competitividad y la internacionalización³⁵.

De lo anterior se puede concluir, que si bien en algún momento de la historia, se pretendió realizar una reforma agraria en favor del campesinado colombiano, la misma no fue estructural y fue supeditada a contrarreformas con intereses personales, que sin lugar a dudas, contribuyeron notablemente a la expansión del latifundio, la cual es directamente proporcional con la aparición del narcotráfico y del paramilitarismos, cuya base radica en el acaparamiento de las grandes extensiones de tierras bien sea para los cultivos ilícitos o para el lavado de dinero en actividades tales como ganadería o agroindustria.

Lo anterior, permitió una “combinación de actores y factores que contribuyó a que el desplazamiento forzado alcanzara cifras sin precedentes a escala nacional, mientras por su parte, el gobierno reprimía las movilizaciones campesinas e indígenas argumentando que su finalidad era contener el avance guerrillero”³⁶, lo cual estigmatizó aún más el campo colombiano, dividió los sectores sociales, aumento la desigualdad entre los campesinos y los pobladores de las ciudades, justificando el accionar de grupos guerrilleros cuyas banderas sociales se establecían en las diferencias abismales de oportunidades y derechos para los campesinos, que desde tiempo atrás habían sido abandonados por las políticas del gobierno nacional, convirtiendo las regiones más apartadas del país en tierras de nadie, dando oportunidades históricas y de poder a los grupos emergentes ilegales que poco a poco fueron tomando posición y dominio en dichos territorios.

35 ALBÁN, Álvaro. Op. Cit., p. 350

36 De acuerdo con Girado el origen del paramilitarismo se remonta a 1962, en el contexto de la Guerra Fría. Y sobre su desarticulación argumenta que no ha llegado a su fin sino que está en una nueva fase. La primera, del terror, corresponde a “grandes masacres y desplazamientos”; la segunda es de “represión selectiva”; la tercera, corresponde a la “infiltración y el control” de espacios urbanos y rurales; la cuarta es la de “consolidación de un poder político y económico descomunal”; y en la quinta confluyen “institucionalización y legalización”, p. 351 en Giraldo, J. Colombia. Conflicto y derecho internacional humanitario, Seminario Internacional, Madrid, Ediciones GPS, 2009, [http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/onflicto_y_Derecho_Internacional_Humanitario_0.pdf].

1.2.3. El Agro y la Constitución de 1991

Desde las reformas a inicios del siglo XX, las cuales fueron saludos incipientes a la bandera, los resultados en el sector rural han sido poco alentadores, la pobreza, la salud, seguridad social, analfabetismo, seguridad alimentaria, desnutrición, son indicadores que día a día van en alza, aumentado la brecha de desigualdad entre el sector rural y el urbano.

De acuerdo a estudios realizados, en los que se comparó los resultados de las encuestas nacionales agropecuarias y los datos de catastro, se encontró que “entre 1984 y 1997 el número de predios de más de 500 hectáreas se redujo del 0,4% al 0,3%, mientras que la superficie que ocupaban pasó del 32,5% al 45,0%. Entre 1995 y 1996, la superficie ocupada por fincas grandes (de más de 200 ha) se elevó del 39,9% del área total al 43,1%, y el uso agrícola se redujo del 2,5% al 1,7%. Según estimaciones oficiales y privadas, en Colombia hay 114 millones de hectáreas, 68 millones correspondientes a predios rurales. En 2003, el 62,6% estaba en manos del 0,4% de los propietarios y el 8,8% en manos del 86,3%. De modo que la situación empeoró entre 1984 y 2003. Y vale la pena mencionar que la estimación de las tierras aptas para ganadería es del 10,2%, y hoy se dedica a esta actividad el 41,7%. Por su parte, en 2010 el índice de Gini rural llegó a 0,89, y aumentó en un 1% desde 2002.³⁷

La situación del campo colombiano, cada vez iba en detrimento de una reivindicación histórica, el conflicto, originariamente basado en la inequidad, empezaba a trastocarse por el negocio del narcotráfico, la falta de oportunidad y la concentración desmedida era un caldo de cultivo que día a día acentuaba el problema rural.

Sin embargo, una reivindicación histórica estaba por venir, la promulgación de la Constitución Política de 1991, evidenció una carta cargada de derechos, garantías

37 MONDRAGON, Hugo. "Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria". ANUC- Fensuagro, 2002. En [<http://www.cnrr.org.co>], p. 342

fundadas bajo el manto de un Estado Social de Derecho, fue la oportunidad para establecer mandatos constitucionales que le den prioridad al sector rural colombiano.

Motivo de lo anterior, se establecieron los siguientes artículos constitucionales, plasmados en el Capítulo 2 de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, así:

ARTICULO 363. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

ARTICULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en

cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Lo anterior evidencia, la necesidad de establecer mandatos constitucionales que permitirían dar soporte jurídico y base para generar políticas públicas tendientes a mejorar la productividad en el campo y que existan acciones concretas dirigidas a reivindicar las condiciones de vida de los pobladores rurales, razón por la cual y ante la inexistencia de reformas estructurales, el Gobierno Nacional presentó una nueva reforma que se materializó en el año de 1994.

La Reforma Agraria de 1994

Como se ha podido verificar hasta este momento, la estructura de la propiedad de la tierra ha sido y sigue siendo un obstáculo para el desarrollo del país, así como un obstáculo –valga la redundancia- para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales.

Uno de los antecedentes normativos a ley 160 de 1994, se estableció en el año de 1988 durante el gobierno de Virgilio Barco, en la cual se promulgó la Ley 30 de ese mismo año, cuyo objeto principal era: “lograr una acción más coordinada de las instituciones del gobierno, elevar el nivel de vida de los campesinos, simplificar los trámites de adquisición y dotación de tierras, eliminar la calificación de las tierras y dar mayores instrumentos al INCORA para el desarrollo de sus programas”³⁸.

Lastimosamente, la ley 30 tampoco tuvo un impacto significativo para el sector rural, pues la redistribución de la propiedad no tuvo eco en la práctica, para lo cual se dio paso a un esquema basado en el mercado de tierras y al subsidio para compra directa por parte de los campesinos.

38 ALBÁN, Álvaro. Op. Cit., p. 351

Bajo esta prerrogativa, el gobierno de Cesar Gaviria aprobó la Ley 160 de 1994, que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino para promover el acceso de los trabajadores agrarios a las tierras y mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.

Mediante esta ley se priorizaron las titulaciones de baldíos en aquellos territorios que aún no estaban muy poblados, los cuales no afectaba grandes latifundios ni tierras fértiles en propiedad de grandes hacendados con actividades legales o ilegales (narcotráfico, paramilitarismo y guerrilla).

La esencia de la Ley 160 de 1994 establece una “política de reforma agraria y desarrollo rural, que como las anteriores, está enfocada a mitigar problemas asociados a la concentración de la propiedad en el sector rural. Adicionalmente, introduce el concepto de transferencia de la propiedad a través del mercado de tierras brindando acceso del campesino al mismo mediante un subsidio para su compra directa”.³⁹

En los primeros cinco años de puesta en marcha la Ley “las tierras que ingresan al Fondo Nacional Agrario disminuyen a 286.939 hectáreas; mientras que el número de familias beneficiadas baja a 19.397, en comparación con el período anterior. La inversión cae, el crédito complementario al subsidio para la adquisición de tierras no funcionó en concordancia con aquél; el sistema de reforma agraria no funcionó como tal debido a la formulación aislada de políticas y prioridades propias en cada entidad, al grado disímil en la planificación de instituciones y entidades territoriales, a la especialización y dispersión de funciones y al estado diferenciado del proceso de descentralización en todas ellas. A finales de los años noventa, el país sufrió una de las crisis más prolongadas y profundas de su historia. Las políticas aperturistas debilitaron la agricultura y la población afectada muchas

39 VARGAS, Ramiro. "Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia". PDIC. Fondo DRI, FAO y RIMISP. 1999. p. 2

veces no tuvo más remedio que recurrir a la economía ilegal, a los cultivos ilícitos⁴⁰.

De nuevo los intentos de reforma rural en el país fracasaron, la institucionalidad fue reformada en el 2003 con la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural para adelantar las tareas que en su momento desarrollaban el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo para el Desarrollo Rural Integral (DRI) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), y que en sus inicios enfrentó enormes dificultades por los cambios misionales y las reestructuraciones internas constantes, que sin lugar a dudas, no permitieron avanzar en los objetos misionales para los cuales fue creada la entidad.

Ante la necesidad de crear y modificar una nueva ley de reforma agraria, el Gobierno Nacional logró en el congreso la aprobación de la Ley 1152 de 2007, mediante la cual se dictó el Estatuto de Desarrollo Rural y se creó el Sistema Nacional de Desarrollo Rural, como mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a mejorar el ingreso y la calidad de vida de los pobladores rurales⁴¹.

Una vez establecidos nuevos instrumentos, se ordenó la reestructuración del INCODER como entidad responsable de la promoción, supervisión y control de los programas de desarrollo productivo en el medio rural. Se buscó organizar y actualizar en un estatuto único las normas relacionadas con el tema de desarrollo agropecuario, adecuar el sector rural y agroindustrial a la internacionalización de la economía, impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria, forestal y pesquera, así como fortalecer el sistema de incentivos a la capitalización rural y

40 BALCAZAR, Álvaro. Op. Cit. p. 18

41 Ley 1152 de 2007

el acceso a factores de desarrollo empresarial, tecnología y asistencia técnica, entre otros⁴².

Bajo esta nueva normatividad, se pretendió, después de la unificación de labores dispersas al INOCODER, direccionar acciones específicas a las entidades cuya misionalidad estarían más acorde con las funciones a desarrollar. Así las cosas, “se trasladaron algunas funciones del INOCODER a otras entidades del orden nacional; al Ministerio de Interior y de Justicia, las funciones correspondientes a la planeación y ejecución de los procedimientos relacionados con los resguardos indígenas, la adquisición, legalización y deslinde de tierras para estas comunidades; las funciones de coordinación de acceso a subsidios de tierras en favor de la población desplazada, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; la función de adquirir directamente tierras para atender programas sociales para el apoyo a damnificados de calamidades o desastres naturales y su reubicación, a la Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres; los procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación, así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos, a las corporaciones autónomas regionales; y por último al Ministerio de Medio Ambiente, las funciones de administrar los bienes baldíos inadjudicables y la adquisición directa de tierras para la reubicación de población que sea propietaria de predios que estén ubicados en zonas de reserva”⁴³.

Sin embargo, la reforma tuvo un tropiezo, pues la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009, declaró inexecutable la Ley por no haberse realizado la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes prevista en el Acuerdo 169 de la OIT; en consecuencia, recobró vigencia el marco legal establecido en la Ley 160 de 1994, la cual 20 años

42 CAMPO SOTO, Rodolfo. Memorias del Inocoder. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. 2006-2010. p. 3

43 *Ibíd.*, p. 26

después, aún sigue vigente y con necesidades apremiantes de reestructuración, pues la misma durante las dos últimas décadas no ha sido desarrollada en su totalidad y tampoco se encuentra adecuada a los nuevos desafíos del campo, al impulso como locomotora que quiso imprimirle el Gobierno Nacional, ni mucho menos a establecer lineamientos claros de política que permitan utilizar instrumentos de negociación en un eventual escenario postconflicto.

Todo lo anterior, nos permite evidenciar el panorama histórico a que ha sido sometido el desarrollo rural en Colombia, si bien es cierto han existido acciones positivas a favor del campesinado, las mismas se han quedado en buenas intenciones, o por el contrario, han tenido repercusiones legales como contrarreformas que bloqueaban lo que las leyes pretendían en reivindicar las causas campesinas.

Las desigualdades, esas brechas entre el campo y la ciudad, la falta de oportunidad, el narcotráfico, la guerrilla, el abandono estatal, entre otras, fueron sembrando durante décadas un caldo de cultivo que desencadenó en una guerra fratricida, que si bien tuvo sus orígenes en ideales de equidad, la misma se desdibujó, enfrentándose a amenazas terroristas, crímenes transnacionales, grupos ilegales de autodefensas, narcotráfico, que se desarrolló precisamente ahí donde el estado no llegaba, esos vacíos de poder y autoridad, desencadenaron en que las principales víctimas del conflicto sean los campesinos colombianos, el conflicto es rural, la guerra está en el campo, por eso las alternativas de paz, deben precisamente partir e incidir directamente en el campesinado, que por más de 60 años han vivido en carne propia el horror de la guerra.

2. DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CAMPO COLOMBIANO

Desde el inicio del primer periodo de gobierno del presidente Santos, se habló de las locomotoras que darían un impulso significativo a la economía nacional posicionando a Colombia como una de las economías emergentes más importante del mundo con tasas de crecimiento superior al 5% anual.

Una de las locomotoras propuestas por el Gobierno, fue la agropecuaria, para lo cual se diseñó una ley ambiciosa que pretendía generar una reforma agraria integral.

El proyecto de Ley establece las siguientes consideraciones:

1. “Por primera vez un proyecto de ley mira el mundo rural de manera integral y no solo desde el punto de vista agrario.
2. Las variables ambientales, culturales y de otras actividades productivas como el turismo, la minería o el transporte han sido consideradas dentro de un enfoque territorial. Es decir que se reconoce, por primera vez, que una cosa es el desarrollo, por ejemplo, en la Altillanura o en La Guajira, y otra, en la zona cafetera. El desarrollo se articulará por medio de programas con alta participación de las organizaciones campesinas, los gremios, los expertos y, por supuesto, el Estado en todos sus niveles. Todo ello con la idea de corregir lo que el ministro Restrepo llama “la escopeta de regadera”, que es lo que se ha hecho en los últimos años, y es repartir recursos por todas partes y ejecutar cientos de proyectos que no tienen ninguna convergencia. La nueva ley busca focalizarse en las zonas de mayor pobreza y con acciones de largo plazo.

3. Hay un capítulo dedicado, por primera vez, a la construcción de capital humano que se basa en proveer bienes públicos para las zonas rurales, que es donde se concentra la mayor pobreza del país, y con las que el Estado tiene una deuda histórica. Quizá el aspecto que más le preocupa al gobierno son los distritos de riego, pues desde hace 30 años no se construye ninguno en el país y los 300 que existen apenas están siendo usados en 25.000 hectáreas, cuando deberían hacerlo en 250.000.

4. El otro gran esfuerzo en materia de bienes públicos será sacar de la pobreza extrema a las regiones al llevar hasta allí las políticas sociales que ya existen. Un ejemplo es la vivienda. De todo el apoyo que brinda el gobierno para vivienda de interés social, el 95 por ciento se queda actualmente en las ciudades, a pesar de que el sector rural tiene el 40 por ciento de déficit global del país en esa materia. La Ley corregiría esto y le daría una participación equitativa. Otro ejemplo es el de la asistencia técnica, ya que hoy el 55 por ciento de los pequeños productores carecen de ella. En este campo, la Ley se propone una cobertura universal para 2018. Así mismo, se reforzarán temas como las microfinanzas y los proyectos para la generación de ingresos, tanto para el sector agropecuario como para la pesca, que ha sido una actividad desatendida en los últimos años.

5. Establece un enfoque diferencial de género, pues se focalizarán políticas para que las mujeres del campo sean más productivas. Según la FAO, si se corrigiera la discriminación contra las mujeres en el mundo rural, la producción de alimentos aumentaría el 12 por ciento en el mundo.

6. Otra gran virtud que tiene el proyecto de ley es que lanza una ofensiva para la formalización de títulos, ya que la informalidad actualmente se calcula en 18 por ciento, y la recuperación de baldíos por parte del Estado, que han sido robados o invadidos

7. La otra gran herramienta que fortalece la Ley es la expropiación y la extinción de dominio por vía administrativa de predios improductivos, es decir, que no estén cumpliendo ninguna función social ni ecológica, ni explotada de manera estable. La novedad es que en estos procesos se invirtió la carga de la prueba y es el propietario, y no el Estado, el que debe demostrar en qué condiciones está el predio⁴⁴.

Como se puede apreciar es un proyecto novedoso y ambicioso, pues trae consideraciones que ninguna reforma agraria hasta la fecha había previsto, sin embargo y con el fin de evitar el revés que sufrió el anterior estatuto de desarrollo rural, dicho proyecto de ley se sometió a consulta previa con las comunidades étnicas, es decir, ante los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo rom o gitano.

Lastimosamente un derecho tan importante como es la consulta previa ante las comunidades étnicas, se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo de todo tipo de proyectos viales, infraestructura, reforma a las CAR, código minero, por parte del Gobierno Nacional, quien debe concertar con las comunidades, sin tener claros los lineamientos ni los tiempos, porque no podría tener una reglamentación de consulta sin someterla a consulta, lo cual sería un círculo vicioso que hasta la fecha no tendría solución.

44 Revista Semana, Informe Especial, Agricultura en Colombia, Juan Camilo Restrepo tomado de <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/esta-ley-es-mas-ambiciosa-que-la-de-lopez-pumarejo.html>

Un proyecto tan ambicioso que se encuentra paralizado, pues se llevan más de 3 años de consulta y más de 4 mil millones de pesos invertidos en las comunidades étnicas solo para efecto de alistar la consulta, es decir son dineros que se trasladan a los grupos representativos de las comunidades étnicas como entes territoriales (resguardos) o como consejos comunitarios, sin que hasta la fecha exista luz verde para terminarla, pues la consulta se convirtió en un mecanismo de presión y porque no de reivindicación de los pueblos étnicos ante el gobierno nacional, sin embargo, no es para nada ágil ni expedito, y dependerá de sus tiempos y no de los de la comunidad en general, en este caso del campesinado colombiano.

Sin embargo, para el Gobierno Nacional es prioritario la inversión en el sector rural, prueba de ello es que para el año 2015, el sector tendrá el más alto presupuesto en su historia, cerca de 4 billones de pesos de inversión, que pretenden darle al campo la importancia que éste se merece⁴⁵.

45 Según proyecciones del DANE a 2011, la población rural de Colombia representa el 24% del total nacional, con 11,16 millones de habitantes. A pesar de la importancia de las actividades económicas desarrolladas por esta población, el sector rural presenta unos indicadores socioeconómicos muy críticos: Índice de pobreza del 65% (2008), superior al total nacional (46%) y uno de los más altos de América Latina. Igual el de indigencia (36,6%) se ubica muy por encima del urbano (6,8%) y por consiguiente del total nacional (17,8%). Crecimiento del PIB per cápita agropecuario negativo en los últimos años (2008: -0,5%, 2009: -1,4% y 2010: -0,8%), es decir que los campesinos vienen percibiendo menores ingresos de manera sistemática. A. El analfabetismo en la población rural mayor de 15 años de edad es de 14,8%, 10 puntos por encima al urbano (4,7%), según la Encuesta de Calidad de Vida 2008 del DANE. B. Desnutrición crónica en población infantil del 17,1%, superior a la urbana (9,5%), según la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005. C. Bajo crecimiento poblacional. Las cifras de los últimos dos censos (1993 y 2005), revelan que la población rural disminuyó en 1%, mientras que la urbana creció en 21%, lo que muestra una concentración poblacional en los centros urbanos. Esto es más preocupante si se tiene en cuenta que la población que más migra del campo a la ciudad buscando mejores opciones de vida, es la que se encuentra entre los 15 y 30 años de edad, conduciendo a que el campo se quede sin talento humano joven que permita el relevo generacional. D. Alto grado de desplazamiento. Se estima que cerca del 90% de la población desplazada proviene de áreas rurales dedicada a labores agrícolas. Según registros de Acción Social, cerca de 3,7 millones de personas (846 mil hogares) fueron desplazadas por la fuerza en las últimas dos décadas, cifra que puede ser mayor si se tiene en cuenta que esta corresponde solo a la población que se ve obligada a registrarse para acceder a las ayudas del Gobierno. F. Alto nivel de informalidad laboral. De cada 100 empleos generados en el sector rural, 45 son por cuenta propia, 19 son jornaleros y 9 corresponde a trabajo familiar sin remuneración, según cifras del DANE (promedio 2005-2010), lo que representa el 72% del total ocupados en las áreas rurales. Cabe destacar que el sector agropecuario se constituye en el mayor generador de empleo, al ocupar el tercer lugar, con 18,9%, después de los sectores de Comercio, hoteles y restaurantes, y de Servicios comunales, sociales y personales. Tomado del Exposición de Motivos, de la Ley de Tierra y Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011

A la ya estudiada problemática de las zonas rurales se le suma la incidencia del narcotráfico y la violencia, la baja capacidad de las regiones para aprovechar sus recursos naturales de manera sostenible y las dificultades para articularse con los mercados nacionales e internacionales, se obtiene como resultado un mayor incremento en la brecha urbano-rural⁴⁶.

Por tal razón, pese a las limitaciones normativas, se han establecido una serie de políticas públicas⁴⁷ dirigidas al sector rural, las cuales son importante entender y contextualizarse con el fin de determinar si las mismas pueden o no ser subsumidas bajo el esquema de las zonas de reserva campesina, o si por el contrario son dos políticas totalmente diferentes y que no tienen ningún punto de convergencia en común.

2.1. POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

De acuerdo a lo evidenciado en el primer capítulo de la investigación, las dificultades y el atraso histórico del sector rural, requiere una intervención profunda en los diferentes modelos y acciones que hasta la fecha se han implementado en el campo colombiano.

46 Ley de Tierras y Desarrollo Rural, Exposición de Motivos, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011, p. 3

47 La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies. Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, tomado en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha evidenciado dicha necesidad, sin embargo, ha manifestado que la única manera para alcanzar tales objetivos dependerá de la adopción de una “política nacional de desarrollo rural orientada a reactivar la economía de las zonas rurales, procurar un mejor aprovechamiento de los recursos y capacidades regionales para mejorar la competitividad de su producción, y elevar los ingresos y los niveles de vida de la población rural”⁴⁸.

Para lo anterior, se requiere diseñar una serie de instrumentos de política que permita de manera integral otorgar a los pobladores rurales los servicios mínimos requeridos tendientes a mejorar sus condiciones de vida, acordes a sus necesidades, así como actividades productivas y la coordinación interinstitucional para que tales servicios lleguen.

Esta estrategia se desarrolla por medio de “los Programas Integrales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial-PIDERT-, en las regiones geográficas que se definan, estructuren y caracterizen como áreas de desarrollo rural –ADR-. Estas áreas se priorizarán atendiendo los planes y programas estratégicos del Gobierno Nacional, así como a los procesos de planeación estratégica participativa que promueven la expresión autónoma y concertada desde el territorio, por parte de los actores locales, tales como: las autoridades territoriales, las organizaciones de productores, las entidades públicas y privadas, el sector empresarial, etc. Las ADR deberán compartir características socioeconómicas, ambientales, geo-físicas y funcionales que le otorguen una relativa homogeneidad y les permitan construir una visión compartida del territorio y adelantar una estrategia común de desarrollo rural. Los PIDERT serán la expresión concreta de la voluntad común de todos los agentes y actores territoriales de adelantar un proceso de transformación

48 WILCHES, Luis. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Aspectos Conceptuales, Metodológicos e Institucionales del Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial Convenio de Cooperación Interinstitucional OIM-INCODER, 2012, p. 20

productiva, social e institucional, de manera integral, focalizada, sostenible y adaptada a las condiciones locales”⁴⁹.

Las intervenciones en planes, programas y proyectos del Sector Rural se definen en los siguientes componentes:

2.1.1. Intervenciones de ordenamiento y desarrollo productivo a nivel rural.

El ordenamiento y el desarrollo productivo son los pilares fundamentales que permitirán un fácil acceso de los productores rurales a los mercados, lo cual repercute necesariamente en el mejoramiento de sus ingresos y costos operativos en su producción.

Para ello, el PIDERT dispone de dos estrategias que son complementarias: el enfoque de cadena y el enfoque territorial.

Mediante la estrategia de cadena: “se busca integrar las actividades productivas agropecuarias y rurales con otros sectores económicos y productivos con el fin de generar sinergias y complementariedades en la construcción de la cadena de valor que incluyen: suministro de servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnologías – insumos - producción agropecuaria – manejo postcosecha – comercialización – transformación agroindustria - consumo. La articulación de estos eslabones permitirá disminuir los costos de transacción, aumentar la eficiencia económica y la competitividad económica, y superar los obstáculos o fallas de mercado que excluyen a la población de los servicios y beneficios del desarrollo”⁵⁰.

La segunda estrategia de competitividad territorial busca que: “mediante una visión multisectorial y multidimensional, se logre una articulación más orgánica de las

49 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 22

50 Ibíd., p. 66

comunidades rurales, sus territorios y sus sistemas productivos. Esta visión territorial enfatiza la importancia de articular las actividades agrícolas con otras actividades productivas no agrícolas, tales como el turismo, los servicios ambientales o las funciones urbanas del desarrollo rural, para la generación de empleo e ingresos, así como la diversificación de las actividades productivas que desatan procesos endógenos de crecimiento virtuoso⁵¹.

Lo anterior pretende acompañar a los productores rurales para que tengan la oportunidad de tener encadenamientos productivos, que permitan superar los obstáculos y barreras previstos para el ingreso de sus productos al mercado.

2.1.2. Acciones para promover la gestión colectiva de las cadenas.

La gestión colectiva de las cadenas productivas se encuentra dirigida a “facilitar la participación efectiva y equitativa de los pequeños productores rurales en las cadenas productivas, especialmente de los grupos más vulnerables (mujeres cabeza de familia, jóvenes, población desplazada y adultos mayores) para los cuales se deben adoptar mecanismos e incentivos que fomenten su participación y garanticen corregir las asimetrías de poder en las negociaciones⁵²”.

Es decir, todos estos instrumentos de política se encuentran diseñados para lograr la negociación colectiva en las actividades contractuales, precios de productos, cadenas y líneas de mercado, lo cual se logra a través de capacitaciones y formaciones de los agentes y su participación en la cadena.

51 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 66

52 *Ibíd.*, p. 67

2.1.3. Acciones para promover la innovación, transferencia tecnológica y asistencia técnica integral a los pequeños productores rurales

En la actualidad, de un mundo cada vez más globalizado y dependiente de las nuevas tecnologías, se establece que “la innovación y el desarrollo tecnológico son fuentes fundamentales de la transformación productiva, por cuanto permite incrementar la productividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria y rural mediante la integración de los procesos de generación, validación, ajuste y transferencia de tecnología a los productores rurales”⁵³.

Para ello, es de suma importancia que “el sistema de transferencia de tecnología integre los procesos de generación, validación, ajuste y transferencia de tecnología, a través de la formulación de Planes Integrales de Asistencia Técnica (PIAT). Estos planes deben tener cobertura regional y contener paquetes tecnológicos integrales que incluyan los criterios de sostenibilidad, productividad y competitividad de los sistemas productivos rurales estratégicos, tal como se describe en la siguiente figura”⁵⁴.

2.1.4. Programa Integral de Asistencia Técnica –PIAT

El Programa Integral de Asistencia Técnica –PIAT- es una actividad misional del INCODER, la cual se establece en su Decreto 3759 de 2009 como es el de “acompañar la formulación de los planes de asistencia técnica”, para dichos efectos, el programa requiere:

- i. Caracterización y localización de los principales sistemas productivos de la región: mediante la utilización de herramientas participativas del Diagnóstico Rural Rápido (DRR) se busca identificar los principales sistemas productivos existentes en la región, los cuales deben ser evaluados y caracterizados de acuerdo con su importancia económica,

53 WILCHES, Luis. Op. Cit. p.68

54 Ibíd., p. 68

cobertura, uso de los recursos naturales, niveles tecnológicos, conflictos ambientales, empleo e ingresos generados, prácticas culturales asociadas y localización geográfica⁵⁵.

- ii. Priorización de los sistemas productivos estratégicos: generalmente nuestras economías campesinas están compuestas por una gran diversidad de sistemas productivos que comparten en las evaluaciones rurales rápidas que se han realizado en las áreas de desarrollo se han encontrado una gran diversidad de sistemas productivos –en algunos casos más de 20- que comparten las mismas condiciones agroecológicas, sin embargo, no todos ellos tienen la misma importancia económica, social y ambiental . Por lo tanto, es necesario realizar un ejercicio de priorización utilizando criterios tales como: su importancia socioeconómica, cobertura geográfica, niveles tecnológicos utilizados, balance de intercambios bioenergéticos, entre otros⁵⁶.
- iii. Balance de la oferta de tecnologías disponibles y de tecnologías aplicadas localmente: un aspecto fundamental en la formulación de los PIAT es realizar un inventario de las tecnologías disponibles, lo mismo que identificar las tecnologías aplicadas localmente (TLP) en las distintas zonas de producción.

2.1.5. Intervenciones de Ordenamiento social y la planificación del desarrollo de los territorios rurales.

Hablar de la tierra en Colombia, es determinar el origen de los conflictos en el sector rural, la tierra trae consigo identidades culturales, económicas e

⁵⁵ WILCHES, Luis. Op. Cit. p.68

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 68

instituciones propias que se enmarcan en la problemática del campo, por ende la intervención del ordenamiento social y planificación de los territorios debe ser determinante para lograr objetivos a largo plazo y disminuir así la brecha existente entre lo rural y urbano.

Así las cosas, “las acciones de ordenamiento social del desarrollo rural tienen como propósito trazar las bases de la ocupación socio-productiva del territorio, establecer las áreas destinadas a la infraestructura social y de apoyo a la producción y fijar las reglas para facilitar la ocupación sostenible de las actividades económicas y sociales, que generen nuevas fuentes de empleo e ingresos rurales y garantizar el acceso a la propiedad rural.

La ejecución de este tipo de intervenciones debe estar en correspondencia con los planes de ordenamiento territorial y, por lo tanto, enmarcadas dentro de las políticas de uso y aprovechamiento de los recursos del suelo y el agua, tal como lo establece el nuevo marco institucional del ordenamiento territorial y sectorial, a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- (1454/11) y la creación de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁵⁷.

Para la formulación del PIDERT se debe contemplar acciones en materia de:

2.1.5.1. Acceso a la propiedad de las tierras rurales

La alta concentración de la propiedad rural históricamente ha desencadenado una serie de conflictos e inequidades por la propiedad de la tierra, por tanto resulta ser socialmente conveniente incorporar acciones orientadas a “facilitar el acceso de los pequeños productores al mercado de tierras, mediante el otorgamiento de subsidios integrales para la compra de tierras que incluyan recursos para el

57 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 68

adelanto de los proyectos productivos o iniciativas productivas. En particular, se debe incorporar el subsidio integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias –EBAS- para lograr el acceso a la propiedad rural, bajo un nuevo esquema de asignación focalizada de estos recursos que garantice la concurrencia de acciones y recursos en la generación de economías de escala y de rentas sociales que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de las comunidades rurales. Una de las modalidades de asignación focalizada de los subsidios integrales de tierras, que se ha venido estudiando, es la identificación de conglomerados o aglomeraciones de predios que permitan emprender acciones integrales e integradas de desarrollo rural-territorial, que acompañen la compra de tierras con proyectos productivos, asistencia técnica, desarrollo empresarial, dotación de infraestructura de apoyo a la producción, acceso a mercados, articulación a las cadenas productivas y, fortalecimiento organizativo”⁵⁸.

2.1.5.2. Establecimiento de áreas de desarrollo rural,

Las ADR son un instrumento de planificación y focalización de la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –DRET-, mediante el cual se logra articular las demandas o Agendas de desarrollo rural, de una región determinada que ha tomado la iniciativa de emprender un proceso compartido y conjugado de transformaciones económicas, sociales e institucionales, con la oferta de bienes y servicios públicos que agencian las entidades gubernamentales del orden local, regional y nacional. En este sentido, concurren los esfuerzos gubernamentales, privados y comunitarios, mediante el establecimiento de alianzas público-privadas que les permite construir una visión compartida, trazar una senda común, fijar

58 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 68

unas estrategias y emprender un programa común de desarrollo rural del territorio⁵⁹

2.1.5.3. Establecimiento de zonas de reserva campesina

Las Zonas de Reserva Campesina –ZRC-, fueron creadas por la Ley 160 de 1994 y reglamentadas por el Decreto 1777 de 1994, como una figura de ordenamiento social y productivo de los territorios rurales que tiene como finalidad contener la expansión de la frontera agrícola, corregir los fenómenos de concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rural, regular la ocupación y el aprovechamiento de las tierras, y consolidar el desarrollo sostenible de las zonas de economía campesina y de colonización⁶⁰. Después de varios años de estigmatización, las ZRC volvieron a tener relevancia en el Gobierno actual, inicialmente con el paro campesino en el Catatumbo, sin embargo, la misma desde el INCODER se prevé como un instrumento privilegiado de la política de tierras del Gobierno Nacional, la cual será objeto de análisis en el capítulo siguiente.

2.1.5.4. Establecimiento de zonas de desarrollo empresarial

Las Zonas de Desarrollo Empresarial son un instrumento del ordenamiento social de la propiedad cuyo propósito está “orientado a dinamizar el mercado de tierras y a fomentar el uso eficiente del suelo, mediante la incorporación de sistemas sustentables con escalas adecuadas de producción, que conserven el equilibrio entre la oferta ambiental, el aumento de la producción agropecuaria y la incorporación de infraestructura social y de apoyo a la producción. Este mecanismo se impulsa mediante las alianzas publico-privadas con la participación de las entidades territoriales, el sector privado y las comunidades rurales, y de

59 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 68

60 *Ibíd.*, p. 69

conformidad con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible”⁶¹.

2.1.5.5. Promoción de economías de aglomeración y desarrollo agroindustrial

Se trata de establecer incentivos para promover la asociación de pequeñas y medianas empresas rurales que quieran establecer conglomerados o acuerdos para generar determinados bienes o servicios de apoyo a las cadenas productivas agropecuarias y rurales, que se concentran en ciertas áreas cercanas a los mercados o a los centros urbanos⁶², los cuales sin lugar a dudas, podría generar mercados que reducen costos de transacción y hacen más eficientes los procesos productivos, pues se enfocan en áreas cercanas a centros de producción, con todas las facilidades que ello implica en conectividad e infraestructura.

2.1.5.6. Promoción del uso de los “derechos de superficie

El derecho real de superficie sobre predios rurales es “un mecanismo mediante el cual el propietario de un predio rural le otorga a otra persona el uso y aprovechamiento económico de la superficie del inmueble, para emplearla por un tiempo determinado en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, piscícolas, agroindustriales, turísticas o para la prestación de servicios ambientales.

El proyecto de Ley de Desarrollo Rural, establece las condiciones, circunstancias de modo y lugar, y los mecanismos para la constitución del derecho real de superficie. En particular, faculta al Incoder a conceder el derecho real de superficie sobre los baldíos y bienes fiscales de la Nación, a favor de entidades públicas para la explotación de recursos naturales no renovables y de particulares que se asocien para la ejecución de proyectos en Zonas de Desarrollo Empresarial – ZDE”⁶³.

61 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 69

62 Ibíd., p. 70

63 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 72

2.1.6. Acciones de promoción del turismo rural y de los atractivos naturales, históricos y culturales

Si bien es cierto, el concepto rural se encuentra atado a la concepción o vocación netamente agropecuaria, es importante que el Estado observe más allá de dicha concepción y permita vislumbrar el sector rural en sentido amplio para aprovechar patrimonio histórico-cultural de determinados territorios con potencial para convertirse en atractivo turístico y, por ende, potenciar esa actividad como motor de desarrollo.

Así las cosas, “la combinación de actividades turísticas basadas en la cultura/historia y el ambiente (bosque), como componentes para establecer pymes de turismo ecológico, turismo aventura, turismo-cultura, han recibido un apoyo especial de parte de programas específicos como resultado de su potencial para generar nuevas fuentes de empleo. Una situación similar se ha observado en poblados de indígenas o de afro-descendientes, donde la comunidad organizada comparte con los turistas sus símbolos y tradiciones, ropa y ritos, restos arqueológicos, sitios de hazañas históricas de épocas pretéritas, danzas, comida y bebida. En ambos casos, se observan conjuntos (clusters) de emprendimientos, con cierta concentración espacial, que se complementan (y a veces compiten) alrededor de temas específicos. También sirven para fortalecer los lazos de unión de las comunidades y las motiva a prepararse y transitar desde empresas rurales individuales hacia organizaciones dispuestas a formular estrategias de desarrollo conjunto con base en sus actividades cotidianas. Asimismo, aparecen productos con “identidad de origen informal”. La tradición del lugar y el producto han trascendido su entorno inmediato y la información sobre determinados productos, comida, bebidas, artesanía, textiles, calzado, entre otros, y los servicios han sido ampliamente difundidos entre futuros clientes. En resumen, los programas turísticos establecidos para potenciar dichos activos se complementan

generalmente con otras actividades y políticas, cuyo foco es la agroindustria rural o los recursos naturales, ya que estas empresas rurales desbordan un potencial para generar esa clase de sinergias”⁶⁴.

2.1.7. Intervenciones para facilitar el acceso de los pobladores rurales a los bienes y servicios públicos.

La existencia de los desequilibrios regionales, las brechas de pobreza como se ha expuesto a lo largo de la presente investigación, así como las dificultades de los pobladores rurales para acceder a bienes y servicios públicos, se constituyen en uno de los principales desafíos a superar por parte del Gobierno, que permita traer mayor equidad al sector rural colombiano.

Por esta razón, “las intervenciones para garantizar el acceso a los servicios sociales tales como salud, educación, vivienda, suministro de servicios domiciliarios, hacen parte de este grupo de intervenciones prioritarias. Para ello es necesario realizar un gran esfuerzo de coordinación intersectorial y entre los niveles nacional, departamental y local, dado que la prestación de estos servicios ha sido descentralizada pero los mecanismos de asignación de los recursos de participación (SGP) permanecen centralizados. El papel del PIDERT en este sentido es el fortalecer las capacidades territoriales para estructurar y formular los proyectos o programas de inversión que permitan ampliar la cobertura y el acceso de los pobladores rurales a los servicios sociales básicos”.⁶⁵

Este conjunto de acciones constituyen la base de la transformación social que se propone llevar a cabo el Programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, principalmente a través del fortalecimiento y transformación de la institucionalidad

64 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 73

65 Ibíd., p. 74

del sector rural que permita mejorar el acceso de los pobladores a los bienes y servicios sociales básicos y el fortalecimiento del capital humano rural.

2.1.8. Intervenciones de fortalecimiento institucional y político del territorio

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el desarrollo rural es la precariedad y debilitamiento de la institucionalidad rural del país. Por tal razón, “la transformación institucional constituye uno de los procesos fundamentales que debe abocar el PIDERT para garantizar la generación de capacidades endógenas en los territorios rurales, la profundización de la descentralización, el fortalecimiento de la participación de los actores locales en los procesos de planificación y toma de decisiones, la inclusión del enfoque de género y de una perspectiva poblacional, y la democratización de la vida civil y política de los territorios rurales. En efecto, la transformación institucional tiene como ejes fundamentales la generación de capacidades locales para orientar los procesos de transformación productiva y social y el fortalecimiento de la capacidad de gestión territorial. Ello significa la transferencia de poder de decisión hacia los gobiernos territoriales y la sociedad civil, en materia de asignación de recursos, gestión de políticas de desarrollo rural-territorial y seguimiento y evaluación de resultados de las inversiones públicas. Esta transformación requiere el establecimiento de nuevas pautas de relacionamiento público-privado, normas de gestión colectiva y mecanismos institucionales de negociación que reduzcan los costos de transacción y promuevan la participación de los actores locales (públicos, privados y comunitarios) y la sociedad civil”⁶⁶.

66 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 75

2.1.9. Acciones de fortalecimiento de la sociedad civil

El enfoque territorial establece dinámicas nuevas en el territorio que permite promover solidaridad, la cooperación, la solución pacífica de los conflictos y la convergencia entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil, por tal razón la “gestión social y territorial debe estar signada por la participación de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, en alianzas público-privadas donde se incorporen activamente el conjunto de actores vinculados a la agricultura y al medio rural. En este contexto, la transformación institucional debe redefinir cuidadosamente las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores públicos, privados y comunitarios en la alianza, y establecer los mecanismos para hacerle seguimiento y control al cumplimiento de los acuerdos. Este reconocimiento de rol protagónico de las organizaciones de la sociedad civil se debe traducir en el impulso de políticas para consolidar, fortalecer y expandir el capital social de los territorios⁶⁷.

Dicho componente es fundamental en los territorios, pues el fortalecimiento del tejido social es la base que permite generar transformaciones sociales, políticas y económicas en dichas regiones.

2.2. POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO

Analizando las políticas desarrolladas por el Gobierno Nacional en el sector rural, es claro en primera instancia que el Ministerio de Agricultura a través de sus entidades adscritas y vinculadas proporcione herramientas de política que se

67 WILCHES, Luis. Op. Cit. p. 75

ajusten a las necesidades de los pobladores rurales, razón por la cual, se explicó con anterioridad una serie de instrumentos que permitan mejorar las condiciones de dicho sector, entre ellos la asistencia técnica y el apoyo para iniciativas productivas.

Sin embargo, es curioso ver, que desde otro sector, en este caso de la inclusión social, a través de la política nacional de desarrollo alternativo, se realizan actividades similares de asistencia técnica y apoyos a iniciativas productivas, pero desde la perspectiva de los cultivos ilícitos, para quienes decidan abandonar este mal.

Así las cosas, la política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo: “establece los procesos de coordinación interagencial, interinstitucional e intersectorial necesarios para definir: las zonas donde procede la erradicación manual, ya sea voluntaria o forzosa, las interacciones con el Plan Nacional de Consolidación como esfuerzo estatal, la intervención poserradicación y la estrategia de desarrollo alternativo. Esta política se presenta al Consejo Nacional de Política Económica y Social, ante la necesidad de consolidar un enfoque integral y complementario a las directrices incluidas en el Conpes 3218 de 2003, que establezca además, un plan de acción con estrategias concertadas y bajo una perspectiva transversal, alineada con las respectivas lógicas territoriales y que determine la articulación con otras entidades, con el fin de afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo en Colombia. De esta manera, se contemplan aspectos tales como judicialización efectiva, asistencia técnica y seguridad para la búsqueda de un efecto positivo y sostenible de la intervención establecida por el Gobierno Nacional en dicha temática. Se busca también la alineación con nuevas estrategias tales como la Política de Tierras y Territorios para Víctimas del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo, la Política de

Generación de Ingresos para Desplazados y Pobres Extremos, el Plan Nacional de Consolidación Territorial, entre otras”⁶⁸.

Así las cosas, la Política Nacional de Desarrollo alternativo comprende la estrategia de erradicación manual voluntaria, la cual se encuentra encaminada a “promover opciones lícitas de empleo e ingresos para comunidades que se comprometen a mantener libres de cultivos ilícitos los territorios en los que habitan, bien sea a partir de procesos de erradicación previa o de prevención de la expansión de los cultivos ilícitos”⁶⁹, para lo cual se han diseñado dos instrumentos, que si bien, van dirigidos a familias campesinas, los mismos van direccionados a la erradicación de cultivos, los cuales son:

a) Programa Familias Guardabosques (PFGB). Es una iniciativa para transferir condicionalmente un apoyo económico directo a familias campesinas, indígenas y afro- descendientes para la recuperación y conservación de ecosistemas, el uso sostenible de los recursos naturales, la implementación de bienes y servicios ambientales y la generación de ingresos alternativos en zonas social y ambientalmente estratégicas. La idea era promover la erradicación de cultivos ilícitos a través de la recuperación y protección de ecosistemas frágiles. También tenía como propósito el restablecimiento de los lazos de confianza entre las comunidades y el Estado, con miras a la reconstrucción de capital social local. Todo lo anterior, en el marco de una estrategia de desarrollo local tendiente a mejorar la articulación de las regiones⁷⁰.

b) Programa Proyectos Productivos (PPP). Por su parte, el PPP trabaja con organizaciones sociales en territorios al interior de la zona de frontera

68 Documento Conpes 3669 Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial, p. 21 en www.consolidacion.gov.co

69Ibíd., p. 22

70 Ibíd., p. 22

agrícola en la implementación de proyectos agro-forestales y agrícolas de mediano y largo plazo como cacao, café, caucho, palma y forestales, según las líneas priorizadas en el documento CONPES 3218 de 2003, a partir del uso sostenible de los recursos naturales. Así mismo, impulsa la seguridad alimentaria y otras alternativas como piscicultura, apicultura, turismo de naturaleza, artesanías y caña panelera⁷¹.

Es curioso observar, como existen política similares para el sector rural, encausadas en objetivos diferentes, pero que sin lugar a dudas cumplen funciones similares, de igual manera, sorprende como al campesino cocalero, se establece una serie de incentivos que pueden ser mucho más atractivos que para el campesino tradicional.

El programa familias guardabosques es focalizado en las zonas de influencia cocalera, el cual, por circunstancias políticas tanto nacionales como internacionales tienen un mayor impacto, y por ende mayor atención del gobierno, lo que nuevamente pone en dicotomía su implementación, pues bajo estos parámetros es mejor ser cultivador de coca y abandonarla que nunca tenerla, pues los programas asistenciales son más rápidos y de mejor presencia y cobertura.

A pesar de la implementación de la política de erradicación, los cultivos de hoja de coca no han desaparecido de los lugares geográficos de donde surgieron y su dinámica de desplazamiento se concentra en los ejes regionales tradicionales. Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Sur de Córdoba, Catatumbo y Nororiente Antioqueño son los departamentos y regiones que han contado con una presencia importante de cultivos ilícitos. Pero desde la década pasada, nuevas

⁷¹Documento Conpes 3669. Op., Cit. p. 23

departamentos como Nariño, Chocó y Amazonas han sido afectados por la presencia de áreas cultivadas⁷².

Analizando un poco más la situación, se observa una interrelación entre cultivo de coca, abandono estatal, atraso rural y pobreza, recalcando nuevamente la necesidad de presencia estatal, en el sector rural y en especial en aquellas zonas más apartadas donde el conflicto aún se vive en carne propia, sin embargo, como vemos el problema es eminentemente rural, la tenencia de la tierra y la posibilidad de desarrollos productivos nuevamente son el principal obstáculo que la economía campesina tradicional debe afrontar.

2.3. POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACION Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL

Como lo hemos visto hasta ahora en nuestra investigación, varios teóricos del conflicto, han aseverado a lo largo de los años, que el origen de la guerrilla, no se supedita a una manifestación de una ideología marxista –leninista, sino a la explosión de hechos sociales que se convirtieron en caldo de cultivo de malestar general y de desigualdad social, política y económica, tales como la problemática agraria, el sistema bipartidista y la ideología comunistas, los cuales se fusionaron por décadas -sin que el Estado no hiciera mucho para solucionar su problemática

72 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC). Monitoreo de Cultivos de Coca 2010. UNODC. Bogotá. Junio de 2011

estructural- dando pie a generar escenarios de violencia fratricida que tanto daño le han hecho al país⁷³.

Al menos tres cuartas partes de la historia de Colombia, reivindican al sector agrícola como su principal eje y motor económico, sin embargo, muy en contraste con la importancia del mismo, el sector rural ha tenido un abandono histórico por los gobiernos de turno, que han llevado a índices de pobreza escandalosos, a la escasa provisión de bienes y servicio, a índices elevados en la medición de necesidades básicas insatisfechas, entre otros, que han conllevado a que año tras año la población rural disminuya, que la pobreza en el campo sea una de las más altas de América Latina y a que las condiciones de vivienda digna, de agua y saneamiento básico, de educación, salud, entre otras, sean precarias e insuficientes para generar condiciones dignas de vida en el campesinado nacional.

Sin embargo, en los últimos años, el desarrollo rural integral, nuevamente se encuentra en los lineamientos estratégicas del Gobierno Nacional, por ejemplo la iniciativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, relacionado con el proyecto de ley de tierras y desarrollo rural, ha puesto de nuevo en el mapa el desarrollo rural con enfoque territorial de carácter integral, en el cual por primera vez se incluye aspectos sociales tales como educación, vivienda, salud, infraestructura, seguridad social para los pobladores rurales y capítulos específicos de mujeres y jóvenes rurales.

Ante un eventual proceso de paz, el pos conflicto deberá venir acompañado de reconstrucción y rehabilitación de los territorios rurales, así como de asistencia

73 GERMAN GUZMAN CAMPO, ORLANO FALS BORDA Y EDUARDO UMAÑA LUNA. "La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social". Tomo 1 y 2. 1958 y 1962. Carlos Valencia Editores, p. 4

humanitaria, económica, política y social de las regiones afectadas directamente por el conflicto armado interno, pues para nadie es un secreto, que quienes han vivido de manera más intensa la violencia han sido nuestros pobladores rurales, de allí que cobra importancia la reivindicación de los campesinos, indígenas, afrocolombianos, raizales y palenqueros, quienes por muchos años fueron relegados de las políticas de inclusión social.

En dicho escenario pos conflicto, la presencia estatal en los territorios rurales debe ser inmediata, razón por la cual el Gobierno Nacional deberá realizar acciones de atención primaria dirigidas a las zonas afectadas por la presencia de cultivos ilícitos y por el conflicto armado con las FARC (y eventualmente con el ELN) con el fin facilitar el proceso de reconstrucción territorial y la inserción de las organizaciones armadas a las actividades productivas lícitas, lo anterior permitiría contribuir de manera eficiente a la consolidación de la paz generando capacidades institucionales necesarias para asegurar la protección y garantizar los derechos fundamentales de la población directamente afectada por el conflicto.

En la actualidad, el Gobierno Nacional cuenta con la Política Nacional para la Consolidación y Reconstrucción Territorial, la cual concibe la reconstrucción social, económica e institucional como el resultado de un proceso coordinado, gradual e irreversible de movilización y establecimiento permanente de la institucionalidad estatal en los territorios focalizados para garantizar la seguridad y crear las capacidades necesarias para controlar institucionalmente el territorio, fortalecer la participación ciudadana y la gobernabilidad local, y fomentar la integración regional.

Dicha misión le corresponde ser ejecutada a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, entidad adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social DPS la cual hace parte del sector de la inclusión social, quien indiscutiblemente en un escenario de paz se convierte en la principal herramienta de atención en los territorios, con el fin de evitar que el abandono y el olvido estatal nuevamente se evidencie, para deslegitimar la confianza en el gobierno y legitimar el accionar de grupos insurgentes, que ven en ello la oportunidad para reaparecer y justificar su actuar.

Al igual que la política de desarrollo rural con enfoque territorial planteada por el sector agricultura y desarrollo rural, la política de consolidación también contiene dicho enfoque el cual lo resume de la siguiente manera:

“Los procesos de consolidación territorial se han configurado en una propuesta novedosa del Estado colombiano para fortalecer las instituciones democráticas y el desarrollo económico y social incluyente, en zonas del país donde han prevalecido desequilibrios regionales, alteraciones reiteradas del orden público, control ilegal del territorio por grupos armados ilegales, actividades económicas ilícitas y condiciones de vida precarias de la población rural”⁷⁴.

La PNCRT concibe la consolidación y la reconstrucción social, económica e institucional como el resultado de un proceso coordinado, gradual e irreversible de movilización y establecimiento permanente de la institucionalidad estatal en los territorios focalizados para garantizar la seguridad y crear las capacidades necesarias para controlar institucionalmente el territorio, fortalecer la participación ciudadana y la gobernabilidad local, y fomentar la integración regional. Estos tres

74 Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – Oficina Asesora de Planeación 2013. p. 21

pilares centrales deben contribuir a garantizar el cumplimiento del artículo 2º de la Constitución Política de Colombia⁷⁵.

De otra parte, los logros en la consolidación territorial están enteramente asociados a un proceso de reconstrucción que por lo menos implica:

a. Reconstrucción social, sobre todo en cuanto tiene que ver con el sistema de valores y cultura ciudadana para la convivencia y el apego a la libertad, comoquiera que debido a largos procesos de control ilegal del territorio los grupos armados ilegales lograron inculcar y forzar actitudes y valores funcionales a la ilegalidad y la convivencia con el delito;

b. Reconstrucción económica, por cuanto el control ilegal del territorio bloqueó dinámicas de formalización de derechos de propiedad y de interacción con los mercados nacionales e internacionales, manteniendo las economías locales en ambientes de simple supervivencia sin posibilidades de acumulación, inversión y ahorro progresivo. Las más de las veces, forzó la vinculación de los campesinos a los cultivos ilícitos desalojando incluso las actividades productivas de subsistencia; y

c. Reconstrucción institucional, por cuanto el prolongado control ilegal de los territorios conllevó la extrema debilidad de las instituciones locales y, en particular, de las administraciones municipales, al tiempo que introdujo mecanismos de regulación arbitrarios pero expeditos de las relaciones sociales y el manejo de conflictos. Por lo general, los grupos armados ilegales instrumentaron la organización social local para sus propios objetivos de control ilegal del territorio. La consolidación implica, entonces, reconstruir y fortalecer ese capital social como activo para que la

⁷⁵El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece que "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"(Subrayado fuera de texto)

comunidad tome en sus manos el control para la gestión de sus genuinos intereses de bienestar, desarrollo y prosperidad⁷⁶.

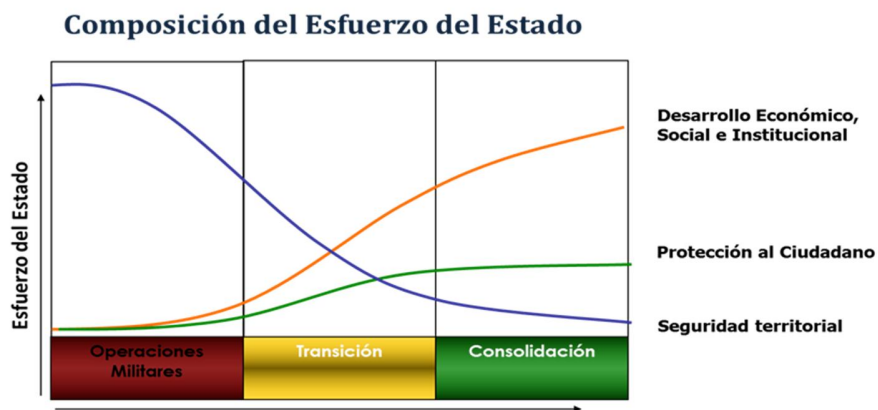
La Política de Consolidación, trae varios elementos novedosos de política, el primero tiene que ver, con el trabajo articulado con la fuerza pública con el objetivo de estabilizar y dar seguridad en el territorio.

Lo segundo tiene que ver con la inversión de la carga en la política pública, en donde los proyectos que se presenten para el desarrollo de la comunidad no nacen desde el nivel central, sino por el contrario, nace de la comunidad en el territorio y desde ahí sube para llegar al nivel central quien tiene la potestad y las facultades para hacerlos realidad.

Un tercer elemento novedoso, tiene que ver con la descentralización de la Unidad, pues en cada uno de los 58 municipios en donde la política debe ejecutarse tiene funcionarios de carácter permanente, es decir son posesionados en dichos municipios y su lugar de trabajo son éstos municipios, permitiendo a la entidad conocer de primera mano lo que sucede en el territorio.

76 Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Op. Cit., p. 21

Las acciones y la estrategia de la fuerza pública se resumen en la siguiente tabla:



Fuentes: Documento Plan de Consolidación Integral de la Macarena, 2008.

En este sentido, se establece que una vez se obtenga el control del territorio, en fase de transición los esfuerzos gubernamentales aumenten para lograr condiciones económicas, sociales e institucionales, mientras el actuar militar disminuye dando un aumento a la seguridad ciudadana a cargo de la Policía Nacional.

Bajo estos preceptos se establecen tres postulados principales a saber:

2.3.1. Control Institucional del Territorio

Las condiciones básicas de control institucional del territorio se consideran establecidas cuando la acción integral y coordinada del Estado en una región focalizada ha permitido desestructurar o neutralizar la capacidad de las organizaciones armadas ilegales para ejercer control sobre la población, y por lo tanto, son exclusivamente las instituciones del Estado las que proveen y garantizan⁷⁷:

⁷⁷ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Op. Cit., p.24

- Seguridad y protección de la vida, la libertad y la propiedad del ciudadano.
- El imperio de la Ley, en el sentido de capacidad efectiva de las instituciones de administrar justicia, para reaccionar frente a la conducta ilegal lo que fortalece la cultura de la legalidad, al existir un reconocimiento por parte de la población de la aplicación de sanciones por el incumplimiento de la ley y posibilita la interiorización de las normas formales en las comunidades. Esta lógica se debe expresar en actitudes adecuadas frente a aspectos sociales, institucionales y ambientales.
- La exclusividad estatal de las capacidades regulatorias en la provisión de bienes y servicios públicos⁷⁸.

2.3.2. Participación Ciudadana:

La participación ciudadana en el marco de la PNCRT se entiende como la consulta, vinculación y posterior apropiación que hacen las comunidades y ciudadanos de las iniciativas de la política, con la finalidad de mejorar la toma de decisiones, la gestión de las fases de la consolidación territorial, el seguimiento y el control social de la inversión que se orienta a las zonas seleccionadas por la política. La participación ciudadana, de las comunidades y habitantes de las regiones donde se implemente la PNCRT es fundamental para brindarle sostenibilidad a los procesos de consolidación territorial. Permite la generación de confianza entre el Estado y las comunidades, fortalece la legitimidad de las acciones de política que se ejecutan en el territorio y afianza la cultura de la legalidad, al generar consciencia sobre la responsabilidad de las personas con sus

⁷⁸Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Op. Cit., p.23

comunidades.. Sin una adecuada participación de los ciudadanos no es posible alcanzar las condiciones mínimas para garantizar la construcción de instituciones democráticas sólidas en las regiones, y menos para sentar las bases de un desarrollo económico, social y político estable y sostenible que reconoce el manejo adecuado de los recursos naturales y el ambiente como pilar para su progreso⁷⁹.

2.3.3. Integración Territorial

Por integración del territorio a la vida social, económica, cultural y política de la Nación se entiende el establecimiento de las condiciones básicas de igualdad de oportunidades frente a las que tiene el promedio de los ciudadanos del país. Esas condiciones territoriales son tanto de integración interna como de integración con el exterior (con otras regiones).

Las condiciones *internas* de integración hacen referencia al establecimiento de las condiciones que garanticen: núcleos de productores con proyectos productivos que generen fuentes estables y lícitas de empleo e ingreso y que estén acordes a las normas ambientales vigentes; la libre asociación de la población en organizaciones sociales y productivas; la infraestructura básica necesaria para la conectividad y la movilidad (red vial terciaria, electricidad, telefonía, radio, etc.); la provisión de servicios básicos de educación, salud y recreación; la legalización y formalización de los derechos de propiedad y en particular de la tierra; la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; la promoción y el fomento de las manifestaciones culturales, así como de territorios libres de cultivos ilícitos.

Las condiciones *externas* de integración se refieren a generar las bases materiales e institucionales que hagan posible que el territorio se vuelva parte de la dinámica económica, social y política nacional. Son esenciales: el acceso a las redes

⁷⁹Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Op. Cit., p. 23

secundarias y primarias de carreteras, la presencia de instituciones de soporte técnico y financiero del desarrollo productivo, la generación de capacidades de participación política y de influencia en las decisiones públicas sobre el territorio, la valorización de la identidad regional.⁸⁰

De acuerdo a lo documentado por la Unidad de Consolidación, los logros de su política se pueden evidenciar en los siguientes campos:

I. INFRAESTRUCTURA

“En relación a la gestión de recursos para la financiación de las obras de infraestructura priorizadas en los Planes de Acción Regional, se gestionó la realización de un Comité Operativo con la Alta Consejería de Seguridad Nacional donde se presentó a cada uno de los Ministerios y Viceministerios los déficit y se trazaron líneas de acción frente a cada uno de los temas. Posteriormente el 5 de julio de 2013 se realizó Consejo de Ministros.

A la fecha se han realizado las siguientes gestiones:

➤ Infraestructura Eléctrica:

- Priorización de 34 proyectos para los 58 municipios de Consolidación
- De estos se han financiado 6 proyectos, 3 con recursos del Ministerio de Minas y Energía y 3 con recursos de Cooperación Internacional
- A través de un convenio suscrito con FONADE se está adelantando la

80 Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Op. Cit., p. 23

- estructuración de 2 proyectos: Carmen de Bolívar – Bolívar y La Montañita - Caquetá
 - Se remitió comunicación con fecha del 17 de Junio al Ministro de Minas y Energía con los 28 proyectos clasificados de acuerdo a criterios técnicos, con el fin de que sean priorizados dentro de los Comités Administrativos del Ministerio, teniendo en cuenta que están ubicados en zonas que cumplen con los parámetros establecidos en el Decreto 1122 de 2008, en el artículo 12 –numeral 9 donde reza que “El Ministerio de Minas y Energía podrá determinar, en el reglamento para los Planes de Expansión de Cobertura zonas que requieren de cobertura por razones de seguridad en el sistema, por orden Público y/o por desarrollo social...”,
- **Infraestructura de Agua y Saneamiento Básico**
- Priorizaron de 131 proyectos para los 58 municipios de Consolidación
 - De estos se han financiado 8, con recursos del Gobierno Nacional, Local y cooperación Internacional
 - Se está apoyando a través de un convenio con FONADE la estructuración de 7 proyectos para Tumaco – Nariño, San Onofre – Sucre, Tierralta – Córdoba, Planadas – Tolima, Hacarí - Norte de Santander, Corinto – Cauca, la Montañita - Caquetá
 - Se remitió comunicación con fecha del 14 de Agosto al Ministerio de Vivienda, Viceministro de Agua y saneamiento Básico, donde se solicitó la priorización de los 118 proyectos de agua y saneamiento, adjuntando el listado de acuerdo a su importancia y estado de estructuración
- **Infraestructura Vial**
- De la inversión total realizada por el Ministerio de Transporte el 40% de los proyectos se adelantaron en municipios de consolidación, esto

corresponde a 49 proyectos equivalentes al 61% del total de la inversión de este Ministerio.

- Durante el segundo semestre del año en curso el Ministerio radicó ante el Departamento Nacional de Planeación el documento CONPES “Vías para la Consolidación” donde se priorizan 14 vías primarias que contribuyen a la consolidación regional y se destina una bolsa de \$42.278 millones para vías terciarias en movimientos de consolidación.

II. SOCIAL:

➤ Salud

- El 90% del rubro presupuestal “Plan Nacional de Salud Rural” se está ejecutando en municipios de Consolidación.
- Se gestionó la dotación de 14 ambulancias superando la meta inicial de 7.
- **7** proyectos de adquisición de equipos biomédicos y dotación básica IPS y ESE
- **3** municipios con la realización de brigadas médicas
- Se definió como meta asegurar al régimen de seguridad social en salud al **91%** de la población
- **30** municipios priorizados para la implementación del proyecto “Atención psicosocial y salud integral a víctimas de la violencia”

➤ Sector Inclusión Social – DPS

- **Familias en su tierra:** 10 municipios de consolidación con intervención, acompañando el retorno de más de 2.500 familias por un valor de \$935 millones
- **Familias en Acción:** Más de 230 mil familias con subsidio condicionado \$1.226 millones

- **Capitalización Microempresarial:** 189 organizaciones de productores de la regiones de Consolidación priorizadas para ser beneficiadas
- **Sector Inclusión Social – Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema**
 - **Estrategia UNIDOS:** Más de 133 mil familias atendidas y con acompañamiento familiar – \$16.684 millones
- **Prevención de reclutamiento forzado**
 - Se elaboró una Estrategia para la Prevención del Reclutamiento Forzado de Niñas, Niños y Adolescentes que contiene cuatro componentes técnicos:
 1. Red Institucional: Capacidad instalada en los entes territoriales para implementar rutas de acción de prevención temprana y urgente.
 2. Educación continua y pertinente: Educación en todos los niveles para desarrollar capacidad en los niños, niñas y adolescentes para el trabajo.
 3. Generación de ingresos: Emprendimiento para niños, niñas y adolescentes que les impida buscar ingresos en una actividad ilegal.
 4. Comunidad protectora: Cultura de paz y entornos protectores para niños, niñas y adolescentes.
 - Articulación con la Comisión Intersectorial para la Prevención de Reclutamiento Forzado de Niños, Niñas y Jóvenes – CIPRUNNA, para la implementación de planes y mesas de prevención de reclutamiento en los municipios de consolidación

- Micro focalización de las zonas de reclutamiento. Barrios a nivel urbano y veredas a nivel rural en donde se establecen alertas por dinámicas de riesgo de reclutamiento.

➤ **Educación**

- Articulación Media Técnica: Trabajo articulado en los 58 municipios a nivel regional en los que a través de talleres se establecieron compromisos para dar cumplimiento a los planes de educación territorial.
- Programa Educación Rural – PER: Priorización de intervención en 35 municipios con alertas de reclutamiento forzado.
- Travesías por la Educación Superior: Participación en la construcción de los planes de acción a través de la articulación entre las gerencias regionales y las Secretarías de Educación Municipal.

➤ **Cultura**

- Priorización de 19 municipios para la construcción y dotación de Bibliotecas.
- Priorización para la dotación y asistencia técnica en las Casas de Cultura y Escuelas de Música.

III. PRODUCTIVO

➤ **Alianzas Productivas:**

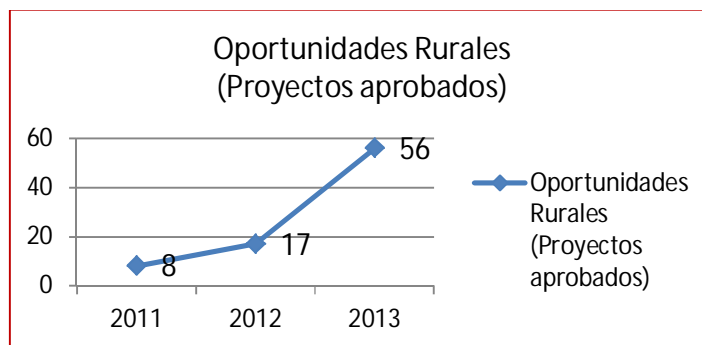
- **1 Puesto** con voz y voto en la Comisión Nacional de Alianzas y puestos en comisiones Regionales.
- Puntaje adicional del **4%** para proyectos de Consolidación presentados en convocatorias.

- Siendo los municipios consolidación el 5% del total Nacional, alcanzan el **20%** del total de Alianzas.



➤ **Oportunidades Rurales**

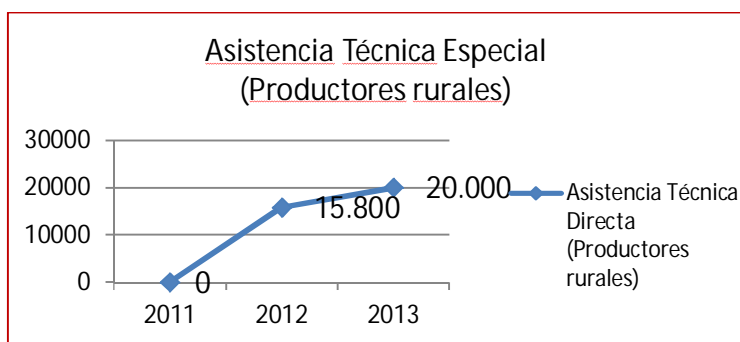
- Puntaje adicional del **6%** para proyectos de Consolidación presentados en convocatorias.
- Siendo los municipios consolidación el 5% del total Nacional, superan el **20%** de los proyectos



➤ **Asistencia Técnica Especial**

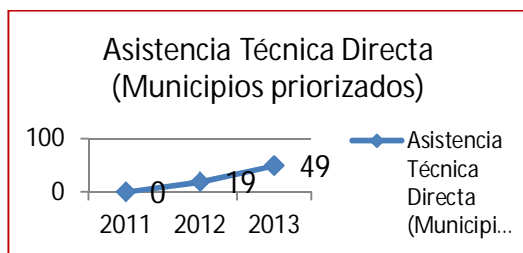
- Por iniciativa UACT, MINAGRICULTURA crea el Programa de Asistencia Técnica Especial para Zonas de Consolidación ATE.

- Con recursos 2012 se atienden 15.800 pequeños productores rurales en 44 Municipios de Consolidación.
- Con recursos 2013 se proyecta atender cerca de 20.000 pequeños productores en los 58 Municipios de Consolidación y 4 Municipios adicionales PCI.



➤ **Asistencia Técnica Directa**

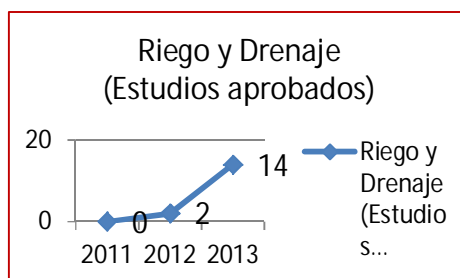
- 19 municipios priorizados en el 2012 de Consolidación para implementar Asistencia Agropecuaria.
- 49 municipios priorizados en el 2013



➤ **Asistencia Técnica Gremial**

- Articulación con gremios para atender productores en municipios de consolidación

- FEDEPALMA (2 departamentos)
 - FEDECACAO (2 departamentos)
 - Confederación Cauchera Colombiana (4 departamentos)
- **Generación de Capacidades Empresariales Rurales**
 - Creación del Programa Capacidades Microempresariales Rurales de MINIAGRICULTURA con recursos del Fondo FIDA.
 - **54** municipios priorizados en el 2013
 - **231** organizaciones de productores postulados.
 - **Proyectos de Adecuación de Tierras**
 - 2 proyectos aprobados para Tumaco en el 2012
 - Formulación y visita de campo a 35 proyectos por INCODER
 - 14 proyectos de diseños de minidistritos de riego y/o drenaje aprobados en 2013



➤ **Vivienda Rural de Interés Social**

- **Convocatoria 2011 – 2012:** Se pasó de **158 familias** beneficiadas a **1.248 familias** beneficiadas con vivienda rural
- **Asignación directa 2013:** **182 familias** en la Región del Catatumbo con vivienda rural

➤ **Mujer Rural**

- **Convocatoria 2013:** 12 propuestas aprobadas por un valor de \$513 millones.

➤ **Jóvenes Rurales**

- **Convocatoria 2013:** Convocatoria cerrada para Municipios de Consolidación por \$930 millones

IV. TIERRAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

➤ **Mujer Rural**

- Priorización de los municipios de consolidación para acompañamiento técnico orientado a revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial
- Mesa de Acompañamiento Técnico – piloto en la región Cauca – Valle

➤ **Parques Nacionales Naturales**

- Gestiones a través del Ministerio de Ambiente para avanzar en la consecución de recursos para clarificación, señalización y materialización de límites del **PNN Paramillo**
- Priorización del **PNN Paramillo y PNN Serranía de La Macarena** en la mesa sobre uso, ocupación y tenencia de tierras en las áreas de PNN.

➤ **Superintendencia de Notariado y Registro**

- 7 municipios priorizados para la realización de jornadas de formalización de registro de títulos otorgados por el INCODER

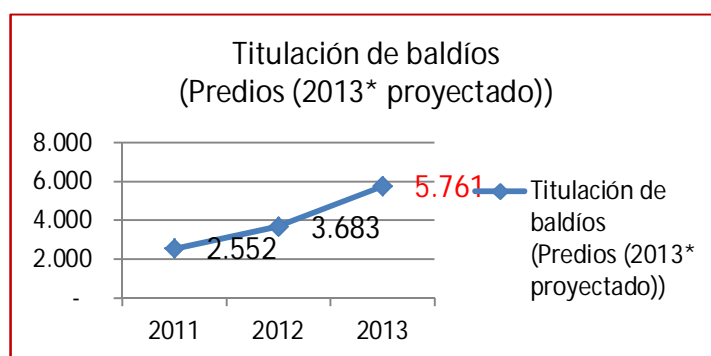
➤ **Instituto geográfico Agustín Codazzi**

Inclusión de “municipio de consolidación” como una variable para la priorización de intervención en el tema de actualización catastral

- Priorización para la actualización Catastral de 21 municipios en el 2012 y 8 en el 2013

➤ **INCODER**

Titulación de Baldíos



- **Sustracción de Reserva Forestal** 7 municipios aprobados para estudios de Sustracción de Reserva forestal: 6 de Catatumbo y 1 de Caquetá y 5 municipios de Consolidación en 2013 aprobados para Estudios de Sustracción de Reserva Forestal: 1 Catatumbo, 2 en Meta, 1 en Caquetá y 1 en Putumayo⁸¹.

Como se puede observar, la Política de Consolidación, es una macro política que finalmente recoge todas las políticas públicas para ser desarrolladas en el sector

81 Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Op. Cit., p.23

rural en unos territorios determinados, por tratarse de una política focalizada en 58 municipios.

Sin embargo, se vislumbra que muchos de los instrumentos a desarrollarse en el sector rural, son aplicados o apalancados por la política de consolidación, en algunos casos hasta doblar esfuerzos o por el contrario simplemente servir de papel articulador, para que la política se canalice en las regiones preestablecidas.

Lo anterior nos permite concluir, que si bien es cierto, el Gobierno Nacional ha diseñado una serie de instrumentos para ser aplicados en el sector rural colombiano, muchos de ellos cumplen papeles similares, pues es curioso ver por ejemplo que las tres políticas públicas analizadas en la investigación establecen proyectos de asistencia técnica, cada uno con sus objetivos, sus dinámicas y sus propios requisitos, que sin lugar a dudas, evidencian una falta de articulación institucional y el esfuerzo disperso, que no genera ningún impacto profundo en transformar las realidades del campo colombiano.

Para el caso que nos ocupa, hemos evidenciado las zonas de reserva campesina podrán albergar una o dos o hasta tres políticas públicas distintas con sus innumerables programas, los cuales deberán articularse para intervenir el territorio y evitar la sobreoferta o el sobre diagnóstico en un determinada área.

Así las cosas, las zonas de reserva campesina, como política pública, si bien es cierto se enmarcan en un programa de desarrollo rural, las mismas obedecen a condiciones propias del territorio, las cuales deben entenderse bajo criterios diferenciadores de acuerdo a las zona del país donde se pretenden instaurar, para lo cual el Estado de acuerdo a la oferta institucional analizada, si se encontraría en las condiciones –en teoría pues dependerá de los recursos disponibles por vigencia fiscal- para llegar con diversos programas a una zona debidamente constituida, aportando significativamente a su desarrollo.

Por tanto las Zonas de Reserva Campesina se constituyen en una política dirigida a la reorganización de un territorio, la focalización de esfuerzos y la unidad de proyectos que pueden estar apalancados y articulados por la oferta estatal. Así las cosas, dicha oferta puede ser otorgada por el Estado ya sea como programas de desarrollo rural, de desarrollo alternativo o de consolidación y reconstrucción territorial, es decir no son incompatibles con las demás políticas del gobierno, sino todo lo contrario son complementarias, de ahí la importancia que han adquirido en los últimos años.

3. LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA – CONTEXTO ACTUAL

Una vez analizado la situación rural en Colombia desde la perspectiva histórica, así como las principales políticas públicas de desarrollo rural, es importante hacer una contextualización de las Zonas de Reserva Campesina, su marco normativo y su aplicabilidad, para luego hacer un diagnóstico de las mismas y establecer la relevancia que éstas puedan tener en un posible escenario postconflicto, sus alcances y limitaciones como política o instrumento de política pública.

El presente capítulo tiene por objeto presentar un análisis sobre las Zonas de Reserva Campesina como una política pública en relación los procesos sociales que la han hecho posible. Se inicia con una descripción breve de la figura desde la legislación colombiana, complementada con un análisis del surgimiento de la misma y de los procesos que llevaron a que esta se concretara en la Ley, para luego conocer desde la jurisprudencia la posición asumida frente a las ZRC por parte de la Corte Constitucional.

3.1. ANTECEDENTES LEGALES E HISTÓRICOS DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

Es importante resaltar, que las Zonas de Reserva Campesina no nacieron exclusivamente con la Ley 160 de 1994, incluso son anteriores a la Constitución de 1991, originadas en el clamor de movimientos sociales de colonos que reclamaban el derecho a las tierras los cuales se evidencian en dos hechos

históricos relevantes el primero en el año de 1980 con las comunidades campesinas de la Macarena y el segundo en el año de 1985 con las comunidades campesinas del Cagúan.

Las primeras discusiones “tuvieron lugar en 1985 entre el Gobierno y las comunidades rurales en el bajo y medio Cagúan con la finalidad de avanzar procesos de ordenamiento territorial y buscar alternativas a las formas cómo se venía efectuado la ocupación del territorio, la colonización y la expansión de la frontera agrícola”⁸², y las negociaciones que se llevaron a cabo al final de la década de los 80 con el campesinado localizado en el Parque Natural Serranía de la Macarena, cuando el Gobierno adelantaba la delimitación del Área de Manejo Especial de la Macarena; en aquella ocasión los campesinos solicitaron que les fueran tituladas las tierras de mediana extensión a cambio de su compromiso de preservar los bosques y demás recursos naturales existentes en la región”⁸³.

Así las cosas, se observó dos movilizaciones y dos realidades en paralelo, que sin lugar a dudas llevaron a reflexionar en la necesidad de instaurar una nueva figura de política pública denominada Zonas de Reserva Campesina. De esta manera “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 realindero de la reserva, la legalización de su ocupación y el establecimiento de topes a la acumulación de tierras para aliviar la presión

82 Corte Constitucional, Sentencia C – 371 de 2014 Expediente D-9799, MP. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB, p. 56

83 *Ibíd.*, p. 56

ejercida por el latifundio, constituyó el contexto social, político y ambiental de la figura de la zona de reserva campesina”⁸⁴.

Es de anotar desde el punto de vista legislativo, que la implementación de las zonas de reserva campesina no fue propuesta originariamente en el proyecto de Ley que dio origen a la Ley 160 de 1994, pues el proyecto inicial “solamente contemplaba la creación de zonas de colonización con regímenes especiales de ocupación y adjudicación de tierras, con la finalidad de intervenir tales procesos con miras a prevenir la proliferación de conflictos sociales por la tenencia de la tierra, su ocupación desordenada, su concentración, entre otro. La configuración de las disposiciones comenzó, en concertación con el Ministerio de Ambiente, en la ponencia para segundo debate en Senado, en la que se propuso modificar el capítulo sobre colonizaciones con el fin de crear la figura de las zonas de reserva campesina”⁸⁵.

En virtud de lo anterior, el proyecto de ley determino:

“Se establecen Zonas de Reserva Campesina para regular y ordenar la adjudicación de baldíos y evitar la concentración de la propiedad, para fomentar la pequeña propiedad campesina y crear condiciones de desarrollo y consolidación de la economía campesina de los colonos, con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

Se indica, además, que las Zonas de Colonización y aquellas donde predominen las tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina”⁸⁶.

En este contexto, bajo las presiones sociales y las necesidades de dos territorios cruciales, en el cual el conflicto armado es de alta intensidad, la presencia del Estado es nula y el malestar del campesinado es latente, se convierte en la

84 *Ibíd.*, p. 57

85 Sentencia C-371 de 2014, Expediente D-9799, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

86 *Ibíd.*, p. 79

semilla que dio origen a la figura de Zona de Reserva Campesina como instrumento de política pública dirigido a la reivindicación social y económica del campesinado de las regiones olvidadas y apartadas de Colombia.

3.2. CONTEXTO LEGAL DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

Desde el punto de vista normativo, las zonas de reserva campesina son definidas por el artículo 80 de la Ley 160 de 1994, en la que se establece que son:

“las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las

Zonas de Reserva Campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el Capítulo VI de esta Ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos⁸⁷.

Aunando a lo anterior, el Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria⁸⁸ (INCORA) fija los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina avanzando en la delimitación de los objetivos, las excepciones, los procesos administrativos para el trámite de constitución de las zonas, los procesos de adquisición de tierras, los criterios sociales y económicos de elegibilidad y los planes de desarrollo sostenible entre otros.

De igual manera el Decreto 1777 de 1996⁸⁹ puntualiza el objeto de estas zonas, las cuales pretenden “(...) 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”, obsérvese con suma atención el propósito principal de las zonas de reserva como condición de paz, es decir, se trata de una política postconflicto en medio del conflicto, atendiendo las consideraciones antes vista como fue el tema de la inequidad en el campo, buscando reequilibrar las brechas de pobreza implementado justicia social bajo la concepción filosófica de ésta figura.

Una condición mucho más técnica, es la que trae consigo el artículo 1 del Decreto en mención, al establecer que los objetivos de las ZRC están relacionados con el control de la frontera agropecuaria, la corrección de los fenómenos de concentración de la propiedad, la creación de condiciones para el desarrollo sostenible de la economía campesina, el acceso por parte de los colonos y

87 Artículo 80, Ley 160 de 1994

88 En el año 2000 el INCORA fue liquidado, y en su reemplazo se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER

89 Decreto 1777 de 1996 por medio del cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina

campesinos a tierras baldías, la ejecución de políticas de desarrollo rural, el fortalecimiento de los espacios de concertación social y política entre el Estado y las comunidades rurales⁹⁰.

De igual manera, dichas ZRC serán factibles en aquellas áreas previstas como “zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina”⁹¹. Es importante aclarar, que esta definición, que limitaba la constitución de ZRC a tierras baldías y de colonización fue modificada por el Artículo 1° del Decreto 1777 que incluye en el ámbito de aplicación de esta figura jurídica “las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales”, de igual manera, esta normatividad abre la posibilidad de que estas zonas sean establecidas en las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales así como también permite que sean sustraídas áreas de Reserva forestal Protectora para la constitución de las mismas.

Finalmente, el Acuerdo 024 de 1996 demarca unas excepciones para la constitución de las zonas siendo estas: a) áreas comprendidas en dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, b) territorios indígenas, c) comunidades negras, d) Zonas de Desarrollo Empresarial y e) aquellas reservadas por el INCORA u otras entidades públicas para otros fines.

El artículo 79 de la Ley 160 de 1994 establece pautas de acción institucional, en las cuales se fundamenta la política del Estado frente a la colonización y las tierras baldías, estableciéndose que estas deben estar sujetas a las políticas de los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, y a las disposiciones relacionadas con los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

90 Artículo 1 Decreto 1777 de 2006

91 Artículo 81 de la ley 160 de 1994

También define que estas acciones están orientadas a regular el acceso a la propiedad rural fomentando la pequeña propiedad campesina y evitando así la descomposición de la economía campesina del colono. En este mismo artículo también se afirma que tendrá en cuenta “las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción”⁹².

En el Decreto 1777 de 2006 la acción institucional se compromete a ejecutarse con condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales.

Por otra parte, la Ley 160 de 1994 establece como requisito para la implementación de las ZRC que sobre las mismas deberá formularse y ejecutarse planes de desarrollo en los cuales es de obligatoria participación –valga la redundancia- la participación de los alcaldes de los municipios comprometidos y de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos. Este mismo artículo determina que en la reglamentación de la figura se incluirán las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible.

Por su parte, el Decreto 1777 en el artículo 4 compromete al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, así como, el Fondo Nacional de Regalías, Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonia y los Planes y Programas Especiales del Gobierno Nacional con la inversión social rural definidos en los planes de desarrollo de las zonas. A este respecto, determina que las

92 Artículo 79, Ley 160 de 1994

comunidades campesinas intervendrán a través de las instancias de planificación y decisión regionales contempladas en la Ley 160 de 1994 y abre la posibilidad de que sean creadas otras instancias para el cumplimiento de este propósito. Reitera que los proyectos de financiación y cofinanciación que se formulen para las Zonas de Reserva Campesina tendrán que tener en cuenta estos planes de desarrollo y considerar las características agroecológicas y socioeconómicas regionales⁹³.

Es curioso observar, y esto nos permite ir vislumbrando una gran conclusión de nuestro estudio, que se retomará nuevamente al final de la investigación, pues las zonas de reserva campesina, se constituyen en territorios focalizados, en las cuales la intervención del Estado debe ser directa y específica para atender sus necesidades, lo cual sin lugar a dudas se traslapa con la política nacional de desarrollo rural, que apunta a los mismos objetivos, así como la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial que pretende llevar de manera articulada la presencia estatal a territorios focalizados por la política, es decir, la ventaja de las ZRC obedece a que si se logran conformar, podrán exigir atención preferencial de intervención conjunta y coordinada del Estado en dicho territorio, privilegiando la oferta estatal en estas zonas que sobre los demás territorios.

Lo anterior adquiere relevancia significativa en un escenario postconflicto, pues pretende establecer zonas en las cuales la atención del estado deberá ser prioritaria y focalizada, es decir subsume las políticas de desarrollo rural y consolidación, incluso podría afirmarse, que estas políticas no serían necesarias al interior de una zona de reserva campesina, pues la misma figura y su naturaleza demanda la atención prioritaria y eficaz de los gobiernos tanto nacional como local.

93 Artículo 4, Decreto 1777 de 2006

3.3. CONTEXTO JURISPRUDENCIAL DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

Es curioso observar, que en un país cuya costumbre jurídica, radica en demandar o tutelar todo tipo de hecho sea o no susceptible de amparo judicial, no existan mayores antecedentes o pronunciamientos sobre las zonas de reserva campesina.

Al efecto, este año pasará a la historia, por cuanto la Corte Constitucional declaró exequibles las zonas de reserva campesina, pronunciándose por primera y única vez frente a la figura, su legitimidad y legalidad, cuyo examen constitucional fue satisfactorio y ajustado a la carta política.

Dicho pronunciamiento se evidencia en la Sentencia C-371 de 2014 en la cual se demanda por inconstitucionalidad los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la ley 160 de 1994 “Por 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 Magistrado Ponente es el doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Los artículos demandados de la Ley 160 de 1994 son:

“LEY 160 DE 1994

(Agosto 3)

Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994

Por 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.

(...)

CAPÍTULO XIII.

COLONIZACIONES, ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y DESARROLLO EMPRESARIAL

“ARTÍCULO 79. Las actividades que desarrolle el INCORA en los procesos de colonización estarán sujetas a las políticas que sobre la materia formulen, conjuntamente, los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, y a las disposiciones relacionadas con los recursos naturales renovables y de medio ambiente, y tendrán, como propósitos fundamentales, la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir, con el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario.

En los procesos de colonización que se adelantan, o deban desarrollarse en el futuro, en las Zonas de Colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación, así como los límites superficiarios de las que pertenezcan al dominio privado,

según las políticas, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos, a través de los mecanismos establecidos en el Capítulo II de esta Ley.

ARTÍCULO 80. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las Zonas de Reserva Campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el

procedimiento señalado en el Capítulo VI de esta Ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos.

ARTÍCULO 81. Salvo lo dispuesto en el artículo 83 de la presente Ley, las Zonas de Colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina.

ARTÍCULO 82. Previos los estudios correspondientes, el INCORA delimitará zonas de baldíos que no tendrán el carácter de Reserva Campesina sino de Desarrollo Empresarial de las respectivas regiones, en las cuales la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el Instituto, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente.

ARTÍCULO 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2o. del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las

extensiones que al efecto determine la Junta Directiva del Incora, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente Ley.

Tal adjudicación sólo será procedente cuando la explotación del baldío se haya llevado a efecto en virtud de un contrato celebrado con el Instituto, mediante el cual la sociedad se comprometa a explotar una superficie no menor de las dos terceras partes de la extensión solicitada, en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo.

Cuando la sociedad adjudicataria requiera para su explotación una extensión adicional a la inicialmente adjudicada, podrá permitirse por una sola vez la elaboración de un nuevo contrato de explotación en favor de la sociedad, hasta por una extensión igual, por un término de dos (2) años, al vencimiento del cual, si hubiere dado cumplimiento a las obligaciones contraídas, se autorizará la venta del terreno baldío conforme al precio que señale la Junta Directiva.

En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones durante la vigencia del contrato dará lugar a la declaratoria de caducidad y a la recuperación de los terrenos baldíos.

ARTÍCULO 84. En la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de colonización en las Zonas de Reserva Campesina, será obligatoria la participación de los Alcaldes de los municipios incorporados en los respectivos

estudios, así como de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos.

En todas las reglamentaciones que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria relacionadas con los procesos de colonización, se incluirán las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible, en la respectiva región, y se determinarán, de manera precisa, las áreas que por sus características especiales no pueden ser objeto de ocupación y explotación.”

El argumento principal de la demanda, no se dirige a atacar la figura como tal, ni su conformación ni la inconstitucionalidad que esta demande frente al ordenamiento jurídico, sino, en cuanto para la conformación de la misma, deberá someterse a consulta previa ante las comunidades étnicas.

De acuerdo a la demanda, se observa como argumento principal el supuesto desconocimiento del Convenio 169 de la OIT, debidamente ratificado por Colombia, en el sentido que las zonas de reserva campesina como cuerpo normativo se realizaron sin previa consulta a los pueblos indígenas y étnicos, así como tampoco se realizaron las respectivas consultas para la creación de las mismas, la cual la Corte establece una exequibilidad condicionada al establecer que “para la creación de una zona de reserva campesina debe examinarse si en el área en la que se pretende constituir, existen territorios de pueblos indígenas y tribales o presencia de dichos pueblos, caso en el cual deberá garantizarse el derecho a la consulta previa”⁹⁴.

94 Sentencia C-371 de 2014, Op. cit., p. 79

Si bien es cierto, la sentencia en cuestión, no realiza un análisis jurisprudencial de la estructura, pertinencia e importancia de las zonas de reserva campesina como instrumento de política pública, pues como ya se expresó se limita a dirimir el conflicto si sobre las mismas deberán o no realizarse consulta previa, si es importante para nuestra investigación conocer las posturas de diversos órganos tanto públicos, privados, organizaciones sociales y académicas sobre su concepto, lo cual sin lugar a dudas, es de suma relevancia para establecer si estas zonas son una herramienta indispensable de postconflicto, o por el contrario, la misma carece de elementos jurídicos, sociales y económicos que hacen vislumbrar desde ya su fracaso.

Al efecto la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) expresa que “la constitución de zonas de reserva campesina representa una amenaza para la propiedad ancestral de los pueblos indígenas, pues en las zonas respecto de las cuales se reclama la creación de la figura, existen territorios tradicionalmente ocupados por ellos, e incluso títulos colectivos reconocidos. Aduce que incluso ya han empezado a suscitarse conflictos entre campesinos e indígenas por esta razón, como entre los campesinos del Catatumbo y el pueblo del resguardo Motilón Bari. Por tanto, asevera que la constitución de reservas campesinas tiene el potencial de afectar el derecho al territorio de los pueblos indígenas, derecho que ha sido catalogado como de naturaleza fundamental”⁹⁵, del anterior texto, se evidencia claramente los intereses creados entre los pueblos étnicos y los campesinos reforzando aún más sus diferencias, sobre todo el derecho fundamental que alegan las dos partes de reclamar tierras por su propia naturaleza y función en el territorio.

Por su parte, la Federación Colombiana de Municipios hace una clara distinción entre los tipos de resguardo para lo cual firma que es “necesario distinguir los

95 Sentencia C-371 de 2014, Op. cit., p. 7

territorios ancestrales de los grupos étnicos de aquellos que, sin tener tal característica, quieren ser ocupados y aprovechados por esos grupos. Indica que en relación con los primeros, el demandante tiene razón en que debe efectuarse consulta previa, pero no ocurre lo mismo con los segundos, “pues si el territorio no ha sido en el pasado ocupado por los grupos étnicos, se hallan ellos en igualdad de condiciones que los colonos, se están comportando como colonos ellos mismos, luego mal pueden invocar su estatus protegido respecto de estos territorios”⁹⁶, es decir se observa claramente una posición en favor de las zonas de reserva, pues finalmente al encontrarse en su respectiva jurisdicción, este instrumento de política pone en el mapa al municipio logrando visibilidad y atención del gobierno nacional, para lo cual sin duda es estratégico.

Desde la institucionalidad, participan de la demanda entre otras el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Medio Ambiente, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Ministerio de Minas y Energía, sin embargo, es curioso observar que ni la Presidencia, ni el Ministerio del Interior quien entre otras funciones primordiales tiene la de protección de grupos étnicos y el establecimiento de la consulta previa, ni el Ministerio de Minas ni mucho menos el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hacen una defensa técnica y a ultranza de dicha figura.

Si es destacable la defensa técnica del Incoder y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la preservación y mantenimiento de las Zonas de Reserva Campesina.

Al efecto el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- manifiesta que la norma se ajusta a derecho y que la misma prohíbe la conformación de zonas de reserva campesina en resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras. Agrega el Instituto que las

96. Ibid., p. 8

ZRC “buscan la estabilización y dignificación de la vida de la población campesina, y representan herramientas de reforma agraria y desarrollo rural, de manera que están dirigidas a la realización del mandato del artículo 64 superior”⁹⁷.

Hace énfasis el Instituto en el tema de las posibles consecuencias de la conformación de las ZRC en los territorios y las disputas que sobre el mismo existan entre comunidades étnicas y campesinos a lo cual afirma que “los instrumentos previstos en esas disposiciones buscan precisamente ayudar a resolver disputas asociadas a la tierra, como el limitado acceso a ella, su concentración y acaparamiento, su fragmentación antieconómica, así como conflictos alrededor de su uso, entre otros. Además –continúa- las zonas de reserva campesina precisamente “son una oportunidad de atención y resolución de los conflictos desde la concurrencia y acción institucional concertada; por ejemplo, su procedimiento de constitución contempla el diseño participativo de un plan de desarrollo sostenible como instrumento en el que se plasman los acuerdos sociales construidos como producto del abordaje de los diversos conflictos identificados en el proceso”⁹⁸, es decir, de acuerdo a la normatividad vigente, los artículos previstos en la Ley 160 relacionados con la conformación de ZRC buscan ante todo el interés general y la participación activa la comunidad en la toma de la decisión y conformación del área de interés.

Por su parte, desde el sector comunitario, la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra defiende la constitucionalidad de los preceptos acusados, al establecer que las ZRC “desarrollan el derecho a la igualdad de los campesinos, así como otros mandatos constitucionales tales como la realización de función social y ecológica de la propiedad, la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, el deber de promoción del acceso de los trabajadores rurales a la tierra, la protección de la producción de alimentos a través de la priorización de las

97 Sentencia C-371 de 2014, Op. cit., p. 9

98 *Ibíd.*, p. 10

actividades agrícolas, pesqueras, forestales, pecuarias y agroindustriales, la salvaguarda de la integridad y diversidad de los recursos naturales, entre otros. Precisa que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el campesinado hace parte de la riqueza y diversidad cultural de la Nación que debe ser protegida⁹⁹, lo anterior significa que la ZRC es un reconocimiento y protección a la labor de campesino que por siglos ha sido excluido de los escenarios nacionales, de la especial protección del estado y de la inobservancia de la institucionalidad en las regiones más apartadas del país.

Finalmente, al Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), explica que dicha asociación “es un movimiento agrario que congrega a 53 procesos organizativos campesinos a nivel nacional y cuyo propósito esencial es lograr el cumplimiento de la ley 160 de 1994 en lo que respecta a las zonas de reserva campesina como figuras de ordenamiento territorial con objetivos específicos: contener la expansión de la frontera agrícola, corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación económica de la propiedad, crear condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina, regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política, facilitar la ejecución integral de políticas de desarrollo rural, promover espacios de concertación, entre otros.

Como se puede concluir en el presente capítulo, 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 cuyo objetivo va dirigido a fomentar el desarrollo rural, la pequeña propiedad, el auto sostenimiento financiero de las familias (transformación pequeño empresario) y así evitar el colapso y la descomposición

99 Sentencia C-371 de 2014, Op. cit., p. 11

de la economía campesina, sin embargo, a pesar de existir una normatividad clara al respecto, desde el amparo constitucional hasta el legal y reglamentario, las posturas frente a su implementación van más allá de una concepción netamente jurídica, pues se debe abordar desde otros escenarios sociales, económicos y políticos, pues de acuerdo a los intereses del momento las ZRC pueden ser una oportunidad o un obstáculo para el desarrollo rural del país y sobre todo en la coyuntura postconflicto, la cual analizaremos en el capítulo siguiente.

4. LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA- UNA MEDIDA DE CORTO ALIENTO EN EL ESCENARIO DEL POSTCONFLICTO

4.1. IMPLEMENTACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA.

Si bien es cierto, la figura de las Zonas de Reserva Campesina ha estado vigente desde 1994, solo hasta la fecha se han constituido seis formalmente, lo que nos permite empezar a interrogarnos de el por qué dichas figuras no han sido ampliamente utilizadas o si por el contrario han sido estigmatizadas, y más aún cuando las mismas han sido nombradas por las FARC en las mesas de negociación con el Gobierno Nacional.

Así mismo, es interesante observar que la constitución de las Zonas de Reserva Campesina se encuentran ubicadas en territorios afectados notablemente por el conflicto armado y por la escasa 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”¹⁰⁰.

En la actualidad, las Zonas de Reserva campesina existentes se resumen en el siguiente cuadro:

100 Zonas de reserva campesina, Coordinación editorial: Diana Patricia Sánchez G.
<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/otras/varios/reserva/todo.pdf> p. 27

DEPARTAMENTO	ZONA GEOGRÁFICA	RESOLUCION CONSTITUCIÓN Y FECHA	EXTENSIÓN HECTAREAS	POBLACIÓN
Cundinamarca	Municipio De Cabrera	046-Nov-07-2000	44.000	9300
Putumayo	Bajo Cuembì Y Comandante- Municipio Puerto Asis	069-Dic-18-2000	22.000	4700
Bolivar	Municipios De Morales Y Arenal	054- Junio-22-1999	29.110	3500
Guaviare	Municipios De San Jose Del Guaviare, El Retorno Y Calamar	0054-Dic-18-1997	463.600	14.054
Caqueta	Region Cuenca Del Rio Pato Y Valle De Balsillas Municipio De San Vicente Del Caguan	0055-Dic-18-1997	88.401	7.500
Antioquia-Bolivar	Municipios De Yondo Y Remedios En Antioquia; Cantagallo-San Pablo En Bolivar	028-Dic-10-2002	184.000	35.810

Fuente. Incoder¹⁰¹

La Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra fue la última ZRC declarada, sin embargo, la misma tuvo problemas en su estructuración y en menos de cuatro meses fue suspendida por la resolución 046 del 2003. La decisión, de acuerdo con el INCODER antes INCORA, “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”¹⁰².

No obstante, el argumento legal esgrimido por la institución, el mismo trascendió a una esfera más política y de intereses encontrados, incluso tratando de asimilar a requerimientos de grupos al margen de la ley para su constitución en especial cercanos a las guerrillas, debido a lo anterior, “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”¹⁰³.

Es de anotar, que la estigmatización ha estado latente en todas y cada una de las solicitudes de constitución de las Zonas de Reserva Campesina, pues son asociados a intereses de las guerrillas para controlar y mantener un territorio, en aquellos lugares en los cuales el Estado no ha hecho una presencia fuerte y constante en beneficio de los pobladores de dichos territorios.

101 http://www.incoder.gov.co/categoria/Reserva_Campesina.aspx

102 Zonas de Reserva campesina, Op., cit., p. 29

103 *Ibid.*, p. 29

Para el año 2011, casi una década después, el Consejo Directivo del INCODER mediante Acuerdo 240 del mismo año, emitió acto administrativo que terminó con la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución 028 de 2002, manifestando 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”¹⁰⁴.

Lamentablemente, la figura ha sido estigmatizada como organizaciones apoyadas por las guerrillas, pese a las bondades que las mismas tienen para la organización territorial y mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos.

Pese a lo anterior, hoy por hoy existen varias organizaciones campesinas en diferentes regiones del país que se han unido para solicitar ante el Incora hoy Incoder la formalización y constitución de ZRC, así las cosas, desde la institucionalidad se “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, Antigua Caldas, Atlántico y Cundinamarca”¹⁰⁵.

De acuerdo a los estudios realizados por Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA) durante el gobierno de Álvaro Uribe “la iniciativa de consolidar una política de ZRC como principal estrategia de defensa

104 Zonas de Reserva campesina, Op., cit., p. 29

105 *Ibid.*, p. 29

del territorio y desarrollo rural integral que en ese momento impulsaba el Incora cambio radicalmente en dicha administración, 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”¹⁰⁶, lo anterior evidencia primero la estigmatización que sobre las mismas se dio en el gobierno Uribe y lo segundo, la existencia de ZRC de hecho, que al existir se convierten en zonas de asociación campesina, sin el cumplimiento de los requisitos legales existentes y sin el propósito de cumplir con lo que la norma establece como fin último de una ZRC, generando zozobra, indeterminación y desconfianza hacia el gobierno central, siendo caldo de cultivo, para ganar adeptos por parte de las Guerrillas que hacen ver a dicha población que el Estado no los apoya ni los apoyará jamás, vista como una estrategia de guerra política de las FARC para ganar adeptos en sus territorios.

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 siguientes¹⁰⁷:

106 Zonas de Reserva campesina, Op., cit., p 30

107 Zonas de Reserva campesina, p 30

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	11 de agosto de	Mediante la resolución No. 2060 del 11 de agosto de 2011 del Incoder se

(Norte de Santander)	2011	<p>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.</p>
Bajo Ricaurte (Boyacá).	Febrero de 1998	<p>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.</p>
Región de Ariari-Güejar	11 de agosto de	Mediante la resolución No. 02059 del 11 de agosto de 2011 del Incoder, se

<p>Cafre municipio de Puerto Rico (Meta)</p>	<p>2011</p>	<p>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. Sigue pendiente tramite</p>
<p>Sumapaz (Localidad 20 de Bogotá D.C.)</p>	<p>N/A</p>	<p>Recibió la aprobación de viabilidad oficiada por el INCODER en respuesta a la petición que presentó la comunidad.</p> <p>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.</p> <p>No se encuentra delimitada, ni se tiene promedio determinado de</p>

		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 Itaiibe, 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

		<p>visitas técnicas.</p> <p>Su extensión asciende a 127.473 has. y no se cuenta con promedio determinado de habitantes aún.</p>
<p>Montes de María 1.</p> <p>Resolución de inicio 189 de febrero de 2011</p> <p>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.</p> <p>Montes de María 2.</p> <p>Resolución de</p>		<p>Su PDS actualmente se encuentra en revisión ante el Incoder.</p>

<p>inicio 189 de febrero de 2012</p> <p>Tiene una extensión de 49.509 has. Reúne 4 municipios del departamento de Bolívar: El Guamo, San Juan Nepomuceno, Zambrano y Córdoba</p>		
--	--	--

No obstante todos los problemas en el gobierno de Álvaro Uribe, la estigmatización de las Zonas de Reserva Campesina continúa aún en el gobierno de Juan Manuel Santos, sin embargo, el discurso del nuevo gobierno, la creación del sector de inclusión social, la ley de víctimas y restitución de tierras y en especial la mirada al sector agropecuario y rural, evidenciaron claramente un cambio de discurso del gobierno en relación a las ZRC.

En el actual 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, los cuales se centran 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”¹⁰⁸.

En cuanto al enfoque de política, el Plan Nacional de Desarrollo determinó al sector agropecuario y rural “una locomotora de crecimiento”, dando relevancia al Sector que durante muchos años había permanecido en el olvido.

El proyecto de ley de Tierras y Desarrollo Rural, presentado por el entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, es un proyecto ambicioso, que no solo profundiza en el factor productivo, sino también incide directamente en la forma de vida de los pobladores rurales, de ahí capítulos tan importantes como joven rural, mujer rural, seguridad social rural, vías terciarias rurales, bienes y servicios rurales, entendiendo finalmente lo Rural como un contexto para el beneficio de los campesinos colombianos.

En uno de los apartes del proyecto en mención se establece un capítulo especial sobre el desarrollo integral de las zonas rurales, en los cuales, las zonas de reserva campesina adquieren importancia estratégica para todo el plan propuesto por el gobierno nacional, es decir, el cambio de discurso previsto en la nueva política agraria, se ve reflejado en el proyecto de ley propuesto por el Gobierno, no obstante, dicho proyecto no ha podido ser presentado ante el Congreso de la República debido al engorroso trámite de la consulta previa con las comunidades étnicas, que como lo vimos en el capítulo anterior, la Corte Constitucional ha

¹⁰⁸ Zonas de Reserva campesina, p 40

establecido unos principios fundamentales de obligatoria aplicación para el adelanto de dichos proyectos legislativos.

Así las cosas, podemos concluir en primera instancia, que el Gobierno actual, ha propuesto la figura de las zonas de reserva campesina¹⁰⁹, como una política pública de vital importancia dirigida al ordenamiento de la propiedad y al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales, la cual se potencializa y se retoma en el nuevo proyecto de ley de tierras y desarrollo rural, es decir, sigue siendo preponderante y se vislumbra como una figura importante en la gran reforma rural que se pretende establecer, sin embargo, dicha figura adquirió un nombre mediático en los paros agrarios realizados en los últimos años y sobre todo, como eje central de los pronunciamientos de la Habana en el acuerdo uno sobre desarrollo rural.

4.2. LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA EN LOS BORRADORES DE ACUERDO EN EL PROCESO DE PAZ ENTRE LAS FARC Y EL GOBIERNO NACIONAL.

Como es de conocimiento público, en la Habana Cuba se realiza los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, entre los cuales se establecieron una reglas de juego y unos puntos específicos de negociación, lo cual se establece con la consigna de que “nada está acordado hasta que todo este acordado”.

109 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, en www.minagricultura.gov.co

El actual proceso de paz, ha sido, en la historia de Colombia, el que más lejos ha llegado en acuerdos bilaterales entre las partes, incluso el día de hoy, los puntos restantes de negociación, se encuentran en mesas paralelas que permiten establecer mayor dinamismo al proceso¹¹⁰.

En el "Acuerdo General" suscrito entre los negociadores del Gobierno y de las FARC se definieron los siguientes puntos de negociación, los cuales se encuentran contenidos en la Resolución 339 del 12 de septiembre del 2012, proferida por el Señor Presidente de la República así:

“Que desde el mes de enero de 2011 comenzó un proceso de intercambio de comunicaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y se acordó iniciar un encuentro exploratorio con dicha organización y para tales efectos se encargó a una comisión de ciudadanos, encabezados por el Alto Comisionado para la Paz en encargo de funciones, señor Sergio Jaramillo Caro, con la finalidad de adelantar conversaciones exploratorias, en la más estricta reserva y confidencialidad, con miembros delegados de dicho grupo armado y en el contexto del cual, luego de seis meses de trabajo, se redactó un texto de acuerdo marco que establece una hoja de ruta para llegar a un acuerdo final que ponga fin al conflicto armado;

Que mediante la Resolución No. 314 del 24 de agosto de 2012, se autorizó al señor Sergio Jaramillo Caro, como Alto Comisionado para la Paz encargado de las funciones y la señor Frank Joseph Pearl González, como delegado plenipotenciario, para suscribir un Acuerdo Marco sobre una hoja de ruta para una mesa de diálogo con miembros delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC

¹¹⁰ <https://www.mesadeconversaciones.com.co/.../AcuerdoGeneralTerminacióndelconflicto>

Que al final de tales reuniones exploratorias, que contaron con el apoyo de la República de Cuba y del Reino de Noruega como garantes y de la República Bolivariana de Venezuela como facilitadora, se suscribió el día 26 de agosto de 2012, el ACUERDO GENERAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, que se anexa y hace parte de la presente resolución, sobre una agenda cuyos contenidos y temas ya están delimitados de manera formal y definitiva, que serán los que se debatirán en la mesa de diálogo y en el que se ACORDÓ:

"Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera Los delegados del Gobierno de la República de Colombia (Gobierno Nacional) y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP); Como resultado del Encuentro Exploratorio que tuvo como sede La Habana, Cuba, entre febrero 23 y agosto 26 de 2012, que contó con la participación del Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de Noruega como garantes, y con el apoyo del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela como facilitador de logística y acompañante; Con la decisión mutua de poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de la paz estable y duradera; Atendiendo el clamor de la población por la paz, y reconociendo que:

La construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todos, sin distinción, incluidas otras organizaciones guerrilleras a las que invitamos a unirse a este propósito. El respeto de los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional, es un fin del Estado que debe promoverse el desarrollo económico con justicia social y en armonía con el medio ambiente, es garantía de paz y progreso. El desarrollo social con equidad y bienestar,

incluyendo las grandes mayorías, permite crecer como país. Una Colombia en paz jugará un papel activo y soberano en la paz y el desarrollo regional y mundial; es importante ampliar la democracia como condición para lograr bases sólidas de la paz.

Con la disposición total del Gobierno Nacional y de las FARC- EP de llegar a un acuerdo, y la invitación a toda la sociedad colombiana, así como a los organismos de integración regional y a la comunidad internacional, a acompañar este proceso; Hemos acordado:

- I. Iniciar conversaciones directas e ininterrumpidas sobre los puntos de la agenda aquí establecida, con el fin de alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto que contribuya a la construcción de la paz estable y duradera.
- II. Establecer una Mesa de Conversaciones que se instalará públicamente en Oslo, Noruega, dentro de los primeros 15 días del mes de octubre de 2012, y cuya sede principal será La Habana, Cuba. La mesa podrá hacer reuniones en otros países.
- III. Garantizar la efectividad del proceso y concluir el trabajo sobre los puntos de la agenda de manera expedita y en el menor tiempo posible, para cumplir con las expectativas de la sociedad sobre un pronto acuerdo. En todo caso, la duración estará sujeta a evaluaciones periódicas de los avances.
- IV. Desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes. De acuerdo con las necesidades del proceso, se podrá de común acuerdo invitar a otros.
- V. La siguiente agenda:

1. Política de desarrollo agrario integral

El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.

- Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
- Programas de desarrollo con enfoque territorial.
- Infraestructura y adecuación de tierras.
- Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.
- Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica, Subsidios, Crédito, Generación de ingresos, Mercadeo. Formalización laboral.
- Sistema de seguridad alimentaria.

2. Participación política

- Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación
- Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.
- Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

3. Fin del conflicto proceso integral y simultáneo que implica:

- Cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivas.

- Dejó de las armas. Reincorporación de las FARP- EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político -, de acuerdo con sus intereses.
- El Gobierno Nacional, coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC -EP.
- En forma paralela el gobierno nacional intensificará el combate para acabar las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.
- El Gobierno Nacional revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz.
- Garantías de seguridad.
- En el marco de lo establecido en el Punto 5 (Víctimas) de este acuerdo se esclarecerá, entre otros, el fenómeno del paramilitarismo.
- La firma del Acuerdo Final inicia este proceso, el cual debe desarrollarse en un tiempo prudencial acordado por las partes.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas.

- Programas de sustitución de cultivos ilícitos. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por los cultivos ilícitos.
- Programas de prevención del consumo y salud pública.
- Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

5. Víctimas

Resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo Gobierno Nacional - FARC- EP. En ese sentido se tratarán:

- Derechos humanos de las víctimas.
- Verdad.

6. Implementación, verificación y refrendación

La firma del Acuerdo Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados.

- Mecanismos de implementación y verificación.
 - a. Sistema de implementación, dándole especial importancia a las regiones.
 - b. Comisiones de seguimiento y verificación.
 - c. Mecanismos de resolución de diferencias¹¹¹.

4.2.1. Hacia Un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral –RRI –

Para sorpresa de los escépticos y gratificación de los esperanzados en las negociaciones, el 6 de junio del 2014, se produjo el primer acuerdo en la mesa de negociación relacionada con el punto uno Política Desarrollo Agrario Integral.

Es curioso mencionar, que muchos de los puntos acordados en el documento, son muy similares a los que el Gobierno Nacional había ya planteado en el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, o incluso en el mismo documento del Plan Nacional de Desarrollo, no obstante, y para efectos de nuestra investigación nos

¹¹¹ Resolución 339 del 12 de septiembre del 2012, proferida por el Señor Presidente de la República

enfocaremos en el punto uno específicamente en lo concerniente a las Zonas de Reserva Campesina, las cuales fueron expresamente consignadas en los acuerdos de la Habana.

Dichos acuerdos fueron publicados hace poco por el Gobierno Nacional como estrategia para evitar la desinformación que en relación a los mismos se habían dado en los medios de comunicación y por parte la oposición del Gobierno, hoy en día encabezada por el partido Centro Democrático, y que para efectos de nuestra investigación nos permitimos transcribir los más relevantes en cuanto al tema que nos ocupa.

El acuerdo número UNO denominado HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL –RRI –, establece que:

“... la RRI concibe el territorio rural como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país de una visión de integración urbano – rural.

Que el desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia.

Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de los habitantes del campo y en particular a las mujeres y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de la función social.

Que si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural”¹¹².

Es interesante analizar, que muy contrario a lo que se ha dicho en los medios de comunicación, o por parte de la oposición, los acuerdos analizados, no son más, que la labor que realmente el Estado debió ejecutar hace más de 50 años, y que de acuerdo a lo estudiado, hoy pretende a través de diversas políticas públicas suplir años de ausencia, tales como consolidación y reconstrucción territorial, el desarrollo rural integral e incluso el desarrollo alternativo.

Desde un punto de vista objetivo, se plantean acuerdos que son obligación del Estado, no una reivindicación de la Guerrilla, sino simplemente, acciones que el Estado debió hacer y que hoy en día bajo el lineamiento de las políticas públicas

112 Borrador de Acuerdo HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL –RRI – p. 1 en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol%C3%ADtica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf>

amparadas en el Plan Nacional de Desarrollo realiza, pese a las limitaciones presupuestales y en ocasiones a la dificultad de intervenir en comunidades permeadas por las Guerrillas, o actoras del abandono que ven con desdén el intento del Gobierno de llegar y satisfacer algunas necesidades básicas insatisfechas.

En el acuerdo mencionado, establece un punto relevante para nuestra investigación, relacionando a las ZRC como eje de transformación del campo, al indicar lo siguiente:

“(…) Que a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola contribuyen los campesinos y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socio-ambiental sostenible. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva campesina y demás formas de asociatividad solidaria¹¹³.

Bajo los principios de transformación estructural, bienestar y buen vivir, priorización, integralidad, restablecimiento, regularización de la propiedad, participación, beneficio, impacto y medición, desarrollo sostenible, presencia del Estado, democratización del acceso y uso adecuado de la tierra¹¹⁴.

Obsérvese, que si bien es cierto se da preponderancia a las ZRC, no son las únicas y no se cierra la posibilidad que sean estas instituciones las encargadas de fomentar la asociatividad rural, dejando abierta a que existan otro tipo de figuras

113 Borrador de Acuerdo HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL –RRI, Op. cit., P. 2

114 Borrador de Acuerdo HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL –RRI, Op., cit., p. 3

que cumplan dicho objetivo, tal vez se hace referencia las mismas, pues no se necesaria crearlas en virtud de la ley, pues las mismas ya existen y funcionan, por lo tanto deberían refrendarse o mejorarse para su implementación.

Para el caso que nos ocupa, los puntos acordados en relación con el acceso y uso de las tierras fueron:

En el punto 1.10 cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva se establece: “con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para los pobladores que colinden con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible, el gobierno nacional”¹¹⁵ deberá realizar las siguientes acciones:

(...) 1.10.1 Desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zona de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional.

1.10.2 Para el desarrollo del plan, el gobierno nacional tendrá en cuenta los propios emprendimientos de convivencia y desarrollo, y la participación de las comunidades rurales como garantía del

¹¹⁵ Ibid., p. 8

cumplimiento de los propósitos de este punto, sin perjuicio de los intereses comunitarios y socio-ambientales y del bien común.

1.10.3 apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas de especial interés a las que se alude en el punto 1.9.1,¹¹⁶ en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como : prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social, sistemas de producción alimentaria y sostenible y silvopastoriles, reforestación, zonas de reserva campesina, y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina.

1.10.4 Con el fin de promover el uso adecuado de la tierra, además de la nueva estructura catastral y de la progresividad del impuesto predial, el gobierno adoptará las medidas y creará los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, teniendo en especial consideración el plan de zonificación ambiental del que trata este punto y teniendo en cuenta el principio de bienestar y buen vivir. Las sustracciones de las zonas de reserva forestal a la que se refiere este acuerdo, priorizaran el acceso a la tierra para campesino sin tierra o con tierra insuficiente, a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, que contribuyan al cierre de la frontera

¹¹⁶ La cita hace referencia al punto del catastro rural, el cual no tiene relevancia sobre este tema, al parecer fue un error al digitar pues a las zonas que se refiere seguramente son las que se encuentran en el punto 1.10.1

agrícola, el fortalecimiento de la economía campesina y la agricultura familiar.

1.10.5 Las ZRC son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos. En consecuencia, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios 2 y 7 del presente acuerdo, promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. SE promoverá la participación activa de las comunidades que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo.

1.10.6 En el marco de los procesos de constitución de ZRC, el Gobierno, como resultado de mecanismos de concertación, definirá con las comunidades interesadas áreas de cada una de ellas, atendiendo las necesidades de los campesinos que adelanta o quieren adelantar procesos de constitución. La constitución de las ZRC estará acompañada de procesos de formalización de la propiedad.¹¹⁷

Nótese, que si bien es cierto es un acuerdo conjunto, el mismo establece unas actividades específicas a desarrollar por el gobierno nacional, las cuales –se

¹¹⁷ Borrador de Acuerdo HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL –RRI, Op., cit., p. 9

insiste- son de su propia naturaleza y se podrían realizar sin necesidad de un acuerdo general, sin embargo para efectos de crear marcos de referencia, se establecen acciones conjuntas en un plazo no mayor de 2 años, de zonificación, las cuales implique determinar el cierre de la frontera agrícola y la protección especial de zonas de reserva, forestales, parques y todo aquel territorio ambientalmente relevante.

Se advierte además, que dichos planes deberán ser participativos, enmarcados en principios de bien común sin perjuicio de los intereses socio-ambientales que se deriven de los mismos, es decir la participación comunitaria y de la sociedad, son fundamentales para su implementación, con un trasfondo de desarrollo sostenible, en la conjunción del aspecto social, económico con el ambiental.

De igual manera, el acuerdo pretende promover el uso adecuado de la tierra, con unos planes zonificados con principios fundamentales de bienestar y buen vivir, que durante muchos años ha afectado al campesinado colombiano y que curiosamente han sido las misma FARC las encargadas de evitar precisamente que los campesinos tengan “bienestar y buen vivir”, pues si bien es cierto y en especial las zonas de conflicto el estado no ha hecho una presencia oportuna y contundente, también es cierto que las FARC atormentaron y victimizaron a los pobladores rurales con amenazas, secuestro, tortura, robo, quitándole la posibilidad de vivir en paz y en tranquilidad.

Estos planes de bienestar, según lo establecido en el acuerdo deberán estar enmarcados en figuras asociativas, es aquí en donde las Zonas de Reserva Campesina adquieren una relevancia estratégica, al ser la única figura, hasta el momento constituida capaz de asumir los compromisos adquiridos en los

documentos, lo anterior, no implicaría ninguna modificación a las normas existentes, pues de acuerdo a lo estudiado y analizado en la presente investigación, esta figura estaría en la capacidad de asumir dichos retos y cumplir a cabalidad con sus objetivos para los cuales fueron originalmente creadas y que concuerdan plenamente con lo expuesto como es “el cierre de la frontera agrícola, el fortalecimiento de la economía campesina y la agricultura familiar”.

Así las cosas, en el acuerdo marco sobre el tema agrario, las ZRC se constituyen en territorios de paz, en los cuales se deben garantizar derechos políticos, económicos, sociales y culturales y son cruciales para la reconciliación de los colombianos.

Llama la atención, la connotación que las ZRC son instituciones que garanticen derechos políticos, pues esta novedad se introduce en los acuerdos suscritos entre el gobierno y la guerrilla, tal vez, vislumbrándose como territorios autónomos (los cuales no lo son ni la Ley lo permite) en los que la participación política pueda ser crucial como representantes de dichas comunidades campesinas, dándose un notable aspecto político a una institución netamente técnica de reivindicación de los campesinos colombianos, cuyo fin esencial es la promoción de la economía campesina, el uso adecuado de la tierra y la participación de la comunidad.

Ahora bien, se observa, que las ZRC desde el papel y desde los acuerdos suscritos en la Habana, se han constituido en la única figura asociativa que actualmente existe y que pueda cumplir con los postulados establecidos en el punto uno negociaciones.

Es preocupante, que tal como lo hemos analizado en el presente estudio, que se dé preponderancia y se resalte una figura que por más de 20 años ha existido sin

mayores resultados, estigmatizada y subvalorada en todas las políticas de desarrollo rural, pues no existe certeza que las cosas puedan cambiar en su implementación y que sobre las mismas se desarrollen procesos eficientes de articulación y constitución.

Por mejor intención que se tenga, las mismas tocan intereses de territorio, en el que confluyen la minería, la agricultura extensiva, las zonas forestales, los baldíos de la nación, los territorios indígenas, los territorios colectivos, que deberán enfrentarse antes de ser constituidas por el Consejo Directivo del Incoder, pues la institucionalidad no es la más adecuada para fortalecer y poner dicha figura como la esencial para cumplir con muchos de los acuerdos previstos en el proceso de paz.

Lastimosamente, no se hizo un estudio profundo y concienzudo de la figura, para establecerla y resaltarla como la política pública preponderante para el cumplimiento de los acuerdos, pues no tiene ni la experiencia, ni la legitimidad ni el apoyo para convertirse en la figura que los acuerdos pretenden resaltar.

Así las cosas y por todo lo anterior, es fácil concluir que las ZRC se convierten en una política pública de corto aliento, que no tiene las herramientas ni la experticia necesaria para ser catalogada como un instrumento de postconflicto, pues de tratarse de implementar como hasta la fecha se ha intentado, desde ya tristemente se augura su fracaso, pues la misma, fue concebida como una figura preponderante en el papel, pero que en la realidad no ha tenido los resultados esperados, ya sean por factores de estigmatización, de problemas sobre la tierra, de mal interpretación sobre la figura y el poco apoyo estatal que las mismas han recibido.

5. CONCLUSIONES

El panorama histórico a que ha sido sometido el desarrollo rural en Colombia ha estado supeditado a los vaivenes de los conflictos sociales y políticos, así como a intereses particulares que se han traducido en reformas y contrarreformas que sin lugar a dudas afectaban directamente al campesino y por ende al campo colombiano.

Ese panorama histórico, dictamino con mayor profundidad las desigualdades, entre el campo y la ciudad, la falta de oportunidad, el narcotráfico, la guerrilla, el abandono estatal, entre otras, fueron sembrando durante décadas un caldo de cultivo que desencadenó en una guerra fratricida, que si bien tuvo sus orígenes en ideales de equidad, la misma se desdibujó, enfrentándose a amenazas terroristas, crímenes transnacionales, grupos ilegales de autodefensas, narcotráfico, que se desarrolló precisamente ahí donde el estado no llegaba, esos vacíos de poder y autoridad, desencadenaron en que los principales víctimas del conflicto sean los campesinos colombianos, el conflicto es rural pues la guerra está directamente en el campo y sus principales víctimas son los campesinos.

Para disminuir esas brechas el Gobierno Nacional ha diseñado una serie de instrumentos para ser aplicados en el sector rural colombiano, muchos de ellos cumplen papeles similares, es decir existen varias políticas de diferentes entidades que pretenden hacer lo mismo, que sin lugar a dudas, evidencian una falta de articulación institucional y el esfuerzo disperso, que no genera ningún impacto profundo en transformar las realidades del campo colombiano.

Las zonas de reserva campesina, como política pública, si bien es cierto se enmarcan en un programa de desarrollo rural, las mismas obedecen a condiciones propias del territorio, las cuales deben entenderse bajo criterios diferenciadores de acuerdo a las zona del país donde se pretenden instaurar, para lo cual el Estado de acuerdo a la oferta institucional analizada, si se encontraría en las condiciones –en teoría pues dependerá de los recursos disponibles por vigencia fiscal- para llegar con diversos programas a una zona debidamente constituida, aportando significativamente a su desarrollo, sin embargo, en la práctica esa oferta es dispersa, no articulada y por ende poco eficaz en los territorios.

Por tanto las Zonas de Reserva Campesina se constituyen en una política dirigida a la reorganización de un territorio, la focalización de esfuerzos y la unidad de proyectos que pueden estar apalancados y articulados por la oferta estatal, cuyos objetivos son la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, la eliminación de su concentración y el acaparamiento de tierras baldías cuyo objetivo va dirigido a fomentar el desarrollo rural, la pequeña propiedad, el auto sostenimiento financiero de las familias (transformación pequeño empresario) y así evitar el colapso y la descomposición de la economía campesina, sin embargo, a pesar de existir una normatividad clara al respecto, desde el amparo constitucional hasta el legal y reglamentario, las posturas frente a su implementación van más allá de una concepción netamente jurídica, pues se debe abordar desde otros escenarios sociales, económicos y políticos, pues de acuerdo a los intereses del momento las ZRC pueden ser una oportunidad o un obstáculo para el desarrollo rural del país y sobre todo en la coyuntura postconflicto pues se trata de reivindicar su figura como instrumento de desarrollo pero que hasta la fecha no ha obtenido buenos resultados en su implementación.

Así las cosas, en el acuerdo marco sobre el tema agrario, las ZRC se constituyen en territorios de paz, en los cuales se deben garantizar derechos políticos,

económicos, sociales y culturales y son cruciales para la reconciliación de los colombianos.

En virtud de lo anterior, llama la atención, la connotación que las ZRC son instituciones que garanticen derechos políticos, pues esta novedad se introduce en los acuerdos suscritos entre el gobierno y la guerrilla, tal vez, vislumbrándose como territorios autónomos (los cuales no lo son ni la Ley lo permite) en los que la participación política pueda ser crucial como representantes de dichas comunidades campesinas, dándose un notable aspecto político a una institución netamente técnica de reivindicación de los campesinos colombianos, cuyo fin esencial es la promoción de la economía campesina, el uso adecuado de la tierra y la participación de la comunidad.

Es de anotar y observar que en virtud de los acuerdos plasmados en Cuba se dé preponderancia y se resalte una figura que por más de 20 años ha existido sin mayores resultados, estigmatizada y subvalorada en todas las políticas de desarrollo rural, pues no existe certeza que las cosas puedan cambiar en su implementación y que sobre las mismas se desarrollen procesos eficientes de articulación y constitución.

No existe en el gobierno Nacional un estudio profundo y concienzudo de la figura, para establecerla y resaltarla como la política pública preponderante para el cumplimiento de los acuerdos, pues no tiene ni la experiencia, ni la legitimidad ni el apoyo para convertirse en la figura que los acuerdos pretenden resaltar.

Por todo lo anterior, se llega a la conclusión que las ZRC se convierten en una política pública de corto aliento, que no tiene las herramientas ni la experticia necesaria para ser catalogada como un instrumento de postconflicto, pues de tratarse de implementar como hasta la fecha se ha intentado, desde ya tristemente se augura su fracaso, pues la misma, fue concebida como una figura preponderante en el papel, pero que en la realidad no ha tenido los resultados esperados, ya sean por factores de estigmatización, de problemas sobre la tierra, de mal interpretación sobre la figura y el poco apoyo estatal que las mismas han recibido.

BIBLIOGRAFIA

ALBAN, Álvaro. Reforma y Contrarreforma Agraria en Colombia: Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: Vol. 13, N.º 24, primer semestre/2011.

BALCAZAR, Álvaro. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas, 2001.

BERRY, Albert. “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”: Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: Vol. 4. N.º 6, 2002.

CAMPO SOTO, Rodolfo. Memorias del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural 2006-2010 [en línea].

http://www.incoder.gov.co/documentos/Gesti%C3%B3n%20INCODER/Informes%20de%20Gesti%C3%B3n/Memorias_2006-2010.pdf

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA 1991. Editorial Leyer. Bogotá: 2013.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C – 371 de 2014. Expediente D-9799, MP. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.

DECRETO 1777 DE 1996

DOCUMENTO CONPES 3669. Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial

EXPOSICION DE MOTIVOS. Proyecto de Ley de Tierra y Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [en línea]. www.minagricultra/documentos/proyectedelelydetierras.pdf/

GUZMAN CAMPO, German. FALS BORDA, Orlando. UMAÑA LUNA, Eduardo. La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social". Bogotá: Tomo 1 y 2. Carlos Valencia Editores, 1958 y 1962
http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/onflicto_y_Derecho_Internacional_Humanitario_0.pdf

LEY 160 DE 1994

LEY 1152 DE 2007

MACHADO, Absalón. Problemas agrarios colombianos, Bogotá: Editorial Siglo XXI, 1991

MONDRAGON, Hugo. Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria". Bogota: ANUC- Fensuagro, 2002 [en línea] <http://www.cnrr.org.co>

MORETT, Jesús. Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo, México DF: Editorial Plaza y Valdés, 2003

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC). Monitoreo de Cultivos de Coca 2010. Bogotá: UNODC, 2011

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Borrador de Acuerdo HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL –RRI – [en línea]. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunt%20-%20%20Pol%C3%ADtica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf>

RESOLUCION PRESIDENCIAL 339 del 12 septiembre del 2012 proferida por el Señor Presidente de la República [en línea] <http://www.presidencia.gov.co//documentos>

RODRIGUEZ, Joimer. EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA 1920-2010; PERSPECTIVAS Y DIFICULTADES. Manizales: Universidad de Caldas. Sociología. J. Rodríguez, 2012

UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA CONSOLIDACION TERRITORIAL. Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – Oficina Asesora de Planeación [en línea] <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial>

VARGAS, Raúl. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia. México: Fondo DRI, FAO y RIMISP, 1999

WILCHES MUÑOZ, Luis. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Aspectos Conceptuales, Metodológicos e Institucionales del Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial Convenio de Cooperación Interinstitucional OIM-INCODER, 2012 [en línea]
www.incoder.gov.co/documentos/Estrategia%20de%20Desarrollo%20

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, Coordinación editorial: Diana Patricia Sánchez G. [en línea].
<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/otras/varios/reserva/todo.pdf>