



# LA FRONTERA AGRARIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Darío Fajardo Montaña<sup>1</sup>

## RESUMEN

En tiempos de acuerdos de paz y solución de conflictos, este artículo se aproxima a temas que son importantes para lograr la equidad en el uso de la tierra de Colombia. Se revisan algunos de los aspectos básicos de la estructura agraria, así como algunas de las propuestas que podrían orientar la construcción de un sistema alternativo de desarrollo, entre las que se incluyen las presentadas por organizaciones campesinas en la Habana durante las conversaciones de paz.

## Palabras clave

Economía agraria, desarrollo territorial, desarrollo agropecuario, ZRC, ZIDRES

## ABSTRACT

This article approaches issues that are important for achieving equity in Colombia's land use, in times of peace agreements and conflict resolution. Some basic aspects of the agrarian structure are reviewed, as well as some of the proposals that could guide the construction of an alternative development system, including those presented by peasant organizations in Havana, during the peace talks.

## Keywords

Agricultural Economics, Territorial Development, Agricultural Development, ZRC, ZIDRES

## INTRODUCCIÓN

En concordancia con la agenda que orientó las conversaciones de paz, encabeza el acuerdo suscrito entre el gobierno nacional y la insurgencia de las FARC-EP la propuesta para impulsar la transformación del campo a través de una reforma rural integral. Varios diagnósticos producidos recientemente coinciden en señalar no solamente los desequilibrios económicos y sociales entre el campo y las ciudades sino los efectos acumulados de los mismos, todos los cuales se encuentran estrechamente asociados con el prolongado conflicto armado que el país pretende ahora superar.

Estos desequilibrios en las relaciones sociales y económicas han estado presentes desde aún antes de la formación de la república, no han sido corregidos y, por el contrario, se han profundizado. Han extendido sus efectos a distintos ámbitos, han nutrido la cultura política y sus beneficiarios resisten ante cualquier asomo de cambio, proporcionando persistencia no solamente a estas relaciones, sino a

<sup>1</sup> Profesor Universidad Externado de Colombia

los conflictos derivados de ellas. Por otra parte, ese sistema de asimetrías se manifiesta en los espacios sobre los cuales se ha desplegado históricamente la sociedad colombiana profundizando las brechas ya existentes, además de prolongar y agudizar las contradicciones y conflictos sociales.

Recientemente han sido publicados varios estudios que coinciden en el diagnóstico de la problemática agraria y validan su inclusión y jerarquía en el acuerdo de paz. No obstante, a pesar de las coincidencias en las propuestas para su solución no han logrado formar parte de la política oficial hacia el campo ni participar adecuadamente en la asignación de los recursos públicos; por el contrario, luego de construido el acuerdo agrario el gobierno promulgó la ley 17716 de 2016, la cual entra en contradicción con ese entendimiento. Adicionalmente, los contenidos de esta decisión pueden tener una mayor repercusión en los ámbitos en donde alcanzan mayor resonancia los efectos de los desequilibrios de nuestro desarrollo.

En este escrito examinaré algunos de los rasgos básicos de la estructura agraria, así como algunas de las propuestas que podrían tomar orientar la construcción de un sistema alternativo de desarrollo.

## LAS AGRICULTURAS Y LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

A propósito del significado y de las condiciones de nuestro mundo agrario dice el Informe de la Misión para la Transformación del campo (2015), *“El área rural colombiana ha sido uno de los ejes indiscutibles del desarrollo económico del país. Al mismo tiempo, sin embargo, su atraso relativo en materia económica y social muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo. El campo ha sido, además, el escenario principal del largo conflicto armado”*<sup>2</sup>.

La génesis de estas condiciones tiene una larga trayectoria. Como parte integral de nuestra formación histórica se han consolidado profundos desequilibrios no solamente entre las ciudades y el campo sino también entre las regiones. En estas fracturas

han incidido factores referidos a la disposición de tierras, minas y mano de obra, a patrones históricos culturales y ambientales, condicionantes de los hábitos en los asentamientos humanos, así como a las formas de articulación con el exterior.

La vinculación de Colombia con los mercados mundiales ocurrió bajo la primacía del régimen de las haciendas, en constante contradicción con las comunidades campesinas indígenas, mestizas y negras. De estas confrontaciones habrían de surgir los conflictos sociales y armados aún no resueltos en el presente, animados por la persistencia de formas excluyentes de apropiación de la tierra.

Las relaciones de fuerza entre estos sectores tomaron cuerpo en la organización espacial del país, en sus estructuras políticas y en los sistemas de la propiedad. Lo expresan de manera reiterada los distintos ejercicios realizados hasta hoy, a partir del Censo cafetero de 1932 y, en particular, de la Muestra Agropecuaria de 1954. Según esta última, cumplida en 16 departamentos, la frontera agraria abarcaba entonces 27.7 millones de hectáreas. En cuanto a la distribución de la propiedad, constituida entonces por 919.000 explotaciones, las 8.000 explotaciones con más de 500 ha., el 0.9 del total, abarcaban poco más de 11 millones de has, el 44% de la superficie ocupada. Las 500 mil explotaciones con menos de 5 ha., 54% del total, cubrían poco más de 1 millón de ha, 3.5% de la superficie ocupada.

Estas proporciones se conservaban en el Censo Agropecuario de 1970, cuando la superficie ocupada se extendía por 30.995.000 hectáreas. Las unidades con más 500 ha, 0.7% del total, abarcaban el 40.8% de la superficie ocupada en tanto que las menores de 5 ha, 43% del total, participaban en el 4.3% de la superficie.

Sesenta años luego de la primera medición, el Censo Agropecuario Nacional de 2014, hasta ahora solo parcialmente publicado, registra cómo el país pasó de los mencionados 27.7 millones de ha de 1954 a 113.0 millones de ha. Mientras las unidades con más de 500 has, continúan representando el 0.7% de las explotaciones y controlan el 41.1% de la superficie, las menores de 5 has, 69.9% del total, cubren el 4.8% del área predial.

<sup>2</sup> DNP, *Informe Misión para la transformación del campo*, DNP, Bogotá, 2015.

En términos del uso de los suelos, de los 27.7 millones de has ocupadas en 1954, 6 millones, el 22% de la superficie, se hallaba en cultivos en tanto que 13 millones, el 48% de la superficie, estaba cubierta por praderas. El hato ganadero, compuesto por 10.9 millones de cabezas, ocupaba una proporción de menos de una cabeza de ganado (0.8) por hectárea.

Según el Censo Agropecuario de 2014, de las tierras para uso agropecuario las dedicadas a cultivos alcanzan poco más de 19% de la superficie en tanto que el 80% está cubierto por praderas, para un hato de 22 millones de cabezas, con lo cual se mantiene una proporción de 0.7 cabezas por hectárea, similar a la de 1954. El Informe de Desarrollo Humano de 2011 deduce de estas proporciones cómo existe una relación estrecha entre la elevada concentración de la propiedad y su utilización predominante en pastos.

Estas cifras revelan entonces una estructura de la propiedad y del uso de la tierra inamovible, caracterizada por la supremacía de la gran propiedad y la subutilización de los suelos; un patrón reforzado a través de la guerra, extendida por más de cinco décadas, durante las cuales procedieron sin efectos, dos leyes de reforma agraria.

## PERSPECTIVA TERRITORIAL DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

Si bien estos procesos comparten elementos comunes, también generan efectos diferenciados en las regiones como lo evidencian estudios recientes<sup>3</sup>. Su comprensión y las iniciativas para transformar los resultados requieren, además de directrices trazadas desde los niveles centrales, el fortalecimiento de la perspectiva local y territorial. Esta opción afianza su entendimiento y abre la vía a la incorporación de las comunidades en la construcción y la gestión de nuevos procesos.

La perspectiva se inscribe en la apreciación de las tendencias en la apropiación de la tierra, de su transformación y control como “producción social del

espacio”<sup>4</sup>, la cual permite integrar historia y espacio, así como apreciar la proyección geográfica de las contradicciones sociales.

La lectura longitudinal de la composición regional de la estructura agraria evidencia como tendencia central, el afianzamiento de un patrón dominado por las grandes unidades, expresado en un coeficiente de Gini promedio de propietarios del 0.87<sup>5</sup>, con departamentos que lo superan, en particular del occidente del país (Cauca, Chocó, Quindío, Valle, Antioquia). Esta tendencia, plena de conflictos generalmente violentos, resulta de la apropiación de las tierras como medio para adquirir y ejercer el poder político y más recientemente, para legalizar dineros de procedencia ilícita y ha conducido a que la expansión de la frontera agraria resulte absorbida por la gran propiedad.

Como se desprende de los ejercicios más recientes, el sistema agrario vigente a más de limitar la producción de los bienes agrícolas y agravar la dependencia alimentaria del país, la cual hoy se sostiene en importaciones más del 50% de su abastecimiento, reduce la generación de empleo e ingresos, reproduce y amplía la pobreza, que hoy afecta al 47% de la población rural y retrasa el desarrollo económico y social del campo y el país<sup>6</sup>.

En términos del sistema regional del país, este patrón ha generado un conjunto de “territorios en conflicto” entre los intereses dominantes y las resistencias opuestas por los sectores subalternos. Dice al respecto la Misión: “en las diferentes regiones del país se encuentran actores con intereses de orden productivo y social sobre un mismo territorio y con requerimientos de acceso a recursos naturales limitados como son el suelo, el agua, la biodiversidad. Por lo general la solución a los conflictos por intereses se basa en sistemas de poder económico y político, sin tener en cuenta en muchos casos la vocación del territorio. Este tipo de procesos dan (sic) origen a la subutilización y sobreutilización del suelo y a

<sup>3</sup> Ver la serie de estudios del Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, ODECOFI/CINEP, Bogotá, Colombia

<sup>4</sup> Henri Lefebvre, *La producción del espacio*, Capitán Swing, Madrid, 2013

<sup>5</sup> PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural. Razones para la esperanza*, PNUD, Bogotá, 2011, p. 197

<sup>6</sup> The World Bank, *Colombia Land Policy in Transition*, Report N° 27942-CO, Jan. 2004, p.16

la generación de insostenibilidad del desarrollo de actividades tanto rurales como urbanas y en otros casos a situaciones de riesgo”<sup>7</sup>.

Desde una perspectiva política, podríamos decir, siguiendo a Lefebvre, que “la lucha de clases puede leerse en el espacio”<sup>8</sup>. En tanto la organización del territorio constituye una expresión fundamental de las relaciones políticas, la gestión y solución pacífica de estos conflictos y los acuerdos para la convivencia habrán de encontrar expresión en la configuración de un nuevo ordenamiento de los territorios.

## LAS PROPUESTAS CAMPESINAS EN LAS CONVERSACIONES DE PAZ DE LA HABANA

Con anterioridad a la iniciación de las conversaciones de paz, varios movimientos campesinos habían expuesto sus demandas ante el país, las cuales fueron recogidas en el primer punto de la Agenda de las conversaciones. Su abordaje, como el de los demás temas, ha estado permanentemente rodeado de incertidumbres, motivadas por la complejidad de los problemas planteados y de los intereses comprometidos en los mismos.

Los acuerdos referidos a este punto y a la solución a los problemas de la producción de cultivos de uso ilícito y su comercialización implican necesariamente la reorganización política, social y productiva del campo colombiano. En torno a este primer punto el acuerdo agrario contempla tres componentes:

1. Acceso a la tierra y uso de ella: creación del Fondo de tierras para su entrega gratuita y formalización a campesinos y campesinas sin tierras o con muy baja disponibilidad de ellas; comprende: a) 3 millones de hectáreas de tierras baldías, incluyendo aquellas indebidamente ocupadas, sujetas a extinción judicial o administrativa de dominio o adquiridas por el Estado; b) 7 millones de hectáreas ocupadas o poseídas por pequeños y medianos campesinos, Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y otras formas que defina el gobierno,

para un total de 10 millones de hectáreas para la Reforma Rural Integral. Este componente será complementado con la restitución de tierras a las víctimas del despojo.

2. Programas de desarrollo con enfoque territorial para zonas priorizadas de acuerdo con la mayor prevalencia de pobreza, afectación por el conflicto armado y presencia de cultivos de uso ilícito.
3. Planes nacionales para la Reforma Rural Integral para dotar a la población atendida con: crédito y asistencia técnica, infraestructuras, atención de necesidades en educación a nivel local, vías terciarias, electrificación y conectividad en comunicaciones, obras de riego y drenaje para las economías campesinas y comunitarias, obras de saneamiento y salud, protección y seguridad social.

Adicionalmente, comprende la formalización de las solicitudes de establecimiento de Zonas de Reserva Campesina, la asignación de recursos y ejecución de sus planes de desarrollo, así como la formación y actualización del catastro rural

Tanto el carácter de los problemas abordados como el de los acuerdos implica realizar un conjunto de iniciativas en distintos niveles del ordenamiento territorial del país, desde las localidades hasta las instancias regionales y nacionales. La identificación y priorización de estas iniciativas parte del reconocimiento de los territorios, del propósito de su fortalecimiento y de la apropiación por parte de los habitantes rurales y de sus comunidades de la gestión de estas iniciativas.

En esa medida su implementación y verificación se dará en los niveles locales, pero será necesario establecer mecanismos de acompañamiento en todos los niveles, desde el local hasta el nacional, con participación en ellos de representantes de las comunidades, de las organizaciones sociales interesadas y los organismos internacionales comprometidos en el cumplimiento de los acuerdos.

La aplicación de estas iniciativas cuenta con distintos antecedentes en las diferentes manifestaciones de afirmación territorial y resistencia de las comunidades; dentro de ellas los pueblos originarios cuentan con una prolongada trayectoria en la formación y defensa de los resguardos, algunos de

<sup>7</sup> DNP, 2015, citado, p. 8

<sup>8</sup> Henri Lefebvre, obra citada, p. 133

origen colonial y otros generados durante la república. A ellos se añaden las expresiones campesinas y los arraigos de las comunidades negras, todas con proyecciones y perspectivas territoriales, incluyendo las de articulaciones campo-ciudad en diversos espacios del país.

Una de las figuras del ordenamiento territorial de la propuesta popular es la *zona de reserva campesina*. Surgida inicialmente bajo la forma de *colonias agrícolas* en el marco de las luchas por la tierra de comienzos del siglo XX, representó entonces el reconocimiento del Estado al derecho de las comunidades campesinas de organizarse como tales, con apoyo institucional para atender los requerimientos de su existencia.

Posteriormente, durante las fases más agudas de la guerra algunas comunidades en resistencia han consolidado paulatinamente su presencia como iniciativa para afianzar su arraigo en distintas regiones agrarias. Un difícil logro ha sido su reconocimiento legal dentro de la ley 160 de reforma agraria, expedida en 1994 con la denominación que actualmente las designa como *zonas de reserva campesina* y representan en nuestra historia la caracterización que hiciera Bernardo Fernandes: “las luchas por la tierra son las luchas por un determinado tipo de territorio: el territorio campesino”<sup>9</sup>.

## ALCANCES DE LAS ZRC

La etapa inicial de construcción de las reservas campesinas tuvo corta duración pues al romperse las conversaciones de paz adelantadas durante la administración de Andrés Pastrana, el gobierno dio por concluido el proyecto piloto. El siguiente gobierno, encabezado por Álvaro Uribe buscó eliminar la figura y desató la persecución contra sus dirigentes. Terminada su segunda administración, el nuevo mandatario, Juan Manuel Santos dio una señal de reconciliación con los campesinos ordenando la puesta en marcha de un “Plan de choque” para reactivar las *reservas*”, el cual no tuvo mayores logros<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Bernardo M. Fernandes, “Territorio. Teoría y Política”, en Fabio Lozano V., Juan Guillermo Ferro, *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2009

<sup>10</sup> Ver INCODER, “Plan de choque...” citado.

Una evaluación institucional del desempeño de las ZRC a partir de su creación<sup>11</sup> señala las limitaciones que las han afectado, debidas a la desatención sistemática del Estado. Ponen de manifiesto su negativa a apoyarlas la ausencia de recursos necesarios para financiar sus planes de desarrollo, las contradicciones de su caracterización como figura del ordenamiento territorial y como instancia gestora de recursos públicos, la inexistencia de información para realizar el seguimiento de sus desempeños y su desprotección frente a grandes proyectos que afectan sus patrimonios ambientales.

Esta misma evaluación destaca la capacidad de las organizaciones de las ZRC de construir y actualizar sus planes de desarrollo con amplia participación de las comunidades, la gestión de conflictos interétnicos y ambientales y su comprensión de las *reservas* como espacio de salvaguardia desde la perspectiva económica, identitaria, social y cultural y como estrategia de protección frente al conflicto armado<sup>12</sup>.

Veinte años después de establecidas las ZRC, las condiciones del campo colombiano son aún más críticas que aquellas que llevaron a su establecimiento. La guerra se convirtió en la herramienta principal de la concentración de la propiedad agraria, la cual como lo señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano<sup>13</sup>, ha generado mayores presiones sobre las reservas y parques naturales, causando mayores pérdidas de suelos y bosques, así como la reducción del potencial hídrico del país.

Los efectos del conflicto armado han adquirido una mayor relevancia dadas las particularidades y significado del mundo rural colombiano para el conjunto del país. Su población rural, con una participación superior al 30% del total, mayor que la de otros países de condiciones económicas similares en la región, significa que sus impactos tengan mayores

<sup>11</sup> Contraloría General de la República, *Informe de auditoría a políticas pública (actuación especial) INCODER-Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZRE). Instrumentos de la política de desarrollo rural (vigencias 1997 a 2014)*, CGR; Bogotá, 2015

<sup>12</sup> Ver Méndez B., Yenly A., *Derecho de los campesinos al territorio, justicia y zonas de reserva campesina. La experiencia del Valle del río Cimitarra*, Ediciones Ántropos, Bogotá, 2014, en particular p.p.75 y siguientes

<sup>13</sup> PNUD (2011), *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Bogotá, PNUD



alcances para el conjunto de la nación. Por otra parte, las economías campesinas generan más del 40% de la oferta alimentaria<sup>14</sup>, situación que afecta necesariamente la provisión de estos bienes cuando han sido desplazados cerca de 7 millones de personas de las áreas rurales, primordialmente pequeños campesinos y otros tantos millones de hectáreas fueron abandonadas.

Como resultado del destierro se ha producido el incremento de la pobreza (los “nuevos pobres”), situación que se hace aún más alarmante dada la sostenida desatención del Estado a estos sectores. De acuerdo con el Censo Agropecuario de 2014 el índice de pobreza del área rural dispersa es de 44.7%, el 72.6% de la población entre 17 y 24 años no asiste a la educación, solo el 16% de la población menor de 5 años asiste a una institución y solo el 9.3% de la Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) recibió asistencia técnica, condiciones a las que se añade

la competencia de las importaciones producidas en el marco de los tratados de “libre comercio” (TLC).

En 1989 el gobierno nacional propició un estudio sobre el estado de la agricultura, el cual reveló que, a pesar de las limitaciones políticas y económicas impuestas sobre la agricultura, Colombia contaba con elevados coeficientes de suficiencia de la producción nacional de tubérculos, frutales y hortalizas. Estudios realizados en esos años<sup>15</sup>, actualizados al establecerse el TLC con los Estados Unidos<sup>16</sup> han observado que la participación de la producción campesina aún a mediados de la pasada década superaba el 60% del abastecimiento alimentario nacional. Hoy el país debe atender entre el 30 y el 50% de esta demanda a través de importaciones de un mercado mundial afectado, según la FAO por una tendencia sostenida al alza de los precios, lo que ha llevado al sensible encarecimiento de algunos productos básicos.

<sup>14</sup> Ver Forero Álvarez, Jaime (editor), *El campesino colombiano entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010, páginas 69 y siguientes

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Garay, Luis J. et al. (2010), *Impactos del TLC con estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia*, Bogotá, ILSA

Adicionalmente se observa que tanto el conflicto armado como la imposición del modelo económico vigente han acelerado el *vaciamiento* del campo sin que se construyan alternativas productivas para la población desplazada, al tiempo que la dinámica económica está generando un rápido encarecimiento de las importaciones de alimentos<sup>17</sup>. Por esta razón distintos sectores, incluyendo voceros del Estado, proponen la promoción, recuperación y protección de la producción alimentaria, logros que solamente podrán obtenerse si estos productores entran a participar de manera integral y democrática en el conjunto de la sociedad. Para asegurar este propósito será necesario que cuenten con las garantías básicas para la vida, el acceso a la tierra y a todas las demás condiciones necesarias para su estabilización y la transformación de sus entornos con miras en el elevamiento de sus condiciones de vida.

De cara a estos antecedentes, el país deberá asumir la recuperación y transformación de las condiciones de vida de las comunidades agrarias como base para la construcción de la paz justa y la convivencia, pero también como condición para asegurar el abastecimiento alimentario del país. El surgimiento de las *reservas campesinas* expresa una forma de localización, de estabilización, de *arraigo*, de una comunidad; no de campesinos aislados a los que se pretende debilitar, acomodar a las necesidades temporales de mano de obra, a la producción de determinados bienes. Estas comunidades, así como otras expresiones asociativas campesinas (resguardos de los pueblos originarios, comunidades negras y raizales) pueden asumir, con el apoyo del Estado y sus propios desarrollos institucionales, la construcción de las bases agrarias de la paz.

## DESARROLLOS INSTITUCIONALES DE LAS ZRC

La construcción territorial del mundo agrario colombiano ha obedecido a las necesidades de los poderes derivados del control monopólico de la tierra,

<sup>17</sup> Ver Alfonso R., Oscar A., Alonso E., Carlos E., *La alimentación para las metrópolis colombianas. El impacto de la fragilidad territorial y la vulnerabilidad a la variabilidad del clima en la producción y circulación interna de los agro-alimentos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015 (en edición)

las grandes inversiones nacionales y extranjeras en la minería, el narcotráfico y los grandes negocios con los recursos del Estado. De ella han estado ausentes los intereses de los sectores populares, en particular de las comunidades agrarias, en tanto que la participación del Estado ha sido mediada por las fuerzas hegemónicas. Como resultado de esta composición de las fuerzas políticas, Colombia afronta desequilibrios estructurales en la relación entre los territorios rurales y los urbanos, lo cual ha incidido en la generación y prolongación del conflicto armado.

La superación de estas condiciones requiere la construcción y fortalecimiento de capacidades locales que deben ser asegurada mediante la asignación, ejecución y vigilancia de recursos presupuestales. Dada la evolución política y económica del país, se hace indispensable la incorporación creciente y sostenida de las comunidades locales en la reconfiguración del Estado, proceso que lo dotaría de legitimidad y eficacia, tal como lo han propuesto las 30 Constituyentes locales por la paz con Justicia Social realizadas entre 2012 y 2013<sup>18</sup>.

La asignación y aseguramiento de estos recursos ha de trascender circunstancias coyunturales, como políticas de gobierno para definirse como políticas de Estado y superar los impedimentos impuestos por el centralismo y la perspectiva del equilibrio fiscal. De esta manera, la legitimidad de la nueva institucionalidad y su financiación estarán orientadas hacia la construcción de una relación urbano-rural equilibrada como condición para la sostenibilidad de la paz, la convivencia y la justicia social, apoyada en la *representación política* efectiva de las comunidades rurales.

Dados los vacíos institucionales en los ámbitos rurales, las comunidades han debido desplegar distintas iniciativas para suplirlos. Los análisis sobre el desarrollo institucional de las ZRC y los vacíos que presentan señalan rutas de fortalecimiento tanto desde la perspectiva de sus articulaciones con el entramado fiscal y administrativo estatal como desde la de su fortalecimiento interno<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Ver *¿Qué mandatan las Constituyentes sobre el Problema Agrario y desarrollo Rural? Primer Informe Temático*, Constituyentes por la Paz, Bogotá, 2014

<sup>19</sup> Ver Estrada, citado, en particular Huffington Rodríguez, R. et al., "Límites y posibilidades actuales para la financiación de las

Estos propósitos pueden encontrar vehículos favorables en organizaciones de carácter cooperativo<sup>20</sup> la cuales puedan desarrollar distintos tipos de gestión. En efecto, y como lo señalan Moncayo y Cardoza, las reservas campesinas han de trascender la tarea de las delimitaciones geográficas. Su desarrollo habría de estar orientado a construir y fortalecer sus articulaciones con los entornos geográficos, sociales, políticos y económicos a través de instancias estables como lo pueden ser entidades cooperativas que impulsen la economía popular en actividades como la elaboración de materias primas y alimentos; asumir procesos de agregación de valor en cadenas comerciales, impulsar la construcción de conocimientos y habilidades para proporcionar asistencia técnica a los productores y en general a las comunidades, organización de la comercialización, dotación, desarrollo y mantenimiento de infraestructuras viales, de riego local, recuperación forestal, transporte, crédito, educación, salud, etc.

Las organizaciones de las ZRC han incorporado experiencias de organizaciones campesinas de otros países e internacionales como es el caso de *La Vía Campesina* o el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) de Brasil. De estas relaciones han resultado elementos nuevos para las comunidades como son los sistemas técnicos de producción asociados a la *agroecología*, para la incorporación de los cuales se ha contado con el apoyo técnico de la FAO/Naciones Unidas<sup>21</sup>.

Estas mismas organizaciones de las *reservas* han explorado varias rutas; una de ellas ha sido la del ordenamiento de sus territorios y el reparto agrario, impulsada por la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC)<sup>22</sup>. Figuran también las varias experiencias de desarrollo cooperativo, ejemplificadas por la del Guaviare (COAGROGUAVIARE), gestora de esa *reserva*, la Cooperativa de medianos y pequeños campesinos de Antioquia (COO-

PEMEANTIOQUIA), semilla de la *reserva* del río Cimitarra y la Cooperativa Multiactiva Nacional Agraria para la paz-COOMUNALPAZ, creada en junio de 2015. Esta última se inscribiría en la perspectiva de las organizaciones cooperativas de producción, asistencia técnica, educación y servicios de apoyo como crédito, mantenimiento de vías, rural-urbanas de consumo como puente hacia las ciudades.

Esta perspectiva no es ajena a los procesos de construcción de los asentamientos campesinos desarrollados en el país, incluyendo las colonizaciones en las regiones de frontera como es el caso de la Amazonía en donde se localizan algunas de las reservas campesinas. Han implicado el establecimiento de circuitos de mercados ligados con centros poblados de distinta jerarquía con los cuales se han tejido sistemas comerciales.

El desarrollo de estas relaciones en la ruralidad colombiana no ha estado exento de conflictos, frecuentemente estimulados por sectores del poder y sus agentes (hacendados, representantes del Estado, organizaciones políticas, etc.) motivados por el propósito de mantener tensiones y enfrentamientos entre estas comunidades para debilitar sus arraigos, sus organizaciones y sus capacidades de resistencia. En el caso de las *reservas*, sus organizaciones han buscado asumir estas tensiones a través de conversaciones y acuerdos, algunos de los cuales se han plasmado en la ampliación de territorios para comunidades originarias (Calamar, Guaviare), formas de cogestión con sus autoridades (El Pato, Caquetá), negociaciones para la delimitación de los territorios (Catatumbo) y la configuración de *territorios interétnicos* (Inzá, Cauca)<sup>23</sup>.

## LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL PARA LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

El posicionamiento oficial en las negociaciones sobre el tema agrario la representó el tratamiento otorgado a este sector en el Plan de Desarrollo 2014-2018 y su prolongación en el trámite de la

Zonas de Reserva Campesina” p. 117 y siguientes y Moncayo, Víctor M. “Zonas de Reserva Campesinas: análisis normativo y propuestas de innovación”, p. 147 y siguientes, Cardoza S., Germán, “Vacíos jurídicos y oportunidades. Zonas de reserva Campesina” (mecanografiado), Bogotá 2015.

<sup>20</sup> Ver Moncayo, Víctor Manuel, citado, p.p. 172, 179

<sup>21</sup> Ver FAO/INCODER, *Agroecología para la agricultura familiar campesina*, FAO, Bogotá, 2014

<sup>22</sup> Ver Méndez, Yenly Angélica, citado

<sup>23</sup> CGR, citado

que sería la ley 1776 de 2016 mediante la cual se establecerían las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)<sup>24</sup>. A esta figura, sustentada como “nuevo modelo de desarrollo económico regional” se le asigna cumplir esta función a través del ordenamiento territorial<sup>25</sup>.

Estas iniciativas, acompañadas por las propuestas de la Misión para la Transformación del Campo, han coincidido con la publicación parcial de los resultados del Censo Agropecuario de 2014 anteriormente considerado. No escapan entonces sus proyecciones sobre las condiciones territoriales del país; ante los diagnósticos contenidos en los estudios anteriormente citados y en el Censo de 2014, las propuestas oficiales, lejos de intentar modificar las realidades reveladas, tienden a afianzarlas.

Estas circunstancias no pueden menos de generar preocupación en torno a las perspectivas económicas y políticas que se ciernen sobre la mayoría de la población colombiana. Más aún, la dirección del Estado no solamente persiste en las políticas que han conducido a la postración del campo y a la exacerbación de la guerra, sino que hace caso omiso de los acuerdos a los que ha llegado en estos temas dentro de las conversaciones de paz.

Como se desprende de sus propósitos efectivos, la ley 1776, demandada poco después de ser expedida, facilita la legalización de compras de tierras que habían sido asignadas a través de reforma agraria a través de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y promueve su absorción a través de concesiones de tierras a grandes proyectos agroexportadores. Al tiempo, minimiza su asignación a favor de los pequeños campesinos carentes de ellas o con muy pequeñas posesiones, para los cuales solamente se prevé su asociación con grandes emprendimientos en condiciones que semejarían la calidad de aparceros.

Agrava estas circunstancias el propósito explícito en la Ley de establecer zonas francas agroindustriales (artículo 2, Ley 1776 de 2016) en el interior de las ZIDRES, lo cual las convierte en territorios autónomos frente a la legislación laboral, facilitando una

mayor precarización de las condiciones de trabajo de los asalariados.

Esta ley no solamente descartaría la titulación de baldíos a través de UAFs, las cuales son “flexibilizadas” para ampliar su extensión y asignación a grandes firmas de inversiones, sino que se abre el camino para la derogatoria de los contenidos favorables a los campesinos de la ley 160 de 1994. Son ellos el ya mencionado acceso a tierras baldías y el establecimiento de Zonas de Reserva Campesina, intención que ya ha sido manifestada por voceros del empresario agrícola.

## REFLEXIÓN SOBRE LAS PERSPECTIVAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Al considerar el sentido eminentemente político de la organización de los territorios conviene recordar que en Colombia cada cierto tiempo retorna el llamado a construir un *ordenamiento territorial*, a poner en aplicación las normas existentes, etc., etc., en un país en el que de tiempo atrás se legisla sobre el tema, pero en el cual continúan profundizándose los efectos de un centralismo sustentado en el juego de los poderes regionales.

A propósito de su incorporación recuperación en las conversaciones de La Habana es necesario comprender qué se entendería por *ordenamiento territorial* y más específicamente por “ordenamiento social y ambiental, democrático y participativo del territorio, del derecho al agua y de los usos de la tierra”, tal como se planteó en las propuestas mínimas llevadas ante la Mesa de conversaciones.

Conviene recordar que aún antes de formularse los instrumentos para la descentralización contenidos en la Constitución de 1991 se abrían paso debates en torno a la democratización de la sociedad colombiana como los que impulsara Orlando Fals Borda en la década de 1980.

Tales debates se ampliaron en el marco de la Asamblea constituyente de 1990, pero los gestores de la agenda neoliberal lograron penetrar el ordenamiento político y económico renovado en la carta

<sup>24</sup> Ley 1776, enero 2016

<sup>25</sup> Ibidem

de 1991, aprovechando los anhelos de paz de gran parte del país y las debilidades de la participación popular en la constituyente.

Gracias a estas condiciones, el proyecto de los grupos internacionales del poder y sus asociados en el nivel nacional, fue entronizado y fortalecido. Posteriormente, a través de sucesivas adiciones y reformas ha llegado hasta las condiciones que hoy presenta en todos los ámbitos, en particular los económicos, políticos y comerciales. Ese proyecto está representado en la prestación de los servicios de salud y educación, en la preservación del fuero militar y en los “estados de excepción”, cirugías que anularon los propósitos progresistas de la propuesta constituyente.

En el ámbito del ordenamiento del territorio se ha producido una nueva legislación, pero es necesario aclarar su carácter. Como es sabido, el territorio está conformado por los espacios específicos, rurales y urbanos, continentales y acuáticos, terrestres y aéreos en los que se desarrolla la vida de la sociedad; en donde habita, produce, extrae, se transporta, comercia, interpreta, se confronta, preserva. Expresa, como vimos, tantos intereses, proyectos económicos, políticos muchas veces en conflicto.

A su vez, el Estado regula la utilización, apropiación y utilización de esos espacios, pero no como una agencia neutra frente a los intereses que los controlan o pretenden controlar, sean ellos internos o externos; asigna porciones de este espacio de acuerdo con el poder del que disponen quienes se benefician de esta distribución; es lo que reflejan tanto la política e baldíos como las políticas fiscales.

De estas relaciones deriva la baja tributación de la tierra pero también los castigos fiscales que por ejemplo reciben los colonos cuando legalizan sus tierras y son obligados a tributar por el beneficio que reciben de carreteras construidas por ellos mismos, como ocurre en zonas de colonización del Caquetá<sup>26</sup>. Por esa razón el espacio en el que vivimos ha sido y está siendo apropiado históricamente; es

<sup>26</sup> Ver Diana Moreno Guerra, “*El Estado somos nosotros*”. *Prácticas organizativas comunitarias de la zona rural de San Vicente del Caguán-Caquetá, como materialización de la construcción del estado local en Colombia*. Trabajo de grado Magister en Antropología, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2015

objeto de conflictos –incluso de una larga guerra– y en su distribución expresa las relaciones de poder.

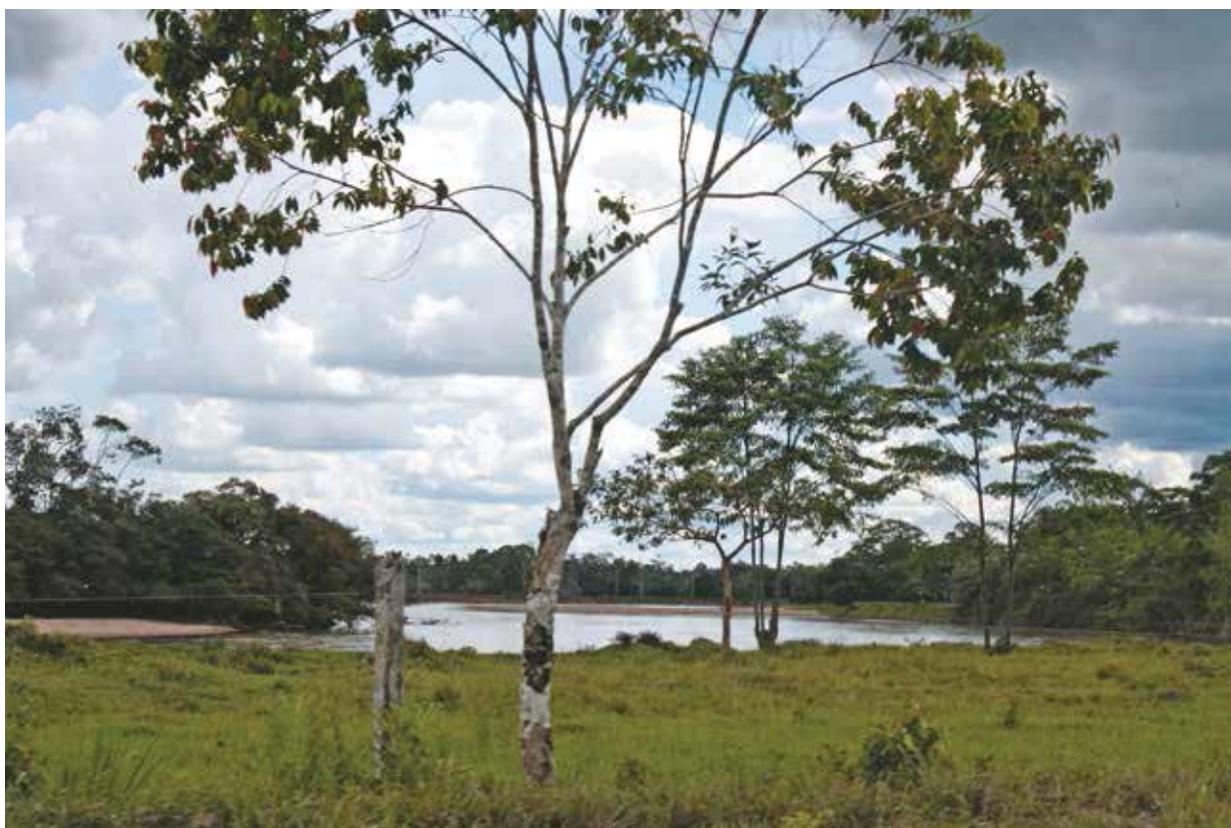
Este poder real es parte del ejercido por los grandes intereses extranjeros y nacionales, constituidos en proyectos mineros, energéticos y de agro-negocios. Los representan los establecidos en El Cerrejón y demás grandes explotaciones carboníferas, la represa de El Quimbo, La Colosa, el bajo Cauca, la cuenca del Atrato, Cesar, las plantaciones de caña y palma aceitera en este mismo departamento, el Magdalena Medio y la altillanura, estos últimos controlados por transnacionales, sus socios nacionales y su fiel acompañante, el paramilitarismo, con sus efectos directos en la destrucción de comunidades y la usurpación de las tierras.

Dentro del marco jurídico vigente, las autoridades municipales asumen la construcción de los catastros y la definición de cargas tributarias, traduciendo igualmente las relaciones de poder. Esta es una de las razones de las pujas electorales, de cuyos resultados dependerá en gran parte la baja tributación de la gran propiedad, ya comentada y señalada por distintos analistas. Esa es la esencia del ordenamiento territorial impuesto por la guerra contra la sociedad y contra su patrimonio ambiental.

## **HACIA UNA CONSTRUCCIÓN PACÍFICA DE LOS TERRITORIOS**

La superación de estas condiciones como vía para la construcción de la paz ha de expresarse, por el contrario, en la organización democrática del territorio. En ella han de participar las comunidades de manera activa, orientadas por los propósitos de atender la satisfacción de sus necesidades fundamentales en condiciones de sostenibilidad ambiental.

Esta propuesta de construcción del Estado desde lo local sigue experiencias acumuladas, a través de las cuales distintas comunidades se han propuesto resolver problemas y necesidades básicas de sus participantes. En ellas han acumulado y transmitido sus aprendizajes en la administración y gestión de sus recursos, en la construcción de sus territorios.



Son procesos en desarrollo, que paulatinamente se multiplican en regiones marginalizadas y martirizadas como el Caquetá, Putumayo, Meta, el valle del río Cimitarra, Catatumbo, en las cuales, en medio de la guerra y las persecuciones, las comunidades han empezado a construir el ordenamiento territorial de la democratización del acceso a la tierra, de la protección de los alimentos, de los suelos y de las fuentes del agua, de la preservación de las semillas, de la protección de la vida.

Será un proceso que, nacido en lo local y logrado a través de acuerdos establecidos entre las gentes comunes con todos los demás sectores de la sociedad, en condiciones de respeto y simetría política, podrá articularse con los demás niveles de la organización de nuestra sociedad<sup>27</sup>. Será también la vía para integrar las propuestas campesinas planteadas en el desarrollo de las conversaciones de paz de La Habana y son temas de la agenda, sobre los cuales no hay aún nada acordado.

---

<sup>27</sup> Ibidem

La disposición de las dirigencias nacionales y del gobierno que las representa para eludir los compromisos derivados de las conversaciones de paz y, en últimas para impedir cualquier cambio en las condiciones del país crea profundas incertidumbres sobre el acatamiento a los resultados de las negociaciones, sobre “el día después” de firmados los acuerdos.

Las conversaciones han permitido exponer ante el país y ante el mundo las demandas de la paz y han abierto la posibilidad del cese de la guerra, pero las dudas sobre su cumplimiento solamente serán superadas mediante una sostenida movilización popular. Un proceso que, liberado de las amenazas de persecución y muerte gracias al cese definitivo de las hostilidades y a la erradicación del paramilitarismo, alcance magnitudes que impriman al país un nuevo ordenamiento político, social y espacial que permita superar los desequilibrios que lo han caracterizado, superar el atraso y la pobreza, cumpliendo las responsabilidades de nuestra sociedad con la paz y el bienestar de todos.

## OBSERVACIONES FINALES

La superación del conflicto social armado que se ha propuesto la sociedad colombiana requiere la democratización de las relaciones sociales, económicas y políticas imperantes en el país y particularmente en su mundo agrario. Estas relaciones explican la persistencia de su atraso productivo, los elevados niveles de pobreza presentes especialmente en los campos y el creciente deterioro de sus ecosistemas. Estas transformaciones requieren la participación de todos los sectores afectados por la exclusión social, económica y política con el aporte de sus iniciativas.

Desde la perspectiva del mundo rural, las experiencias alcanzadas por las organizaciones campesinas, sean ellas de los pueblos originarios, de los campesinos o de las comunidades negras son un aporte imprescindible para la construcción democrática del campo colombiano. Desde esta perspectiva, el acumulado político y social obtenido por las *zonas de reserva campesinas* representa uno de los aportes más sostenidos en la construcción socio-territorial del mundo rural colombiano. En su trayectoria han demostrado la capacidad de establecer articulaciones políticas y económicas entre espacios locales y regionales a través de la transmisión de experiencias y aprendizajes, experiencias sobre las cuales la Asociación Nacional está edificando el Programa Nacional de ZRC.

La consolidación de esta iniciativa precisa fortalecer sus organizaciones, asegurar las tierras y demás recursos necesarios para su desarrollo y apoyar la estabilización de las poblaciones rurales y urbanas, en particular las más vulnerables. Para estos efectos será necesario el fortalecimiento de sus capacidades políticas, de gestión social, económica y productiva, de generar educación y asistencia técnica para la producción, la comercialización, la dotación y gestión de servicios, etc. en los niveles local, regional y nacional.

El fortalecimiento de las comunidades y de sus territorios implica atender la urgencia de restaurar ecosistemas y recuperar suelos y sistemas hídricos deteriorados y contaminados, en circunstancias en las que la descomposición de los sistemas nacionales

de asistencia técnica representa la oportunidad de construir núcleos de asistencia, desde niveles locales y regionales, con coordinación nacional, de base comunitaria y cooperativa (*de campesino a campesino*).

Un propósito central de estos sistemas será fortalecer la capacidad para producir, transformar y comercializar bienes agrícolas, en particular de alimentos para apoyar la satisfacción de las necesidades nutricionales de la población colombiana, a partir de sistemas de abastecimiento de cercanías y mercados urbanos<sup>28</sup>, así como de procesos de agregación de valor en finca y localidad.

La cualificación de capacidades productivas y de atención ambiental ha de sustentarse en los tejidos sociales existentes, en su fortalecimiento y en la recuperación de los que hayan sido afectados por la guerra. Sobre ellos se habrán de articular relaciones entre las distintas comunidades campesinas, incluyendo pueblos originarios, negros, raizales, sobre las cuales podrían establecerse mecanismos para la adquisición de servicios y relacionamientos con el Estado.

La trayectoria de las ZRC, de sus iniciativas para el desenvolvimiento económico, social y político, de sus formas de gestión, recogidas en sus planes de desarrollo local, abre posibilidades a los propósitos enunciados. Cuentan con la fortaleza de haber enfrentado no solamente las condiciones impuestas por el modelo político y económico vigente y por el conflicto armado sino también las ausencias deliberadas del Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades.

De esta manera, la construcción de la paz, duradera, con justicia social, cuenta con los patrimonios organizativos de sus comunidades, elemento central de este proceso, el cual ha de potenciarse con su fortalecimiento si se les permite asegurar su arraigo, su restauración, recuperación y el fortalecimiento de sus tejidos sociales.

<sup>28</sup> Ver Mondragón, Héctor, Montoya, Gloria, *Los mercados campesinos: comercialización alternativa de alimentos en Bogotá*, ILSA, Bogotá, 2010; Guarín, Alejandro, *Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica*, FAO, Bogotá, 2010.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso R., Oscar A., Alonso E., Carlos E. 2015. *La alimentación para las metrópolis colombianas. El impacto de la fragilidad territorial y la vulnerabilidad a la variabilidad del clima en la producción y circulación interna de los agro-alimentos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. (En prensa).
- Cardoza S., Germán. 2015. “Vacíos jurídicos y oportunidades. Zonas de reserva Campesina” (mecanografiado). Bogotá: [s. n.]
- Contraloría General de la República. 2015. *Informe de auditoría a políticas pública (actuación especial) INCODER-Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZRE). Instrumentos de la política de desarrollo rural (vigencias 1997 a 2014)*, Bogotá: CGR.
- DNP. 2015. *Informe Misión para la transformación del campo*, Bogotá: DNP.
- Estrada Álvarez, Jairo, Juan Guillermo Ferro Medina, Rubín Huffington Rodríguez y Johanna Herrera Arango. 2013. *Territorios Campesinos, la experiencia de las zonas de reserva campesina*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- FAO/INCODER. 2014. *Agroecología para la agricultura familiar campesina*. Bogotá: FAO.
- Fernandes, Bernardo M. 2009. “Territorio. Teoría y Política”, en Fabio Lozano V., Juan Guillermo Ferro, *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*, Bogotá: Universidad Javeriana.
- Forero Álvarez, Jaime (editor). 2010. *El campesino colombiano entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Garay, Luis J. et al. (2010), *Impactos del TLC con estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia*, Bogotá, ILSA
- Guarín, Alejandro. 2010. *Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica*. Bogotá: FAO.
- Lefebvre, Henri. 2013. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Congreso de Colombia. (29 de enero de 2016) Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES. [Ley 1776, 2016]. DO: 49.770.
- Méndez B., Yenly A. 2014. *Derecho de los campesinos al territorio, justicia y zonas de reserva campesina. La experiencia del Valle del río Cimitarra*. Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Mondragón, Héctor; Montoya, Gloria. 2010. *Los mercados campesinos: comercialización alternativa de alimentos en Bogotá*. Bogotá: Ilsa.
- Moreno Guerra, Diana. 2015. “El Estado somos nosotros”. *Prácticas organizativas comunitarias de la zona rural de San Vicente del Caguán-Caqueta, como materialización de la construcción del estado local en Colombia*. Trabajo de grado Magister en Antropología. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- PNUD. 2011. *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*.
- PNUD. 2011. *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural. Razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD.
- World Bank. 2004. *Colombia: Land Policy in Transition*, Report No. 27942-CO, Rural Development Unit, Latin America Region, January.

