

# **Zona de Reserva Campesina: política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos**

## **Aportes para su reglamentación y aplicación**

**Elaborado por: Alejandra Osejo Varona**

---

El presente documento 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. Se presenta también la visión de los movimientos agrarios que la reivindican como una herramienta de defensa del territorio, señalando los principales puntos de desencuentro que manifiesta la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) frente a la reglamentación y operacionalización de la figura. Se ilustra esta reflexión con un paralelo de los artículos contenidos en la iniciativa gubernamental sobre el sector agrario en relación con la iniciativa popular las organizaciones sociales y sectores agrarios agrupados en el Mesa de Unidad Agraria. Finalmente, se plantean algunos de los elementos relacionados con la aplicación de la figura, evidenciando su relevancia como política pública, específicamente en los temas que tienen que ver con el diseño y ejecución de los Planes de Desarrollo Sostenible. El objetivo principal de estos análisis es aportar elementos para los procesos de reglamentación y aplicación de la figura.

## **1. ¿Qué son la Zona de Reserva Campesina? Breve caracterización como figura jurídica**

Como figura jurídica<sup>1</sup>, la Zona de Reserva Campesina (ZRC) tiene sus desarrollos en tres legislaciones diferentes (Ver Anexo I - Legislación vigente sobre ZRC). Está consignada originalmente en la Ley 160 de 1996, en el capítulo XIII denominado Colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial, donde se definen los principios orientadores de la política sobre colonización, se plantea una definición inicial sobre la figura y se define la acción del Estado. También se hace referencia brevemente a los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS). Posteriormente, en el Decreto 1777 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, se establece el ámbito de aplicación, el objeto, los objetivos, la acción institucional y las acciones de inversión en relación con los PDS. Finalmente el Acuerdo 024 DE 1996 de la Junta Directiva del INCORA<sup>2</sup> 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.

A continuación se presenta una breve descripción de la figura jurídica en relación con su objetivo, ámbito de aplicación, acción institucional y planes de desarrollo sostenible con base en lo que se encuentra definido en las tres legislaciones mencionadas.

---

<sup>1</sup> Se entiende por figura jurídica un instrumento, institución, o un concepto que se encuentra contemplado en las leyes. Hace referencia a algunos principios jurídicos y a acciones o procedimientos procesales, derechos y/o obligaciones a que hace referencia y que reglamentan las diversas legislaciones.

<sup>2</sup> El Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) fue liquidado en 2000 y remplazado en sus funciones por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (INCODER)

**1.1 Definición, Objeto, objetivos:** En la Ley 160 de 1994 se define la ZRC como “las áreas geográficas que sean seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales”. Según esta definición, contenida en el artículo 80° del capítulo de la ley en mención, es en los reglamentos respectivos de esta ley donde se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas familiares (UAF).

Posteriormente, el Decreto 1777 puntualiza el objeto de estas zonas, definiendo que estas se proponen “(...) 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.” (Artículo 1°) Este decreto también define los objetivos de la misma los cuales 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 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 rurales.

En el Acuerdo 026 se le suman a los anteriores objetivos la superación de causas que originan conflictos de orden social, la preservación del orden público y el apoyo a programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. También se hace mención a la protección y conservación del medio ambiente y se consigna que la figura tendrá el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, del Sistema Nacional Ambiental y de otros organismos públicos y privados, quienes serán responsables de la formulación, financiación y ejecución de planes de desarrollo sostenible y de otras actividades, investigaciones, programas y proyectos que deban adelantarse en las zonas de reserva campesina.

**1.2 Ámbitos de aplicación:** Según el artículo 81° de la ley 160, “las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina”. Esta definición, que limita la constitución de ZRC a tierras baldías y de colonización es 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”. Este mismo decreto abre la posibilidad de que estas zonas sean establecidas en las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales. También permite que sean sustraídas áreas de Reserva forestal Protectora para la constitución de las mismas. Finalmente, el Acuerdo 024 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.

**1.3 Acción institucional:** El artículo 79 que fundamenta la política del Estado frente a la colonización y las tierras baldías afirma 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. 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.”(Artículo 79). En el Decreto 1777 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.

**1.4 Planes de desarrollo sostenible:** La ley 160 de 1994 menciona que se formularan y ejecutaran planes de desarrollo en los cuales es de obligatoria participación 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.

Posteriormente, el decreto 1777 en el artículo 4 compromete al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, así como, el Fondo Nacional de Regalías, el 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 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 regionales.

Finalmente, , el acuerdo 026 determina que estos planes de desarrollo sostenible serán preparados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, a las instituciones públicas y privadas y a las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona como parte de los procedimientos para la constitución de las ZRC.

## **2. Las ZRC y las organizaciones campesinas: creación y apropiación de una herramienta para la defensa del territorio**

Hasta el momento se ha caracterizado la figura de ZRC desde las definiciones legales y las reglamentaciones que hacen operativa la figura. Sin embargo, este esfuerzo sería insuficiente si no se ilustra la historia de creación de las misma. A continuación se presenta una breve reseña de orígenes de la figura, la cual es el resultado de las luchas campesinas plasmada en movilizaciones y protestas en busca de la titulación de las tierras, la seguridad y la atención del Estado para la protección de sus derechos.

Las zonas de reserva campesina es una reivindicación que nació de algunas comunidades campesinas organizadas, la cual se fue complejizando hasta adquirir el carácter de ley (Ortiz et al, 2004). Según Mondragón (2003), la práctica de la reserva campesina antecede a la idea de la formalización de la misma en la legislación agraria, pues nace de la lucha de los campesinos por detener la expansión del latifundio sobre sus propiedades. Este autor, que ha estudiado los procesos organizativos de los campesinos en Colombia, afirma que esta figura materializa la aspiración de los campesinos de desarrollar su economía y participar decisiva y adecuadamente en la economía nacional. Considera que en las luchas de siglo XX de los campesinos reivindican la tierra no solamente desde una visión individual, sino dentro de las dinámicas comerciales y regionales de gestión campesina del territorio.

Según Fajardo (2000), los antecedentes de las ZRC pueden rastrearse desde 1985 en la zona de colonización que se extiende a lo largo de las márgenes de los ríos Duda, Losada, Guayabero y Guaviare, en el suroccidente del Meta y noroccidente del Guaviare, en donde las economías locales se habían fundamentado desde varios años atrás el cultivo de coca. Debido al decaimiento de esta economía, los colonos vieron agudizadas sus condiciones de pobreza y se movilaron para reclamar del Estado la ausencia de inversiones sociales. Una de las reivindicaciones era la titulación de las tierras que habían venido trabajando, las cuales estaban dentro del Parque Natural de La Serranía de la Macarena. Esta solicitud implicaba el realideramiento del mismo y la zonificación del área. Según Fajardo, fueron

los campesinos de la cuenca del río Duda quienes bajo el propósito de avanzar en el ordenamiento y estabilización de este territorio le propusieron al INCORA que se les titulara la tierra en medianas extensiones a cambio de su compromiso de preservar los bosques y demás recursos naturales aún existentes. Es esta la idea que subyace las definiciones que fueron plasmadas posteriormente en la legislación colombiana como ZRC.

Sin embargo, el proceso de concreción de esta política pública no ha sido sencillo y por el contrario, ha estado marcado de movilizaciones por parte de las organizaciones sociales y de negociaciones con el sector político y legislativo de país. Es necesario recordar que esta figura está contenida en la Ley 160, la cual también determina el mercado asistido de la tierra como el único mecanismo de distribución de la misma en Colombia. En el proceso de formulación de esta ley se dio un agitado contexto de movilización social de diferentes sectores agrarios que se oponían a este mecanismo, el cual culminó en un proceso de negociación con el estado Consejo Nacional de Organizaciones Agrarias e Indígenas de Colombia (CONAIC). Las organizaciones agrupadas en este consejo presentaron un proyecto de ley alternativo que incluía la figura jurídica de las ZRC. Así, en medio de movilización, protestas y negociaciones se logró incluir en la Ley 160 esta figura jurídica.

A pesar de la pertinencia de las ZRC para la solución de muchas de las problemáticas agrarias del país, esta figura no fue implementada inmediatamente. Son las protestas de las comunidades de las zonas cocaleras de Putumayo, Caquetá, Cauca, Sur de Bolívar y Guaviare, desarrolladas en 1996 a raíz de los controles a los insumos para el procesamiento de hoja de coca, la persecución y estigmatización de los productores y las fumigaciones que afectaban tanto los cultivos de uso ilícito como los de subsistencia, las que presionaron la reglamentación de la figura y la declaración de las primeras ZRC. Fue este proceso social el que conllevó a la promulgación del Decreto 1777, que ha sido mencionado en el apartado anterior, en el marco de las reivindicaciones de los campesinos relacionadas con el acceso a tierras y asistencia técnica como un camino a la búsqueda de alternativas para la sustitución de los cultivos de uso ilícito.

Estas movilizaciones también incluyeron en su pliego de negociaciones la creación de las primeras ZRC: la de Guaviare (Tomachipán, en San José del Guaviare y Calamar), Caquetá (El Pato, en San Vicente del Caguán) y Bolívar (Morales y Arenal). En 1997 la Junta Directiva de INCORA constituyó la primera ZRC en parte de los municipios de San José, El Retorno y Calamar. Posteriormente, en este mismo año fue constituida la segunda ZRC en las localidades del Pato Balsillas. (Ver Anexo III - Zonas de Reserva Campesina Constituidas 1997 - 2011).

Sin embargo, la constitución formal de las mismas no era suficiente para hacer concreta la idea de la ZRC. Después de la creación de las primeras zonas se hizo evidente que el gobierno no contaba con los insumos técnicos y metodológicos para cumplir con lo que la figura jurídica se proponía. Por esta razón, en octubre de 1998, se inicia la ejecución de un proyecto experimental con financiación del Banco Mundial denominado Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC). Este se proponía diseñar una metodología replicable para la organización y funcionamiento de las ZRC. Se desarrolló en tres zonas piloto: Pato Balsillas en el departamento de Caqueta, la conformada por los municipios de San Jose, El Retorno y Calamar en el departamento de Guaviare y la ZRC del municipio de Cabrera conformada en el año 2000. Este proyecto, que culminó el 31 de diciembre de 2003, asumió el reto de desarrollar en estas zonas mecanismos de aproximación y concertación con la comunidad y coordinación con la institucionalidad pública dentro de un modelo novedoso de gestión de desarrollo territorial y local.

Parte de los productos de este proceso es un conglomerado de experiencias y conocimientos y el desarrollo de instrumentos en el marco de la figura jurídica en mención. En los materiales de este proyecto es posible encontrar una evaluación de los resultados alcanzados que susceptibles de replicar y la formulación de elementos de lo que podría ser una estrategia nacional de constitución y operacionalización de las ZRC.

A pesar de la importancia de estos procesos, después de la culminación del proyecto en mención la atención del Estado hacia la figura fue nefasta. Durante los dos periodos del ex presidente Alvaro Uribe, la estigmatización de la figura jurídica y de las organizaciones

involucradas en los procesos de constitución de las mismas se agudizó, hasta el punto de que la ZRC del Valle del Río Cimitarra fue suspendida, y ninguna otra fue constituida. Los planes de desarrollo sostenible no recibieron el acompañamiento necesario, razón por la cual los procesos adelantados hasta ese momento se estancaron mientras que la violencia y represión contra las organizaciones sociales se incrementó.

Sin embargo el PPZRC y los procesos sociales que consolidaron las primeras ZRC fueron una posibilidad de concretar esta política pública y generar diversos aprendizajes sobre la misma. Esto conllevó a que la figura jurídica fuera reconocida por las diferentes organizaciones campesinas en gran parte del territorio nacional y se interpretara como una conquista de las organizaciones campesinas al ser el único recurso jurídico que permitía la defensa de su trabajo y de su propiedad. Así se comienza a difundir esta figura en diferentes partes del país como una posibilidad para la defensa del territorio. Por esta razón, desde 1996 en diferentes regiones comienzan a emerger diferentes iniciativas de comunidades organizadas que reivindican ante el Estado la constitución de estas zonas e incorporan en sus exigencias la necesidad del reconocimiento de su territorio y de los campesinos como sujetos políticos.

### **3. Las ZRC y la política agraria del gobierno actual: Encuentros y desencuentros**

El inicio del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos coincide con el I Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina realizado en Barrancabermeja en agosto de 2010. En este evento, que contó con la participación del Gerente del INCODER y de voceros del Ministerio de Agricultura, confluyeron diferentes asociaciones campesinas de las ZRC ya constituidas y aquellas que están buscando la creación de las mismas, además de académicos, investigadores, ONGs nacionales e internacionales.

Este evento fue diseñado como un espacio de encuentro y articulación de las organizaciones relacionadas con la figura, así como para la socialización de la misma ante

otras organizaciones interesadas en articular sus procesos a la creación de ZRC<sup>3</sup>. Estas organizaciones definen la figura como un mecanismo apropiado para el desarrollo rural, el ordenamiento y planeación territorial que permite construir desde la región alternativas para el desarrollo integral de las comunidades campesinas.

En el evento se dio visibilidad a las problemáticas que el sector campesino enfrenta y que amenazan los territorios que ellos afirman defender. En este sentido fue denunciada la desarticulación de los procesos organizativos en algunas regiones debido a las amenazas de los grupos paramilitares y el temor que existen en los campesinos por las represarías que puede haber a los procesos organizativos. También se denunció la situación de extrema pobreza que caracteriza a los territorios campesinos y los impactos negativos para los pobladores rurales de las políticas de erradicación forzada de los cultivos de uso ilícito, como las fumigaciones.

Fueron recurrentes las denuncias por las violaciones a los Derechos Humanos como los asesinatos selectivos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, montajes judiciales, desplazamiento forzado y la estigmatización de los campesinos como guerrilleros y delincuentes. Estas situaciones fueron definidas en la plenaria final como una estrategia de despojo de los territorios campesinos para la implementación de megaproyectos agroindustriales, mineros y de infraestructura. Igualmente fue mencionada en este evento la problemática política, jurídica y cultural que afrontan algunas comunidades campesinas en territorios compartidos con comunidades indígenas y afrodescendientes por cuenta del tratamiento diferencial que estos grupos tienen en relación con el acceso a la tierra, la salud y la educación.

En este encuentro fue posible percibir la importancia de las ZRC en la agenda política de los procesos organizativos campesinos y como esta es articulada en lo que ellos definen como la defensa del territorio. Fue significativo pues permitió la interlocución entre el

---

<sup>3</sup> El evento fue convocado por la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra (ACVC) y Ong Humanidad Vigente, respaldadas por Corporación Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y financiada por la Ong Manos Unidas.

gobierno y las organizaciones campesinas frente a un tema que durante 8 años fue vedado. Por parte del gobierno, se pudo percibir el distanciamiento en temas de política agraria del gobierno del presidente Juan Manuel Santos en relación con los dos periodos del ex presidente Álvaro Uribe. En el marco de los escándalos por el polémico Agro Ingreso Seguro y el caso de Carimagua, el Ministro Juan Camilo Restrepo anuncio una política agraria social que transformaría el medio rural en varios aspectos. En los temas relacionados con las ZRC cabe considerar 3 de ellos: a) desarrollo rural, b) la ineficiencia en el uso del suelo para la producción agropecuaria y c) el ordenamiento de los usos macro del territorio en lo que tiene que ver con la frontera agrícola y las reservas forestales.

Así, este espacio abrió la posibilidad a la interlocución del Gobierno con las organizaciones campesinas. Fruto de este encuentro se creó el Comité Nacional de Impulso como vocería oficial de las ZRC ya constituidas y las de hecho que aspiran a ser legalizadas. En octubre de 2010 se llevó a cabo la primera reunión de interlocución entre el INCODER y este Comité de Impulso en la cual se acordó avanzar en los aspectos jurídicos y de reglamentación que permitan hacer realidad la aspiración del actual gobierno y de las organizaciones campesinas de promover, reactivar y gestionar las ZRC.

Frente a esto, el INCODER incluyó en su plan de choque para el Desarrollo Rural el programa sobre ZRC con el objetivo de revisar su forma de aplicación y sus alcances para reactivar el acompañamiento del Estado. Se propuso avanzar en la evaluación de las experiencias del PPZRC y en la discusión y análisis con las asociaciones campesinas y el Comité de Impulso a las Zonas de Reserva Campesina. También se propuso fortalecer las ZRC ya constituidas e iniciar los procesos organizacionales y administrativos para la creación de otras en el marco de la normatividad vigente. Esto incluye la actualización de los PDS y del Plan de Ordenamiento Territorial mediante metodologías e instrumentos flexibles que permitan contar con un inventario priorizado de programas y proyectos de inversión. Contempla la ejecución de programas y proyectos de inversión productiva, infraestructura física e inversión social y realizar el alistamiento jurídico, técnico y de

recopilación de información para tres solicitudes de Zonas de Reserva Campesina que están en curso. En este plan se incluye también un proyecto especial para la creación de una ZRC en Montes de María.

Estas iniciativas por parte del INCODER demuestran una actitud diferente del gobierno nacional frente a la implementación de la figura y permite la interlocución con las organizaciones campesinas. Sin embargo ya se han evidenciado algunas diferencias en la forma de concebir y ejecutar la política pública, especialmente al concebirla en el marco general de la problemática agraria colombiana y del conflicto armado. En este sentido, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), organización reactivada en octubre de 2011 y que reúne las organizaciones del Comité de Impulso, plantea en una carta abierta al presidente Juan Manuel Santos fechada el 4 de noviembre de 2011 (Ver Anexo VI ) sus desacuerdos frente al tema. Cuestionan que a pesar de que se planteado por parte del gobierno nacional la necesidad de construir una política pública agraria y de tierras incluyente y preocupada por la restitución de las tierras despojadas, la estabilización de la frontera agrícola y la introducción de enfoque de desarrollo territorial y rural que contribuya a la superación la pobreza en el campo colombiano, se hace evidente las contradicción de estos objetivo con otras iniciativas del gobierno. Se refieren específicamente a la concesión de los territorios para la explotación petrolera y minera a gran escala y la agroindustria.

En este sentido, la carta señala los obstáculos que las iniciativas del gobierno frente al ZRC han encontrado. Estos obstáculos tienen que ver con los artículos del Plan Nacional de Desarrollo que relativizan el papel de las UAF en el límite de la propiedad, la no reglamentación oportuna de las ZRC para el avance de los procesos de reactivación e implementación, la debilidad institucional en los procesos de reactivación, la poca socialización de la figura en Montes de María y las dificultades encontradas en el Cauca en relación con otros grupos étnicos. También plantean la inquietud sobre la sobreposición de la ZRC con otras figuras territoriales, con títulos mineros y el desarrollo de

macroproyectos mineros y energéticos, la no disponibilidad presupuestal para la ejecución de los PDS, la falta de articulación institucional y de promoción de la figura entre las entidades gubernamentales y la estigmatización de la figura.

En este mismo sentido, la declaración política del Segundo Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina – ZRC realizado en abril del 2012 en el municipio de Corinto, en el Norte del Cauca, reitera el reconocimiento de la voluntad del gobierno para reactivar las ZRC pero insiste en la existencia de estos obstáculos que deben ser abordados en los procesos de diálogo y concertación (Ver Anexo VIII- Declaración Política Segundo Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina - ZRC).

#### **4. Aportes a la reglamentación y aplicación de la ZRC desde lectura de las iniciativas legislativas sobre la cuestión agraria y el desarrollo rural**

La ANZORC también identifica que uno de los obstáculos principales para el avance de esta política pública es que la formulación del proyecto de Ley General Agraria y de Desarrollo Rural que ha sido promovido por el gobierno no ha contado con la participación de las organizaciones campesinas, por lo tanto inquieta que esta figura no reflejará los intereses de estas organizaciones. A continuación se presenta un análisis de los principales elementos relacionados con la figura jurídica contenidos en esta ley y posteriormente se remite al proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural, que ha sido elaborado por las organizaciones campesinas y sociales agrupadas en el Movimiento de Unidad Agraria (MUA). El objetivo de este análisis es aportar elementos para el ajuste de la figura como política pública y faciliten la implementación de la figura considerando las preocupaciones manifestadas por las organizaciones campesinas. Estos elementos también permitirán avanzar en los debates sobre los desarrollos legislativos sobre el sector agrario y el desarrollo rural.

#### **4.1 Las ZRC en el proyecto de Ley General Agraria y de Desarrollo Rural presentado por el gobierno.**

Este proyecto de ley es una iniciativa gubernamental que se propone compilar la legislación vigente relacionada con el sector agrario y el desarrollo rural. En lo concerniente a la ZRC, retoma los elementos presentes en la Ley 160 de 1994, el Decreto 1777 y el Acuerdo 026. En el Capítulo II, denominado Zonas de Reserva Campesina contiene las disposiciones relacionadas con la definición, procedencia (ámbito de aplicación), los objetivos y principios orientadores, la acción del Estado, las áreas excluidas, la acción institucional, la inversión y plan de desarrollo sostenible, la coordinación, la iniciación de la actuación administrativa, el contenido que deberá tener la solicitud, los procedimientos para el trámite y la decisión, la formulación de proyectos de desarrollo sostenible, las limitaciones a la propiedad y los procesos para la disolución o sustracción de una zona de reserva campesina.

En relación con la definición, objetivo y principio orientadores, este proyecto de ley sintetiza pero mantiene en términos generales lo que está contenido en la legislación vigente. Afirma que las ZRC es un mecanismo de ordenamiento productivo del territorio rural que está orientado a dirigido a: “(i) regular limitar y ordenar la propiedad, corregir y evitar su concentración o división antieconómica, o ambos, garantizar que el desarrollo de actividades de explotación observe preceptos ambientales que permitan su sostenibilidad (ii) diseñar e implementar concertadamente proyectos productivos sostenibles que consoliden y desarrollen la economía campesina, (iii) garantizar la presencia institucional en zonas que han expuesto a sus habitantes a condiciones de marginalidad con nula o baja presencia del Estado, (iv) garantizar la participación de las organizaciones representativas de los campesinos en las instancias de planificación y decisión regionales, así como la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales.”

Este proyecto de ley también mantiene lo planteado en la legislación en temas relacionados con la inversión y los Planes de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, frente a las modificaciones incluidas en la figura, conviene mencionar dos puntos preocupantes relacionados con la nueva reglamentación que hace parte de la iniciativa del gobierno.

En relación con la procedencia (ámbito de aplicación) de la figura, reitera lo contenido en el Decreto 1777, de igual manera en lo relacionado con la acción institucional. Sin embargo, en relación con las áreas excluidas, afirma que no se podrán constituir zonas de reserva donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables. Esto implica que aquellos territorios que han sido ocupados y trabajados durante mucho tiempo por parte de las comunidades campesinas y que tendrían la condiciones para constituirse como ZRC verán limitada esta posibilidad si en estas zonas el gobierno permite y posibilita explotaciones de recursos naturales no renovables, lo que deja en condiciones de vulnerabilidad a esta poblaciones frente a proyectos de explotación en sus territorios.

También puntualiza que no se podrán constituir ZRC en los territorios que estén dentro de un radio de 300 metros alrededor de las declaradas parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las áreas protegidas declaradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, las zonas de páramo, subpáramo, humedales y manglares delimitadas por la autoridad ambiental. También excluye de estas zonas las áreas protegidas declaradas en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales.

Estas limitaciones obstaculizan el desarrollo de la figura y el cumplimiento de sus objetivos. Si esta ha sido planteada y definida como un mecanismo de ordenamiento productivo del territorio rural que abre la posibilidad diseñar e implementar concertadamente con el gobierno proyectos productivos sostenibles que consoliden y desarrollen la economía campesina bajo los preceptos de un ordenamiento territorial con criterios ambientales, al excluir su aplicación en zonas que están bajo regímenes de

protección ambiental se acaba con la posibilidad de que esta herramienta jurídica sea un camino de solución en aquellos casos donde las iniciativas de conservación entran en conflicto con las poblaciones que habitan estas áreas. Se limita entonces que las comunidades puedan constituirse en agentes de la protección ambiental directa y en aliados de las iniciativas gubernamentales referidas a la conservación y preservación del medio ambiente. Convendría entonces revisar puntualmente estas áreas que son excluidas en la iniciativa gubernamental e procurar abrir la posibilidad de que esta figura jurídica pueda ser armonizada con otras figuras de ordenamiento territorio orientadas a la conservación algunas de las cuales están contenidas en el decreto 2372<sup>4</sup>.

Por otra parte, entre las áreas de exclusión también se incluye aquellas que “hayan sido objeto o estén en proceso de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos a favor de comunidades indígenas, o adjudicadas o en proceso de adjudicación como tierras baldías de propiedad colectiva de las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993, los playones y sabanas comunales y las Zonas de Desarrollo Empresarial ya constituidas” (Artículo 309°). En relación con las áreas de resguardo y comunidades negras, es importante mencionar que existen algunas zonas, como el norte del Cauca, donde los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos entran en contradicción con las iniciativas de constitución de Zonas de Reserva Campesina. Es necesario que la figura jurídica contemple mecanismos para concertación entre estas dos figuras territoriales, considerando también las dinámicas en relación con los Territorios Colectivos de las comunidades negra, pues de otra manera los conflictos sociales en vez de solucionarse pueden agudizarse aún más.

Finalmente, en lo concerniente a las limitaciones a la propiedad determina que “las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad fijadas en el acto de constitución y delimitación de la zona de reserva campesina se mantendrán para todos los propietarios,

---

<sup>4</sup> Este decreto reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones

durante su vigencia; sin perjuicio de las obligaciones previstas en el régimen de UAF para beneficiarios de programas de acceso a la propiedad de tierras rurales.” (Artículo 38). Es preocupante este artículo, el cual está relacionado directamente con lo que ya han manifestado la ANZORC en relación con los artículos del Plan de Desarrollo que modifican las restricciones que establece la Ley 160 de 1994 en relación con la eliminación de la UAF para Proyectos Especiales Agropecuarios y Forestales que incluyan terrenos baldíos o de origen en titulación de baldíos (Ver Anexo VI). Conviene analizar con detenimiento tanto las implicaciones de la legislación vigente sobre el Plan de Desarrollo en relación con la UAF como la iniciativa en mención pues llama la atención como artículo mantiene la limitación para el acceso a tierra para los propietarios campesinos en las ZRC pero se excluye de esta misma limitación a otros beneficiarios de programas de acceso a la propiedad de tierras rurales.

#### **4.2 Las ZRC en el proyecto de Ley general de tierras, reforma agraria y desarrollo rural integral (MUA)**

El proyecto de Ley general de tierras, reforma agraria y desarrollo rural integral presentado por el Movimiento Campesino, a través de la Mesa Nacional de Unidad Agraria (MUA) también contiene un capítulo especial sobre las ZRC. Presenta algunas disposiciones relacionadas con la definición de la figura, sus finalidades, los procesos de constitución, el acceso a créditos y los ámbitos de aplicación. En este proyecto, la figura no se encuentra desarrollada en profundidad pero contiene elementos importantes en relación con los territorios indígenas y las comunidades afrocolombiana, el presupuesto para la consolidación de las ZRC y el tema de la UAF.

En relación con los territorios indígenas y los de las comunidades afrocolombianas mantiene, al igual que la legislación vigente y el proyecto de ley del gobierno, que estos no podrán ser incluidos dentro del área de las Zonas de Reserva Campesina. Sin embargo abre la posibilidad a que mediante consultas y concertación, los planes de desarrollo de

las ZRC podrán articularse con los planes de las comunidades indígenas o afrocolombianas. A pesar de que este artículo no es claro en cómo sería este mecanismo de articulación y concertación, es un avance importante al reconocer la existencia de territorio interétnicos y de abrir la posibilidad de la búsqueda de estrategias conjuntas para la gestión de los mismos.

En relación con el presupuesto, señala que El INCODER y las demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y Reforma Agraria, destinarán como mínimo el 30% de sus presupuestos anuales de inversión en reforma agraria, para financiar proyectos de consolidación y desarrollo integral dentro de las Zonas de Reserva Campesina, lo cual garantiza que los procesos de estas zonas tengan un respaldo presupuestal.

Con respecto a la propiedad de la tierra, menciona que las UAF ubicadas dentro de las Zonas de Reserva Campesina, son inembargables, imprescriptibles e inexpropiables, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Constitución Política. También reglamenta que el INCODER procederá a adquirir o a expropiar mediante las superficies que excedan las 2 UAF. Estas disposiciones presentan elementos importantes para la discusión en relación con el acceso y la regulación de la propiedad en estas zonas, que deben continuarse desarrollando en el diseño e implementación de la figura jurídica.

##### **5. Consideraciones finales: los Planes de Desarrollo Sostenible como esencia de las ZRC y alternativa al desarrollo rural**

Hasta el momento se ha ilustrado cómo las ZRC se han constituido como una figura jurídica producto de las luchas y reivindicaciones de los campesinos que han logrado inscribir en la legislación colombiana una herramienta para la defensa de su territorio y el desarrollo de sus proyectos de vida. Este documento se ha preocupado por presentar una síntesis de los elementos que constituyen la figura jurídica con el objeto de facilitar su

comprensión como política pública, considerando tanto lo contenido en la legislación como los procesos sociales que le han dado forma.

También se ha presentado una breve reseña del proceso de diálogo e interlocución entre las organizaciones y el INCODER durante el tiempo que lleva el gobierno del presidente Santos, retomando las principales posiciones del Comité de Impulso y de la ANZORC frente al desarrollo de la política pública relacionada con esta figura jurídica. Se han planteado las principales dificultades y desencuentros entre las expectativas de las organizaciones sociales y la implementación política agraria del país, con el fin de brindar elementos para el diseño, reglamentación y aplicación de esta política pública, de manera que esté acorde con las expectativas de las organizaciones sociales.

Se hace necesario considerar que esta política de ZRC no representa en sí misma la solución a los conflictos estructurales agrarios del país pues esto implicaría modificaciones de fondo al modelo de desarrollo de Colombia. Sin abandonar estas discusiones, es posible explorar las potencialidades de la ZRC ya que si se logra avanzar en la reglamentación y aplicación concertada de esta herramienta jurídica esta puede contribuir en diversos escenarios conflictivos del mundo rural colombiano. Esta es una herramienta valiosa implementación de políticas concertadas para la sustitución de cultivos de coca, amapola y marihuana, frente al fracaso de la política pública de los últimos 20 años en el tema. De la misma manera, como lo afirma Mendez (2010) este instrumento también puede ser efectivo para procesos de desconcentración de la tierra y la productividad de la pequeña propiedad, para la generación de empleo rural ligado a la seguridad alimentaria, y la racionalidad del uso de los recursos del Estado y de la cooperación internacional.

Sin embargo, para el cumplimiento de estos propósitos, se hace necesario el ajuste de la figura jurídica y su correcta reglamentación y aplicación. Frente a esto cabe resaltar la importancia de los PDS<sup>5</sup> como herramienta, que contenida en la legislación vigente sobre ZRC, abre la posibilidad de concretar las visiones de desarrollo de los campesinos. Estos

---

<sup>5</sup> Este documento incluye: descripción básica de la zona considerando la localización, población, características de la producción, objetivos de la ZRC y lineamiento básicos de las iniciativas para cumplir los objetivos propuestos.

son parte de la secuencia de requisitos y trámites para la constitución de las ZRC, debe ser aprobado por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) de los municipios involucrados y su ejecución será comprometida por medio de una audiencia pública convocada por el INCODER.

Según el decreto 1777, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, , el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonia y los Planes y Programas Especiales del Gobierno Nacional financiarán o cofinanciarán, la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social en las Zonas de Reserva Campesina. Lo anterior garantiza que las iniciativas que sean diseñadas por las comunidades campesinas sean ejecutadas y financiadas por el Estado colombiano.

La relevancia de los PDS radica en que estos pueden ser formulados, diseñados, administrados, ejecutados, monitoreados y evaluados por las organizaciones campesinas siendo esta una posibilidad real para proyectar el futuro deseado y comprometer al Estado en la inversión en estos planes. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia del PPZRC (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2003), estos planes requieren de varias condiciones para ser exitosos entre los cuales cabe mencionar: a) la activa y real participación comunitaria en la formulación, pues es lo único que garantiza la apropiación del PDS por parte de los campesinos, b) apoyos técnicos basados en el respeto y la confianza por medio de metodología innovadoras, c) la vinculación real, formal y presupuestal a los entes públicos por medio de la articulación a los POT, EOT y Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, d) el respaldo político y económico de entes privados, ONGs, etc. De lo contrario, estos pueden convertirse en requisitos formales sin viabilidad política, técnica y presupuesta y no serán el soporte del desarrollo y consolidación de las ZRC.

## Bibliografía

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia (1991)**. Bogotá: Legis, 1991.

\_\_\_\_\_. Resolución 41 de 24 de septiembre 1996. **Diário Oficial da Republica de Colombia**, Bogotá, n. 42910, octubre.1996.

\_\_\_\_\_. Acuerdo No. 024 de 25 de noviembre de 1996. **Diário Oficial da Republica de Colombia**, Bogotá, n. 42963, enero.1997.

\_\_\_\_\_. Decreto 1777 de 1 de outubro de 1995. **Diário Oficial da Republica de Colombia**, Bogotá, n. 42800, octubre. 1996.

\_\_\_\_\_. Ley n. 160, de agosto 3 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. **Diario oficial de la República da Colombia**, Poder Ejecutivo, Bogotá, n. 41.479, ago. 1994.

FAJADRO, D. La colonización de la Macarena en la historia de la frontera agraria. In: MOLANO, A; FAJARDO, D; CARRIZOS, J. (Org.). **La colonización de la reserva de la Macarena: Yo le digo una de las cosas...** Bogotá: Presencia, 1989. p. 185-204.

\_\_\_\_\_. Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento? In: **MAMACOCA**. Bogotá, 2000. Disponible em: [http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/es/ebook/Compendio%20regional/Dario\\_Fajardo%20.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/ebook/Compendio%20regional/Dario_Fajardo%20.htm) Acceso em: 9 mar. 2011.

INCODER, **Diagnostico preliminar: Zonas de reserva campesina**. 2010. Apresentação Power Point.

\_\_\_\_\_. Plan de Choque PLAN DE CHOQUE para la puesta en marcha de la política de tierras y desarrollo rural. Octubre de 2010 a Abril de 2011. Disponible en: [http://www.incoder.gov.co/file/planificacion/infor/Plan\\_Choque\\_Octubre-2010\\_Abril-2011.pdf](http://www.incoder.gov.co/file/planificacion/infor/Plan_Choque_Octubre-2010_Abril-2011.pdf) Acceso en: 15 de mayo. 2012

MENDEZ, Y. Zona de Reserva Campesina - ZRC, un instrumento de la política de tierras en clave de Reforma Agraria. In: Agencia de prensa rural. Enero de 2011. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article5172> Acceso en: 19 may.2012

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Informe final Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina. 2003. Bogotá.

MONDRAGON, H. **Expresión y propuestas del campesinado**. Bogotá: 2003. Disponible em: [http://www.kus.uu.se/CF/politicas/actor\\_campesino.pdf](http://www.kus.uu.se/CF/politicas/actor_campesino.pdf). Acceso em: 9 mar. 2011

ORTIZ, E. et al. **Zonas de Reserva Campesina: Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rural**. Bogotá: Universidad Javeriana, 2004.