



ANÁLISIS DEL CONTEXTO RURAL COLOMBIANO

Es importante iniciar el análisis de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) con una revisión del contexto general que ha afectado de manera directa al proceso de reforma agraria, para apreciar así la situación actual en la que viven los campesinos. Es necesario aclarar, que el presente documento no busca presentar un análisis exhaustivo de todos los asuntos relacionados con la tierra. Pretende, en cambio, ofrecer un marco de referencia que ayude a orientar debates posteriores sobre intervenciones de políticas diferenciadas, similares a la tratada en este libro.

A pesar de las graves dificultades que enfrentan, los campesinos colombianos aún conservan un alto nivel de eficiencia y continúan labrando la tierra y aportando al desarrollo del país. Sin embargo, su actividad productiva se incrementaría enormemente con el diseño de instrumentos de política apropiados, como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Las ZRC, consolidadas gracias al oficio del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC), constituyen uno de los proyectos de desarrollo rural de mayor importancia de los últimos años en el país. Esta figura comprobó que es posible encontrar salidas viables al problema agrario y demostró la existencia de un importante potencial en el seno de la economía campesina.

La vigencia del problema agrario

Durante el desarrollo de las ZRC, el problema agrario en Colombia se mantuvo vigente. Esto lo demuestra la cifra de 1.819 manifestaciones, movilizaciones y protestas sociales de grupos campesinos e indígenas que se presentaron a finales del siglo xx. De todas estas muestras de

descontento social, 1.099 correspondieron a invasiones de tierra. Esto quiere decir que más de la mitad de los conflictos rurales giraron en torno a la posesión de tierra. Las estadísticas muestran, además, que las exigencias por mejores servicios públicos (electrificación rural, vías de penetración, etc.) alcanzaron un 9%, mientras que los reclamos por la política agraria llegaron al 11%. Según PRADA, de esta última cifra, el 38% de casos se relacionaban con problemas de crédito, el 7% con comercialización agropecuaria y el 5% con sustitución de cultivos ilícitos¹.

Esta diversidad de conflictos refleja la compleja situación que enfrenta el ámbito rural colombiano en la actualidad. El problema agrario continúa vigente debido a que la estructura de las instituciones que se ocupan de las relaciones económicas, sociales y políticas dentro del medio rural no resulta apropiada para la difícil realidad que viven sus habitantes. Dicha estructura no posibilita el desenvolvimiento de los factores y condiciones necesarias para la consolidación de un proceso de desarrollo rural sostenible. Y aproximarse a esta problemática exige revisar previamente algunos elementos que caracterizan la estructura del agro en Colombia.

Aspectos demográficos

El desarrollo de la industria en las ciudades colombianas y de la agroindustria en las zonas rurales más prósperas del país, ha sido insuficiente para absorber la mano de obra expulsada del campo por razones económicas o de orden público. La pobreza, la violencia y la exclusión social explican los actuales movimientos de una población que continúa buscando en las zonas rurales más desarrolladas y en las ciudades una oportunidad económica para su supervivencia.

A pesar de estas migraciones y desplazamientos forzosos, la actual población rural sigue siendo muy significativa en el país. Hoy en día se estima que los habitantes del campo constituyen el 27,8% de la población total. Sin embargo, si se tiene en cuenta que los municipios con

1 PRADA, ESMERALDA. "Luchas campesinas e indígenas". En: MAURICIO ARCHILA (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*. CINEP. Bogotá, 2003.

menos de 10.000 habitantes son rurales, el porcentaje de población rural puede llegar a casi el 40% del total. Esta población necesita empleo y oportunidades, los cuales son muy restringidos, especialmente en las zonas marginales. Según cifras del DANE de finales del siglo pasado, se trata de 11,7 millones de personas que conforman uno de los grupos poblaciones más vulnerables, al que se le debe prestar especial atención.

Concentración de la propiedad

En un reciente informe de la Contraloría General de la República, se informa que más del 40% de las tierras fértiles del país han sido adquiridas con recursos provenientes del narcotráfico y mediante la coerción armada. Entre 1984 y 1996, las fincas con áreas superiores a 500 hectáreas duplicaron su superficie de 11 a 22,6 millones de hectáreas, mientras que sus propietarios no alcanzaron los 12.000², en tanto que las menores de 5 hectáreas se redujeron sensiblemente, de 3,4 millones en 1985 a 2,2 millones de hectáreas en el 2001.

Las cifras muestran que la concentración de la tierra es uno de los problemas estructurales no resueltos más sensibles para el país. FAJARDO considera que la tendencia a la concentración de la tierra en Colombia es un fenómeno vigente, que se afianzó durante los años 1984-1996³. Mientras que al inicio de este período, el 65% de los pequeños propietarios controlaban el 5% de los predios, ocho años más tarde un 66,8% apenas controlaba el 4,3%. IGAC y CORPOICA reportan que para el año 2001, el 57,3% de los propietarios tenían fincas menores a 3 hectáreas, que en conjunto no superaban el 1,7% de la superficie. Mientras tanto, las mismas fuentes señalan que en el mismo período 1984-1996 los propietarios con fincas mayores a 500 hectáreas pasaron de tener el 0,5% de los predios y controlar el 32,7% de la superficie, a controlar el 44,6% del área predial y a constituir apenas el 0,4% de los propietarios. En el año

2 *El Tiempo*. Editorial del 14 de septiembre de 2003.

3 FAJARDO, DARÍO. "Notas para la formulación de un programa de desarrollo rural para la paz". En: *Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*. 2002.

2001, este porcentaje de propietarios se mantenía, pero ya controlando el 61,2% del área predial rural registrada. (Ver Tabla 1.)

TABLA 1. RELACIÓN ENTRE EL ÁREA PREDIAL RURAL NACIONAL Y LOS PROPIETARIOS, SEGÚN TAMAÑO DE PREDIOS PARA EL AÑO 2001

Tamaño del predio (has)	Propietarios	
<3	57,3%	,
>3, <100	39,7%	,
>100, <500	2,6%	,
>500	0,4%	,
Total porcentaje	100%	

Fuente: FAJARDO (2002) a partir de IGAC y CORPOICA (2002).

Así, la economía campesina perdió, entre 1985 y 2001, cerca de un millón de hectáreas por el desplazamiento de sus ocupantes y la concentración de la propiedad rural, ya que redujo su área de 3,4 a 2,2 millones de hectáreas. Por otro lado, las fincas superiores a 500 hectáreas duplicaron su extensión entre 1984 y 1996, al aumentar de 11 a 22,6 millones de hectáreas.

Estas cifras respaldan el relativo consenso que existe sobre el fracaso de la política de reforma agraria en Colombia. Según los datos del propio INCORA, sólo se ha afectado el 0,4% de la propiedad en el interior de la frontera agrícola. Desde que se inició el instituto se adjudicaron 1'711.086 hectáreas a 103.084 familias, sin disminuir el proceso de concentración⁴. Esta situación demostraría la perpetuación y agravamiento del modelo bimodal de la estructura agraria colombiana, en el que se expande la gran propiedad y se atomiza la pequeña. MACHADO pone en evidencia esta situación con las siguientes palabras:

4 INCORA. *Colombia, tierra y paz*. Bogotá, 2001.

“el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de poblaciones rurales y masacres continuas en las que las fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria”⁵.

Usos del suelo

A la preocupante concentración de la tierra se suma su equivocada utilización. La tierra se usa para acumular riqueza o para lavar dineros provenientes del narcotráfico. Adicionalmente, el ineficiente recaudo del sistema de catastro e impuesto predial genera una situación de inviabilidad económica en muchos municipios. Al favorecer la concentración de la tierra y, paradójicamente, concentrar los aportes del erario municipal en la economía campesina, desaprovecha una fuente importante de ingresos.

Esta situación refleja uno de los principales problemas del sector rural y uno de los factores centrales del conflicto social. La subutilización de tierras aptas para agricultura va en aumento, lo mismo que su ocupación en ganadería extensiva y su sobreutilización. De esta forma, los pastos ocupan 41,7 millones de hectáreas, equivalentes al 37% de la superficie total del país. La potrerización ha superado las áreas con vocación natural para la ganadería, estimadas en 19 millones de hectáreas. A su vez, la agricultura sólo ocupa 5,8 millones de hectáreas (incluyendo tierras en descanso) que representan el 5% de la superficie total del país, cuando el potencial de tierras aptas para explotación con sistemas agrícolas es de 9 millones de hectáreas⁶. Esto significa que la superficie total dedicada a la ganadería supera en nueve veces las áreas dedicadas a la agricultura⁷.

5 MACHADO, ABSALÓN. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Áncora Editores, págs. 55-56. Bogotá, 1998.

6 IGAC. *Atlas de Colombia*. IGAC, 5ª edición. Bogotá, 2002. En: *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, 2003*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

7 DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria. Resultados 2001. DANE-SICAP, DNP, MAG. Véase: www.dane.gov.co.

El patrón de la concentración de la tierra y el minifundio favorecen este equivocado uso de las tierras. “Según la encuesta agropecuaria del DANE de 1996, las fincas mayores de 200 hectáreas dedicaron sólo 2,5% de su extensión a la agricultura, mientras 39% de la extensión de las fincas menores de 5 hectáreas fue dedicado al mismo fin”⁸. Este patrón contradice la necesidad de consolidar la mediana y pequeña propiedad como una opción más confiable para el desarrollo⁹.

Finalmente, debe resaltarse en este punto la situación crítica de los bosques andinos que, con menos de 7 millones de hectáreas, han perdido ya el 90% de su cobertura reguladora del agua¹⁰.

La crisis de la agricultura

La década del noventa se caracterizó por una tendencia decreciente en el desarrollo del sector agropecuario colombiano, que aún no ha sido superada. Aunque se articuló a un proceso de dimensión continental, en nuestro caso dicho sector se vio afectado por fenómenos como el narcotráfico y la violencia, por la considerable disminución de los recursos públicos asignados¹¹ y por la notoria disminución de la institucionalidad pública orientada a su apoyo y orientación, lo cual hace más complejo y difícil cualquier intento por superar los demás obstáculos.

Durante esta década, el área cosechada de cultivos transitorios disminuyó en un 36% aproximadamente, mientras que, de manera agregada, la agricultura sin café disminuyó en 20,1%. A su vez, los cultivos ilícitos se incrementaron durante el mismo período en 306,9%¹². Por otro lado, durante los noventa, el PIB del sector agropecuario creció a

8 PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003.

9 BEJARANO, JESÚS ANTONIO. *Economía de la agricultura*. Editorial Tercer Mundo. Bogotá, 1998.

10 IGAC. Op. cit.

11 Contraloría General de la República. reporta una considerable disminución de los recursos públicos asignados al sector, al pasar de 4,8% del presupuesto nacional en 1990, al 0,8% en el 2000. 2002.

12 ORTIZ, CÉSAR. “La evolución de la política de desarrollo alternativo en Colombia”. En: *Revista Políticas agrícolas*. REDCAPA, n° 12. Javegraf. Bogotá, 2002.

una tasa promedio del 1,4%, en comparación con un 2,6% registrado en la década del ochenta. Asimismo, la participación del sector dentro del producto total cayó durante la misma década del noventa de 22% a 18%. La tasa de desempleo rural llegó en 1997 al 5,8%, representando una pérdida de más de 230.000 empleos en el sector agropecuario¹³.

Así pues, durante la pasada década, la crisis se reflejó en la pérdida de casi un millón de hectáreas de cultivos semestrales y la eliminación de más de 400 mil puestos de trabajo, provocando con ello el aumento de la pobreza, el desempleo y la migración hacia centros urbanos.

Colonización y desplazamiento

La historia del proceso de configuración de la propiedad rural en Colombia ha estado marcada por una apropiación violenta e injusta de la tierra. Las corrientes colonizadoras del occidente del país permitieron consolidar una pequeña y mediana propiedad relativamente sostenible hasta finales del siglo xx. Sin embargo, las demás colonizaciones del país enfrentaron entornos biofísicos, sociales y económicos adversos, por lo que actualmente han dado lugar a regiones inestables, caracterizadas por las disputas territoriales entre actores armados y el desarrollo de actividades ilícitas¹⁴.

A su vez, durante las últimas dos décadas, las relaciones entre la población y el territorio fueron dinamizadas como resultado de la convergencia de la crisis de la agricultura, la concentración de la tierra, el narcotráfico y el crecimiento de los megaproyectos. Estos factores han expandido los escenarios del conflicto y han generalizado el desplazamiento de las poblaciones afectadas¹⁵.

13 CONPES. "Documento 3076". Programa de Oferta Agropecuaria (PROAGRO). CONPES, mayo de 2000.

14 MACHADO, ABSALÓN. "¿Reforma agraria o reforma del sector rural?". Mensaje conferencia. Zonas de Reserva Campesina. MANUEL RAMOS. Consultor de derecho agrario, págs. 40-41, 2002.

15 FAJARDO, DARÍO. *Ibíd*, pág. 78.

Se considera que en Colombia hay actualmente quince frentes activos de colonización campesina, que afectan la selva amazónica, los bosques de galería del Orinoco, las reservas boscosas andinas, el piedemonte de la llanura Caribe y la selva del Pacífico. Estas dinámicas reflejan una gran pérdida de esfuerzos y recursos no sólo para los campesinos sino, en general, para la sociedad colombiana. A medida que la frontera agropecuaria es ampliada, se pierden considerables y valiosos recursos naturales y de igual manera, se dilapida un gran esfuerzo humano. Fenómenos como el narcotráfico, la violencia y el desplazamiento son los mayores responsables de este desperdicio del potencial social, económico y ambiental en los territorios rurales colombianos.

Los ecosistemas frágiles y menos productivos, hacia donde se dirigen actualmente las puntas de colonización, “deben ser protegidos mediante el cierre de la frontera agraria que no haya sido intervenida”, para así “consolidar los frentes colonizadores mediante la creación de *reservas campesinas* (Ley 160 de 1994)”¹⁶.

Empleo y crédito rural

Uno de los fenómenos tendenciales más significativos ha sido la terciarización del empleo rural, la cual va acompañada, en el caso de Colombia, por una caída del PIB agropecuario. Las actividades estrictamente agropecuarias absorbían el 61,2% del empleo rural en 1988; mientras que en 1997 habían bajado a un 56,1%. En contraste, el sector terciario ganó, durante el mismo período, casi seis puntos, pasando del 26,4% al 32,3%. La participación del sector secundario, por su parte, se mantuvo estable durante estos años¹⁷.

Con respecto a estas cifras, debe anotarse que las crisis económicas afectan en primera instancia a la población con menores niveles educativos, ya que esto restringe sus posibilidades de acceder a empleos, créditos y una mejor formación. El crecimiento de un punto en el PIB debe

16 PNUD. *Ibíd.*

17 LÓPEZ, HUGO. “Pobreza y coyuntura colombiana”, *Coyuntura colombiana*. Bogotá, junio de 1999.

entonces asociarse con una caída del 0,56% en el desempleo y del 0,46% en la pobreza¹⁸.

Otro fenómeno notorio de la crisis es el aumento del desempleo rural, que pasó del 5,6% en 1996 al 11,1% en 1999, presentándose los índices más altos en las regiones Central y Pacífica¹⁹. Entre los factores que explican este aumento del desempleo rural se deben considerar factores endógenos, asociados a la existencia de diferenciales de productividad entre el sector rural y urbano. También deben tenerse en cuenta algunos factores como la violencia rural y las condiciones de inseguridad en el campo. Es pertinente, asimismo, considerar la responsabilidad de la política económica en este proceso (específicamente de la política agropecuaria).

Para el período 1991-1997 se calcula que se perdieron 228.500 puestos de trabajo en el sector agropecuario²⁰. Además, el equipo de empalme del actual gobierno, encabezado por FABIO ECHEVERRY y RUDOLF HOMMES, señaló que la crisis continúa, siendo particularmente grave en la zona rural, en donde la tasa de desempleo subió en más del 50% en el último año²¹. Si tenemos en cuenta que el DANE en su página *web* reporta para el año 2000 una tasa de desempleo rural del 10%, este dato del equipo de empalme indicaría que la tasa de desempleo para ese sector en el año 2001 se acercó al 15%.

Por otra parte, GARAY²² anota que los 2.000 mayores deudores participan con más del 75% del crédito comercial formal. Esto significa que solamente 2.000 personas naturales y jurídicas usan la mayoría del crédito comercial (que participa con más del 60% de todo el crédito irrigado en la economía). La concentración de la riqueza, reflejada en la concentración accionaria y de capitales en el país, fue mayor que en la década pasada, y ello fue propiciado por el proceso de apertura y competencia.

18 ROCHA y MARTÍNEZ, 2003. Crimen y crecimiento regional en Colombia. Reseña. En: *Cuartillas de Economía*, n° 10, DNP. Septiembre 2003.

19 DANE. Encuesta nacional de hogares. 1999

20 Departamento Nacional de Planeación, 1999.

21 *El Tiempo*. 3 de agosto de 2002.

22 GARAY, LUIS JORGE. 2002. La economía política de la exclusión social en Colombia. <http://solcolombia.tripod.com/econpolitica.doc>

Estas cifras se ven reflejadas en los resultados de la gestión de crédito para pequeños productores adelantada por el Banco Agrario, principal fuente de acceso formal al capital para los habitantes rurales. Durante el período 2000-2003, el 70,9% de las operaciones tramitadas por este banco, en promedio, correspondieron a solicitudes de pequeños productores. Sin embargo, el monto total, desembolsado solamente alcanzó un promedio no superior al 28,8%²³. La mayoría del capital requerido por los pequeños productores se obtiene entonces por fuera del sistema, bajo condiciones no reguladas, altas tasas de interés y costos iguales o mayores que los del mercado.

Pobreza rural y NBI

GARAY²⁴ reporta que en Colombia, el 20% de los hogares más ricos concentran el 52% de los ingresos, y que el quintil con mayores ingresos devenga más de 26,3 veces más que el quintil más pobre. Adicionalmente, el 1,1% de los propietarios de la tierra en el país tiene más del 55% del territorio explotable y cultivable. Estas cifras resultan aún más preocupantes si se tiene en cuenta que cerca de un 30% de ese territorio estaría ligado a propietarios relacionados con actividades ilícitas. En contraste, más del 60% de la población colombiana es pobre, y dentro de esta franja, alrededor de 11 millones de colombianos se encuentran bajo la línea de indigencia (menos de un dólar diario para alimentación y nutrición). Además, de la población rural, el 80% es pobre y cerca del 60% del total es indigente. Como si esto no fuera suficiente, el 60% de la Población Económicamente Activa - PEA no ha ingresado a la economía formal; lo que quiere decir que más de la mitad de esta población tiene dificultades para desarrollar sus potencialidades y establecer una base económica para mejorar su nivel de vida en el futuro.

Otras cifras apuntan a la misma situación. Según GÓMEZ,

“Colombia está catalogado como uno de los países latinoamericanos con niveles de pobreza más altos debido a que más de la mitad de la pobla-

23 Cifras construidas a partir del reporte de la Gerencia de Sistemas de Información del Banco Agrario a junio 18 de 2004.

24 GARAY, 2002. Op. cit.

ción, es decir, 19,7 millones de personas no alcanzaban en 1995 a comprar con su ingreso una canasta con los requerimientos mínimos para satisfacer sus necesidades”²⁵.

Las cifras de la Contraloría, por su parte, indican que actualmente cerca del 79,7% de la población rural no posee los ingresos suficientes para comprar una canasta de satisfactores mínimos, es decir, que las 4/5 partes de la población rural están por debajo de la línea de pobreza. La Contraloría muestra, además, que cerca del 46% de esa población pobre se encuentra bajo la categoría de indigente o de pobreza extrema²⁶.

Aunque las estadísticas no coinciden, es evidente que la situación de pobreza de la población rural es altamente preocupante, y que esta situación encuentra una explicación importante en el desempleo. En el año 2002, el desempleo rural fue del 11,5% (tres veces más que en 1991), y el subempleo del 36%. El desempleo afecta especialmente al decil de menores ingresos en el campo, donde supera al 5%²⁷.

Persistencia de la bimodalidad

El análisis de la vía del desarrollo agropecuario en Colombia y de la estructura agraria en general involucra una pregunta central sobre sus características: ¿el sistema rural nacional es bimodal o, por el contrario, se trata de un sistema integrado? Diversos autores²⁸ señalan su carácter dual, que se manifiesta en una tendencia divergente de crecimiento, en la que se concentran, simultáneamente, la gran propiedad y el minifundio. Para MACHADO²⁹, el período 1984-1996 se caracteriza por el crecimiento de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la persistente fragmentación de la pequeña propiedad, en un contexto de violencia, desplazamiento y masacres.

25 GÓMEZ, A. y DUQUE, M. “Tras el velo de la pobreza”. *Misión rural*, vol. 3, pág. 13. 1999.

26 Contraloría General de la República (2002). Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural, pág. 22.

27 PNUD. *Ibíd.*

28 FAJARDO (2003), MACHADO (1998), BEJARANO (1998), entre otros.

29 MACHADO, ABSALÓN. *Ibíd.*

A pesar de plantearse la necesidad de integrar al sector rural mediante una política que provea las condiciones necesarias de competitividad, equidad y sostenibilidad³⁰, aún no ha sido posible avanzar significativamente en esta meta. Por el contrario, las estrategias de tratamiento del sector agrícola durante la década del noventa³¹ continuaron concentrando la inversión, la investigación y los servicios en la agricultura empresarial, excluyendo paulatinamente a los pequeños productores y, fundamentalmente, a aquellos localizados en áreas marginales.

De esta manera, en el país se consolidó durante la década pasada una agricultura lícita ubicada en zonas con ventajas comparativas en cuanto a recursos naturales, articulación a los mercados y facilidad de acceso a los instrumentos de la política pública. Sin embargo, también continuó el deterioro de la pequeña agricultura, localizada en zonas marginales y de frontera agrícola, ya que se vio limitada por la desigualdad e inequidad en el acceso a los principales factores de producción, por la ubicación geográfica, por su difícil acceso a los mercados, por su dificultad para gestionar apoyos de política pública, y por otros factores como el clientelismo y los altos costos de transacción.

Es en esta estructura bimodal que se insertan y complejizan muchos de los problemas que afectan actualmente al sector rural. Los cultivos ilícitos, la violencia y el abandono en las zonas marginadas contrastan con los grandes esfuerzos que se realizan para mantener la estabilidad económica, desregularizar la economía y para responder a las presiones que piden la reducción del rol y tamaño del Estado. Paradójicamente, entonces, a medida que se avanza en el modelo de globalización de la economía, se afianzan las condiciones que consolidan y profundizan la estructura bimodal.

Este proceso evolutivo de la agricultura durante la década del noventa se vio fuertemente influenciado por el marco del comercio inter-

30 Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo. El cambio para construir la paz*. Bogotá, 1999.

31 Tal como lo afirma BEJARANO, éstas se han orientado por los preceptos del crecimiento y la competitividad, lo cual ha tendido a consolidar y profundizar las desigualdades generadas por el modelo bimodal, y se ha expresado en diferencias progresivas en la productividad, el empleo y el ingreso.

nacional, acorde con los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio; por la persistencia de los subsidios a la producción agropecuaria en los países industrializados y por la tendencia generalizada a la baja de los precios de los productos agrícolas. En la actualidad, el país asiste con gran expectativa a las primeras rondas de negociaciones para la implementación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, y ve con incertidumbre la reciente aprobación de la nueva Ley Agrícola de este país que incrementará los subsidios a sus productores³² y los mantendrá durante los próximos seis años. Estos procesos entrarán a formar parte del complejo sistema de factores que afectan a la agricultura colombiana y al sector rural; determinarán el comportamiento de la balanza comercial de nuestro país en los próximos años y, nuevamente, generarán profundas transformaciones en los territorios rurales colombianos.

En resumen, la bimodalidad, la concentración de la tierra, el desempleo, la violencia, las dificultades que enfrenta la agricultura tradicional, y los demás factores analizados en este aparte, se conjugan y potencian entre sí, transformando y complejizando el problema agrario colombiano. Estos aspectos explican en buena parte las dinámicas migratorias hacia las ciudades y la persistencia de procesos de colonización en zonas de bosques húmedos tropicales, de clima frío y de páramo. Los anteriores elementos sirven también para explicar por qué, por ejemplo, la población que fluye hacia estos territorios marginales y alejados de los mercados, encuentra allí una primera y muchas veces única oportunidad en los cultivos de coca y amapola.

Pero a pesar de estos factores los campesinos colombianos continúan produciendo, construyendo nuevos espacios territoriales, transformando sus organizaciones y participando en los procesos económicos y ambientales de nuestro país. El conflicto y el desplazamiento no han podido acabar con la capacidad creativa, las habilidades organizativas y el conocimiento de los habitantes rurales en torno a sus sistemas de producción. Los campesinos colombianos han aprendido a evolucionar en sus formas institucionales, para ajustarse a las múltiples transforma-

32 Fundamentalmente dirigidos a productores de lácteos, cereales y oleaginosas, con un total de US\$31.200 millones hasta el año 2007.

ciones que enfrenta el sector rural como resultado de la internacionalización de la economía nacional y de los otros problemas mencionados más arriba.

La potencialidad productiva del sector, las perspectivas que genera la multifuncionalidad y pluriactividad propias de los territorios rurales y sus sociedades, entre otros aspectos, han posibilitado una convergencia de opiniones que destacan el importante papel del medio rural en la eventual superación del conflicto armado y en la viabilización del país en general³³.

La importancia del acceso a la tierra

La tierra y otros bienes inmuebles conforman el núcleo del patrimonio de las sociedades rurales actuales; por lo que la forma y nivel de equidad en el acceso a este recurso determina en buena parte las dinámicas del crecimiento económico territorial, la intensificación de su explotación, su productividad, la gobernabilidad local y la apertura de oportunidades para los pobres.

Para la población de más bajos recursos y vulnerable, la tierra no solamente representa su seguridad alimentaria y la construcción de un sistema de producción; igualmente, es un medio de refugio y posibilita la inversión, el ahorro y la transferencia de riqueza de una generación a otra. DEININGER y GERSHON³⁴ consideran que, además, la tenencia o carencia de este vital factor de producción afecta los siguientes aspectos:

“i) la capacidad de los hogares para participar en la actividad económica remunerada (dentro y fuera de la agricultura), tanto para subsistencia como para el mercado, ii) su condición social y económica y a menudo su identidad colectiva, iii) el incentivo que represente para realizar inversiones y para usar este recurso de manera sostenida, iv) la capacidad que tenga para proporcionar seguridad personal y acceso a mercados financieros”.

33 FAJARDO, DARÍO. *Ibíd.*

34 DEININGER y GERSHON, 2002.

Estas posibilidades que ofrece la tierra y sus servicios, repercuten de manera directa, en lo económico, sobre los niveles de pobreza y crecimiento de un territorio; en lo ambiental, sobre los recursos naturales, sus formas y procesos de utilización sostenible, al igual que sobre los niveles y formas del conflicto, y finalmente, en lo sociopolítico, sobre el equitativo acceso a la tierra, bajo una estructura política no distorsionada. Todo ello favorece un buen nivel de gobierno y, en consecuencia, la estabilidad social, ya que proporciona las siguientes condiciones:

1. *Equidad*: el acceso a la tierra es un aspecto de suma importancia para la población campesina porque sirve de soporte y fuente en el proceso de producción de alimentos, lo cual, además, garantiza el mantenimiento de los derechos sobre ella. A la vez, para los campesinos, la tierra es el principal patrimonio que pueden obtener y el medio más importante para alcanzar un nivel de vida digno. Adicionalmente, la tierra representa para sus dueños no sólo un valor monetario, sino también un patrimonio social y cultural. Por estas razones, un acceso democrático a la propiedad de la tierra propicia mayores niveles en los indicadores de desarrollo humano. Se requieren, sin embargo, instrumentos de política que garanticen la entrada a los demás factores productivos, crédito y tecnología especialmente, para asegurar este acceso equitativo a la tierra.

2. *Crecimiento*: asegurar la propiedad sobre la tierra genera efectos directos sobre varios aspectos del desarrollo rural territorial. En primera instancia, la distribución de la tierra está directamente relacionada con la eficiencia y la productividad, siendo esta una relación inversamente proporcional. Por otra parte, la estabilidad en la tenencia de la tierra incentiva la inversión a nivel predial y dentro de la economía rural. En tercer lugar, la tierra como garante para la gestión de capital puede incentivar el crédito rural y otros mercados de factores.

El acceso equitativo a la tierra también puede justificarse desde una perspectiva combinada de equidad y crecimiento económico del territorio y desde la productividad agrícola. A ello hay que sumarle que esta equidad es el pilar central del incentivo para la inversión rural, lo cual, sumado a la seguridad alimentaria que proporciona, permite reformarla y superar la pobreza.

En líneas generales, la distribución democrática de la tierra afecta de tres formas claras el desarrollo rural de un territorio: i) aporta a la seguridad alimentaria, y al autoempleo de las familias de más escasos recursos; ii) estimula la inversión intrapredial a largo plazo, en aspectos como capacitación, adecuación de tierras, cultivos permanentes, etc.; iii) proporciona estabilidad política y social, favorece la participación ciudadana y brinda bienestar a la población más vulnerable. Este último punto sólo es posible si se alcanzan los dos anteriores y si, además, se distribuyen y aseguran los derechos de propiedad y se ofrecen oportunamente servicios de apoyo relacionados con otros factores de producción.

Tal vez el mayor incentivo de la sociedad rural colombiana frente a la reforma agraria es, precisamente, alcanzar un acceso más equitativo a este factor de producción. Sin embargo, la vigencia de la bimodalidad genera una discusión política muy fuerte con respecto a este incentivo, puesto que

“la estructura de distribución altamente dualista de la propiedad de la tierra, puede verse que se remonta a la discriminación sistemática en contra de la población local, junto con las distorsiones tanto económicas como no económicas de diferentes mercados, y que se mantuvieron durante largos períodos”³⁵.

Además, en sociedades como la nuestra, con niveles considerables de desigualdad, “se ve seriamente afectada la capacidad de emprender una actividad colectiva óptima socialmente y, como consecuencia, se incurre en enormes pérdidas”³⁶.

3. *Productividad y sostenibilidad*: productividad agrícola: diversos estudios confirman la existencia de una relación negativa entre la productividad y el tamaño de la explotación³⁷. Igualmente, estos estudios muestran que la mano de obra familiar alcanza mayores niveles de pro-

35 BINSWANGER, DEININGER Y FEDER, 1995. En: DEININGER KLAUS (2002). Declaración introductoria: Congreso regional sobre problemas de tierra en América Latina y El Caribe México. 2002. Memorias del Congreso.

36 OSTROM. 2002.

37 BEJARANO, JESÚS ANTONIO. *Ibíd.*

ducción que la mano de obra contratada, la cual está menos motivada y debe ser supervisada.

En las comunidades rurales más pobres, como las zonas de colonización, los recursos de uso común como el agua, la fauna y el bosque, representan una importante fuente de alimentos e ingresos. El acceso equitativo a la tierra y la claridad sobre los derechos de propiedad, propician un mayor nivel de sostenibilidad de la seguridad alimentaria y, en consecuencia, disminuyen la presión sobre los recursos de uso común, a la vez que posibilitan un mayor control sobre la apropiación privada de estos recursos y otro tipo de conductas oportunistas.

4. *Gobernabilidad*: los derechos de propiedad sobre la tierra ofrecen una base impositiva de especial importancia para la viabilidad económica de los gobiernos subnacionales, lo cual posibilita el avance de procesos de descentralización fiscal y administrativa. Estabilizar estos dos aspectos significaría contar con instituciones locales transparentes y legítimas que dispongan de reglas claras y compartidas. Estos aspectos son un aporte de gran importancia para la democracia local y sus niveles de gobernabilidad.

En Colombia, la reforma agraria no se orientó de manera decidida al aprovechamiento de los potenciales antes descritos, para dinamizar el desarrollo rural. Diversos factores generaron su reorientación hacia la superación de conflictos sociales rurales y la convirtieron en un instrumento de manipulación política, afectado profundamente por las dinámicas de poder y control político. A la fecha, se han diseñado diversos programas y se han aplicado diversos instrumentos de política, pero ninguno de ellos ha formado parte de estrategias de desarrollo territorial rural a largo plazo, o ha considerado la capacidad productiva de los campesinos.

Lo anterior resalta la necesidad de avanzar en el diseño de instrumentos de política pública acordes con las particularidades actuales del problema agrario. También evidencia la necesidad de establecer formas más eficientes de regulación de este recurso natural, de asegurar los derechos sobre la tierra y de construir procesos que transformen los conflictos en torno a ella. Igualmente, es claro que, para la política pú-

blica, el tratamiento del problema agrario tiene un carácter estratégico, ya que busca alcanzar condiciones que permitan iniciar un proceso de desarrollo sostenible en los territorios rurales colombianos.

LAS ZRC EN EL MARCO DE UNA NUEVA VISIÓN DE LO RURAL

Transformaciones y agotamiento del modelo de reforma agraria

Los anteriores aspectos ilustran las dificultades que existen en la estructura agraria colombiana y la débil incidencia de los diversos programas de reforma agraria y política agropecuaria, implementados principalmente durante la década del noventa. La tierra continúa concentrándose en manos de grandes propietarios, mientras se atomiza cada vez más la pequeña y mediana propiedad. La bimodalidad como una de las problemáticas centrales del sector no ha podido superarse, al tiempo que la marginalidad, la exclusión y la pobreza continúan alimentando las tensiones y conflictos en el campo colombiano.

Sin embargo, los aportes han sido importantes y en diversos campos: el apoyo al desarrollo de infraestructura vial y, especialmente, el estímulo a la dinámica institucional rural de las zonas de colonización y de economía campesina. Esta dinámica se promovió gracias a la financiación de proyectos de desarrollo rural y al impulso de iniciativas novedosas, como las ZRC.

Pero en general, las expectativas puestas en la reforma agraria colombiana, concebida como un instrumento de política pública central para la superación del problema agrario, no obtuvieron una respuesta significativa. Al no ligarse a la estrategia general, no pudo fomentar el desarrollo sostenible ni responder a la compleja problemática de la economía campesina colombiana.

En consecuencia, el modelo de reforma agraria adoptado se ha agotado, mientras que el problema agrario no ha sido resuelto y, por el contrario, se ha tornado más complejo, como resultado de las transformaciones estructurales actuales del país y de su contexto.

Estas transformaciones han sido cada vez más dinámicas, acrecientan la problemática anteriormente descrita y estimulan la reconstrucción de los paradigmas vigentes sobre la tierra. Se relacionan, entre otros aspectos, con el desarrollo del capitalismo en el campo, su avance hacia la conformación de cadenas agroindustriales, su transnacionalización, con *clusters* productivos y con el posicionamiento del enfoque de mercado. También se relacionan con la globalización económica, el desarrollo de mercados financieros y el vertiginoso avance de la tecnología; igualmente, con el cambio de los hábitos de consumo que consideró la salud e inocuidad y privilegió la producción orgánica y agroecológica de alimentos. Asimismo tienen que ver con la aparición de nuevos actores, estructuras empresariales rurales, y han motivado muchas de las reformas institucionales.

Simultáneamente, se han desarrollado otras dinámicas relacionadas con la profundización del cambio de modelo de desarrollo, entre las que se destacan las nuevas dinámicas de la política comercial, la descentralización, la privatización y la reducción del tamaño del gobierno central. Esto último se refleja en una continua disminución de la institucionalidad pública y de la prestación de servicios del Estado al sector agropecuario.

En consecuencia, la vigencia del problema agrario, aunada a las transformaciones estructurales y sectoriales, plantea nuevos retos al conjunto de la política pública, pues le exigen un proceso de superación y realizar lecturas más integrales y comprensivas de los territorios rurales colombianos.

Hacia nuevos paradigmas

Al respecto, han surgido concepciones frescas que conciben lo rural como espacios territoriales que van más allá de lo agropecuario y que registran la pluriactividad de los sistemas de producción y la multifuncionalidad de los espacios territoriales, a la vez que proponen la ruralidad como una opción de vida válida y de gran importancia para el desarrollo nacional. Estas concepciones indican que es necesario empezar a cambiar la forma de ver la tierra, la agricultura, los espacios territoriales rurales y, sobre todo, que se debe iniciar un proceso de

readecuación de la política pública orientada a la ruralidad nacional, para que responda de una manera más eficiente a la institucionalidad de hoy.

En cuanto a la multifuncionalidad que caracteriza a la ruralidad actual, influenciada fuertemente por el conjunto de transformaciones antes anotadas, es cada vez más notoria la necesidad de reconocer y caracterizar las nuevas funciones que cumplen los espacios rurales, para tratar de consolidar una vía posible a su reequilibrio y desarrollo³⁸. Algunas de estas funciones que surgen del paradigma de la nueva ruralidad son:

- Equilibrio territorial: se orienta a la reducción de la presión y sobreexplotación de los recursos naturales y a la redefinición de sus usos y destinos. Aquí se resalta la importancia de la permanencia o retorno de los habitantes rurales, como garantes del cuidado, manejo y conservación de los recursos naturales.
- Equilibrio agroecológico y producción de recursos y servicios ambientales: se orienta, entre otros aspectos, a la recuperación de los ecosistemas afectados, la preservación de fuentes de agua y la preservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.
- Producción de alimentos limpios y orgánicos: se orienta a responder una tendencia importante en los cambios de hábitos de consumo. Esta función es de gran importancia en el marco de la seguridad alimentaria y el bienestar de la población en general.
- Usos agrarios no alimentarios: se orientan al rescate del conocimiento sobre la producción y procesamiento agroindustrial de productos de silvicultura, la producción artesanal y productos energéticos y minerales.
- Establecimiento de agroindustrias y empresas manufactureras: busca crear una fuente importante de empleo e ingresos para los habitantes rurales y consolidar la viabilidad socioeconómica de sus

38 PÉREZ, EDELMIRA. "Lo rural y el desarrollo en América Latina". En: *Espacios y desarrollos rurales. Una visión múltiple desde Europa y Latinoamérica*. GONZÁLEZ, ROMÁN, y PÉREZ, EDELMIRA. Ediciones TREA, págs. 62-65. España, 2004.

territorios, especialmente en donde decrecen las posibilidades de articulación laboral agrícola.

Funciones de este tipo están siendo desempeñadas por los campesinos en el marco de los territorios de las ZRC. Por esta razón, es cada vez más necesario su reconocimiento y articulación, a través de medidas de política pública que permitan su aprovechamiento y articulación en procesos de desarrollo rural con nuevos contenidos.

Muchas de estas funciones involucran el manejo de recursos colectivos,

“tales como los valores y bienes ambientales (agricultura orgánica, servicios ambientales, equilibrio ecológico), los recursos culturales y los recursos organizativos (conocimientos, valores, representaciones y códigos sociales en un territorio), cuyo aprovechamiento económico plantea la exigencia de una coordinación de prácticas y decisiones individuales entre los habitantes rurales”³⁹.

Estas transformaciones y funciones identificadas en los espacios territoriales rurales, recogidas por la nueva ruralidad como una evolución conceptual, generan la necesidad de construir paradigmas que permitan, a través de iniciativas públicas novedosas, recoger y articular las estrategias de desarrollo. Se requiere entonces de una nueva generación de políticas públicas orientadas al desarrollo rural, basada en las experiencias de la gente y en el marco de transformaciones complejas a las cuales asistimos actualmente. Esto con el fin de responder con mayor agilidad y eficiencia a las transformaciones mencionadas, pero sobre todo a los requerimientos de la población más vulnerable del país.

El significado político de la propiedad territorial y la proyección de las ZRC sobre este contexto

Los factores de índole política y social continúan otorgando a los procesos rurales un lugar relevante en la viabilidad de la sociedad en su

39 FARAH, MARÍA; PÉREZ, EDELMIRA. “El desarrollo rural en América Latina”. En: *El campo en la sociología actual. Una perspectiva latinoamericana*. Comp.: BENDINI, MÓNICA; CAVALCANTE, SALETE; MURMIS, MIGUEL, y TSAKOU MAGKOS, PEDRO. Editorial Colmena, pág. 123. Buenos Aires, 2003.

conjunto. Por lo tanto, es “aparente la contradicción entre la pérdida de importancia económica de la agricultura y del campo, en contraste con su innegable trascendencia para la política”⁴⁰.

De igual manera, la acumulación histórica de obstáculos al desarrollo rural, que se refleja en la evolución de los indicadores antes relacionados, muestra el profundo significado político de la estructura de la propiedad territorial, la cual se ha convertido así en parte importante del problema agrario⁴¹ y ha adquirido un significado ideológico que dificulta su abierta y permanente discusión. No debe olvidarse que la economía agrícola ha hecho evidente que una estructura democrática de la propiedad favorece un desarrollo más rápido, y una asignación más eficiente de la población a los sectores productivos⁴².

Finalmente, el reconocimiento de los espacios territoriales como ámbito de la política, permite plantear el análisis de la reforma agraria y de sus instrumentos operativos como una reorganización del espacio nacional articulado con las políticas y sus instrumentos. Dentro de esta línea, autores como FAJARDO⁴³ proponen considerar la reforma agraria dentro de los marcos del ordenamiento territorial y de la búsqueda de un sistema de relaciones sociales, económicas y políticas.

En la experiencia del PPZRC, se encuentra una importante aproximación práctica a los anteriores planteamientos. El proyecto se desarrolló como una propuesta de política pública novedosa que afectó el problema agrario de las regiones en las cuales intervino. Esta figura es un claro ejemplo del nuevo tipo de política pública de desarrollo rural que requiere el país para intervenir de manera eficiente el problema agrario, readecuar la estructura territorial de las regiones con población más vulnerable y asegurar un acceso equitativo a los factores de producción, condiciones indispensables para asentar las bases de un proceso de desarrollo rural sostenible. La figura de las ZRC es entonces un vehículo para recuperar la

40 FAJARDO, DARÍO. *Ibíd*, pág. 15.

41 BINSWANGER. En: *Ídem*, pág. 31.

42 BEJARANO, JESÚS ANTONIO. *Ibíd*.

43 FAJARDO, DARÍO. *Ibíd*.

legitimidad del Estado colombiano en estos territorios, ya que propone un esquema pacífico y profundamente democrático. Es un instrumento de particular importancia para incidir en el problema agrario colombiano.

En resumen, el PPZRC permitió a la población campesina demostrar que “cuando se confía y se cree en la capacidad y responsabilidad de las comunidades y se les presta un mínimo pero serio acompañamiento y apoyo logístico y financiero de las instituciones públicas, es posible alcanzar grandes resultados en la consolidación social y en el avance material local”⁴⁴.

ANTECEDENTES, ESTRUCTURA Y ORIGEN DEL CONCEPTO DE ZRC

En 1950, hace ya más de medio siglo, una misión del Banco Mundial identificó la inequitativa distribución de la tierra como un impedimento central para el desarrollo socioeconómico del país⁴⁵. Desde entonces, se realizaron diferentes intentos por solucionar esta problemática. El principal de ellos fue la creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INCORA) en 1961, con el cual esta temática se institucionalizó formalmente en el país. Actualmente, cuando las funciones institucionales del INCORA han sido absorbidas por un nuevo y único instituto encargado de responder a los retos del desarrollo rural, sus impactos sobre esta problemática aún no se han sistematizado y difundido.

Algunas razones que se han expuesto para explicar el breve alcance de la reforma agraria, se relacionan con el mayor énfasis en la frontera agraria y el menor interés por la redistribución de la propiedad. Otras razones son: el narcotráfico, los recursos financieros limitados, burocratizados y aplicados con lentitud, y los intereses políticos y económicos interrelacionados con la violencia⁴⁶.

44 PPZRC. “Zonas al día: El Pato-Balsillas”. *Boletín informativo*, n° 1. MADR, BM, IICA.

45 CURRIE. En: *World Bank*. Memorandum of the president of the international bank for reconstruction and development and the international finance corporation to the executive directors on a country assistance strategy of the World Bank group for the republic of Colombia. December 24, 2002.

46 DENNINGER. En: *Ídem*.

Las ZRC fueron creadas mediante la Ley 160 de 1994, con el propósito de “regular y ordenar la ocupación de los baldíos y consolidar las economías campesinas”⁴⁷. De tal manera que el proyecto piloto (PPZRC) está íntimamente ligado a la evolución de la figura de las ZRC.

La creación de las ZRC fue una respuesta a la problemática socioeconómica y ambiental derivada de los conflictos de violencia y colonización, ocurridos en el país durante las décadas de los años cincuenta al setenta. Su origen se asocia con la idea de estabilizar las economías de los campesinos desplazados por la violencia y evitar la concentración de tierras que provocaba colonización en las áreas frágiles y de frontera agrícola.

Dado el efecto de “rebasamiento”⁴⁸ de los procesos de colonización, los expulsados del interior de las zonas andinas por razones de empobrecimiento o violencia política⁴⁹ emigraron hacia las zonas apartadas de la frontera agrícola y comenzaron un proceso de ocupación de estos territorios⁵⁰, también conocido como “colonización itinerante”. Esta modalidad de colonización se caracterizó por:

- Ocupación de territorios aislados y distantes de los mercados.

47 Exposición de motivos del proyecto de Ley (160/1994) para la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

48 El efecto de rebasamiento consiste en una teoría ambiental según la cual la capacidad de carga de los recursos naturales tiene un umbral o techo más allá del cual cualquier esfuerzo adicional de explotación económica provoca un desplazamiento hacia otras zonas aledañas y, en el largo plazo, un colapso del ecosistema.

49 La historia de la violencia política en Colombia es larga, pero durante el siglo xx se pueden destacar varios períodos críticos que han estado asociados con problemas de “derechos de propiedad” o dominio territorial. Así, durante las décadas del cuarenta o cincuenta, existió una violencia generalizada, caracterizada por el enfrentamiento bipartidista liberal-conservador; en las décadas de los años sesenta y setenta, hubo una violencia más localizada, caracterizada por el surgimiento de los grupos de insurgencia armada y por la “resistencia campesina”; finalmente, a partir de la década del ochenta, se produjo una intensificación de la violencia armada ejercida por diversos grupos armados.

50 Estos territorios del piedemonte andino y de las sabanas y bosques amazónicos fueron calificados por la legislación de reforma agraria vigente como “baldíos” de la nación, es decir, como territorios donde no estaban definidos los “derechos de propiedad”.

- Fragilidad en la dotación ambiental y en los ecosistemas existentes en esos territorios.
- Precaria presencia gubernamental y debilidad de los lazos interinstitucionales existentes en las tres zonas.
- Predominio del conflicto armado en estas zonas.
- Presencia más o menos permanente de cultivos ilícitos.

El proceso histórico en las tres zonas evidencia una fuerte relación entre los esfuerzos de la comunidad por alcanzar mejores condiciones de vida, y la violencia como factor de expulsión de población campesina desde el interior del país. Esta violencia tuvo su mayor expresión en las décadas del cincuenta y sesenta, cuando miles de campesinos fueron desplazados de sus tierras. Como estrategia de supervivencia, los campesinos se movilizaron hacia el sur del país, llegando a la zona de los ríos Ariari, Guayabero y Guaviare, así como a las zonas de El Pato-Balsillas en el departamento de Caquetá, y a la zona sur del páramo de Sumapaz, área que comprende el municipio de Cabrera.

La amnistía gubernamental de 1953 significó un corto período de relativa paz en estas zonas, ya que el gobierno apoyó a los ex combatientes de las guerrillas liberales del Llano y a otros campesinos y colonos, quienes, atraídos por la paz y las ayudas ofrecidas, iniciaron procesos de asentamiento.

Sin embargo, entre 1955 y 1962 se vivió una segunda violencia. A mediados de 1955 se efectuó un gran operativo militar contra las llamadas zonas rojas del Sumapaz (Cundinamarca) y Villarrica (Tolima), que desencadenó el desplazamiento masivo conocido como las “columnas en marcha”, una de las cuales avanzó hacia el río Duda, y creó nuevas zonas de colonización en las partes bajas del Guaviare, las faldas de la Sierra de La Macarena en el departamento de Caquetá y el tramo medio del páramo de Sumapaz⁵¹.

51 Véase MOLANO, ALFREDO. *Aguas arriba: entre la coca y el oro*. Bogotá. El Áncora Editores, 1990, y, del mismo autor, *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y de tierras*. Bogotá. El Áncora Editores, 1989.

Se considera que estas zonas son territorios aislados que encajan dentro de lo que algunos autores llaman “espacios vacíos y no estructurados”⁵², por cuanto sus realidades y dinámicas socioterritoriales se han desarrollado al margen de la institucionalidad formal del Estado. En efecto, en estas apartadas regiones la presencia del Estado es muy débil y ha sido interrumpida por los grandes conflictos sociales de la historia contemporánea colombiana.

La Ley 160 de 1994, en su exposición de motivos, resaltó la importancia de las reservas campesinas dentro de la dinámica de los procesos de colonización en Colombia. Tal dinámica se expresa en el ciclo colonización-praderización-concentración de latifundio ganadero, típico de las regiones oriental y suroriental del país. Este modelo ha dado lugar a un deterioro de las condiciones de existencia de las familias de colonos y al paulatino desgaste de las zonas de bosque natural.

Las reservas campesinas aparecen como un instrumento que le permite al Estado realizar el ordenamiento de las zonas de colonización, proteger los espacios de reserva forestal y de recursos naturales estratégicos y regular la tenencia de propiedades privadas en dichas áreas. El interés de la política radica en la consolidación y estabilización de las comunidades campesinas y de los colonos, con base en la definición de los derechos de propiedad sobre los territorios, el desarrollo de actividades productivas sostenibles y el apoyo a procesos de autogestión comunitaria.

La reglamentación de la Ley 160/1994, realizada a través del decreto 1.777 de 1976 y el acuerdo del 24 de noviembre de 1996 de la Junta Directiva del INCORA, es la carta de navegación de la aplicación de esta figura. Continúa siendo manifiesto el interés de distintas regiones del país por ingresar en este esquema de política como una posibilidad de acceder a recursos del Estado.

52 La teoría de los “espacios vacíos” es desarrollada por VICENT GOVESET en su análisis *Geografía de los lugares inacabados del territorio: el caso colombiano*. Mimeo, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Bogotá, 1998.

El marco normativo de las ZRC está delimitado fundamentalmente por la Ley 160 de 1994, capítulo XIII; decreto 1.777 de 1996 y el acuerdo 024 de 1996 expedido por el INCORA.

De manera específica, vale la pena resaltar las actividades más importantes, definidas en estos documentos, y orientadas a crear y consolidar la figura. El capítulo XIII de la Ley 160 establece:

- La estabilización y el desarrollo empresarial de las economías campesinas en áreas de colonización.
- Democratización del acceso a la tierra y el ordenamiento de la propiedad.

A su vez, en el artículo 2 del decreto 1.777 se establece:

- Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
- Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación de la propiedad rústica.
- Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.
- Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
- Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
- Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.

- Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.
- Convergencia de las entidades del sistema nacional de reforma agraria y otras instituciones para la financiación de programas de crédito, capitalización rural, servicios públicos, investigaciones, etc., con carácter preferencial para las ZRC.

Esta legislación se sustenta a su vez en un marco constitucional: artículos 64, 58, 65 y 79 de la Constitución Política de Colombia.

Además del marco normativo existe una serie de políticas que han adoptado la figura, tales como:

a. Política Nacional Ambiental (Documento CONPES 2.750 de 1994: 17 y 18): decide impulsar las reservas campesinas y las reservas privadas establecidas en la Ley 160 de 1994, como una forma de reorientar los frentes de colonización que se dirigen hacia áreas de alta fragilidad ecológica y ambiental.

b. Política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino (Documento CONPES 2.745 de 1994: 8): donde se establece que en regiones de colonización de frontera y en áreas frágiles al interior de la frontera agropecuaria, se definirán Zonas de Reserva Campesina, en las cuales se impulsarán procesos de consolidación y estabilización de las comunidades de campesinos y colonos, con base en el fortalecimiento de sus actuales actividades productivas lícitas y el desarrollo de sistemas productivos adecuados al medio agroecológico. En ecosistemas frágiles dentro de la frontera agrícola se promoverán sistemas agropecuarios de producción-protección.

Evolución de la figura de las ZRC

La figura de las ZRC es una idea que nació de las comunidades campesinas y que paulatinamente se fue complejizando hasta adquirir el carácter de ley. El conocimiento sobre el entorno amazónico y otras áreas ambientalmente estratégicas, el reconocimiento de su fragilidad y la presión sobre la propiedad de la tierra, además de las difíciles condiciones de sus habitantes, hicieron que tanto las comunidades campesinas como los académicos y las instituciones gubernamentales trataran por diferentes caminos de llegar a un consenso sobre el tratamiento de su problemática y la gestión y estabilización de las condiciones necesarias para iniciar procesos de desarrollo sostenible a nivel territorial.

Un primer e importante consenso se logró con la figura de las ZRC. La evolución de este concepto se inició hacia 1985, cuando se registran las primeras discusiones entre el Gobierno Nacional y las comunidades rurales sobre la necesidad de iniciar procesos de ordenamiento territorial y buscar alternativas al modelo de ocupación del territorio y al proceso de expansión de la frontera agrícola.

En este año, el INDERENA y las juntas de acción comunal del bajo y medio Caguán firmaron un acuerdo para la implementación de un primer intento de ordenamiento ambiental territorial y de recursos naturales para la extracción sostenible de recursos del bosque, madera, fauna y flora, y para el manejo sostenible de la pesca, bajo un esquema de asignación a productores individuales y dentro de un contexto de desarrollo regional. Desafortunadamente, el proceso de implementación del acuerdo se vio interrumpido por la ruptura del proceso de paz iniciado por el gobierno de BELISARIO BETANCUR⁵³ (1982-1986).

Posteriormente, durante el gobierno de VIRGILIO BARCO (1986-1990), se presentó otra coyuntura importante al adelantarse la iniciativa de la delimitación del Área de Manejo Especial de La Macarena, que se consolidó en el decreto 1.989 de 1989 y en el cual se estableció una zona de preservación para la producción en el área sur, que incluía el territorio comprendido por los municipios de San José, El Retorno y Calamar. La

53 Entrevista con funcionario del Banco Mundial.

creación de esta zona implicó una sustracción adicional de 430.000 has de la reserva constituida por la Ley 2 de 1959 para la Amazonia⁵⁴.

En este proceso, ABDÓN CORTÉS y DARÍO FAJARDO plantearon⁵⁵, desde el entonces Departamento Administrativo de Intendencias y Comisaría (DAINCO-CASAM), una propuesta de ocupación de la Amazonia basada en un tipo de agricultura alternativo a la coca, más amigable con las condiciones ecológicas de la región y que permitiera estabilizar la colonización, que para entonces ya había presionado al Gobierno Nacional a realizar dos sustracciones a la reserva forestal de la Amazonia. El modelo se pensó para el territorio comprendido por las vegas del Guaviare, como un gran laboratorio para el replanteamiento de la situación de la selva, al constituirse en el eje articulador entre esta región y la zona central del país, que podía darle una dimensión muy distinta al planteamiento territorial y geopolítico de la misma.

A finales de los años ochenta, el narcotráfico empezó a adquirir tierras en el Ariari, la trocha ganadera y otras regiones aledañas, convirtiéndose en un factor de presión sobre las comunidades campesinas, que ven en la titulación de tierras un mecanismo formal para garantizar la estabilidad de su propiedad sobre la tierra.

De esta manera, la titulación de estas tierras a cambio del compromiso de adelantar un manejo cuidadoso de recuperación del bosque y darle un manejo sostenible, fue la principal aspiración de los campesinos, los cuales encontraron en ALFREDO MOLANO un interlocutor para adelantar esta gestión ante el Gobierno Nacional.

En ese acercamiento surgió el término de las “reservas campesinas”. MOLANO, a partir de sus charlas con campesinos del sur del país, y recogiendo las ideas de FAJARDO y CORTÉS, concretó entonces la idea de constituir unas zonas especiales, con las que se buscaba consolidar la propiedad de los campesinos y colonos y estabilizar la frontera agrícola mediante una política específica.

54 Véase: SINCHI. *Guaviare. Población y territorio*, págs. 69-71, 1999.

55 Entrevista al ex director del GMP, agosto de 2003.

Esta idea se le transmitió al entonces ministro de Agricultura, JOSÉ ANTONIO OCAMPO, y al director del INCORA, CARLOS OSSA ESCOBAR. Su acogida permitió su inclusión en el marco de la Ley 160 de 1994, que se tramitaba en ese momento. El artículo que describía la figura no tuvo debate y se aprobó. Posteriormente fue considerado como figura excepcional, en la medida en que esta es la única legal en Colombia que contempla un límite a la propiedad privada y determina que en las ZRC no podrán existir predios con una extensión mayor a dos UAF y que los baldíos nacionales no podrían ser entregados de ahora en adelante sino a campesinos⁵⁶.

Hacia 1996, se produjeron una serie de marchas campesinas como protesta por el tratamiento, basado en la fumigación y la judicialización de los campesinos, que el Estado colombiano venía aplicando al problema de los cultivos ilícitos de coca y amapola. Dada la magnitud de estas movilizaciones, el Gobierno se vio obligado a escuchar y negociar los pliegos de peticiones que los manifestantes proponían. Como parte de la negociación se concertó la declaratoria de las ZRC, como un instrumento de desarrollo campesino en las zonas afectadas por dicha problemática.

La ministra de Agricultura de la época, CECILIA LÓPEZ MONTAÑO, autorizó un acuerdo para el inicio de la constitución de las ZRC, y se procedió a elaborar la reglamentación ya mencionada. En diciembre del mismo año se constituyó la ZRC de El Pato-Balsillas en la parte noroccidental del municipio de San Vicente del Caguán, departamento de Caquetá, sobre una extensión de 88.000 has, y la del Guaviare, sobre 469.000 has del área sustraída a la reserva forestal (Ley 2 de 1959) del mismo departamento y constituida por los municipios de San José, Retorno y Calamar.

Sólo así fue posible la reglamentación del capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 referente a colonización y zonas de reserva campesina, realizando de paso, mediante las ZRC, un reconocimiento institucional a las diferentes luchas campesinas.

56 Ídem.

Al momento de iniciarse el proceso de transición del INCORA al INCODER (comienzos del año 2003), quedó pendiente el estudio de otras 14 zonas que aspiran a ser declaradas ZRC⁵⁷. De igual manera le corresponde al INCODER la definición de la estructura institucional, que deberá concluir sobre las mencionadas solicitudes y continuar con el desarrollo y aplicación de los lineamientos establecidos por la ley y sus decretos reglamentarios.

Evolución del PPZRC

Dada la falta de experiencia del gobierno colombiano en la implementación de este tipo de figura, se inició la gestión para obtener un préstamo del Banco Mundial con el fin de construir de manera participativa una metodología que hiciera operativo el concepto de las ZRC en las zonas de colonización campesina del país, y cumplir con los compromisos adquiridos frente a las comunidades, implementando tres ZRC piloto en el país, inicialmente en la región de El Pato-Balsillas (Caquetá), los tres municipios del Guaviare, y en una tercera zona por definir.

Paralelo a esta discusión, el Banco Mundial, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, decidieron formular una propuesta piloto para desarrollar un esquema de ejecución del instrumento, con miras a obtener una retroalimentación del proceso, que permitiera su posterior aplicación en otras regiones del territorio colombiano.

El préstamo finalmente se aprobó en junio de 1998, bajo la modalidad de aprendizaje e innovación (PAI) del Banco Mundial. Dicho proyecto, el PPZRC, fue adelantado inicialmente por el Plan Sur de la Presidencia de la República.

Una vez iniciadas estas gestiones y atendiendo al carácter que deben tener las ZRC, se inició un proceso de divulgación a nivel nacional, despertando una fuerte polémica en torno a la figura y reacciones de sectores ganaderos, agrícolas y campesinos⁵⁸.

57 Véase Informe de la Subdirección de Asentamientos Campesinos y Ordenamiento Territorial del INCORA. 2003.

58 Esta polémica se reflejó en pronunciamientos de la SAC y de los fondos ganaderos que se aprecian en documentos como la carta enviada al Plan Sur de la Presidencia de la República y diferentes artículos de prensa de la época.

En medio de este clima y en el momento de iniciación del PPZRC, ya se habían constituido dos zonas: la región de El Pato-Balsillas en el municipio de San Vicente del Caguán, departamento del Caquetá, y la región conformada por tres municipios, Calamar, el Retorno y San José del Guaviare en el departamento del Guaviare. Quedó pendiente la definición de una tercera zona para ser incluida en el PPZRC, a la cual aspiraban los municipios de Arenal y Morales en el sur del departamento de Bolívar; una parte del municipio de Puerto Asís en el departamento de Putumayo; el municipio de Cabrera en el departamento de Cundinamarca; el valle del río Cimitarra en el Magdalena Medio y la provincia de Ricaurte en el departamento de Boyacá.

Para 1999 y después de un proceso de concertación con las comunidades, finalmente se eligió el municipio de Cabrera en Cundinamarca como la tercera zona de cobertura.

Debe resaltarse la rápida reglamentación y puesta en marcha de la figura, la realización de diagnósticos participativos en las zonas de cobertura y la difusión de los contenidos de la propuesta.

De la compleja propuesta técnica y geopolítica respecto al concepto de ZRC queda en sus habitantes una idea más centrada en el manejo sostenible del territorio, como puede apreciarse en las siguientes opiniones:

“O sea, Zonas de Reserva Campesina son como una oportunidad para aquellas familias de colonos, que pueden forjar su propio desarrollo con la ayuda del Gobierno, siempre y cuando manteniendo la conservación del ambiente y lo que tienen alrededor”⁵⁹.

“...es como el englobamiento de una zona donde hay agua, hay productos hídricos y hay buena producción del campo, buenas tierras y es como encerrar eso, cuidar eso, y no dejar que eso se acabe, eso es para mí lo que engloba la Zona de Reserva Campesina”⁶⁰.

59 Opinión de un beneficiario del PPZRC de Calamar.

60 Opinión de un beneficiario del PPZRC de Cabrera.

Transcurridos cinco años del Proyecto Piloto se ha acumulado una experiencia importante. Los resultados obtenidos por este proyecto constituyen un punto de referencia central para la aplicación a mayor escala de la política pública de las ZRC, la cual tiene como propósito principal consolidar las economías campesinas en las áreas de colonización afectadas por tendencias regresivas de pobreza, conflicto y desplazamiento.

Diseño y configuración estratégica del proyecto

En 1996 el Gobierno Nacional, debido a las condiciones políticas y sociales del momento, decidió implementar para las ZRC un tipo de intervención distinta a la tradicional de reforma agraria centrada en la distribución de tierras y la regulación de los títulos de propiedad a través del INCORA.

Se concertó con el Banco Mundial el trámite del préstamo ya mencionado, bajo la estrategia del PAI. Esta estrategia comprometía a las instituciones gubernamentales en un proceso de aprendizaje que incluía conceder a los pobladores rurales el poder para seleccionar sus alternativas, identificar sus prioridades de desarrollo de acuerdo con las características particulares de cada zona, formular sus planes y proyectos y, lo que era más importante, garantizar su participación en el manejo, gestión y evaluación de los recursos económicos y financieros.

Este tipo de préstamos respaldan “pequeñas inversiones experimentales y proyectos de fortalecimiento de la capacidad que, de ser fructíferos, podrían dar lugar a proyectos de mayor envergadura en los que se incorporen las enseñanzas y los resultados obtenidos”⁶¹.

El monto acordado ascendió a US\$5 millones, que debían ser ejecutados en un período de tres años, y que debían incluir un sistema de seguimiento y evaluación sólido para recoger las enseñanzas obtenidas. La estructura del préstamo buscaba

“probar nuevos enfoques, a menudo en situaciones que son las primeras en su tipo, y con nuevos prestatarios. Los préstamos para el aprendizaje

61 Banco Mundial. www.worldbank.org.com.

y la innovación se pueden utilizar para fomentar la confianza entre las partes interesadas, comprobar la capacidad institucional y aplicar enfoques a modo experimental en preparación de proyectos más grandes, apoyar iniciativas de desarrollo de inspiración local, y poner en marcha operaciones prometedoras que requieren flexibilidad en la planificación sobre la base de los resultados obtenidos inicialmente”⁶².

La operación del PPZRC fue diseñada bajo estos parámetros a fin de permitir un ejercicio flexible de experiencias y aprendizajes, y diseñar una metodología repetible para el establecimiento y operación de las ZRC en áreas de colonización afectadas por la fragilidad ambiental, la violencia y la presencia de cultivos ilícitos. Para ello se propuso la utilización de instrumentos de planificación, gestión y evaluación de la operación, tales como:

- Conformación estratégica (marco lógico).
- Esquema de gestión y operación flexible y autónoma⁶³.
- Manual operativo MOP, general y específico para cada zona⁶⁴.
- Programación (anual) financiera y de actividades (POA).
- Aplicación de instrumentos de control y seguimiento (contabilidad financiera y de proyectos y seguimiento y evaluación).
- Misiones de evaluación y seguimiento del Banco Mundial.
- Auditoría externa.
- Evaluación final.

62 Ídem.

63 Dadas las características de la operación y el ambiente de incertidumbre institucional que se generó a raíz de las propuestas gubernamentales de reforma a las instituciones del desarrollo rural y sectorial, se consideró conveniente establecer un esquema de gestión independiente y autónomo.

64 En este último aspecto se dio una innovación al aceptar las diferencias y especificidades de cada una de las zonas.

Es importante destacar que tanto en los documentos preparatorios como en las entrevistas realizadas a los involucrados en el diseño y preparación del proyecto, se han reconocido la flexibilidad de la operación y el carácter de innovación y aprendizaje. Se resalta allí el interés y la voluntad de realizar un proceso participativo (desde y con las comunidades) y concertado con todos los actores de la cadena de cooperación intergubernamental.