Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Agencia Nacional de Tierras
JUNTOS ABRIMOS LAS PUERTAS AL PROGRESO

LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

RETOS Y EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS EN SU IMPLEMENTACIÓN

Aportes para una adecuada aplicación de la Ley 160 de 1994, la Reforma Rural Integral y las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia

Publicado por
la Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura
y la Agencia Nacional de Tierras

LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

RETOS Y EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS EN SU IMPLEMENTACIÓN

Aportes para una adecuada aplicación de la Ley 160 de 1994, la Reforma Rural Integral y las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra

Publicado por:
la Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura
y la Agencia Nacional de Tierras

Bogotá, 2018

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o de la Agencia Nacional de Tierras, juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO o de la ANT los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la FAO o de la ANT.

ISBN 978-92-5-130799-1 (FAO)
© FAO, 2018

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a los derechos de traducción y adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán realizarse a través de www.fao.org/contact-us/licence-request o dirigirse a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications/es) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico dirigida a publications-sales@fao.org.

ÍNDICE

Prólogo 21
Informe Evaluación Zonas de Reserva Campesina (Ley 160 de 1994) 21
Agradecimientos 25
Abreviaturas 27
Resumen 29
Abstract 30

Introducción 1

CAPÍTULO 1
ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTÓRICO 5
1.1 Del periodo colonial a los inicios del siglo XX 7
1.2 La década de los años 50 y 60 8
1.3 La década de los 70 y 80 10
1.4 La década de los 90 13
1.5 Creación y reglamentación de la figura de ZRC 15

CAPÍTULO 2
MARCO METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL 19
2.1 Estructuración de la evaluación: 21
Objetivos y alcances 21
2.1.1 Una evaluación plural, intermedia y formativa 21
2.1.2 Definición del enfoque: matriz de evaluación 23
2.2 Análisis de marco lógico y enfoque de 54
Sistemas Socio-Ecológicos 24
2.2.1 Análisis de Marco Lógico 25
2.2.1 Marco de análisis de Sistemas Socio-Ecológicos 26
2.2.3 Definición de los componentes del Sistema Socio-Ecológico 29
2.2.4 Conceptos clave en lo institucional, lo organizativo y lo normativo 32
2.2.5 Conceptos clave en el análisis de productivo y ambiental 40
2.3 Métodos y proceso de construcción de
instrumentos de evaluación 45
2.3.1 Pasos metodológicos 45
2.3.2 Elaboración de instrumentos 48
2.3.3 Instrumentos para el análisis institucional y organizativo 51
2.3.1 Instrumentos para el análisis productivo y ambiental 55

CAPÍTULO 3
MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL 59
3.1 Antecedentes normativos 61
3.1.1 Configuración histórica: marco constitucional y jurídico nacional 61
3.1.2 La nueva Constitución Política y la Ley
de Reforma Agraria - 160 de 1994 67
3.2 Marco normativo de las ZRC en la Ley 160 de 1994 70
3.3 Avances normativos recientes: derechos del campesinado 74
3.4 La figura de Zonas de Reserva Campesina
y las Directrices Voluntarias para la Gobernanza
Responsable 79

CAPÍTULO 4
RETOS DE LA FIGURA DE ZRC Y DE SUS TERRITORIOS 83
4.1 Retos en el criterio institucional y organizativo 85
4.1.1 Conflicto armado, presencia institucional y organización social 89
4.2 Retos de la institucionalidad pública implicada en las ZRC 100
4.2.1 Planes de desarrollo y fuentes ciertas de financiación 102
4.2.2 Desarticulación intersectorial e institucional 108
4.2.3 Articulación entre institucionalidad del Estado y sociedad civil 123
4.2.4 Gestión pública y adecuación institucional 131
4.2.5 Gestión pública de las entidades nacionales 137
4.2.6 Desconocimiento de la figura de ZRC 144
4.2.7 Voluntad política para la consolidación de la figura de ZRC 146
4.3 Retos de las organizaciones sociales de las ZRC 151
4.3.1 Capacidades políticas de las organizaciones sociales 155
4.3.2 Liderazgos históricos personalizados 160
4.3.3 Impacto del conflicto armado 162
4.3.4 Intereses político-electorales 164
4.3.5 Diferencias ideológicas y fragmentaciones organizativas 165
4.3.6 Poblaciones diferenciales: inclusión y acceso 167
4.3.7 Gestión y capacidades administrativas en términos de recursos humanos y financieros 168
4.4 Síntesis del análisis de retos institucionales y organizativos 174
4.5 Retos en el criterio jurídico y normativo 176
4.5.1 Aplicación de la normatividad: análisis de marco jurídico 177
4.5.2 Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia: vacíos normativos y ajustes requeridos 183
4.5.3 Administración de la tenencia: entidades responsables y compromisos en los actos administrativos de constitución 186
4.5.4 Marcos de políticas jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia, la normatividad y las ZRC en la implementación de los Acuerdos de Paz 189
4.5.5 Administración de la tenencia y ordenación reglamentada del territorio: Las ZRC como herramienta de ordenamiento social de la propiedad 190
4.6 Retos en el acceso a tierras, la formalización y el Ordenamiento Social de la Propiedad 194
4.6.1 Retos de acceso y disponibilidad de la información 195
4.6.2 Acceso a tierras, compra directa y Subsidio Integral de Tierras 199
4.6.3 Resultados y gestión del acceso a tierras en las ZRC 200
4.6.4 Titulación de baldíos y formalización en las ZRC 204
4.6.5 Resultados y gestión de la titulación de baldíos y formalización en las ZRC 207
4.6.6 Acciones lideradas por la ANT, posibles caminos de superación de las dificultades en acceso a tierras 213
4.6.7 La sustracción de Zonas de Reserva Forestal y ampliación de ZRC 216
4.7 Retos en lo productivo y en lo ambiental 222
4.7.1 Transición agroecológica y diseño de agroecosistemas sostenibles 225
4.7.2 Innovaciones propias e intercambio de experiencias y conocimientos 230

4.7.3 Economías campesinas diversas en los agroecosistemas 239
4.7.4 Economías campesinas diversas en los territorios: hacia una gobernanza de los sistemas agroalimentarios locales en las ZRC 243
4.7.5 Políticas públicas, proyectos productivos y financiamiento 251
4.7.6 Sostenibilidad productiva: más allá del "espejismo de la bonanza" 264
4.8 Retos en la resolución de conflictos socioambientales 271
4.8.1 Conservación y manejo sostenible del recurso hídrico 272
4.8.2 Gestión sostenible de la minería y la extracción de hidrocarburos 279
4.8.3 Control de la deforestación y estabilización de la frontera agropecuaria 282
4.8.4 Las Zonas de Reserva Campesina como figuras de ordenamiento territorial 296
4.8.5 Zonas de Reserva Campesina y Planes de Ordenamiento Territorial 300
4.8.6 Zonas de Reserva Campesina y otras figuras de protección 301
4.8.7 Zonas de Reserva Campesina y la Zonificación de los Acuerdos de La Habana 303
4.9 Retos en la resolución de problemas cartográficos y traslapes de las ZRC con otras figuras de ordenamiento 303

CAPÍTULO 5
EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE GOBERNANZA RESPONSABLE EN LAS SEIS ZRC CONSTITUIDAS 317
5.1 Gobernanza responsable y articulación efectiva de actores 320
5.2 Nodos para la interlocución: actores externos al contexto local 323
5.2.1 Las Mesas Interinstitucionales lideradas por la ANT 323
5.2.2 La Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) 326
5.2.3 Los organismos de cooperación internacional y de acompañamiento humanitario 327
5.3 Articulación efectiva de actores y resolución de conflictos en las ZRC 329
5.3.1 La consulta popular de la ZRC de Cabrera 330
5.4 Instituciones y normas comunitarias como mecanismos para la resolución de conflictos 334
5.4.1 Las normas comunitarias ambientales y los acuerdos colectivos de conservación 340
5.5 La educación ambiental como herramienta de gestión de conflictos socio-ambientales 349
5.6 Los PDS: visiones y propuestas para un enfoque agroecológico y de Sistemas Socio-Ecológicos 351
5.6.1 Análisis general de los proyectos priorizados en las ZRC 352
5.6.2 Análisis para cada ZRC 357
5.7 Alternativas económicas propias y solidarias 372
5.7.1 Agroecosistemas diversos y en transición agroecológica 372
5.7.2 Redes socio-económicas diversas 379
5.7.3 Fondo Social de AMCOP, ZRC del Pato-Balsillas 380
5.7.4 Fondo rotatorio y empresa asociativa Ecobúfalo Campesino 383

5.7.5 Red Agroecológica Nacional y Escuela Agroecológica Campesina 386
5.7.6 Otros proyectos de economías campesinas diversas 388
5.8 Dinamización cultural, identidad y memoria 391
5.8.1 Festival del Retorno en la ZRC de El Pato-Balsillas 392
5.8.2 Recuperación de la memoria histórica y construcción de una cultura de paz en la ZRC del Valle del río Cimitarra 393
5.8.3 Otras celebraciones y espacios culturales en la ZRC del Valle del río Cimitarra 395
5.8.4 Celebración anual de la constitución de la ZRC de la Perla Amazónica 395
5.8.5 Comunicación alternativa y popular 397
5.9 Reflexiones finales sobre las experiencias significativas de las ZRC 398

CAPÍTULO 6
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 403
6.1 Promover la presencia institucional integral y la superación de las causas de la persistencia del conflicto armado 409
6.1.1 Adoptar un enfoque de política pública integral para las ZRC, acorde a la Ley 160 de 1994 409
6.1.2 Promover la gobernanza responsable articulando las dinámicas locales con las expresiones formales del Estado y los marcos normativos e institucionales nacionales e internacionales 409
6.1.3 Reconstruir la confianza mediante la articulación con los diferentes actores presentes en los territorios 411
6.1.4 Establecer acciones concretas para prevenir, mitigar y solucionar los impactos relacionados con la persistencia del conflicto armado en las ZRC 411
6.2 Promover un sistema de gobernanza para las ZRC, incluyendo a las redes de interacción y de cooperación entre los actores implicados, con un enfoque multinivel y multisector 412
6.2.1 Generar canales de comunicación e interacción efectivos para la toma de decisiones sobre los asuntos públicos relacionados con las ZRC 413
6.2.2 Promover una articulación efectiva entre el sector agropecuario y el sector ambiental en relación con las ZRC 414
6.2.3 Facilitar el diálogo transparente y democrático entre los actores territoriales y sus diferentes posiciones respecto a la figura de ZRC, asegurando su socialización y evidenciando sus aportes al desarrollo rural sostenible 415
6.2.4 Construir mecanismos de trabajo conjunto entre las organizaciones sociales con diferentes posturas ideológicas e interés políticos y territoriales en las ZRC 417
6.3 Fortalecer las capacidades técnicas y administrativas al interior de las instituciones y organizaciones en las ZRC para el buen funcionamiento de su gestión 418
6.3.1 Consolidar mecanismos eficientes de planeación y gestión respecto a las ZRC, incluyendo sistemas de indicadores confiables 419

6.3.2 Identificar, definir y asegurar fuentes ciertas de financiación para las ZRC 420
6.3.3 Fortalecer los aspectos de recursos humanos y capacidades administrativas de la institucionalidad pública en relación con la figura de ZRC 421
6.3.4 Facilitar las condiciones para un fortalecimiento de las capacidades organizativas de las ZRC 423
6.4 Avanzar hacia una aplicación adecuada de la normatividad que rige a las ZRC 427
6.4.1 Realizar los ajustes normativos requeridos para el fortalecimiento de la figura de ZRC 429
6.4.2 Retomar, socializar y garantizar el cumplimiento de las responsabilidades y compromisos de los Actos Administrativos de Constitución de ZRC, en particular el Programa Nacional de ZRC 430
6.4.3 Fortalecer la figura de ZRC en articulación con la normatividad de la implementación de los Acuerdos de Paz de La Habana 431
6.4.4 Fortalecer la figura de ZRC como herramienta de Ordenamiento Social de la Propiedad 439
6.5 Promover el acceso a tierras, la formalización y el ordenamiento social de la propiedad rural en ZRC 440
6.5.1 Fortalecer los sistemas de información sobre el acceso a tierras, la formalización y el ordenamiento social de la propiedad, con base en el intercambio y la transparencia 442
6.5.2 Consolidar y promover el acceso a tierras, la compra directa y el Subsidio Integral de Reforma Agraria y de Tierras en las ZRC 443
6.5.3 Garantizar la titulación de baldíos y la formalización de la propiedad en las ZRC 444
6.5.4 Gestionar los procesos de Sustracción de Zonas de Reserva Forestal y ampliación de ZRC con base en la promoción del uso sostenible 445
6.6 Promover la gobernanza responsable en los Sistemas Agroalimentarios locales para la sostenibilidad productiva y ambiental de las ZRC 447
6.7 Avanzar hacia una transición agroecológica mediante el diseño de agroecosistemas sostenibles y diversos en las ZRC 450
6.7.1 Elaborar estudios participativos y proyectos que fundamenten prácticas sostenibles para un manejo equilibrado de los suelos y recursos hídricos en las fincas 450
6.7.2 Promover la identificación, recuperación y reproducción de la agrobiodiversidad para la sostenibilidad de los agroecosistemas y de la autonomía alimentaria 451
6.8 Consolidar economías campesinas diversas y sostenibles en las ZRC 453
6.8.1 Construir vínculos económicos solidarios y asociativos para una autonomía alimentaria en las ZRC 454
6.8.2 Priorizar un enfoque de política pública, provisión de bienes públicos y financiamiento para la economía campesina diversa 455
6.8.3 Perfeccionar un enfoque de desarrollo propio o endógeno guiado por los PDS, combinando acciones de corto, mediano y largo plazo. 457

6.8.4 Avanzar hacia la superación del "espejismo de la bonanza", más allá de los monocultivos promisorios 459
6.9 Gestionar responsablemente los conflictos socioambientales para la consolidación de las ZRC como territorios ambientalmente sostenibles 460
6.9.1 Generar espacios participativos de diálogo y toma de decisiones informadas en relación a la actividad minero-energética en las ZRC 461
6.9.2 Identificar y gestionar los riesgos y las actividades causantes de la contaminación del agua, para prevenir y mitigar los impactos negativos en los territorios 463
6.9.2 Prevenir y contrarrestar la degradación y la pérdida de ecosistemas 467
6.9.3 Avanzar hacia la armonización de la información cartográfica colombiana como base de la planeación y el ordenamiento territorial en zonas de frontera agropecuaria 469
6.9.4 Fortalecer las ZRC como figuras de Ordenamiento Territorial para aportar a la gestión de conflictos socioambientales 470
6.10 Identificar, reconocer y Potenciar las experiencias significativas de gobernanza responsable en las ZRC 473

REFERENCIAS **477**

ANEXOS **497**
Gráficas, Tablas y figuras anexas 499
Listado de actores entrevistados 500
Mesas Interinstitucionales convocadas por la ANT en los territorios 503
La articulación de actores liderada por ANZORC 506
Listado de documentos complementarios de la evaluación de ZRC 507

MAPAS

Mapa 1	Zonas de reserva campesina constituidas	17
Mapa 2	Distribución de la zona de reserva forestal del Río Magdalena por municipios en el Sur de Bolívar.	221
Mapa 3	Distribución de los bosques colombianos según regiones naturales.	284
Mapa 4	Mapas de cambio en la superficie cubierta por bosques para la ZRC de Cabrera en el periodo 1990 a 2016.	290
Mapa 5	Mapas de cambio en la superficie cubierta por bosques para la ZRC del Pato - Balsillas en el periodo 1990 a 2016.	291
Mapa 6	Mapas de cambio en la superficie cubierta por bosques para la ZRC de morales – arenal en el periodo 1990 a 2016.	292
Mapa 7	Mapas de cambio en la superficie cubierta por bosques para la ZRC de perla amazónica en el periodo 1990 a 2016.	293
Mapa 8	Mapas de cambio en la superficie cubierta por bosques para la ZRC de Guaviare en el periodo 1990 a 2016.	294
Mapa 9	Mapas de cambio en la superficie cubierta por bosques para la ZRC de Valle del río Cimitarra en el periodo 1990 a 2016.	295
Mapa 10	Zonificación ambiental del DMI Ariari-guayabero.	302
Mapa 11	Mapa de la ZRC-VRC y sus traslapes con otras figuras de ordenamiento y polígonos de interés.	305
Mapa 12	Mapa de la ZRC-Cabrera y sus traslapes con otras figuras de ordenamiento y polígonos de interés.	308
Mapa 13	Mapa de la ZRC Pato-Balsillas y sus traslapes con otras figuras de ordenamiento y polígonos de interés.	310
Mapa 14	Mapa de la ZRC Guaviare y sus traslapes con otras figuras de ordenamiento y polígonos de interés.	311
Mapa 15	Mapa de la ZRC perla amazónica y sus traslapes con otras figuras de ordenamiento y polígonos de interés.	313
Mapa 16	Mapa de la ZRC-Morales Arenal y sus traslapes con otras figuras de ordenamiento y polígonos de interés.	314
Mapa 17	Ubicación del polígono de la línea amarilla en los alrededores de la ZRC del Valle del río Cimitarra.	344

TABLAS

Tabla 1 Resumen ejecutivo de retos y recomendaciones para el fortalecimiento de la figura de ZRC. xxx
Tabla 2 Preguntas-guía de evaluación de ZRC. 24
Tabla 3 Número de encuestas productivas realizadas en las ZRC. 57
Tabla 4 Avances jurisprudenciales 2002-2017. 76
Tabla 5 Síntesis de la aplicación de instrumentos para la evaluación de ZRC 85
Tabla 6 Actores institucionales principales y coordinación intersectorial en la ley 160 de 1994 y sus instrumentos reglamentarios - ZRC 119
Tabla 7 Ejemplos de actividades involucradas en conflictos territoriales en las ZRC. 128
Tabla 8 Ajustes normativos y adecuación institucional de entidades responsables de ZRC. 133
Tabla 9 Objeto y objetivos de las ZRC y de la ley 160 de 1994. 178
Tabla 10 Desafíos y falencias de la figura de ZRC. 181
Tabla 17 Vacíos jurídico-normativos de las ZRC. 185
Tabla 12 Entidades responsables y compromisos en los Actos Administrativos de Constitución de ZRC. 187
Tabla 13 Ordenamiento productivo, social y ambiental y zonas de reserva campesina. 192
Tabla 14 Tamaño de los predios rurales. 196
Tabla 15 Estructura de la propiedad en ZRC. 196
Tabla 16 Parcelaciones en el marco del PPZRC en la ZRC Pato Balsillas (1998-2003). 201
Tabla 17 Parcelaciones en el marco del PPZRC en la ZRC de Cabrera (1998-2003). 202
Tabla 18 Estado de tierras tituladas en el departamento del Guaviare 212
Tabla 19 Solicitudes priorizadas por ZRC. 214
Tabla 20 Estudios de sustracción de las ZRF de ley 2da de 1959 para economía campesina. 218
Tabla 21 Categorías de retos identificados en los PDS en lo productivo-ambiental. 223
Tabla 22 Ejemplos de experiencias significativas de articulación entre actores en ZRC. 321
Tabla 23 Propuestas del PDS de Cabrera según las categorías de retos identificadas. 358
Tabla 24 Propuestas del PDS de Cabrera según las categorías de retos identificadas. 362
Tabla 25 Propuestas del PDS de Pato-Balsillas según las categorías de retos identificadas. 363
Tabla 26 Propuestas del PDS de Guaviare según las categorías de retos identificadas. 367
Tabla 27 Propuestas del PDS del Sur de Bolívar según las categorías de retos identificadas. 368
Tabla 28 Propuestas del PDS del Valle del río Cimitarra según las categorías de retos identificadas. 371
Tabla 29 Ejemplos de experiencias culturales y de memoria y acción colectiva. 396
Tabla 30 Relación de experiencias y retos institucionales-organizativos 399
Tabla 31 Relación de experiencias y retos productivos-ambientales 400

Tabla 32 Recuento de otras experiencias de las ZRC según el tipo de actividad. 401
Tabla 33 Ejes temáticos de los retos, conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento de la figura de ZRC. 407
Tabla 34 Recomendaciones normativas para el fortalecimiento de la figura de ZRC. 432
Tabla 35 Acceso a tierras y DVGT. 446
Tabla 36 Balance de las mesas interinstitucionales de las zonas de reserva campesina 2016. 503
Tabla 37 Alcance de las mesas interinstitucionales de las zonas de reserva campesina 2017. 504
Tabla 38 Principales oportunidades de articulación identificadas en las mesas intersectoriales. 506
Tabla 39 Encuentros nacionales de ZRC liderados por ANZORC desde 2010. 506
Tabla 40 Listado de documentos complementarios producidos a lo largo de la evaluación de ZRC. 507

FIGURAS

Figura 1 Esquema de marco lógico de la política pública. 25
Figura 2 Esquema de análisis de SSE. 27
Figura 3 Relación entre los criterios de evaluación y el esquema de SSE. 29
Figura 4 Marco conceptual institucional-organizativo y normativo. 33
Figura 5 Dimensiones locales del análisis de redes. 39
Figura 6 Relaciones agroecosistémicas y escalas. 41
Figura 7 Enfoque agroecológico para el análisis de desarrollos productivos. 42
Figura 8 Métodos para la evaluación de ZRC, análisis por criterios y experiencias significativas. 47
Figura 9 Niveles de análisis a partir de los instrumentos. 47
Figura 10 Grupos de instrumentos para el levantamiento de información. 48
Figura 11 Capacidad institucional y organizativa, niveles de análisis. 51
Figura 12 Dimensiones y datos para el análisis productivo sostenible. 55
Figura 13 Marco jurídico de las ZRC. 62
Figura 14 Disposiciones normativas agrarias. 80
Figura 15 Insumos normativos de las ZRC. 81
Figura 16 Relación entre elementos de las DVGT y la figura de ZRC. 80
Figura 17 Análisis institucional-organizativo en el enfoque de SSE. 86
Figura 18 Niveles de análisis de lo institucional-organizativo. 87
Figura 19 Marco de articulación para la reactivación de las ZRC (2011). 132
Figura 20 Análisis jurídico-normativo en el enfoque de SSE. 177
Figura 21 Ejemplos de decretos de la RRI que pueden fortalecer las ZRC. 189
Figura 22 Objetivos del ordenamiento social de la propiedad. 192
Figura 23 Principales objetivos de las ZRC. 193
Figura 24 Análisis productivo-ambiental en el enfoque de SSE. 222
Figura 25 Ejes temáticos de los retos productivo-ambientales en las ZRC y relación con las DVGT. 224
Figura 26 Principios de implementación metodológica campesino-campesino. 234
Figura 27 Elementos de gobernanza económica-ambiental responsable - DVGT (postulado 12). 245
Figura 28 Consolidación de economías diversas y sistemas agroalimentarios localizados con complementariedad entre la soberanía y la seguridad alimentaria. 246
Figura 29 Elementos para la construcción de economías campesinas diversas a escala territorial. 265
Figura 30 Análisis de conflictos socioambientales en el enfoque de SSE. 272
Figura 31 Análisis productivo-ambiental en el enfoque de SSE. 319
Figura 32 Línea del tiempo de la consulta popular de la ZRC de Cabrera. 332
Figura 33 Espacios colectivos de resolución de conflictos en los diferentes niveles territoriales – ZRC. 336
Figura 34 Línea del tiempo de los acuerdos comunitarios en el Valle del río Cimitarra 343

Figura 35 Elementos del desarrollo endógeno productivo-ambiental según los PDS y su relación con las DVGT. 355
Figura 36 Relación de fortalezas y retos para la transición agroecológica en las fincas encuestadas. 373
Figura 37 Ejes centrales de las experiencias significativas culturales y de memoria en las ZRC. 392
Figura 38 Tres elementos centrales para el fortalecimiento de la figura de ZRC. 405
Figura 39 Ejes de las conclusiones y recomendaciones en lo institucional-organizativo. 408
Figura 40 Ejes de las conclusiones y recomendaciones en lo normativo. 426
Figura 41 Ejemplo de ejes guía para un programa nacional de ZRC. 431
Figura 42 Ejes de las conclusiones y recomendaciones en el acceso a tierras. 441
Figura 43 Ejes de las conclusiones y recomendaciones en lo productivo-ambiental. 449
Figura 44 Ejes de las conclusiones y recomendaciones para la resolución de conflictos socio-ambientales. 462
Figura 45 Ejes de las conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento de las ZRC como figura de ordenamiento territorial. 471
Figura 46 Ejes articuladores de las experiencias significativas en las ZRC. 473
Figura 47 Alianzas y articulación de actores liderada por ANZORC. 507

GRÁFICOS

Gráfico 1	Propuestas a partir de los planes de desarrollo sostenible.	86
Gráfico 2	Comparativo tasas de homicidios a nivel nacional, departamental y municipal (2005-2016) - municipio de Cabrera.	89
Gráfico 3	Comparativo tasas de homicidios a nivel nacional, departamental y municipal (2005-2016) – departamento del Guaviare.	89
Gráfico 4	Comparativo tasas de homicidios a nivel nacional, departamental y municipal (2005-2016) – Sur de Bolívar.	90
Gráfico 5	Comparativo tasas de homicidios a nivel nacional, departamental y municipal (2005-2016) – Valle del río Cimitarra	91
Gráfico 6	Comparativo tasas de homicidios a nivel nacional, departamental y municipal (2005-2016) – Putumayo.	92
Gráfico 7	Comparativo tasas de homicidios a nivel nacional, departamental y municipal (2005-2016) – Caquetá.	92
Gráfico 8	Desplazamiento forzado 1997-2016. Comparativo tasas de desplazamiento de municipios ZRC con total nacional.	92
Gráfico 9	Periodo de creación de las organizaciones encuestadas en las ZRC.	93
Gráfico 10	Comparativo de tasas de homicidio a nivel municipal, departamental y nacional (2016).	94
Gráfico 11	Desplazamiento forzado 2010-2016. Comparativo tasas de municipios ZRC con total nacional.	95
Gráfico 12	Afectación del conflicto armado a las ZRC.	97
Gráfico 13	Victimizaciones a las organizaciones encuestadas.	98
Gráfico 14	Victimizaciones a los miembros de las organizaciones encuestadas.	98
Gráfico 15	Problemas institucionales ZRC.	101
Gráfico 16	Mayores obstáculos para materialización efectiva de ZRC.	101
Gráfico 17	Desagregación de presupuesto de inversión del sector agropecuario por periodos gubernamentales (millones de pesos).	104
Gráfico 18	Resumen ejecución presupuestal INCODER 2010 – 2015 en ZRC (millones de pesos).	105
Gráfico 19	Evolución del presupuesto del sector agropecuario 2010-2017 (billones de pesos).	106
Gráfico 20	Mención a las ZRC en los planes de desarrollo municipales.	108
Gráfico 21	Integración de la figura de ZRC en los planes de desarrollo departamentales.	108
Gráfico 22	Disponibilidad de recursos financieros para los objetivos de las ZRC por parte de instituciones públicas.	108
Gráfico 23	Disponibilidad de partidas presupuestales para los PDS por parte de instituciones públicas.	108
Gráfico 24	Interacciones permanentes de las instituciones públicas en las ZRC.	109
Gráfico 25	Mención a las ZRC en los POT.	116
Gráfico 26	Articulación de planes institucionales y PDS.	116
Gráfico 27	Contratos de la institución relacionados con las ZRC.	116
Gráfico 28	Interacción de entidades públicas locales y departamentales en las ZRC con otros niveles territoriales.	122
Gráfico 29	Percepción de la relación entre actores implicados en las ZRC según las organizaciones sociales.	124
Gráfico 30	Percepción de la relación entre actores implicados en las ZRC según las instituciones públicas.	124
Gráfico 31	Resultados generales del análisis de Mapa de actores en las ZRC constituidas.	125
Gráfico 32	Principales relaciones entre actores en las ZRC según talleres elaborados.	127
Gráfico 33	Existencia de estrategias de participación en asuntos agrarios por parte de la institucionalidad pública en las ZRC.	129

Gráfico 34 Carácter de los espacios de participación ciudadana en ZRC. 130
Gráfico 35 Índice de desempeño integral. Municipios ZRC 2006-2015. 139
Gráfico 36 Variables del desempeño integral. Municipios ZRC 2006-2015. 140
Gráfico 37 Variables del desempeño integral. Municipios ZRC 2015. 141
Gráfico 38 Índice de desempeño integral. Municipios ZRC 2000-2015. 142
Gráfico 39 Debilidades identificadas en las ejecuciones frente a las ZRC. 142
Gráfico 40 Recursos humanos en asuntos agrarios en la institucionalidad pública local. 143
Gráfico 41 Recursos humanos en otros asuntos. Institucionalidad pública local. 144
Gráfico 42 Percepción sobre la suficiencia del capital humano para lograr los objetivos institucionales. Institucionalidad pública local. 144
Gráfico 43 Significado de lo que es una ZRC para las instituciones públicas encuestadas. 145
Gráfico 44 Significado de lo que es una ZRC para las organizaciones sociales encuestadas. 145
Gráfico 45 Percepción sobre las herramientas de planificación de las ZRC. 146
Gráfico 46 Percepción de las instituciones públicas sobre su gestión en relación a las ZRC. 147
Gráfico 47 Percepción de las organizaciones sociales sobre su gestión en relación a las ZRC. 148
Gráfico 48 Rutas de superación de los obstáculos de las ZRC según los actores entrevistados. 150
Gráfico 49 Actores clave para la concertación de la política pública de acuerdo con las instituciones entrevistadas. 150
Gráfico 50 Roles que deben potenciarse en las instituciones públicas. 152
Gráfico 51 Percepción de las instituciones públicas sobre los factores que mejoran el funcionamiento de las ZRC. 152
Gráfico 52 Percepción de las organizaciones sociales sobre los factores que mejoran el funcionamiento de las ZRC. 152
Gráfico 53 Tipos de organizaciones más representativas en las ZRC. 183
Gráfico 54 Ámbito de incidencia de las organizaciones más representativas en las ZRC. 153
Gráfico 55 Principales acciones de las organizaciones más representativas en las ZRC. 154
Gráfico 56 Percepción de las instituciones públicas sobre las organizaciones sociales de las ZRC. 154
Gráfico 57 Percepción de las organizaciones sociales de las ZRC sobre sus principales desafíos. 155
Gráfico 58 Relación de las organizaciones sociales encuestadas con las JAC. 157
Gráfico 59 Conformación diferencial de las organizaciones encuestadas y sus órganos de dirección. 160
Gráfico 60 Directivos por tiempo de pertenencia al órgano directivo – reflejo del nivel de cambio generacional. 161
Gráfico 62 Percepción del nivel de apoyo mutuo entre organizaciones sociales. 163
Gráfico 63 Frecuencia de convocatoria a otras organizaciones para en torno a intereses comunes. 163
Gráfico 61 Percepción de las organizaciones sociales sobre su relación con otros actores. 163
Gráfico 65 Formación y experiencia de los dirigentes. 169
Gráfico 64 Alfabetismo de los directivos de las organizaciones sociales de ZRC. 169
Gráfico 66 Nivel de formación de los miembros de las organizaciones sociales. 170
Gráfico 67 Contratación de personas para desempeñar cargos en la organización. 170
Gráfico 68 Disponibilidad de espacios físicos de reunión y deliberación en las organizaciones. 170

Gráfico 69 Utilización de medios de comunicación por las organizaciones. 171
Gráfico 70 Principales fuentes de recursos financieros de las organizaciones. 172
Gráfico 71 Montos de caja menor de las organizaciones encuestadas. 172
Gráfico 72 Patrimonio de las organizaciones. 172
Gráfico 74 ¿La organización ha ejecutado proyectos en los últimos años? 173
Gráfico 75 Estado de proyectos ejecutados en los últimos dos años. 173
Gráfico 76 Principales tipos de participación de las organizaciones en convenios o proyectos en los últimos dos años. 173
Gráfico 77 Principales actores con los que las organizaciones realizan proyectos conjuntos. 174
Gráfico 78 Frecuencia de procesos de evaluación de la gestión organizativa. 174
Gráfico 79 Frecuencia de procesos de seguimiento a los PDS. 174
Gráfico 80 Temáticas más frecuentes según entrevistas realizadas en las ZRC en lo productivo-ambiental. 224
Gráfico 81 Frecuencia de uso de prácticas agrícolas sostenibles en las fincas encuestadas. 227
Gráfico 82 Acceso a servicios de asistencia técnica en las fincas encuestadas 232
Gráfico 83 Principales temas de interés para asistencia técnica en las fincas según encuestas. 233
Gráfico 84 Participación en actividades comunitarias según encuestas productivas. 235
Gráfico 85 Prácticas post-cosecha, BPA y BPM en las fincas encuestadas. 241
Gráfico 86 Área cubierta por bosques en las ZRC, periodo 1990 a 2016. 287
Gráfico 87 Porcentaje de la superficie cubierta por bosque tanto en el interior de cada ZRC, como en un área de 5 kilómetros alrededor. 288
Gráfico 88 Tasas de deforestación anual al interior de las ZRC y en sus alrededores, comparadas con la tasa anual de deforestación nacional y la del departamento en el que está la mayor parte de cada jurisdicción. Periodo: 1990 a 2016. 289
Gráfico 89 Principales mecanismos de toma de decisión en la ZRC. 337
Gráfico 90 Participantes en los mecanismos de toma de decisión en la ZRC. 337
Gráfico 91 Cantidad indicativa de proyectos priorizados en los PDS según categorías de retos en lo productivo-ambiental. 353
Gráfico 92 Distribución de las áreas de producción agrícola por ZRC según las encuestas aplicadas. 373
Gráfico 93 Áreas anualmente sembradas por tipo de cultivo en las fincas encuestadas por ZRC. 374
Gráfico 94 Principales destinos de la producción alimentaria en las fincas encuestadas. 375
Gráfico 95 Tipo de semilla utilizada en los cultivos de las fincas encuestadas para cada ZRC. 376
Gráfico 96 Origen de la semilla utilizada en los cultivos de las fincas encuestadas para cada ZRC. 377
Gráfico 97 Utilización de sistemas de riego en las fincas encuestadas por ZRC. 378
Gráfico 98 Porcentaje de fincas encuestadas en las que se conoce el concepto de agroecología en las ZRC constituidas. 378
Gráfico 99 Porcentaje de fincas encuestadas en las que se conoce el concepto de agroecología por ZRC. 379
Gráfico 100 Porcentaje de fincas encuestadas en las que se conoce el concepto de agroecología y se realizan prácticas agroecológicas. 379
Gráfico 101 Índices de desempeño integral en las seis ZRC constituidas. 499
Gráfico 102 Tasas de desplazamiento en las seis ZRC constituidas 1997-2016. 500

RAFAEL ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO
Representante de la FAO Colombia

MANUELA ÁNGEL
Oficial Nacional de Programas FAO Colombia

JAVIER MOLINA CRUZ
Oficial senior de tenencia de tierras
Partnerships, Advocacy and Capacity Development Division (OPC)
FAO Roma

AURELIE BRES
Oficial de Tenencia de Tierras y de Recursos Naturales
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
(FAO RLC)

SERGIO GÓMEZ ECHENIQUE
Consultor Jubilado - Oficina de Tenencia de Tierras y de Recursos Naturales
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
(FAO RLC)

MANUELA CUVI
Oficial Jurídico - Legal Officer
Servicio del Derecho al Desarrollo - Development Law Branch

FELICANI ROBLES
Oficial Forestal – Temas Legales (ONU-REDD)
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
Oficina Subregional para Mesoamérica

Autores

Alejandra Vega Rodríguez
Coordinación

Consultores FAO Colombia
Stefan Ortiz
María Johana Cadavid
Camilo Lastra
Natalia Espinosa
Germán Cardoza
Gustavo Ramírez
Revisión
Ana Carrizosa Umaña

Oficina de Comunicaciones FAO Colombia
Nancy Villescas Sànchez
Andrés Bolaños Montero
Giovanny Aristizabal Hincapié

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

CLAUDIA JIMENA CUERVO CARDONA
Viceministra de Desarrollo Rural (E)

SAMUEL ZAMBRANO CANIZALEZ
Viceministro de Asuntos Agropecuarios

Agencia Nacional de Tierras

MIGUEL SAMPER STROUSS
Director

JAVIER ANDRÉS FLÓREZ HENAO
Dirección de Acceso a Tierras

ALEXANDER RIVERA ÁLVAREZ
Subdirección de Administración de Tierras de la Nación

ALFREDO SARMIENTO NARVÁEZ
Coordinador
Equipo Zonas de Reserva Campesina

Foto: © FAO/María J. Cadavid.
Puerto Asís, Putumayo.

PRÓLOGO

INFORME EVALUACIÓN ZONAS DE RESERVA CAMPESINA (LEY 160 DE 1994)

El mundo agrario colombiano ocupa un lugar privilegiado dentro de las preocupaciones en torno al logro de la paz en Colombia. Sustenta a esta valoración un conjunto de estudios adelantados recientemente y a ellos se añaden las propias circunstancias de nuestra ruralidad, principal escenario del conflicto armado, profundas brechas sociales y económicas frente a su contraparte urbana, así como los malestares y retrasos que limitan su desenvolvimiento social y económico. Todos estos han sido factores centrales y de larga duración en la guerra que hoy queremos concluir y que, para ser superados, requieren esfuerzos continuados por parte del Estado así como también de la sociedad en su conjunto, en particular de los sectores involucrados en las decisiones del poder.

Estas líneas anteceden un estudio sobre la figura de las Zonas de Reserva Campesina, (ZRC) establecida en la Ley 160 de 1994, cuyos orígenes se encuentran en los escenarios de los conflictos agrarios de los años 1920. En las políticas de tierras, en las que hasta entonces había primado la asignación de grandes concesiones de baldíos, ocurrió un quiebre representado en la constitución de las denominadas colonias agrícolas, con las cuales el Estado inició el otorgamiento de tierras para comunidades campesinas organizadas. Junto con moderados esfuerzos encaminados hacia el ordenamiento de la propiedad rústica se abrió paso, a partir de la Ley 47 de 1926 y de los decretos reglamentarios 839 y 1110 de 1928, el propósito de sentar bases para la construcción de un mercado interno y el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado, testimoniadas en memorias de reciente publicación, las cuales han rescatado las historias de las comunidades que construyeron esas colonias, sobreviviendo las guerras desatadas contra ellas desde finales de los años 1940. En esta secuencia, el breve paréntesis de paz ocurrido durante el gobierno del presidente Belisario Betancur en la primera mitad de los años 1980 le permitió a los colonos del Caguán, Caquetá, recuperar la figura y avanzar en la construcción de una propuesta de cooperación con el Estado, la cual, pocos años más tarde habría de plasmarse en la figura recogida por la Ley 160 de 1994. Su aplicación inicial resultó de las movilizaciones campesinas de esos mismos años, durante los cuales habría de iniciarse una nueva saga, marcada por la reticencia de sectores allegados a distintos niveles de la administración estatal dispuestos a impedir su aplicación.

El diseño metodológico de la Evaluación de la figura elaborada por la FAO, cuyos resultados se exponen a continuación, está centrado en la perspectiva de los Sistemas socio-ecológicos, la cual parte del entendimiento del espacio como construcción social que transforma a la naturaleza a través de la producción y la reproducción de la vida, que a su vez resulta modificada por una naturaleza transformada. Partiendo de esta propuesta, el estudio aborda tres ejes de referencia: 1. la normatividad de las ZRC, 2. el Acuerdo de paz establecido entre el gobierno colombiano y la insurgencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y 3, la propuesta de FAO sobre las Directrices Voluntarias para la Gobernanza de la Tierra (DVGT). A partir de estas bases la evaluación aborda el examen de las condiciones en las que se han desenvuelto las ZRC formalizadas, en cada uno de los temas propuestos para el estudio de su desempeño.

La lectura atenta de esta Evaluación permite apreciar varios horizontes; el primero de ellos representado por la realidad de las decisiones políticas sobre la asignación de los recursos presupuestales en los Planes Nacionales de Desarrollo adelantados desde la vigencia de la ley 160 de 1994. En segundo lugar, el de los contextos regionales en los que se constituyeron las reservas campesinas, así como las condiciones ambientales, sociales y políticas que ha rodeado al desarrollo de la figura. Tal como lo registró la Contraloría General de la República en un juicioso estudio sobre la aplicación de este mandato, su cumplimiento ha sido evadido de manera sistemática, condición pretendidamente explicada como el resultado de vacíos en los trámites de la asignación presupuestal. No obstante, la persistencia en la ausencia de recursos pareciera obedecer al rechazo a la figura, expresado por funcionarios de la administración pública y otras personas así como en la reiterada persecución judicial y aún en los asesinatos y desapariciones forzadas de dirigentes de las reservas campesinas.

La Evaluación expone argumentaciones de funcionarios y otras personas de carácter crítico frente a determinadas posiciones de miembros de las comunidades organizadas en las reservas, tema que no puede ser pasado por alto y que merece ser considerado a la luz de las condiciones sociales, culturales y políticas de estas comunidades. En primer término es necesario advertir que las diferencias y conflictos que ocurren en el interior y entre las comunidades rurales y urbanas así como el trámite de los mismos son parte de su vida cotidiana. En nuestro caso, y en particular desde las fases iniciales de la llamada “violencia”, muchos de estos

procesos fueron estimulados por elementos ideológicos, políticos y religiosos de origen tanto externo como interno, los cuales profundizaron las pugnas, en particular entre los campesinos, dejando huellas como las que se perciben en algunos de los testimonios tanto de funcionarios como de miembros de las comunidades.

No sorprende la presencia y acción de estos elementos en una sociedad sometida durante decenios a la guerra, condiciones que no pueden ser pasadas por alto en un ejercicio como el expuesto en este estudio. No puede olvidarse que la génesis de estas condiciones se encuentra en el propósito histórico de "controlar la tierra para controlar la gente", de "privar de su tierra al productor rural, al campesino", para "lanzarlo al mercado de trabajo como proletario libre y privado de todo medio de vida". Esos campesinos expropiados son la fuente de mano de obra barata, condición por excelencia de la "competitividad" y de la "confianza inversionista" y quienes buscan contar con inmensas masas de "trabajadores libres", desorganizados y aterrorizados, como los millones de desterrados que hoy acrecientan en nuestro país las cifras del desplazamiento forzado; para contar con ellos, apelan a todos los medios imaginables: desde las "políticas públicas" que viabilizan la desposesión de los campesinos hasta el terror simple y llano, siempre acompañados por los adobos ideológicos y políticos que enfrentan a las comunidades y siembran de desconfianza sus relaciones.

Un proyecto alternativo de sociedad, apoyada en comunidades arraigadas en sus territorios, capaces de gestionar sus conflictos, a hacer los que hacen los campesinos: producir, preservando sus patrimonios ambientales, vitalizar mercados locales, construida desde lo local, es la ruta para generar regiones robustas, capaces de edificar instituciones propias, dispuestas al encuentro con otros niveles de la vida nacional y a la complementación con nuestros vecinos. El agregado de los aprendizajes vividos en las viejas colonias agrícolas de mediados del siglo pasado, en las reservas campesinas de estos años, ampliamente documentados en esta evaluación y el aporte de experiencias internacionales que pueden ofrecer la Vía Campesina y las DVGT es ya un patrimonio insustituible para la edificación de una nación justa y solidaria con quienes la constituyen, con sus vecinos, con su ambiente y con las generaciones venideras.

Darío Fajardo M

Abril, 2018

Foto: © FAO/María J. Cadavid.
Cabrera, Cundinamarca.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos principalmente a las comunidades de las seis Zonas de Reserva Campesina objeto de este informe y a sus organizaciones representativas de campesinos y colonos, por su permanente disposición para la construcción colectiva de este análisis y a su capacidad de reflexión crítica sobre los procesos que se han configurado en torno a esta figura de ordenamiento; son ellos y ellas quienes han posibilitado el nivel de amplitud y profundidad de este abordaje y son ellos y ellas quienes dan sentido a la realización del mismo.

Agradecemos además a los expertos-académicos que posibilitaron siempre la interlocución y el intercambio de reflexiones en torno a los retos y logros de las Zonas de Reserva Campesina y a la estructuración de posibles rutas de abordaje de los mismo en pro de su fortalecimiento.

Finalmente, agradecemos a la institucionalidad pública de los diferentes niveles territoriales, especialmente la del nivel local, que en medio de sus múltiples responsabilidades y tareas estuvieron dispuestos a compartirnos sus percepciones y análisis y a avanzar en la identificación conjunta de estrategias para la generación de condiciones de posibilidad para la consolidación de la figura de ZRC en el marco de lo establecido en la Ley 160 de 1994.

Foto: © **FAO**/María J. Cadavid.
Pato Balsillas, Caquetá.

ABREVIATURAS

ACVC	Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra
ADISPA	Asociación de Desarrollo Integral Sostenible de la Perla Amazónica
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AMCOP	Asociación Municipal de Colonos del Pato
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASOJUNTAS	Asociación de Juntas de Acción Comunal
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del norte y el oriente amazónico
CDPMM	Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
CMDR	Consejos Municipales de Desarrollo Rural
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONSEA	Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario
CSBN	Cambio en la Superficie Cubierta por Bosque Natural
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DMI	Distrito de Manejo Integrado
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DVGT	Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques
EAP	Estructura Agroecológica Principal
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ESAP	Evaluación Socioeconómica y Ambiental Participativa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia: luego del proceso de Paz que llevó a su desmovilización, a partir de 2017 se convirtieron en el partido político de la FARC Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.
FEDEGAN	Federación Colombiana de Ganaderos
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
ICI	Índice de Capacidad Institucional

ICO	Índice de Capacidad Organizativa
IDF	Índice de Desempeño Fiscal
IDI	Índice de Desempeño Integral
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ILSA	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
JAC	Juntas de Acción Comunal
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDS	Planes de Desarrollo Sostenible
PIDAR	Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
POSP	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
PPZRC	Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina
RRI	Reforma Rural Integral
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SIAL	Sistemas Agroalimentarios Locales
SINA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
SNRA	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
SSE	Sistemas Socio-Ecológicos
TCCN	Territorio/Título Colectivo de Comunidades Negras
UAF	Unidad Agrícola Familiar
ULATA	Unidades Locales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZDE	Zonas de Desarrollo Empresarial
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
ZRF	Zonas de Reserva Forestal

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento es producto de un convenio técnico de cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras. Presenta los resultados de una evaluación intermedia de la figura de Zonas de Reserva Campesina en Colombia, centrada en las seis zonas constituidas legalmente hasta la fecha, con el objetivo de aportar elementos de análisis para su fortalecimiento y dinamización. Con base en una revisión de los antecedentes históricos y del marco jurídico, normativo e institucional, y a partir de información primaria y secundaria, la evaluación analiza los retos de gobernanza en relación a los actores institucionales y organizativos, a la aplicación de la normatividad y al diseño de proyectos productivos sostenibles, entendiendo los territorios como Sistemas Socio-Ecológicos.

Igualmente, da cuenta de la relación estrecha entre la figura de Zonas de Reserva Campesina, la implementación de los Acuerdos de Paz y la aplicación de las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en Colombia.

Finalmente, a partir de la revisión de retos y experiencias significativas desarrolladas en los territorios, esta evaluación propone una serie de recomendaciones y lineamientos para el fortalecimiento de la figura y para la aplicación de las DVGT en el marco de la implementación de los acuerdos de paz, la gobernanza responsable y la toma de decisiones participativas e incluyentes para el desarrollo rural con enfoque territorial, que se sintetizan en la Tabla 1, anexa en seguida como plegable.

Palabras clave: campesinado, ordenamiento territorial, socio-escosistemas, asuntos agrarios, ruralidad, organización social, Estado local, gobernanza, agroecologia, economía campesina, territorialidad, soberanía alimentaria.

TABLA 1

RESUMEN EJECUTIVO DE RETOS Y RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FIGURA DE ZRC.

CRITERIO	PRINCIPALES RETOS	RECOMENDACIONES	ENTIDADES IMPLICADAS
Institucional y organizativo	Conflicto armado, presencia institucional y organización social: Altos índices de vulneraciones de DDHH y presencia institucional del Estado centrada en defensa y de seguridad. Todo lo cual generó profundas desconfianzas entre los diferentes actores en lo local y procesos de estigmatización y criminalización de la figura de ZRC.	1. Adoptar un enfoque de política pública integral para las ZRC, acorde a la Ley 160 de 1994 2. Promover la gobernanza responsable articulando las dinámicas locales con las expresiones formales del Estado y los marcos normativos e institucionales nacionales e internacionales: • Diseñar y emitir directrices claras de una política pública de ZRC que defina estrategias institucionales de interacción entre las instituciones públicas del nivel nacional y local. • Sistematizar prácticas e instituciones comunitarias existentes al interior de las ZRC y definir, a partir de los hallazgos, estrategias de fomento y articulación con las instituciones estatales y programas gubernamentales. • Generar espacios nacionales de deliberación y toma de decisiones que pongan en común los diferentes intereses sobre el territorio 3. Reconstruir la confianza mediante la articulación con los diferentes actores presentes en los territorios: • Reconocer, visibilizar y fortalecer las experiencias significativas existentes en las ZRC • Desarrollar procesos de socialización de la figura de ZRC con las instituciones estatales 4. Establecer acciones para prevenir, mitigar y solucionar los impactos relacionados con la persistencia del conflicto armado en las ZRC: • Fortalecer la presencia, acciones, responsabilidades y la integralidad de la institucionalidad pública en lo local. • Reconocer y fortalecer los mecanismos de protección humanitaria generados por las comunidades. • Generar convenios y estrategias de articulación con otros actores para prevenir riesgos y mitigar impactos de posibles afectaciones	DNP, MADR, MADS, Mindefensa, Defensoría del Pueblo, Mininterior y Organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos.
Institucional y organizativo	Falta de fuentes ciertas de financiación a los PDS. Necesidad de implementación efectiva de los PDS para alcanzar los objetivos de la figura de ZRC. Para ello, se requiere asegurar fuentes ciertas de recursos para su financiación tanto desde el nivel nacional como el local.	• Elaborar una disposición de rubros presupuestales específicos para la inversión en ZRC desde el nivel nacional, departamental y municipal de acuerdo al artículo 7º de la Ley 160 de 1994. • Realizar el seguimiento y evaluación al carácter preferencial y prioritario asignado por la reglamentación normativa a la inversión en las ZRC • Establecer claridad jurídica e institucional sobre las competencias y roles de las diferentes entidades, así como de las condiciones preferenciales y prioritarias de las ZRC (según artículo 4° del decreto 1777 de 1996) • Incentivar la cooperación internacional o entre actores locales y nacionales, así como la generación de convenios conjuntos entre entidades públicas y organizaciones sociales de las ZRC.	MADR, MADS, ADR y ANT, Gobernaciones y CAR, Secretarías de Agricultura, Desarrollo Económico o Unidades Técnicas de Asistencia Agropecuaria, CGR.
Institucional y organizativo	Desarticulación institucional: i) intersectorial e institucional: Ausencia de definición de metas sobre las ZRC en los Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo y falta de articulación entre las diferentes herramientas de planificación territorial. ii) Entre diferentes niveles territoriales: Falta de directrices claras de política que permita generar escenarios de articulación en torno a objetivos comunes.	1. Promover un sistema de gobernanza para las ZRC, incluyendo a las redes de interacción y de cooperación entre los actores implicados, con un enfoque multinivel y multisector: • Diseño y emisión de directrices claras de política frente a las ZRC, que definan con mayor claridad los diferentes roles de los actores y sectores. • Definir explícitamente las funciones y responsabilidades de los diferentes actores en relación a la figura de ZRC y asegurar la coordinación entre ellas. • Generar incentivos institucionales y financieros para que las entidades territoriales y el sector privado desarrollen acciones articuladas focalizadas en las ZRC • Mantener, fortalecer y replicar las Mesas Interinstitucionales lideradas por la ANT • Promover articulación efectiva entre el sector agropecuario y el sector ambiental en relación con las ZRC a través de una Mesa Técnica Intersectorial periódica para las ZRC y la identificación en ella de los principales conflictos o desarticulaciones entre actores y generar un plan de trabajo con indicadores verificables de seguimiento. • Facilitar y promover el fortalecimiento interno de las organizaciones sociales implicadas. • Establecer la vía jurídica que posibilita a las autoridades ambientales vincular a las ZRC o sus PDS a manera de determinantes ambientales. 2. Consolidar mecanismos eficientes de planeación y gestión respecto a las ZRC: • Elaborar metas claras y verificables respecto a las ZRC por parte de las diferentes entidades territoriales. • comparar y articular los indicadores y variables de los PDT con las metas definidas en los PDS de las ZRC. • Incluir a las organizaciones campesinas representativas en los Consejos Territoriales de Planeación. • Fortalecer los componentes rurales de los POT a través del programa de “POT modernos”.	MADR, ANT, MADS, PNN, ANLA, ANH, Administraciones territoriales, DNP, y UPRA
Institucional y organizativo	Dificultades de articulación entre institucionalidad del Estado y sociedad civil: falta de confianza entre los actores implicados en las ZRC y ausencia de espacios decisorios donde exista un diálogo directo e incidente entre ellos.	• Generar espacios y mecanismos de diálogo para conciliar los diferentes intereses en los territorios (Apartado 7.2.3) reconociendo a las comunidades locales que han habitado tradicionalmente los territorios y garantizar que las inversiones sobre los territorios sean responsables con ellos. • Construir mecanismos y protocolos de relacionamiento claros y democráticos, con una real incidencia y participación de parte de las comunidades locales sobre los procesos y decisiones.	ANT, ART, ADR, ANLA y ANH, Organizaciones sociales de las ZRC.
Institucional y organizativo	Gestión pública y adecuación institucional: Adecuaciones institucionales han afectado la continuidad de la política y la memoria institucional al respecto. Específicamente en lo relacionado con lo establecido en el Decreto 3759 de 2009, referente a objetivos pertinentes en materia de ZRC,	• Facilitar la creación de grupos internos de trabajo a nivel central y territorial en la ADR para el fortalecimiento de la figura de ZRC por medio de las acciones y responsabilidades de esta entidad. • Crear una dependencia en el Viceministerio de Desarrollo Rural, con un equipo técnico calificado que asuma la responsabilidad de fortalecer y consolidar un Programa Nacional de ZRC.	MADR, ANT, ADR.
Institucional y organizativo	Las entidades estatales no cuentan con información completa, actualizada, confiable y pública sobre la gestión del Estado en las ZRC, que les permita la toma de decisiones objetiva, oportuna, efectiva e integral en materia de política pública frente a las problemáticas que afrontan estas áreas	• Definir indicadores y generar información confiable y periódica con datos diferenciados y focalizados territorialmente para cada ZRC.	DNP, MADR y MADS,
Institucional y organizativo	Dificultades administrativas en las entidades territoriales implicadas en relación con la eficiencia, la eficacia y el desempeño fiscal, así como con la disposición de recursos humanos suficientes. Esto está relacionado con el hecho de que en general los municipios implicados en las ZRC constituidas no cuentan con una Secretaría de Agricultura o Desarrollo Rural y las dependencias encargadas en general poseen falta de capital humano enfocado en el desarrollo de las ZRC	• En los niveles territoriales y en otras dependencias o instituciones relacionadas con los asuntos agrarios, ambientales o comunitarios, es clave disponer de personal calificado y suficiente para gestionar y articular los asuntos relacionados con la ZRC. • Consolidar una mayor articulación del nivel central con las dependencias regionales que hagan las veces de las Direcciones Territoriales en la ANT, o las entidades territoriales que asuman esta función por parte de las nuevas entidades surgidas. • Diseñar mecanismos de relacionamiento con las entidades territoriales, especialmente con las Alcaldías Municipales, y prever la instalación de capacidades, para el seguimiento y la evaluación de acciones públicas relacionadas con las ZRC.	MADR, ANT, MADS, CAR, Administraciones territoriales.
Institucional y organizativo	Desconocimiento de la figura de ZRC: se percibe un desconocimiento y un desacuerdo frente al alcance y el significado de las ZRC, que se evidencia tanto por parte de la institucionalidad pública como por parte de los actores sociales.	• Reconocer, visibilizar y fortalecer las experiencias significativas existentes en las ZRC. • Desarrollar procesos de socialización de la figura de ZRC con las instituciones estatales • Desarrollar estrategias de socialización, difusión y fortalecimiento comunitario en torno a la figura de ZRC enfocadas a niños, niñas y adolescentes habitantes de dichas zonas.	MADR, ANT, Administraciones públicas territoriales, MADR (Viceministerio de Desarrollo Rural), Ministerio de Educación, as instituciones educativas locales y organizaciones sociales de las ZRC.
Institucional y organizativo	Falta de voluntad política: aparente falta de disposición real de la institucionalidad pública, en diferentes niveles territoriales, para desarrollar mayores iniciativas hacia las ZRC.	• Las recomendaciones señaladas hasta este punto contribuyen a la desestructuración de estas condiciones, en especial las relacionadas con la generación de directrices de política y la disposición de fuentes ciertas de financiación.	MADR, ANT, Administraciones públicas territoriales, MADS y CAR.
Institucional y organizativo	Falta de reconocimiento de las organizaciones representativas de campesinos y colonos de las ZRC por parte de otros actores locales.	• Construir mecanismos y protocolos de relacionamiento claros y democráticos, con una real incidencia y participación de parte de las comunidades locales sobre los procesos y decisiones. • Generar directrices para la articulación de las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos y colonos.	ANT, ART, ADR, ANLA y ANH, El MADR, por medio del Viceministerio de Desarrollo Rural, Ministerio del Interior y su Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos y Organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos.
Institucional y organizativo	Pluralismo interno y representatividad de las organizaciones sociales de las ZRC: se requiere dinamizar la participación de sectores representativos de las comunidades en su interior, como el caso de la juventud y las mujeres, y la interlocución con diferentes actores del territorio. Las principales dificultades están relacionadas con la existencia de liderazgos personalizados, fragmentaciones del tejido social en el marco del conflicto armado y diferencias ideológicas.	• Generar espacios ciudadanos interculturales de deliberación y diálogo que permitan a los actores implicados en diferentes figuras de ordenamiento tradicional diseñar mecanismos de articulación, concertación y acuerdo sobre asuntos comunes. • Procurar estrategias de generación y fortalecimiento de redes nacionales entre las ZRC constituidas con el fin de replicar experiencias significativas existentes. • Incentivar y fortalecer los espacios de participación ciudadana para los asuntos agrarios (CONSEA, CMDR y CDDRRA) • Generar y fortalecer redes entre los actores locales de las ZRC y con otros actores externos, como los organismos internacionales y entidades estatales. • En el marco de procesos político-electorales, se recomienda generar procesos pedagógicos en torno a las Circunscripciones Especiales de Paz. • Dinamizar procesos de fortalecimiento del enfoque diferencial y de género al interior de las ZRC. • Fortalecer e incentivar nuevos liderazgos a través de la dinamización de procesos y capacidades de colectivos de jóvenes, mujeres y grupos étnicos al interior de las ZRC. • Incentivar de convenios entre entidades públicas y organizaciones sociales para garantizar el acceso y participación paritaria de los distintos actores a los espacios de participación de las ZRC (subsidio de transporte, alimentación, guarderías comunitarias, etc.)	MADR (Viceministerio de Desarrollo Rural y Dirección de Mujer Rural), Mininterior (Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos), Consejo Nacional Electoral y la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los DDHH, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Administraciones públicas territoriales y Organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos.
Institucional y organizativo	Dificultades administrativas de las organizaciones sociales: i) La formación de los integrantes de las organizaciones y de sus directivos puede considerarse un obstáculo organizativo para el funcionamiento de las ZRC, lo que puede interferir en el acceso de estos directivos a información clave u obstaculizar su acceso a proyectos determinantes para la organización. ii) En relación a las posibilidades logísticas, la información recolectada evidencia tres aspectos clave para las organizaciones en las ZRC: los espacios físicos de encuentro, las posibilidades de transporte y movilización y los medios de comunicación. iii) dificultades para el financiamiento de las acciones organizativas y sus planes de desarrollo y iv) falta de articulación entre la gestión realizada y las metas de los PDS.	• Desarrollar procesos de fortalecimiento técnico y administrativo de las experiencias significativas desarrolladas en las ZRC. • Generar estrategias que posibiliten capitalizar el potencial de las experiencias significativas de las ZRC, sus organizaciones y órganos directivos, a través de redes o escuelas comunitarias. • Establecer acuerdos y protocolos de relacionamiento entre las ONG, los organismos internacionales y las entidades gubernamentales con las organizaciones sociales de las ZRC para la ejecución de proyectos en el territorio y la articulación con el capital humano de la ZRC. • Avanzar en la reglamentación y puesta en marcha del artículo 107 de la Ley 160/94 sobre promoción de procesos de organización campesina y capacitación de las comunidades para su participación efectiva en las instancias de decisión. • Diseñar estrategias que incentiven y fortalezcan los mecanismos de comunicación comunitarios existentes y se diseñen planes comunicacionales pertinentes en las ZRC.	Instituciones de Educación Superior, Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituciones descentralizadas relacionadas con los asuntos agrarios y ambientales, Organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos, ONG, Organismos internacionales, ANT, Viceministerio de Desarrollo Rural del MADR, Mintic.
Normativo	Aplicación de la normatividad vigente de la Ley 160 de 1994, Reforma Rural Integral y nueva institucionalidad	1. Liderar la aplicación de las recomendaciones normativas (tabla 36) para fortalecer la figura a partir del objeto y nueve fines del artículo 1º, artículos 2,3,4,6,7,31,32,33,65,69,72,75,76, 79,80,81,84,88,94 - Ley 160 de 1994. 2. Liderar la aplicación de las recomendaciones normativas (tabla 36) para fortalecer la figura con los ajustes requeridos al Decreto 1777 de 1996 y Acuerdo 024 de 1996. 3. Aplicar la adquisición directa de tierras establecida en el Decreto 2363 de 2015 artículo 4, inciso 10 (Funciones de la ANT). 4. Concertar proyecto de Ley de tierras para eliminar la prohibición de adjudicación de baldíos en un radio 2.500 metros (Ley 1728 de 2014) alrededor de explotaciones petroleras y mineras.	ANT-MADR-MADS. Gobernaciones y Secretarías de Agricultura (CONSEA) Alcaldías y CMDR. ANT-MADR-UPRA-MADS ANT ANT-MADR
Normativo	Reconocimiento jurídico y vacíos normativos y ajustes requeridos.	• Liderar la aplicación de las recomendaciones normativas (tabla 36) para fortalecer la figura artículos 2,3,4,6,7 Ley 160 de 1994, Decreto 1777 de 1996, Decreto 1985 de 2013,Decreto 1071 de 2015 para el efectivo funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.	ANT-MADR-DNP

Sigue ...

Viene ...

CRITERIO	PRINCIPALES RETOS	RECOMENDACIONES	ENTIDADES IMPLICADAS
Normativo	Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia, la normatividad y las ZRC en la implementación de los Acuerdos de Paz.	1. Efectiva aplicación y articulación de las normas relacionadas o que inciden en las ZRC de los Decretos para la implementación de la RRI como oportunidad de fortalecimiento y reactivación de las ZRC. 2. En atención al artículo 23 del Decreto 902 de 2017, la ADR, para promover el buen vivir y atender el acceso integral de la Reforma Rural y garantice que todas las adjudicaciones de tierras en propiedad a los beneficiarios de ZRC estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, con asistencia técnica, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización con los PDS de las ZRC 3. Gestión de priorización de bienes públicos rurales e infraestructura social en ZRC, incorporando principales proyectos de los PDS en los Planes de Acción y Transformación Rural de los PDET, en los Planes Integrales de Sustitución y desarrollo alternativo PISDA, en el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (Decreto 890 de 2017) Plan Nacional de Electrificación Rural (Decreto 884 de 2017, en los planes y programas el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria(Ley 1876 de 2017 entre otros. 4. Constituir Comités de Tierras y Desarrollo Rural en los municipios, núcleos veredales y en las veredas donde sea posible para el seguimiento y evaluación a los PDS en concertación con las organizaciones campesinas representativas de las ZRC.	1.ANT-ART-ADR-MADR-MADS-Alta Consejería Presidencial para el Post-conflicto. 2.ADR 3. ANT-ART-Dirección Sustitución Cultivos ilícitos, Alta Consejería Presidencial Post-conflicto- MADR-ADR-CORPOICA-ICA-UMATAS-Secretarías de Agricultura. 4. ANT
Normativo	Administración de la tenencia y ordenación reglamentada del territorio: Las ZRC como herramienta de ordenamiento social de la propiedad	1. Delimitar competencias y rol específico en el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de las ZRC entre la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del MADR, la UPRA y la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad de la ANT. 2. Contar para las ZRC con lineamientos criterios e instrumentos de Ordenamiento territorial y ambiental, y ordenamiento productivo para fortalecer a las ZRC como instrumento de OSP. 3. Focalizar y seleccionar en los años 2018 y 2019 la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural por barrido predial en los 11 municipios con ZRC constituidas en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto 902 de 2017 de dar prioridad a las áreas donde existan ZRC, atendiendo los PDS que se hayan formulado y del artículo 45 del Decreto 902 de 2017, sobre el rol de las instancias de participación comunitaria de las ZRC en las etapas de formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los POSPR. 4. Realizar y/o iniciar un barrido de gestión del OSPR con los procesos agrarios en ZRC de extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, clarificación de propiedad, deslinde de ciénagas, playones, sabanas comunales, reversión de baldíos, reglamentos de uso de áreas inadjudicables.	1. MADR-UPRA-ANT 2. MADR-UPRA-MADS 3. MADR-UPRA-ANT-IGAC 4. ANT-SINR-IGAC-MADS-Corporaciones Autónomas Regionales.
Acceso a Tierras	Acceso y disponibilidad de la información	1. Fortalecer los sistemas de información sobre el acceso a tierras, la formalización y el ordenamiento social de la propiedad, con base en el intercambio y la transparencia. 2. Actualizar los sistemas de información catastral y registral con la implementación de herramientas técnicas y tecnológicas que garanticen su interoperabilidad en tiempo real y que le permitan al catastro integrarse a los procesos institucionales en los que convergen diferentes entidades involucradas con asuntos de tierras rurales, en relación a las ZRC, garantizando la disponibilidad e intercambio de la información entre las entidades, la academia, centros de investigación y las organizaciones representativas de las ZRC. 3. Elaborar estudios de tenencia y ocupación de las ZRC realizados por la ANT de manera directa o mediante convenios.	1. ANT-IGAC-SINR-DANE-UPRA-URT 2. ANT-IGAC-SINR-DANE-UPRA-URT-ART 3. ANT
Acceso a Tierras	Acceso a tierras, compra directa y Subsidio Integral de Tierras, titulación, formalización.	1. Fortalecer las capacidades de la ANT para llevar a cabo un plan de titulación de los baldíos productivos para evacuar todos los procesos pendientes de titulación y formalización de la propiedad con una estrategia de barrido en todas las ZRC que sea replicable para generalizar el esfuerzo en forma sistemática. 2. Priorizar un plan de compra de tierras por negociación directa con procedimientos abreviados y de Subsidio Integral de Reforma Agraria y Subsidio Integral de Acceso a Tierras en ZRC en cumplimiento facultades establecidas en la Ley 160 de 1994, Ley 1753 de 2015, Decreto 902 de 2017 y el Decreto 2363 de 2015.	1. MADR- ANT 2. ANT
Acceso a Tierras	Sustracción ZRF para adjudicación de tierras y ampliación ZRC.	1. Gestionar para decisión los actos administrativos de sustracción para ampliar las ZRC ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2. Construir en estas zonas un modelo de gestión sostenible de los territorios con enfoque integral para articular el acceso a la propiedad rural, Incorporar las disposiciones excepcionales de UAF y de titulación de las ZRC, junto al Plan de Manejo Ambiental de la Sustracción (PMAS), los proyectos productivos sostenibles de la ADR, el pago por servicios ambientales (Decreto 870 de 2017) y el programa "Bosques de Paz" (Resolución 470 de 2017 del MADS)	ANT-MADS
Productivo y ambiental	Transición agroecológica y sostenibilidad productiva (Apartado 5.7.1): manejo equilibrado de suelos y recursos hídricos; diversificación productiva y equilibrio entre seguridad y soberanía alimentaria; recuperación de la agrobiodiversidad.	• Estudios e investigaciones participativas para prácticas sostenibles del suelo y del agua: saberes locales y técnicas innovadoras (Apartado 7.7.1). • Escuelas de Campo, Centros Demostrativos; Escuelas Agroecológicas. • Identificación y recuperación de la agrobiodiversidad (Apartado 7.7.2).	UPRA; IGAC; IDEAM; Instituto Humboldt; Academia y centros de investigación; ONG; Cooperación Internacional. Sistema Nacional de Transferencia Tecnológica Agropecuaria; Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación; Sistema Nacional de Regalías; Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.
Productivo y ambiental	Innovación, intercambio y transmisión de experiencias y conocimientos (Apartado 5.7.2): extensión rural participativa, escuelas agroecológicas y metodologías campesino-campesino; educación formal y no-formal.		
Productivo y ambiental	Construcción de economías campesinas diversas: transformación en el predio, líneas productivas diversas; agroecosistemas sostenibles (Apartado 5.7.3); Gobernanza responsable de los Sistemas Agroalimentarios locales (Apartado 5.7.4) con vínculos económicos solidarios.	• Promover diversificación productiva y de actividades económicas (Apartado 7.8.1). • Fortalecer y apoyar iniciativas asociativas productivas campesinas. • Promover autonomía alimentaria: mercados locales, tiendas comunitarias, mercados regionales. • Construcción de mercados justos y solidarios, mercados de proximidad. • Fondos de capacitación y de fomento a la economía campesina diversificada.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y entidades adscritas. Sistema Nacional de Reforma Agraria; Sistema Nacional de Transferencia Tecnológica Agropecuaria; Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación; Sistema Nacional de Regalías; Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.
Productivo y ambiental	Políticas públicas productivas pensadas a corto, mediano y largo plazo (Apartado 5.7.5): enfoque de bienes públicos; articulación con PDS; Crédito agropecuario adaptado; esquemas propios de financiamiento para desarrollo endógeno; alianzas productivas simétricas y equilibradas; superar fragmentación de los proyectos, programas y políticas.	• Diseño participativo de políticas públicas y programas a corto, mediano y largo plazo (7.8.2). • Continuidad de los proyectos productivos y articulación a planes de largo plazo como los PDS. • Enfoque para gestión de riesgo y adaptación al cambio climático. • Promoción de alianzas productivas simétricas y justas, con transmisión horizontal de conocimientos y tecnología. • Política integral: uso adecuado del suelo y agua, acceso a tierras, infraestructura, vías, comercialización, ordenamiento productivo, social y ambiental. Articulación con PDS. • Promover desarrollo endógeno (7.8.3). Fortalecimiento y apoyo a fondos sociales y fondos rotatorios locales.	ANT; ART; ADR; Sistema Nacional de Crédito Agropecuario; FINAGRO, Banco Agrario; Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria; Consejos Municipales de Desarrollo Rural; Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario.
Productivo y ambiental	Superar el "espejismo de la bonanza" (Apartado 5.7.6): enfoque de desarrollo local endógeno; diversificación productiva y económica más allá de la sustitución de cultivos en lógica de monocultivo; enfoque agroecológico.	• Promover transición agroecológica y diversificación economía campesina, más allá de la sustitución de cultivos de uso ilícito con enfoque de monocultivo y cultivos promisorios (7.8.4).	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y entidades adscritas (ANT, ADR, ART, UPRA); Sector Agropecuario; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Sector Ambiental; ONG; Cooperación Internacional; Sistema Nacional de Crédito Agropecuario; Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria; Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación; Sistema Nacional Regalías.
Resolución de conflictos socio-ambientales	Generación de espacios participativos de diálogo y de toma de decisiones en relación a la actividad minero-energética y proyectos de gran escala en las ZRC (apartados 5.8.1 y 6.3.1).	• Promover desde la institucionalidad la consolidación de escenarios de diálogo para la deliberación y toma de decisiones participativas respecto a la minería, la explotación de hidrocarburos y la operación de hidroeléctricas en el territorio. • Sistematizar la experiencia de consulta popular de Cabrera para analizarla, difundirla y construir rutas sociales y jurídicas para su fortalecimiento (7.9.1). • Retomar la experiencia y los logros de la consulta popular de Cabrera desde las diferentes instituciones y organizaciones representativas de las ZRC, para construir participativamente rutas jurídicas de abordaje de conflictos socioambientales a partir de las visiones locales del territorio planteadas en los PDS.	Administraciones públicas territoriales; Sector ambiental: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible; Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; Cooperación internacional. Academia y Centros de Investigación. Instituciones educativas locales. Organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos.
Resolución de conflictos socio-ambientales	Conservación y manejo sostenible del recurso hídrico (apartado 5.8.1) con énfasis en las principales fuentes de contaminación: subproductos de la actividad minero-energética, uso intensivo de insumos agrícolas para monocultivos (lícitos e ilícitos) y vertimiento de aguas residuales sin tratar junto a la disposición de residuos sólidos en las fuentes hídricas.	• Identificar y gestionar los riesgos y las actividades causantes de la contaminación del agua, para prevenir y mitigar los impactos negativos en los territorios (7.9.2). • Determinar los efectos de la contaminación del recurso hídrico sobre los ecosistemas naturales, agroecosistemas y las poblaciones humanas que hacen uso del mismo. • Proponer medidas de prevención y mitigación que impidan el deterioro de la salud de los habitantes y con ello, del capital social de las ZRC. • Diseñar de implementar apuestas tecnológicas de manejo de aguas residuales y vertimientos. • Promover las economías diversas (5.73), la recuperación de la agrobiodiversidad (7.7.2) y la transición agroecológica para disminuir los impactos del uso excesivo de insumos agrícolas (5.7.1) y hacer un uso eficiente del agua. • Apoyar desde la institucionalidad la consolidación de Acueductos Comunitarios que permitan gestionar las fuentes hídricas en cuanto a provisión de agua y manejo de vertimientos. • Diseñar y ejecutar planes o proyectos de recuperación y restauración ecológica de nacimientos y rondas hídricas. • Promover la recuperación de los espacios del agua: humedales, ciénagas, playas y playones.	Sector ambiental: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Academia y Centros de Investigación. Sector salud: Ministerio de Salud y Protección Social, Secretarías de salud. Organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos.
Resolución de conflictos socio-ambientales	Gestión sostenible de la minería y la extracción de hidrocarburos (apartado 5.8.2)	• Desarrollar procesos de fortalecimiento de capacidades que brinden herramientas jurídicas a las comunidades para garantizar su participación en la toma de decisiones asociadas al desarrollo de megaproyectos mineros en los territorios. • Promover desde la institucionalidad el trabajo conjunto con organizaciones Mineras y Agromineras para potencializar el desarrollo de prácticas de bajo impacto ambiental basadas en el desarrollo de procesos de educación ambiental. • Promover la adopción de tecnologías y prácticas que mitiguen la contaminación de suelos, aguas y el aire como: sistemas de sedimentación de lodos contaminados con mercurio, recirculación del agua, tratamientos con fito-remediación y sistemas cerrados para recuperar el mercurio. • Verificar el cumplimiento de los planes de manejo ambiental de los pozos petroleros establecidos.	Sector ambiental: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible; Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Minería; Administraciones públicas territoriales.
Resolución de conflictos socio-ambientales	Control de la deforestación y estabilización de la frontera agropecuaria (apartado 5.8.3)	• Articulación de las carteras Agropecuaria y Ambiental, para lograr la estabilización de las comunidades campesinas en territorios de frontera, lo que es una condición necesaria para la estabilización de la frontera agrícola (5.8.3). • Articular la institucionalidad y normativa ambiental con mecanismos de control social establecidos por las comunidades, específicamente acuerdos comunitarios para la conservación (5.8.3 y 6.4.1). • Brindar acompañamiento y apoyo institucional a la articulación de las experiencias significativas de las ZRC con los incentivos a la conservación como el Pago por Servicios Ambientales. • Proyectar y desarrollar procesos de restauración ecológica participativa por parte de las comunidades y organizaciones representativas de las ZRC, con el apoyo y financiación de la institucionalidad ambiental, cooperación internacional y otras organizaciones. • Formular y ejecutar programas y proyectos de reconversión productiva con énfasis en las Zonas de Reserva Campesina. • Promover las ZRC como figuras complementarias de conservación en zonas con función amortiguadora de las áreas del SPNN de Colombia (7.9.3). • Retomar las experiencias significativas de las ZRC y los planteamientos de sus PDS en los procesos de Zonificación Ambiental y delimitación de la frontera agropecuaria que se están desarrollando como parte de la implementación del Acuerdo Final de Paz.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible; Parques Nacionales Naturales; Administraciones públicas territoriales; IDEAM; UPRA; Cooperación internacional; Academia y centros de investigación.
Resolución de conflictos socio-ambientales	Fortalecer las Zonas de Reserva Campesina como Figuras de Ordenamiento Territorial (Apartado 5.8.4)	• Fortalecer las ZRC para que, además de servir como instrumentos de Ordenamiento Social de la Propiedad, se conviertan en determinantes del ordenamiento territorial. • Construir o actualizar participativamente los Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial (POAT) de las distintas ZRC. • Evaluar participativamente la pertinencia de establecer sobre cada ZRC figuras de protección que no prohíban las actividades agropecuarias sostenibles. Por ejemplo, un Distrito de Manejo Integrado para el cual la autoridad ambiental adquirirá el compromiso de realizar un proceso de zonificación ambiental participativo y un plan de manejo ambiental que deberá ser armonizado con el respectivo PDS (7.11). • Participación activa de la institucionalidad local y organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos en el proceso de Zonificación ambiental y delimitación dela Frontera Agrícola que se está realizando en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz (7.11).	Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; UPRA, Cooperación Internacional; IGAC.
Resolución de conflictos socio-ambientales	Armonización y actualización cartográfica (apartado 5.9)	• Realizar por parte de las instituciones competentes una armonización y actualización cartográfica para solucionar traslapes de mapas y competencias que según la normativa no podrían existir. • Realizar la actualización del mapa de veredas. • Una vez actualizada la información, ponerla disponible en un único sistema de información.	ANT; IGAC; UPRA; DANE; IDEAM; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Agricultura; Administraciones públicas territoriales

Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

INTRODUCCIÓN

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra es un objetivo fundamental para lograr la consolidación de estrategias de desarrollo rural sostenible. La gobernanza responsable involucra el acceso equitativo a la tenencia de la tierra, el derecho a la alimentación, el reconocimiento de los sistemas de vida diversos de la agricultura familiar y campesina, la gestión local de los recursos naturales de manera sostenible y participativa, considerando sus interrelaciones sociales, culturales, económicas, políticas y ambientales.

Tal como lo expresan las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques (DVGT) (FAO; CFS, 2012), los sistemas de gobernanza[1] y de tenencia tienen una relación directa con la generación de condiciones para la seguridad alimentaria, la garantía de derechos esenciales y la consolidación de estrategias de adaptación al cambio climático con base en la gestión local en diálogo con los diversos actores que inciden en los territorios. Una débil gobernanza es causante de múltiples conflictos sociales y ambientales, así como de la persistencia de las condiciones de pobreza, la falta de oportunidades y la vulnerabilidad frente al cambio climático.

Por su parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdos de La Habana) (Mesa de conversaciones de La Habana, 2016) plantea como primer punto una Reforma Rural Integral (RRI) que permita la transformación estructural del campo y la corrección de las causas históricas de la persistencia de la violencia y el conflicto armado colombiano, tales como la alta concentración de la propiedad de la tierra, la exclusión del campesinado y el desconocimiento de su papel central en el desarrollo rural del país.

En el punto de RRI, los Acuerdos de La Habana plantean la necesidad de generar condiciones para un acceso equitativo a la tenencia de la tierra y su desconcentración para lograr la realización adecuada de su función social y ambiental de la propiedad. Igualmente, destacan el papel protagonista de la economía campesina y

1 La gobernanza se refiere al conjunto de reglas, normas y procesos formales e informales a través de los cuales los actores públicos y privados articulan sus intereses y toman decisiones concertadas para lograr objetivos comunes en los territorios, como pueden ser la seguridad y soberanía alimentaria a distintas escalas geográficas (FAO, 2011, pág. 6).

familiar en el mejoramiento de las condiciones de vida rurales, el bienestar, el buen vivir y la seguridad alimentaria del país. Entre los principios de la RRI se destaca la integralidad de la política pública de desarrollo rural, la democratización del acceso a la tierra, la garantía del derecho a la alimentación, el carácter participativo y el enfoque de sostenibilidad territorial.

En esa misma línea, los acuerdos ponen de relieve la importancia de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como herramienta central por su capacidad para propiciar condiciones de desarrollo rural sostenible en lo social y lo ambiental. Las ZRC, de acuerdo con la ley 160 de 1994, tienen el objetivo de fomentar y estabilizar la economía campesina como parte de las estrategias de superación de las causas de los conflictos sociales y la construcción de paz y justicia social. Se trata por tanto de una herramienta fundamental en el proceso de RRI y de post-acuerdo en Colombia, que tiene el potencial de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, devolviéndole al campo su rol protagonista en el bienestar, generación de riqueza y sostenibilidad socioambiental.

Igualmente, la figura representa un reconocimiento histórico al papel del campesinado en la construcción de territorios sostenibles en los aspectos socioculturales, económicos, políticos y ambientales y pone de relieve la importancia de la economía campesina. Su potencial se refleja no sólo en términos de eficiencia productiva, sino también en la generación de redes sociales y ecológicas, la renovación de la identidad cultural rural, la generación de propuestas de desarrollo territorial alternativo y su resiliencia como forma de vida construida a lo largo de generaciones.

El marco de reflexión, de acción y de política pública de los Acuerdos de La Habana ha sido clave en el accionar de la institucionalidad rural y agraria del país. En particular, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se ha enfocado, desde su creación en el año 2015, en ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural a partir del acceso equitativo a la tierra y la seguridad jurídica sobre ella, garantizando el uso adecuado de acuerdo con su función social y ambiental. Los esfuerzos de la ANT son un aporte importante a la estrategia de transformación estructural del campo colombiano, descrita en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, incluyendo el enfoque de construcción de paz, restitución de tierras, reducción de la pobreza y construcción de estrategias de desarrollo rural sostenible.

En este marco, el presente documento expone los resultados del convenio de cooperación FAO-ANT (UTF/COL/077/COL) que corresponde a una evaluación intermedia de las seis Zonas de Reserva Campesina constituidas[2], con la participación activa de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y de las diferentes entidades con competencias. La evaluación tiene como objetivo principal generar procesos de aprendizaje y de fortalecimiento de la figura de ZRC en el marco de la ley 160 de 1994, en torno a: (1) las experiencias regionales de gobernanza territorial y desarrollo sostenible en las ZRC, (2) la articulación y capacidad institucional pública y de las organizaciones sociales, incluyendo

2 A la fecha: Guaviare (San José del Guaviare, El Retorno y Calamar), Cabrera (Cundinamarca), El Pato-Balsillas (San Vicente, Caquetá), Sur de Bolívar (Morales y Arenal), Valle del río Cimitarra (Yondó y Remedios en Antioquia, Cantagallo y San Pablo en sur de Bolívar), Perla Amazónica (Puerto Asís, Putumayo).

aspectos generales y aspectos de formalización de la propiedad, (3) el análisis de la aplicación de la normatividad, y (4) la identificación de desarrollos productivos y experiencias sostenibles. Igualmente, este documento es un aporte a la implementación de las DVGT en Colombia a través de la figura de ZRC como herramienta estratégica para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y la gestión sostenible de los territorios rurales.

La estructura de este informe incluye como primer capítulo esta introducción, en el segundo capítulo se presentan los antecedentes históricos con un énfasis en la segunda mitad del siglo XX, que permiten entender los procesos que explican la creación de la figura de ZRC en 1994. El tercer capítulo describe el marco conceptual y metodológico que guío el análisis de la figura en los aspectos institucionales, organizativos, normativos – destacándose los conceptos de espacio, poder, acción colectiva y territorio – y en lo productivo-ambiental – con un enfoque de agroecología, sostenibilidad y resiliencia socioecológica. La evaluación, en búsqueda de aportar un análisis integral y holístico acorde a las DVGT, se orientó con una perspectiva de análisis de Gobernanza y Sistemas Socio-Ecológicos que permite considerar las interacciones entre distintos elementos que componen un territorio como son los actores, las iniciativas y acciones, los ecosistemas y recursos naturales, y las experiencias que surgen de esas relaciones y que permiten dar cuenta de los retos, las potencialidades y las oportunidades de mejora.

El cuarto capítulo es el primer resultado de la presente evaluación de ZRC. Describe el marco jurídico e institucional, y revisa los antecedentes y el marco normativo actual de la figura de ZRC definido en la ley 160 de 1994. Se destacan los antecedentes normativos y el recorrido histórico de la figura, resultado de las reivindicaciones campesinas, de su relación estrecha con los territorios y de sus propuestas de desarrollo rural sostenible para las zonas de colonización y la ruralidad colombiana. También da cuenta de la relación entre la figura de ZRC y los principios de las DVGT, destacando su complementariedad en el marco de su implementación en Colombia.

En el quinto capítulo, se describen los resultados del análisis de los principales retos identificados respecto a la figura y su implementación en los territorios en relación con las capacidades institucionales y organizativas, la aplicación de la normatividad, y los desarrollos productivos sostenibles. En estos mismos criterios, en el sexto capítulo se describen experiencias significativas identificadas en las ZRC constituidas, que dan luces sobre posibles líneas de solución a los desafíos en el fortalecimiento de la figura (sexto capítulo). Estas experiencias se analizan a partir de casos específicos que responden transversalmente a los criterios de evaluación, agrupados en temáticas comunes que dan cuenta de potencialidades de las ZRC.

Finalmente, el último capítulo del documento cierra con una serie de conclusiones y recomendaciones con base en los resultados, enfocadas en propuestas de fortalecimiento y aprendizaje en torno a la figura y su rol central en el desarrollo rural territorial y sostenible y en la aplicación de las DVGT en Colombia.

Foto: © FAO/ María J Cadavid.
Perla Amazónica, Puerto Asís, Putumayo

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTÓRICO

En este capítulo, se hace un análisis de los antecedentes históricos que explican la creación de la figura de ZRC, realizado a partir de una revisión de información secundaria que recoge distintos análisis de los procesos agrarios en Colombia y de hitos con un énfasis en la primera mitad del siglo XX. Igualmente, describe someramente la figura de ZRC creada en el marco de la ley 160 de 1994 y menciona los territorios en los que se ha constituido hasta la actualidad. La revisión documental que sustenta este capítulo corresponde a miradas críticas y reflexivas desde la academia, las organizaciones sociales y las instituciones.

1.1 DEL PERIODO COLONIAL A LOS INICIOS DEL SIGLO XX

La figura de ZRC puede considerarse heredera de una multiplicidad de luchas agrarias en lo que hoy es el territorio colombiano, remontándose hasta el periodo colonial y llegando hasta la década de los años ochenta del silgo XX. De acuerdo con el profesor Darío Fajardo[3], los primeros antecedentes se remontan al periodo colonial, cuando comunidades indias, mestizas, cimarronas y blancas pobres conformaron territorios independientes de la administración española, o "rochelas" como las ha denominado Herrera (citado en Fajardo, (2014)). El autor afirma que estos "asentamientos autónomos" tuvieron continuidad a lo largo del siglo XIX y comienzos de siglo XX con los palenques cimarrones y núcleos campesinos en las fronteras de las haciendas.

En las primeras décadas del siglo XX, el Estado impulsó políticas de estímulo a la mediana propiedad a partir de la negociación con los grandes propietarios a quienes ofrecía inversiones, principalmente en vías, a cambio de permitir la conformación de asentamientos campesinos, que dieron paso al establecimiento de colonias agrícolas y que generaron fuertes tensiones entre colonos y hacendados[4].

En ese sentido, además de las organizaciones campesinas que ya existían en los años veinte, para 1928 se formaron el Partido Agrario Nacional dirigido por el líder campesino Erasmo Valencia[5], la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria fundada por Jorge Eliécer Gaitán[6] y el Partido Socialista Revolucionario del cual surgieron dirigentes que conformaron más tarde el Partido Comunista de Colombia y las ligas campesinas se extendieron a otras regiones del país, como los departamentos del Tolima, norte del Valle, Santander, Norte de Santander y

3 El profesor Fajardo es uno de los principales investigadores e impulsores de la figura de ZRC desde sus inicios. Por ello, es la principal referencia para conocer los antecedentes que motivaron su creación.

4 Fajardo (2014) plantea que los conflictos agrarios de principios del siglo XX, impulsaron movimientos campesinos resultantes en la creación de "espacios de comunidad" organizados, tales como los llamados "baluartes".

5 Quien tuvo gran influencia en el proceso político de la ZRC de Cabrera y el movimiento campesino en la región del Sumapaz, al sur de Bogotá.

6 Jorge Eliécer Gaitán fue un líder político liberal, candidato a la Presidencia de la República asesinado el 9 de abril de 1948 en Bogotá. Su muerte marcó el inició de un periodo de fuerte inestabilidad política y social en el país, conocido como "La Violencia", que duró aproximadamente 10 años. Ese periodo se considera el inicio del conflicto armado interno, que vio nacer movimientos guerrilleros como el de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC.

Bolívar. Entre los años 1930 y 1935 principalmente varias de ellas comenzaron a registrarse como "sindicatos" con personería jurídica a lo largo de los años 30 (Múnera, 1998).

Como menciona Legrand (2016), hacia la década de los treinta, los campesinos organizados, muchos de ellos bajo el nombre de colonos, realizaron distintas acciones para el reclamo y usaron formas directas de lucha, como la ocupación de grandes propiedades en zonas de frontera, que incidieron en que los conflictos agrarios se transformaran y el asunto de los terrenos baldíos y los debates sobre el problema agrario se convirtieron en un problema político de alcance nacional en la década de los treinta[7]. De este modo, el centro del debate giró alrededor de la expropiación, con o sin indemnización, sobre tierras públicas en poder de particulares, la prescripción extintiva del dominio sobre la tierra no cultivada y el papel del trabajo de la persona humana, como garante del derecho a la tierra (Mondragón, 2002).

Jorge Eliécer Gaitán presentó en 1931 un proyecto de ley de reforma agraria, que exigía la abolición del latifundio, la expropiación sin indemnización por el Estado de las tierras no cultivadas para ser repartidas a la población que pudiera trabajarlas, principalmente a través de cooperativas productivas apoyadas por el sector público. El proyecto incluía la posibilidad de entrega gratuita de tierras a los colonos que hubieran cultivado por más de cinco años sin intervención del presunto dueño durante este tiempo, así como la limitación de la propiedad de la tierra a una extensión de mil hectáreas en articulación con las regiones, y la revisión general de los títulos de propiedad rural. Con excepción del límite de la propiedad, este programa fue tenido en cuenta en la aprobación de la ley 200 de 1936 bajo la figura de la extinción del dominio de las tierras no explotadas (Mondragón, 2002).

1.2 LA DÉCADA DE LOS AÑOS 50 Y 60

Posteriormente, durante el periodo de La Violencia en los años cincuenta, la presencia del Estado se vio no sólo obstaculizada en su avance, sino menguada considerablemente, por lo que los campesinos dejaron de contar con éste como interlocutor y surgieron formas autónomas como zonas de autodefensa campesina para defenderse de la guerra en algunas regiones de la cordillera central como Marquetalia, Riochiquito y Sumapaz, dando paso con ello a una nueva figura de territorialidad campesina, como lo ha mencionado Darío Fajardo (citado en FAO (2017)). En ese periodo, las organizaciones campesinas fueron desapareciendo por causa de la violencia política que se generalizó en todo el territorio nacional. Sólo en regiones como el Sumapaz, luego de un largo enfrentamiento

7 Al respecto Legrand (2016) menciona que "aunque los movimientos de colonos no lograron tener una influencia política duradera, si tuvieron una repercusión en la vida nacional en la medida en que los conflictos por baldíos "obligaron al gobierno a definir el significado de propiedad privada en lo que concierne a la tenencia de la tierra y a participar directamente en la estructuración de las relaciones sociales en el campo." (p. 11)

armado que, con cortos intervalos, se prolongó hasta mediados de los años sesenta, las guerrillas liberales y comunistas lograron imponer una redistribución de la tierra favorable a los campesinos. En el resto del país, el conflicto bipartidista implicó la extensión del capitalismo agrario o el fortalecimiento de las relaciones de producción heredadas de las haciendas. Para el año 1960 sólo seguían en actividad 89 de las 567 asociaciones campesinas (ligas y sindicatos agrarios) formadas entre la década del veinte y del cuarenta (Múnera, 1998).

Después de las negociaciones de paz que se llevaron a cabo entre los movimientos campesinos con el Gobierno Nacional tras el fin del gobierno del General Rojas Pinilla, se mantuvo un panorama de alta conflictividad en el cual, de acuerdo con Cadavid (2014, pág. 27) "una parte del movimiento agrario fortaleció sus alianzas con los partidos Comunista y Liberal, y transitó nuevamente hacia la organización campesina civil, luchando contra la dictadura sin necesidad de recurrir a las armas" mientras que otra parte del "movimiento agrario decidió continuar con la lucha armada, y en 1956, en la región de Guayabero, se unen distintas fuerzas campesinas, fortaleciendo las guerrillas del sur del Tolima, que se constituyeron en importantes grupos insurgentes todavía presentes en el contexto político y de conflicto armado del país" como lo ha señalado Londoño (citado en Cadavid y Uribe (2016, pág. 34)).

En el año 1957 fue expedido el decreto legislativo 290 que autorizaba el desalojo masivo de arrendatarios, aparceros, colonos y ocupantes campesinos de tierras. Lo anterior para prevenir la aplicación de la ley 200 de 1936, sobre el régimen de tierras, aplazada para el año 1957 por la ley 100 de 1944, que reforma dicho régimen. Tres años más tarde, el presidente Alberto Lleras solicitó un préstamo de 100 millones de dólares para implementar una política agraria cuyos ejes serían la colonización de baldíos, la construcción de carreteras y viviendas, y los créditos rurales (Mondragón, 2002).

El profundo deterioro social resultante de la violencia de los años cincuenta y las presiones del gobierno estadounidense para evitar la influencia de la revolución cubana condujeron a la expedición de la ley 135 de 1961. Mediante esa ley se reglamentó una Reforma Social Agraria dirigida a presionar a los grandes propietarios rurales para modernizar las explotaciones agrícolas y motivar un uso más adecuado de sus suelos, incluyendo mecanismos de extinción de dominio o de expropiación. Con ello, se intentaba articular los programas de reforma agraria a las políticas de aumento y apoyo a la producción agrícola y en general a la modernización y desarrollo capitalista de la agricultura, vinculando programas de adecuación de tierras, crédito y asistencia técnica a los pequeños productores (Mondragón, 2002).

De acuerdo con Ferro y Tobón (2011, pág. 9) el periodo que se sitúa entre los años cincuenta y sesenta, con el proceso de la desmovilización y la entrega de armas de las guerrillas del Llano, así como la posterior venta de tierras y el desplazamiento de los campesinos hacia la zona de La Macarena, evidencia otro

antecedente de la figura de ZRC: las estrategias de los campesinos para "detener la compra de las mejoras por parte de los comerciantes e inversionistas, lograr mayores niveles de estabilidad de la economía campesina y detener los procesos de deforestación de la selva."

En la década de los sesenta, la dinámica general del conflicto y sus expresiones regionales se evidenciaron en los alcances de la ley 135 de 1961 y la ley 1ª de 1968 de reforma agraria que de acuerdo con Reyes implicó "un proceso estratégico liderado por el Estado, que eleva los niveles de confrontación entre campesinos y propietarios y se dirige a transformar las condiciones de acceso a los recursos para equilibrar la estructura social global del país (Reyes, 1987).

En principio, el INCORA[8] tuvo bajo su responsabilidad todo el proceso de Reforma Agraria incluyendo, además de la adquisición, redistribución y formalización de la tierra, las acciones complementarias de desarrollo como el otorgamiento de crédito, asistencia técnica, la construcción de infraestructura física y social, la adecuación de tierras, la capacitación y el acompañamiento en la gestión empresarial y de comercialización. Esas acciones representaron un esfuerzo serio del Estado colombiano de modernización involucrando a productores de economía campesina con acceso a crédito, proyectos de planificación y de introducción de cambios tecnológicos (Cardoza G. , 2004).

Este proceso de reforma agraria tuvo un lento despegue entre los años 1962-1966, periodo en que se hizo énfasis en obras de infraestructura y construcción de distritos de riego a la par con en el diseño de la estructura institucional. Las principales acciones se concentraron en la colonización dirigida en zonas fuera de la frontera agrícola. Para el año 1967 se había construido 25 distritos de riego, estimulando la adecuación de las tierras en cerca de 200.000 hectáreas (Cardoza G. , 2004). Dicho periodo generó importantes resultados en términos de reforma, con aportes en tecnificación, estímulos a la producción nacional de materias primas y alimentos y a la generación de empleo familiar y extra predial.

1.3 LA DÉCADA DE LOS 70 Y 80

Un hito histórico durante el proceso de reforma agraria tuvo lugar el 21 de febrero de 1971, cuando se dio inicio a la primera ola de recuperaciones de tierras en todo el país, con el respaldo del comité ejecutivo de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, que llegaron a 316 tomas en 13 departamentos con participación de 16.000 familias para finales de ese mes. Estas acciones y movilizaciones masivas, llevaron a que varios propietarios se vieran forzados a ofrecer en venta los predios al INCORA (Múnera, 1998).

Este intento de reforma agraria fue detenido con el llamado "Pacto de Chicoral",

8 El Instituto Colombiano de Reforma Agraria, creado por la Ley 135 de 1961 de reforma agraria, se encargaba, entre otros, del fomento a una política de redistribución mediante la adquisición de predios y la expropiación para fomentar el uso adecuado de la tierra y frenar su concentración (Vega, y otros, 2017, pág. 45).

resultado de la confluencia de intereses de sectores ligados a la gran propiedad, representantes de los gremios empresariales del sector agropecuario y los partidos tradicionales, junto con los principales funcionarios encargados de la política agraria, que limitaron la discusión de la situación del campo colombiano a propuestas de contratos de aparcería y colonización en zonas de frontera agrícola (Machado, 2009). Este pacto anticipó el fin de los esfuerzos redistributivos de la reforma agraria de la década del sesenta, los esfuerzos remanentes de reforma agraria, tales como la "colonización dirigida"[9] liderada por el INCORA, tuvieron en general poco apoyo político y social, y se propició un mayor énfasis en la productividad de los latifundios y se complejizaron los procesos de compra, expropiación y adquisición de tierras (Mondragón, 2002).

Con la expedición de la ley 4ª de 1973 se oficializó el desmonte de la reforma agraria iniciada por Lleras Restrepo. Esta norma flexibilizó las condiciones para que los predios fueran considerados como adecuadamente explotados, lo que imposibilitó una política redistributiva y de transformación de la estructura de la tenencia de la tierra.

A mediados de los años setenta, en correspondencia con la visión plasmada en el Plan de Desarrollo de las "Cuatro Estrategias" patrocinado por el Banco Mundial, tomó fuerza el programa de Desarrollo Rural Integrado como una propuesta alternativa a la reforma agraria que transformó la comprensión del problema de la tierra en Colombia, re-orientando la acción del INCORA hacia la titulación de baldíos en zonas de colonización en vez de la adjudicación de tierras o de su redistribución dentro de la frontera agrícola.

A partir de 1983 entró en vigencia la ley 35 de 1982, ley de amnistía que contó con el apoyo de los partidos tradicionales y de las clases dirigentes del país. Con el decreto reglamentario 3287 de 1982, el gobierno amplió los beneficios de los programas de rehabilitación a los habitantes de las zonas afectadas por los enfrentamientos armados o acciones subversivas y el artículo 3º de dicha ley facultó al INCORA para dotar de tierras a la población víctima de esas acciones mientras que la adquisición de tierras se posibilitó con el decreto ley 222 de 1983, que permitió la negociación directa con los propietarios con base en el avaluó comercial fijado por Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para los inmuebles.

Esta ley respondió a una coyuntura dominada por la intensificación del conflicto armado en el país y las estrategias del Estado para neutralizar la creciente inconformidad de los sectores rurales.

La lucha contra la pobreza absoluta se convirtió en la estrategia central de los planes asistenciales del gobierno, junto con la recuperación de la presencia institucional en las zonas de colonización con la transferencia de la toma de decisiones a los gobiernos locales.

9 La "colonización dirigida" buscaba determinar nuevos centros poblacionales y generar una adecuada explotación de tierras, el cierre de frontera agrícola y la dotación de bienes públicos en las zonas de colonización.

La ley 35 de 1982 enfocó las acciones del INCORA en las zonas de violencia a través del Plan Nacional de Rehabilitación, posibilitando que esta entidad adquiriera predios a partir de los avalúos comerciales. En consecuencia, se generó una sobreoferta de predios dado que, en muchos casos, los precios de compra de tierras fueron superiores a los promedios de la región lo que incidió en que se redujeran las pocas expropiaciones por parte el Instituto, hasta prácticamente ser eliminadas a partir de 1986.

En la década de los años ochenta tomó fuerza el narcotráfico como factor de violencia, expulsando a miles de agricultores de sus tierras.

Este fenómeno originó una importante compra de tierras de gran tamaño en el país, mediante mecanismos de despojo al campesinado y la adquisición de medianas y grandes propiedades rurales. En este contexto se negoció y se expidió la ley 30 de 1988 que propició una especialización del proceso agrario otorgando una mayor responsabilidad a los organismos públicos en la ejecución de acciones complementarias a partir de la coordinación institucional junto con una mayor participación de las organizaciones campesinas. En el debate en torno a dicha ley, el gobierno y los gremios reivindicaron un enfoque de desarrollo empresarial aplicado a las zonas de ampliación de la frontera mediante la titulación de tierras a empresas y el mejoramiento de las condiciones de pago a los dueños de las tierras como un incentivo para mejorar la oferta.

Por otro lado, se dieron procesos organizativos de campesinos colonos que plantearon propuestas concretas de estabilización de las zonas de frontera (Fajardo D. , 2010; Ordóñez, 2012). Este fue el caso de la movilización cocalera entre 1985 y 1987 en la región suroccidental del departamento del Meta y noroccidental del departamento del Guaviare,[10] en la cual la organización campesina elaboró una propuesta de estabilización de la frontera, titulación de tierras, asistencia técnica productiva y un modelo de ordenamiento territorial y manejo sostenible basado en la armonización de la actividad agrícola con la protección de los ecosistemas (Fajardo D. , 2010; Ordóñez, 2012; Méndez Y. , 2011).

Las marchas campesinas y paros agrarios de finales de los años ochenta en el Caquetá, Sur de Bolívar, Putumayo, Cauca y Guaviare, y las movilizaciones que se dieron a mediados de la década siguiente son consideradas el antecedente más cercano a la puesta en marcha de las ZRC en Colombia, como una propuesta que surgió desde las comunidades campesinas. Este es el caso del proyecto pionero de la Reserva Campesina de Tomachipán en el Guaviare, en el que doce mil campesinos de Alto Inírida, impulsados por la iniciativa de las Juntas de Acción Comunal de la región, declararon la zona que tenía entre sus objetivos buscar alternativas a la

10 Esta movilización surgió a raíz de la caída de precios, el aumento de la violencia ligada al narcotráfico y la situación de pobreza en la región. Esta situación resultó en la toma de la Serranía de la Macarena y las negociaciones que se dieron entre los campesinos y el Gobierno, que respondieron tanto a las necesidades del campesinado de mejorar sus condiciones de vida, legalizar su ocupación y frenar la expansión del latifundio, como a las necesidades del Gobierno de controlar la colonización en las zonas protegidas de la Serranía de la Macarena y el crecimiento de los cultivos de uso ilícito (Fajardo D. , 2010)

política de erradicación de los cultivos de uso ilícito del Gobierno Nacional, así como plantear propuestas sobre temas productivos, servicios públicos y autonomía en el manejo de recursos económicos. (Arévalo, 2011, pág. 39).

1.4 LA DÉCADA DE LOS 90

Los procesos de organización y movilización campesina en la década de los noventa y la Constitución de 1991, dieron un reconocimiento político y jurídico a pueblos y comunidades étnicas y permitieron avanzar en la definición de un marco jurídico-institucional para el reconocimiento de sus territorialidades, que, de acuerdo con Cadavid (2014) evidencian la importancia que tomaron nuevamente los asuntos agrarios, étnicos, rurales y del territorio, así como el papel de los movimientos campesinos en la agenda pública nacional y global.

Estos elementos se desarrollaron en el marco de la reconfiguración mundial del modelo económico y su énfasis en una re-primarización de la economía que requirió la inclusión de cada vez más territorios a las lógicas de acumulación e inversión, situación que obtuvo como respuesta la dinamización de procesos organizativos y de movilización social rural.

Por otro lado, el narcotráfico entró a jugar un papel fundamental en la agudización de los problemas agrarios en el país a finales del siglo XX, lo que detonó grandes movilizaciones campesinas en reacción a las graves afectaciones de esta población como resultado de la aplicación de políticas dirigidas contra las drogas ilícitas, en favor de las fumigaciones y las restricciones sobre los insumos.

Las marchas campesinas que se desarrollaron a mediados de los años noventa en el sur de Bolívar, Meta, Caquetá y Guaviare, exigieron al Estado que cumpliera con la provisión de bienes y el reconocimiento de los derechos de los colonos, así como con la implementación y consolidación de las ZRC, lo que posteriormente llevó a su reglamentación y al desarrollo del Proyecto Piloto de las Zonas de Reserva Campesina (PPZRC – ver anexo) (Fajardo, citado en FAO (2017)).

De acuerdo con los elementos mencionados es posible plantear, siguiendo a Legrand (2016), que las dinámicas del conflicto por la tierra y el territorio desde mediados del siglo XIX dan cuenta de una sociedad rural en movimiento, influenciada por la expansión agraria y por los procesos de colonización, en donde el patrón altamente inequitativo de distribución de la tierra ha facilitado la apropiación del valor del suelo y su control monopólico, generando patrones de colonización en una frontera agraria abierta "que se vuelve escape a los conflictos por la expulsión de población y reservorio para la explotación de recursos naturales" (Fajardo D., 2010). En ese sentido, los procesos de colonización se han dado en el país "como mecanismo privilegiado de contención o sustitución de verdaderas políticas de reforma agraria" en los cuales el Estado ha privilegiado la ampliación de la frontera agrícola como política de resolución de los conflictos agrarios desde los años treinta (Fajardo y Sepúlveda, 1995, pág. 105). A ello se le suma

que los derechos de propiedad se han construido históricamente "basados en la ampliación sucesiva de la frontera agraria, el despojo que combinó herramientas jurídicas, violentas y coercitivas, y el sistema de incentivos que garantizó el despojo" manteniendo la desigualdad y la inestabilidad de los derechos de propiedad, como lo ha planteado Francisco Gutiérrez Sanín (citado en (Legrand, 2016)).

Las zonas de frontera se han configurado históricamente como espacios de conflicto por el control de la tierra, moldeadas por las políticas agrarias y por los vaivenes de los mercados internacionales que fomentan el cultivo de productos exportables, así como espacios de recepción de pequeños campesinos que huyen de la violencia o que se ven enfrentados a la expansión muchas veces violenta de la gran propiedad y obligados a convertirse en jornaleros sin tierra (Fajardo D. , 2010; Hurtado, 2000). En ese sentido no existe una frontera democrática, pues la abundancia de tierras baratas "no conduce a su distribución más equitativa ni a una estructura social más libre en la mayoría de las fronteras" sino que fortalece a la agricultura comercial a gran escala y a la ganadería extensiva, privilegiando a la hacienda empresarial que prima sobre la economía campesina (Legrand, 2016, pág. 259).

Este contexto histórico da cuenta de la importancia del proceso de consolidación de las ZRC y de sus antecedentes inmediatos, en el marco de los cuales se conforman diversas organizaciones campesinas claves para el proceso. Además, es fundamental tener en cuenta que para comprender la figura de ZRC, no sólo deben considerarse las características comunes que posibilitan la cohesión al interior del movimiento social, sino que deben reconocerse las trayectorias particulares y las experiencias múltiples de cada proceso.

Lo anterior entendiendo que, como plantea Estrada (2013, pág. 41):

> las zonas son, en ese sentido, constructos histórico-territoriales concretos, que se expresan en las organizaciones representativas de los colonos y campesinos de cada una de ellas. Estas organizaciones, así como los procesos sociales que ellas lideran, y el movimiento campesino en general, le imprimen un sello particular a cada zona...

...han transformado y enriquecido sus reivindicaciones que incluyen, desde procesos de reforma agraria, apoyo técnico y financiero, necesidad de mecanismos de protección y garantía del derecho a la vida, hasta la defensa del territorio y la territorialidad campesina; pasando así de aspiraciones meramente sectoriales a otras que de manera complementaria abordan elementos de carácter socio-territorial.

Finalmente, estos antecedentes expresan la manifestación de los conflictos agrarios, la configuración de la frontera agrícola y el proceso histórico de reivindicaciones sociales, étnicas y rurales en Colombia. En palabras de Fajardo (2010), las ZRC son una estrategia productiva y ambiental, y un "reconocimiento estatal a la existencia de comunidades organizadas de colonos" entendidas como interlocutoras en los procesos de estabilización de la frontera agrícola.

1.5 CREACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LA FIGURA DE ZRC

La reglamentación de la figura de ZRC inició con el proyecto de ley para la construcción del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (SNRA). Así quedó consignado en la Gaceta del Congreso de agosto de 1994 en la cual, los Ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente incluyeron la creación de ZRC "para regular y ordenar la adjudicación de baldíos y evitar la concentración de la propiedad, para fomentar la pequeña propiedad campesina y crear condiciones de desarrollo y consolidación de la economía campesina de los colonos." (Cardoza G., 2015, pág. 4) Este proyecto, junto con las propuestas surgidas del realinderamiento del Parque Nacional Natural Serranía de la Macarena para la zonificación de conservación y producción, se reflejaron en el capítulo XIII de la ley 160 de 1994 referente a las ZRC (Fajardo D. , 2010). Así mismo, el capítulo II creó los subsistemas de reforma agraria que permitirían ejecutar los programas relacionados.

Por otro lado, las mencionadas marchas campesinas y cocaleras entre 1994 y 1996 demandaban la creación de ZRC en el Putumayo, Caquetá, Sur de Bolívar y Guaviare. Estas movilizaciones abrieron espacios de negociación con el Ministerio de Agricultura, en cabeza de José Antonio Ocampo, en las que la mediación y el apoyo de los investigadores Alfredo Molano, Darío Fajardo y del Instituto Sinchi, jugaron un papel primordial (Ordóñez, 2012, pág. 22; Cardoza G. , 2015, pág. 5). Ese proceso resultó en concertaciones y compromisos para la constitución de ZRC y, posteriormente, en la reglamentación de la figura a través del decreto 1777 de 1996 y el acuerdo 024 del mismo año por parte de la Junta Directiva del INCORA y en el Ministerio de Agricultura liderado por la Ministra Cecilia López Montaño (Méndez Y. , Zona de Reserva Campesina, un instrumento de la política de tierras en clave de reforma agraria, 2011; Cardoza G. , 2015; Fajardo D. , 2010; Ordóñez, 2012; Osejo, 2012). Los contenidos de estas reglamentaciones se detallan en el marco jurídico e institucional más adelante.

A lo anterior se suman los resultados de los estudios de la Corporación Araracuara (hoy Instituto Sinchi) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi sobre los potenciales agrícolas y de estabilización de la frontera en el río Guaviare, y del potencial de conectividad con el alto y bajo Ariari en el Meta, que abrieron la posibilidad de una mirada a las ZRC como una estrategia de producción sostenible de alimentos y de gestión de la frontera hacia la Amazonía colombiana (Fajardo D., 2010).

Sin embargo, la implementación y reglamentación de la figura tuvo varias dificultades, tanto por falta de recursos como por la oposición de sectores gremiales y élites políticas locales, así como por el despliegue de hechos violentos, especialmente en los departamentos del Meta y del Guaviare (Fajardo D., 2010). De este modo, la normativa emergente generó rechazos por parte de gremios agropecuarios como la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN) (Cardoza G., 2015; Fajardo

D., 2010), quienes concebían la figura desde una interpretación "restringida" que "otorga un tratamiento singular al tema de las ZRC, en el cual, por razones elementales de organización y con criterios técnico-jurídicos precisos, está circunscrito a un capítulo especial, referido al ordenamiento de la propiedad territorial en zonas que ameritan una intervención muy particular dadas sus características socio-ambientales."[11]

La interpretación ampliada de la figura de ZRC planteada por el Instituto Sinchi y Alfredo Molano, recogida por el decreto 1777 de 1996, concebía a dicha figura como una estrategia de ordenamiento territorial aplicable a cualquier parte del territorio nacional con protagonismo de sistemas de economía campesina, y no sólo a las zonas de frontera agraria, colonización y predominio de baldíos[12].

Las ZRC se perfilaron como una estrategia potencial de "desarrollo rural sostenible e incluyente (…) que rescate la diversidad territorial étnica y cultural en torno al ordenamiento productivo, social y ambiental de la propiedad y que valore las potencialidades y las formas autogestionarias de organización de las comunidades rurales en los diferentes territorios" (Cardoza G. , 2015, pág. 2). Así mismo, para el investigador Álvaro Balcázar, la figura representa un camino potencial para el ordenamiento productivo, ambiental y social del territorio (Mesa de Diálogo sobre ZRC, FAO-ANT 2017). No obstante, debe sustentarse en la "garantía del Estado de Derecho" y en "una alta cohesión social", partiendo de las iniciativas de los habitantes en los territorios y no desde actores externos, evitando llegar a un "comunitarismo extremo" (según Álvaro Balcázar, Mesa de Diálogo sobre ZRC, FAO-ANT 2017).

El Mapa 1, en la página siguiente, presenta las ZRC constituidas hasta la actualidad.

La presente evaluación se centra en estas seis ZRC constituidas[13]. A continuación, se describe el marco conceptual y metodológico que guía el ejercicio eva-

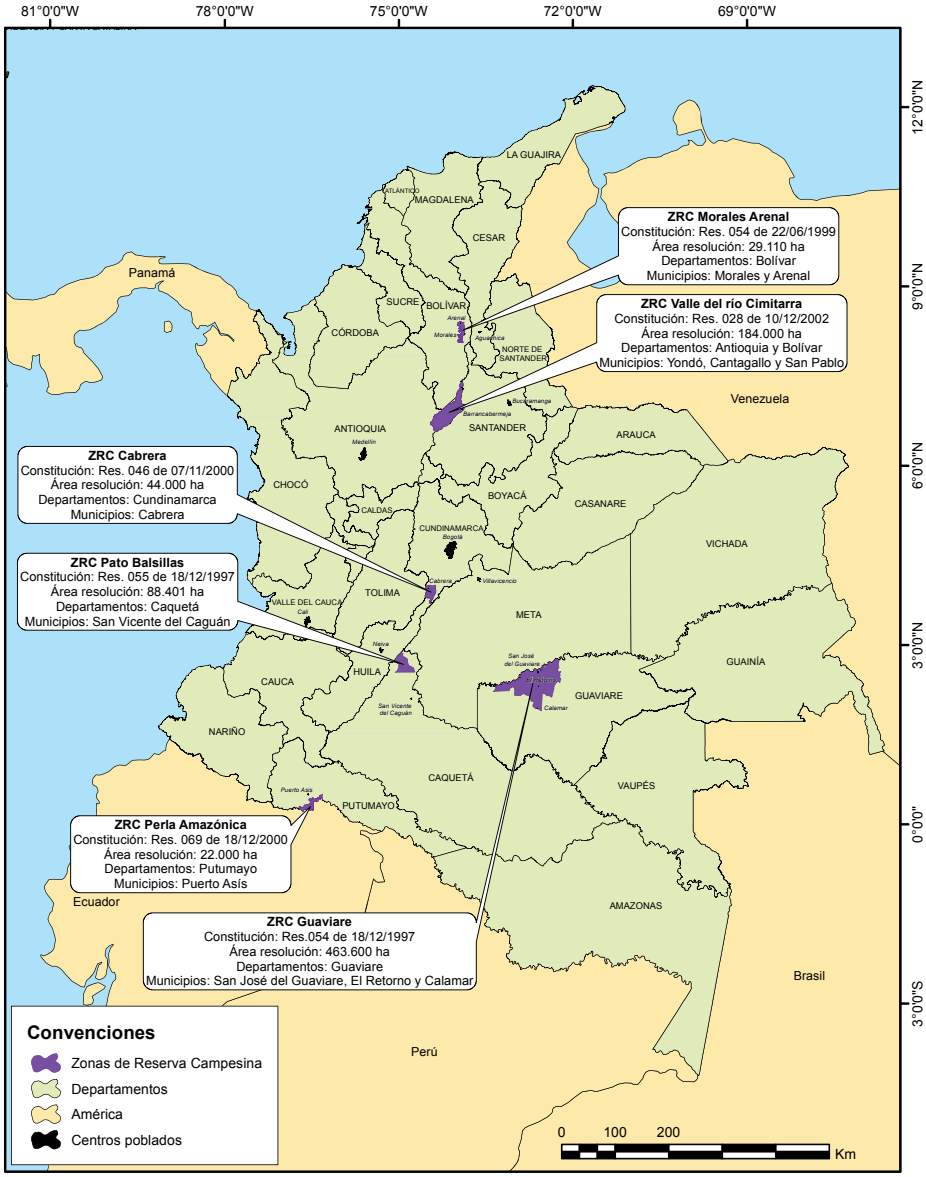
11 Respecto a la postura de la SAC frente a la interpretación "ampliada" de la figura, Gabriel Martínez quien fuera Secretario General de este gremio menciona que ésta "no está sustentada ni en el espíritu del legislador ni en la norma básica (ley 160/94), y por tanto resulta acomodada a ciertos intereses que pretenden, en el fondo, agenciar una suerte de fórmula mágica para limitar, regular y ordenar, de manera indiscriminada, el tamaño de la propiedad territorial a lo largo y ancho del país, haciendo caso omiso a los requerimiento del tamaño y escala productivos óptimos, y a los retos de eficiencia y competitividad que pesan sobre el desarrollo agrario nacional." (Martínez, 1999, pág. 229).

12 Así lo plantean Sepúlveda y Fajardo al mencionar que dicha figura, como factor de ordenamiento del territorio, se da "en cuanto a la distribución jurídica de la propiedad o posesión de la tierra; al uso productivo del suelo en relación con su vocación potencial; a las actividades económicas y sistemas productivos a los problemas de los asentamientos humanos y al relacionamiento con los entes territoriales municipales, departamentales y nacionales" (Fajardo y Sepúlveda, 1995, pág. 108).

13 Sin embargo, en el año 2012 el INCODER inició 7 procesos adicionales de selección, delimitación y constitución de ZRC que en la actualidad no han culminado su aprobación ante Consejo Directivo: ZRC Lozada-Guayabero, Ariari Guejar, Sumapaz, Catatumbo, Perijá y Montes de María (1 y 2). Actualmente la ANT adelanta el trámite de otras 3 ZRC en el Cauca, Valle del Cauca y Cesar. Según ANZORC, existen además 53 ZRC declaradas "de hecho", es decir que, independientemente del avance administrativo de su constitución, han avanzado en procesos de organización mediante acuerdos internos comunitarios. Al respecto la ANT informa que, al 2018, existen 19 solicitudes formalizadas (entrevista ANT, 2018).

MAPA 1.

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA CONSTITUIDAS



Fuente: elaboración propia con base en Incoder, Procedimiento Zonas de Reserva Campesina. Subgerencia de Tierras Rurales, Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo, Equipo Nacional ZRC, 2013. FAO 2018.

luativo, detallando el enfoque general basado en los Sistemas Socio-Ecológicos, y los enfoques de análisis para cada criterio de evaluación. Así mismo, da cuenta del procedimiento metodológico para el levantamiento y análisis de la información que se presenta en los capítulos siguientes. Ese análisis se refleja en un marco jurídico e institucional (Capítulo 3), el estudio de los retos de la figura y de las experiencias significativas (Capítulo 5).

Foto: © **FAO**/Stefan Ortiz.
Valle del Río Cimitarra.

CAPÍTULO 2

MARCO METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL

La evaluación de políticas públicas es un mecanismo mediante el cual se busca fortalecer la gobernanza y generar conocimiento sobre el diseño, el marco lógico, los efectos, resultados e impactos de una política determinada. Se realiza con la participación del conjunto de actores involucrados para generar acciones de mejora en el desempeño. Por lo tanto, se puede entender como un proceso reflexivo permanente sobre la política, de aprendizaje social y de interacción entre múltiples actores. Esto se justifica por la necesidad de hacer más efectivas y plurales las políticas para responder a las necesidades que las motivaron. Las evaluaciones suponen un juicio valorativo con base en criterios acordados (Gasper, 2006).

Al respecto, las DVGT (FAO; CFS, 2012) alientan a los Estados a construir o utilizar plataformas y acciones a nivel local, regional y nacional, para evaluar aspectos de gobernanza de la tenencia en el contexto de la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. Las DVGT se enfocan en procesos de evaluación integradores, participativos, eficaces y sostenibles, que impliquen a todas las partes involucradas en los contextos a evaluar (FAO; CFS, 2012). En este marco se sitúa la presente construcción metodológica de evaluación de la figura de ZRC.

En seguida se describen los lineamientos generales y etapas para el diseño e implementación de la evaluación, con base en los criterios específicos de la misma.

2.1 ESTRUCTURACIÓN DE LA EVALUACIÓN: OBJETIVOS Y ALCANCES

2.1.1 UNA EVALUACIÓN PLURAL, INTERMEDIA Y FORMATIVA

La evaluación de las ZRC en Colombia parte de entender esta figura como un resultado de la interacción de múltiples elementos sociales, culturales, políticos, económicos y ambientales en los territorios. Estas interacciones se relacionan con la conformación histórica de la figura, su formulación legal y su consolidación en los territorios. Por ello, la evaluación se concibe como participativa y plural, para reflejar las diversas miradas que permiten pensar la sostenibilidad desde las iniciativas y experiencias que emergen en las ZRC, lideradas por las poblaciones y organizaciones sociales, las políticas públicas y las aplicaciones normativas en distintos niveles territoriales.

Así mismo, se entiende que las ZRC son parte de una política en ejecución desde su creación en la ley 160 de 1994, con una implementación discontinua a lo largo del tiempo, por lo que esta evaluación no debe verse como un condicionante a la continuidad de los procesos sino por el contrario responde a una necesidad de aprendizaje intermedio para la formulación de recomendaciones de mejora y dinamización en los criterios que se evalúan. Se trata por tanto de un ejercicio

intermedio y no una evaluación final de la figura. Busca entender elementos de la política pública que subyace a las ZRC como herramienta de desarrollo rural, así como aspectos relacionados con las dinámicas territoriales que la figura desencadena.

La evaluación de una política pública puede dirigirse al análisis de la totalidad de su marco, su formulación, su ejecución o sus efectos (Di Virgilio y Solano, 2012, pág. 89); la capacidad y articulación institucional; los niveles de participación y apropiación; las relaciones causales; algunos elementos relacionados con los efectos esperados y el logro de objetivos. Puede corresponder también a una documentación de experiencias para generar aprendizajes sociales y de política, y combinar herramientas de autodiagnóstico a partir de dinámicas reflexivas por parte de los actores (van der Hammen, Frieri, Zamora, y Navarrete, 2012).

Según el PNUD (2009, pág. 163), el diseño de una evaluación requiere definir:

(1) El *propósito*; (2) el *enfoque* (preguntas clave o preguntas-guía); (3) las *fuentes y métodos* para obtener información confiable y relevante; (4) los *procedimientos* para el análisis y la interpretación de la información y resultados; (5) los *estándares* que permiten definir factores de éxito o desafíos, identificar las potencialidades, falencias y necesidades de mejora; (6) la *evidencia* que permite estimar el desempeño y demostrar los productos y resultados.

Para el proceso de evaluación de la figura de ZRC se tendrán en cuenta los siguientes criterios generales que definen su propósito:

Objetivo general: apoyar el proceso de aprendizaje y fortalecimiento de la figura con base en la ley 160 de 1994.

Para lo cual, se analizarán las seis ZRC constituidas en los siguientes criterios de evaluación:

- Identificar experiencias regionales de gobernanza territorial y desarrollo sostenible en ZRC.
- Analizar la articulación y la capacidad institucional pública y organizativa general.
- Analizar la capacidad institucional en procesos de formalización de la propiedad y de acceso a tierras.
- Examinar la aplicación de la normatividad.
- Analizar e identificar desarrollos productivos sostenibles.

Para revisar y delimitar los criterios se proponen los siguientes *objetivos específicos:*

1) Revisar los antecedentes, las evaluaciones previas y los análisis existentes sobre la conformación e implementación ZRC.
2) Realizar un análisis de cada uno de los criterios de evaluación mencionados en las seis ZRC constituidas.
3) Como parte del análisis, elaborar una documentación crítica de experiencias significativas y de las potencialidades para la implementación de la figura.
4) Proponer una lectura de las ZRC que evidencie su vínculo con las DVGT y su implementación en Colombia.
5) Elaborar conclusiones y recomendaciones que apunten a la dinamización de las ZRC en el marco del desarrollo rural con enfoque territorial y como una herramienta útil en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.

El análisis se centrará en las seis ZRC constituidas a la fecha: Calamar, El Retorno, San José del Guaviare (Guaviare), Cabrera (Cundinamarca), El Pato-Balsillas (Caquetá), Morales y Arenal (sur de Bolívar), Valle del río Cimitarra (Antioquia y Bolívar), Perla Amazónica (Putumayo). La evaluación se enfoca en el periodo actual, retomando algunos antecedentes y aspectos históricos, pero centrando el análisis en el presente.

Esta evaluación de la figura de ZRC corresponde a un análisis general que, se espera, promueva líneas de profundización en futuros estudios. Se fundamenta en información primaria y secundaria (ver apartado metodológico más adelante), enfocándose en el estudio de casos y contrastándolos con información disponible para identificar posibles tendencias en los retos, aprendizajes y experiencias significativas. Se trata, por tanto, de un punto de partida que facilita la toma de decisiones de política pública respecto a las ZRC, pero que no constituye una evaluación final de la figura, pues se considera que éste debe ser un proceso continuo para su fortalecimiento.

2.1.2 DEFINICIÓN DEL ENFOQUE: MATRIZ DE EVALUACIÓN

A cada criterio general corresponde una serie de preguntas-guía de evaluación, elaboradas a partir de los antecedentes y de la revisión de información secundaria. Cada criterio de evaluación está asociado a una información relevante que se quiere recolectar (datos y variables) y a los instrumentos para sistematizarla. El resultado es una *matriz de evaluación* que presenta la estructura general con base en la cual se desarrolla la misma (ver anexos - documentos complementarios). Así, cada instrumento permite aproximarse a una respuesta para la pregunta de evaluación correspondiente. Con la información recogida para cada pregunta se elabora un análisis que conlleva a la consolidación de conclusiones y recomendaciones para cada criterio de evaluación. En la Tabla 2 se presentan las principales preguntas-guía de la evaluación por criterio.

TABLA 1
PREGUNTAS-GUÍA DE EVALUACIÓN DE ZRC.

Criterio de evaluación	Pregunta-guía principal
Experiencias de gobernanza y desarrollo sostenible.	¿En qué medida puede afirmarse que las ZRC han generado experiencias de gobernanza y desarrollo sostenible duraderas?
Articulación y capacidad institucional y organizativa en general.	¿Qué características de los procesos institucionales y organizativos de las ZRC aportan elementos explicativos sobre su capacidad de generar resultados e impactos de manera articulada?
Articulación y capacidad institucional y organizativa en términos de titulación y formalización de la propiedad.	¿Qué características de los procesos institucionales de las ZRC aportan elementos explicativos sobre su capacidad de avanzar en la titulación y formalización?
Aplicación de la normatividad.	¿Qué aspectos sociales, económicos, políticos, ambientales han des/favorecido la aplicación de la normatividad en los territorios de las ZRC?
Desarrollos productivos sostenibles.	¿En qué medida los proyectos productivos identificados fomentan un desarrollo local sostenible desde lo sociocultural, económico y ambiental?

Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

El establecimiento de una línea base (situación de referencia o de partida) permite tener puntos de comparación para evaluar el desempeño de la política (Di Virgilio y Solano, 2012, pág. 68) y formular preguntas de evaluación pertinentes. Para efectos de esta evaluación, la línea base se constituye de la revisión de información secundaria a manera de antecedentes y contexto general de la figura presentados en el capítulo anterior, así como la construcción del marco jurídico e institucional que se presenta en el próximo capítulo. También contribuye la consulta a actores académicos, institucionales y de organizaciones sociales alrededor de mesas de diálogo multiactor y mesas interinstitucionales realizadas durante el primer semestre de 2017. La línea base incluye también algunos documentos complementarios: la elaboración de un mapa de actores[14], una línea del tiempo y un recuento histórico de los procesos organizativos representativos de las ZRC.

2.2 ANÁLISIS DE MARCO LÓGICO Y ENFOQUE DE SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS

Para la realización de la evaluación se consideran dos marcos generales de análisis que permiten abordarla metodológicamente: el enfoque del Marco Lógico y el enfoque de *Sistemas Socio-Ecológicos*. En seguida se describen sintéticamente ambos enfoques.

14 Con éste se busca identificar a los actores principales institucionales, académicos, organizativos y sociales, sus aliados estratégicos y sus principales actividades en relación a las ZRC en las que actúan.

2.2.1 ANÁLISIS DE MARCO LÓGICO

El marco lógico de las políticas públicas es una representación lineal del proceso que la caracteriza, entendiendo que éste es dinámico y que continuamente emergen diferentes fenómenos, posibilidades y retos que pueden fortalecer o debilitar los efectos de la política (OCDE, 2010). El Departamento Nacional de Planeación en Colombia utiliza el término "cadena de valor" para resaltar la creación de "valor público" que una política debe crear gracias a su implementación a partir de la formulación de objetivos, actividades y productos (DNP, 2014 (2)). En la Figura 1 se describen los elementos principales que conforman el marco lógico.

FIGURA 1
ESQUEMA DE MARCO LÓGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2014 (2); OCDE, 2010; PNUD, 2009.

A. **Necesidades y contexto:** ¿Qué situación o realidad es la que se quiere transformar? ¿Qué necesidades se busca atender? ¿Cuáles son los factores de riesgo para la política? ¿Cómo se articula la política específica con otras políticas del contexto? ¿Cuál es la situación y necesidades financieras y cómo se garantiza su suficiencia?

B. **Objetivos:** alcances de la política en términos de las situaciones que busca transformar.

C. **Insumos:** describe el marco, mecanismos y herramientas institucionales, legales, organizacionales, financieras, humanas, que permitirán alcanzar los objetivos planteados.

D. **Actividades:** describe las acciones y estrategias que, de la mano de los insumos, permitirán alcanzar los objetivos.

E. **Productos:** son productos concretos y tangibles, resultantes del trabajo planeado en torno a los objetivos, insumos y actividades.

F. **Resultados:** son los efectos de la política, directamente atribuibles (impactos) o indirectamente atribuibles. Estos efectos pueden ser esperados o no,

en la medida en que dentro del proceso de la política puede haber factores externos que influenciaron en los resultados. También pueden ser de corto o de largo plazo. Los resultados indirectamente atribuibles suelen ser de largo plazo.

Los elementos A–D corresponden al trabajo planificado de la política, mientras los elementos E y F son los aspectos esperados de la política. El vínculo entre la planificación y los efectos esperados se basa en aspectos teóricos de lo que produce el cambio o transformación en la realidad que se está atendiendo (PNUD, 2009; Di Virgilio y Solano, 2012), es decir los supuestos y la identificación o interpretación de posibles riesgos de que la política no produzca lo esperado.

En este trabajo, el capítulo de antecedentes históricos de la figura de ZRC, el marco jurídico e institucional, las memorias de la mesa de diálogo multiactor realizada el 31 de marzo de 2017 y la mesa de trabajo interinstitucional realizada el 6 de julio de 2017, permiten establecer los principales elementos del marco lógico de la figura. A su vez, la línea base es un insumo para la formulación de las preguntas-guía de la evaluación.

No obstante, más allá del Marco Lógico, este trabajo busca analizar las ZRC desde los diversos elementos que en ellas interactúan conformando dinámicas territoriales. Por ello, es importante complementar el enfoque a partir de la definición de Sistemas Socio-Ecológicos.

2.2.1 MARCO DE ANÁLISIS DE SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS

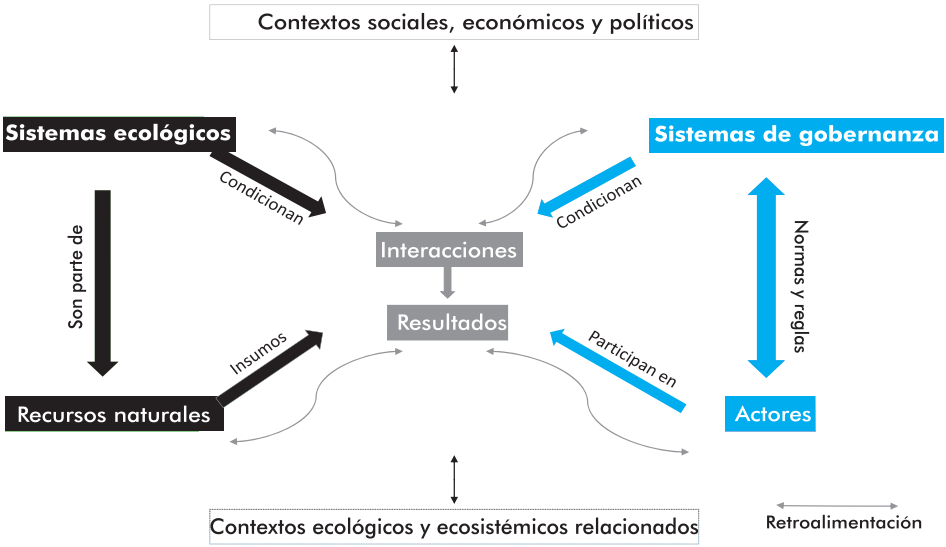
El marco de análisis de los Sistemas Socio-Ecológicos (SSE) permite caracterizar y evaluar los territorios en función de sus elementos constitutivos: sistemas de gobernanza que operan a múltiples escalas, sistemas ecológicos, recursos naturales y actores en el marco de contextos sociales, económicos y políticas amplios. Esa caracterización se centra en sus interacciones más fundamentales y relaciones críticas (Mc Ginnis y Ostrom, 2014), entendiendo que los territorios son sistemas dinámicos de relacionamientos complejos entre actores sociales y elementos biofísicos a distintas escalas temporales y espaciales (Janssen y Ostrom, 2006).

Por lo tanto, los SSE involucran aspectos socioculturales, políticos, económicos y ambientales (Mc Ginnis y Ostrom, 2014; Salas-Zapata, Ríos-Osorio, y Álvarez-Del Castillo, 2012). Al igual que el marco lógico, se trata de una representación esquemática de las realidades complejas de la política pública y de los territorios. Sin embargo, el marco de SSE busca entender las interacciones en una mirada dinámica y territorial, Figura 2. La sostenibilidad de los SSE depende de las interacciones de sus componentes, que generan consecuencias directas en los territorios ligadas, por ejemplo, a las transformaciones del paisaje, la extracción, uso y manejo de los recursos naturales, los sistemas de producción, los conflictos sociales y territoriales, entre otros.

Este marco analítico para la evaluación se fundamenta en la interpretación de las ZRC como SSE para elaborar un análisis integral. Al respecto, las DVGT en su quinto principio abogan por adoptar enfoques "holísticos y sostenibles" que reconozca la "interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración" (FAO; CFS, 2012, pág. 5). El marco de análisis de SSE ayuda a responder a este principio básico de las Directrices.

La información consignada en la línea base ayuda a identificar elementos e interacciones clave que fundamentan las preguntas de evaluación. El marco de análisis de SSE facilita la comunicación entre los aspectos de análisis y los elementos identificados en los territorios, evitando su estudio aislado para aproximarse a una comprensión del sistema como un todo (Mc Ginnis y Ostrom, 2014).

FIGURA 2
ESQUEMA DE ANÁLISIS DE SSE.



Fuente: elaboración propia con base en Mc Ginnis y Ostrom, 2014.

Esta representación permite diseñar la evaluación vinculando las preguntas, los criterios de análisis, las variables, datos e instrumentos con los componentes del SSE que se van a considerar. Igualmente, invita a pensar las trayectorias de las experiencias a destacar, por ejemplo, las relaciones de los desarrollos productivos con los sistemas ecológicos y de gobernanza, o los factores de cambio y adaptación que influencian el comportamiento general del SSE, los vacíos y retos de gobernanza y normatividad, y las diversas interacciones colaborativas (Risvoll, Fedreheim, Sandberg, y Burnsilver, 2014). El marco de SSE también facilita la sistematización, el aprendizaje social y la socialización de los resultados del análisis (Mc Ginnis y Ostrom, 2014).

A partir del esquema de SSE se pueden rastrear las interacciones entre resultados que se quieren destacar, los diversos sistemas de gobernanza implicados, las experiencias significativas y su relación con los sistemas de recursos y actores, los efectos de la normatividad o los resultados positivos que la retroalimentan, entre otros.

En síntesis, el esquema de SSE[15] permite analizar distintos elementos de las ZRC vinculados con los criterios de evaluación de la evaluación y documentación de experiencias, tales como:

- Las características de los componentes del SSE que ayudan a explicar su sostenibilidad.
- Las experiencias significativas y sus interacciones con los distintos componentes.
- Las necesidades de articulación en distintos niveles y, en particular, la articulación de las políticas públicas a las experiencias significativas que se dan en los territorios.
- Las capacidades de respuesta frente a cambios del contexto económico, político, social y ambiental en el que las ZRC están inmersas.

La implementación de este esquema se basa en tres hipótesis fundamentales:

1) La implementación de las ZRC, entendidas como SSE, tiene retos diversos y ha tenido falencias según lo esperado en la normatividad y las motivaciones históricas que impulsaron su creación.
2) Sin embargo, la figura ha motivado dinámicas y experiencias significativas territoriales que dan cuenta de diversas potencialidades en distintos niveles de organización social y sus interacciones con diversos actores del territorio para hacer frente a las necesidades de los habitantes.
3) Esas dinámicas corresponden a propiedades emergentes de las ZRC y dan cuenta de su rol clave en la implementación de las DVGT y de los Acuerdos de Paz y el enfoque de desarrollo rural territorial en Colombia.

La utilización de este marco general de referencia se basa en entender que los territorios, su ordenamiento y manejo, son producidos en interacciones socioecológicas complejas que involucran una diversidad de territorialidades. De acuerdo con Ferro y Herrera (2013, pág. 100) se puede afirmar que "las dinámicas más importantes en la conformación territorial son los procesos

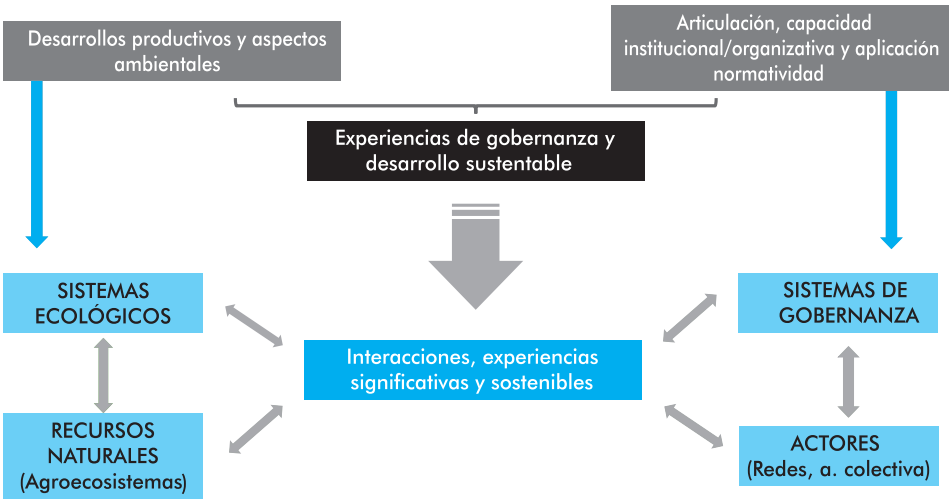
15 El análisis de SSE permite complementar y dar luces sobre ciertos aspectos considerados en los marcos de evaluación de marco lógico en relación al desempeño de la figura: *eficiencia* (capacidad de convertir los insumos en productos – puede evaluarse también la *productividad* en relación al gasto público (Departamento Nacional de Planeación, 2014; PNUD, 2009, pág. 168)); *efectividad* (en qué medida los productos y resultados logran que la política cumpla sus objetivos – puede evaluarse también la relación *costo-efectividad* en relación al gasto público); *calidad y efectividad (sostenibilidad)*, en qué medida los productos y resultados transforman las realidades diagnosticadas, cumplen con las necesidades de la población local y pueden sostenerse o continuarse en el tiempo, lo que incluye la consideración de aspectos sociales, económicos y ambientales.

sociales y las relaciones naturales o ecosistémicas". Por lo tanto, las ZRC son entendidas más allá de una forma de organización político-administrativa del Estado, dado que sus dinámicas involucran "elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros", por lo que la diversidad más que la homogeneidad es la base de su existencia (Fals Borda, 1996 citado en (Ferro y Herrera, 2013, pág. 99)). La comprensión y apropiación de esa diversidad posibilita una gobernabilidad local concertada y dialogada entre los múltiples actores que inciden en los territorios.

2.2.3 DEFINICIÓN DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA SOCIO-ECOLÓGICO

Los criterios de evaluación de la figura de ZRC corresponden, en este trabajo, al análisis de distintos componentes de los territorios entendidos a partir del enfoque de SSE, Figura 3. Por un lado, los criterios de articulación y capacidad institucional y de aplicación de la normatividad se asocian al análisis de los sistemas de gobernanza y los actores y sus interacciones. Por otro lado, el criterio de evaluación de desarrollos productivos sostenibles se asocia al análisis de las dinámicas de manejo de los agroecosistemas bajo un enfoque agroecológico, asociados a recursos naturales como el agua y el suelo, y su relación con los sistemas ecológicos de los territorios. Las experiencias significativas, que se busca caracterizar y visibilizar, corresponden a las interacciones entre estos distintos componentes y sus resultados.

FIGURA 3
RELACIÓN ENTRE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y EL ESQUEMA DE SSE.



Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

Por lo anterior, se proponen las siguientes definiciones de los componentes del SSE para las ZRC, correspondientes a las categorías de análisis centrales para la evaluación:

Experiencias significativas: son dinámicas socio-ecológicas que generan interacciones diferenciadas entre sistemas de gobernanza, actores, agroecosistemas y sistemas ecológicos en los territorios. La caracterización a nivel general de esas experiencias significativas se puede realizar a partir de los siguientes aspectos:

- Legitimidad: que tenga un alto grado de credibilidad en la comunidad que permita intervenir frente a una situación específica en el territorio.
- Trabajo coordinado entre distintos actores - implica dos formas de articulación:

1. Al interior de las comunidades.
2. Con distintos actores que se encuentran en el territorio.

- Replicable: que se pueda multiplicar como buena práctica en otros escenarios, experiencias o territorios.
- Resolución de conflictos: que plantee respuestas rápidas y eficientes a una determinada situación que se presente en el territorio y que brinde soluciones preventivas que eviten que los conflictos puedan escalar. Por ejemplo, en el caso de conflictos ambientales, conflictos relacionados a la propiedad de la tierra, a los mercados agrícolas y sus efectos productivos, o mecanismos de solución tales como la justicia comunitaria, los manuales de convivencia y los comités de conciliación de las Juntas de Acción Comunal (JAC).

Las experiencias significativas son procesos sociales emergentes e innovadores que involucran potencialidades de transformación de las realidades territoriales a partir de la acción colectiva, como se detalla en el marco conceptual institucional y organizativo más adelante.

Actor social: hace referencia a personas, grupos, instituciones u organizaciones que tienen interés en un proyecto o programa. Los actores claves aquellos que pueden influenciar de manera significativa (positiva o negativamente) un proceso o intervención o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma (Tapella, 2007). Adicionalmente, este actor tiene algo que ganar o algo que perder a partir de los resultados de dicho proceso y que afectan o son afectados en alguna medida por el desarrollo de determinadas actividades o que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros (EC-FAO, 2006). Finalmente, debe tenerse en cuenta que el actor social opera siempre con orientaciones, motivos, expectativas, fines, representaciones, valores, dentro de una situación determinada (Ibáñez y Brie, 2001).

Sistemas de gobernanza: hablar de sistemas de gobernanza, según la FAO, implica considerar un conjunto de reglas y procesos formales e informales a través de los

cuales los actores públicos y privados articulan sus intereses y toman decisiones que son elaboradas, implementadas y mantenidas a niveles locales, nacionales, regionales y globales (FAO, 2011). La gobernanza, por tanto, da cuenta de un sistema o estructura de interacciones entre actores, normas o tradiciones e intereses, que determinan cómo el poder es ejercido en un territorio (Plumptre y Graham, 1999; Huffy, 2006) y con ello, cómo se toman las decisiones, a partir de cuáles reglas del juego -formales e informales- y cómo participan los actores implicados o interesados en este proceso. Así, lo fundamental de la gobernanza es que "pone en evidencia una inevitable interconexión entre territorio, ciudadanos, políticas públicas y ética" (Launay, 2005, pág. 98) clave para el presente proceso de análisis en el marco de los SSE.

En los apartados siguientes, marco conceptual institucional-organizativo y en el productivo-ambiental se desarrolla más en detalle el concepto de gobernanza y sus interpretaciones complementarias para cada criterio de evaluación.

***Agroecosistemas**:* este concepto se sitúa en el marco socioecosistémico en la medida en que se enfoca en el estudio de las interacciones socioculturales y ecosistémicas. El agroecosistema es un "conjunto de relaciones e interacciones" entre elementos biofísicos, tales como los suelos, las plantas cultivadas, la biodiversidad, organismos vivos, climas, y grupos humanos en espacios geográficos específicos, incluyendo sus intercambios materiales, simbólicos, sociales, económicos, políticos, que se expresan en distintos contextos territoriales (León Sicard, 2014). Para objeto de este trabajo, el análisis del agroecosistema se abordará a nivel de finca (León Sicard, 2014, pág. 62). El agroecosistema es, por tanto, la materialización de un espacio geográfico con una estructura y una historia propia resultantes de las diversas interacciones, más allá de sus límites biofísicos (Álvarez-Salas, Polanco-Echeverry, y Ríos-Osorio, 2014, pág. 64), por lo que puede entenderse como una expresión de territorialidades ancladas en sistemas socioecológicos. En los agroecosistemas se reflejan estrategias de uso y manejo de recursos naturales asociados a la biodiversidad, al agua y al suelo.

Las implicaciones de estos conceptos para el análisis productivo y ambiental son detalladas en el marco conceptual correspondiente, más adelante.

Sistemas ecológicos o ecosistemas: de acuerdo con la definición proporcionada por la Convención sobre la Diversidad Biológica (Naciones Unidas, 1992, pág. 4), un ecosistema es un "complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente, que interactúan como una unidad funcional". Se trata de sistemas naturales cuyo funcionamiento se expresa a distintas escalas, tales como bosques, humedales, ríos y lagos vistos de manera individual o en redes de complejos ecológicos, tales como los sistemas lacustres, los páramos o las cadenas montañosas. Su dinamismo se caracteriza por estructuras jerárquicas de interrelación, ciclos de estabilidad y cambio, y de reestructuración espacio-temporal (Holling, 2001). Un elemento esencial de la identidad de los ecosistemas es la biodiversidad, entendida como la variabilidad de organismos

vivos dentro de cada especie, entre las especies, y de los ecosistemas y complejos ecológicos en los que están integrados (Naciones Unidas, 1992, pág. 3).

Las características de las interacciones de estos componentes, cada uno resultado de dinámicas propias, definen la *sostenibilidad* general de los SSE, es decir su capacidad de mantener y transformar su estructura y funcionalidad presente sin comprometer su capacidad futura, de acuerdo con las limitaciones dadas por los aspectos ambientales, socioeconómicos, tecnológicos, productivos, de organización social, y las posibilidades de los ecosistemas de absorber los efectos de las acciones humanas (Carrizosa Umaña, 2006)[16].

Para completar las definiciones de las categorías de análisis del enfoque de SSE, seguidamente se detalla el marco conceptual para cada criterio de evaluación. Los conceptos definidos se utilizan de manera transversal en el análisis, ya que la división en criterios de evaluación no significa que la interpretación de los resultados se limite a marcos conceptuales fragmentados.

2.2.4 CONCEPTOS CLAVE EN LO INSTITUCIONAL, LO ORGANIZATIVO Y LO NORMATIVO

Para hablar de las relaciones e interacciones que configuran institucionalmente las ZRC es necesario valerse de una mirada multi-enfoque en la medida en que son múltiples los conceptos y categorías de análisis requeridos para realizar un análisis holístico del fenómeno.

En primer lugar, es fundamental reconocer la necesidad explícita de abordar la relación espacio-poder y con ello comprender los procesos de gobernanza y configuración territorial que allí se tejen. Para esto es fundamental establecer una mirada a los procesos de organización campesina[17] de manera integral, preguntándonos por las relaciones de poder que se estructuran en los diferentes niveles territoriales y la articulación de esto con los fenómenos políticos, económicos y culturales que allí se desarrollan.

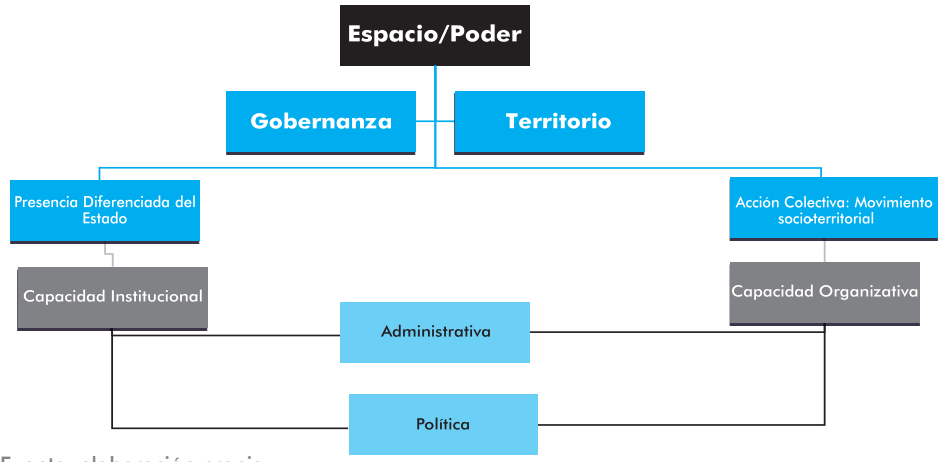
Como veremos a lo largo de este apartado, hemos considerado que para dar cuenta de un marco conceptual útil y pertinente para la lectura institucional de las ZRC es necesario abordar las siguientes nociones, algunas de las cuales se desprenden de conceptos más amplios y otras se estructuran como contraposición o complementariedad.

---

16 Aunque existen debates importantes sobre la diferencia entre *sostenibilidad* y *sustentabilidad*, el presente documento adopta el primer término entendiéndolo como una necesidad de transformar las prácticas sociales, culturales, económicas, productivas y políticas, con miras a avanzar en una transición hacia formas de vida que permitan una interacción armónica, complementaria e integradora entre sociedades y naturaleza que corrija su fragmentación.

17 Según la (FAO, 1994), al hablar de organizaciones campesinas se hace referencia a múltiples procesos colectivos como las comunidades campesinas, cooperativas agrarias, formas organizativas que se crean en el marco de procesos de reforma agraria, sindicatos y federaciones de trabajadores rurales y campesinos, organizaciones de mujeres rurales, juntas de acción comunal, convites de trabajo y asociaciones de ahorro, entre otras.

FIGURA 4
MARCO CONCEPTUAL INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVO Y NORMATIVO.



Fuente: elaboración propia.

Espacio, poder y territorio: conceptos claves para los asuntos agrarios

Dos conceptos se tornan fundamentales para analizar las formas de relacionamiento que se han configurado a través de los diferentes actores socio-territoriales implicados en la figura de ZRC, especialmente a través de las normas, instituciones y organizaciones sociales o públicas y el territorio donde éstas se despliegan: *espacio* y *poder*. Estas dos categorías sociales se traspasan una a otra, ya que el espacio se constituye de relaciones sociales mediadas por el poder (Castro, 1997, citado en (Cadavid Mesa, 2014)).

Al hablar de *poder*, nos referimos a un margen de acción o de agencia de los sujetos y las colectividades para interpretar la realidad desde su punto de vista y de su experiencia propia, y reterritorializarse como fórmula de poder en tanto mecanismo de resistencia (Cadavid Mesa, 2014). Esta noción de poder puede complementarse, siguiendo a Boaventura de Sousa Santos, con el enfoque de la sociología de las "emergencias". Ésta se fundamenta en "la investigación de las alternativas que caben en el horizonte de las posibilidades concretas" (de Sousa Santos, 2011, pág. 33), permitiendo i) conocer las condiciones de posibilidad de la esperanza; y ii) definir principios de acción que promuevan la realización de esas condiciones, actuando así tanto sobre las potencialidades como sobre las capacidades (de Sousa Santos, 2011).

En otras palabras, se trata de analizar situaciones y procesos innovadores que plantean reconfiguraciones sociales y políticas nuevas – nuevas configuraciones del poder en los territorios. En este enfoque se fundamenta el análisis de experiencias significativas que propone la presente evaluación de ZRC. A partir de ese análisis se puede "abrir espacios analíticos para realidades sorprendentes", ya sea por su carácter innovador o porque no han sido visibilizadas (de Sousa Santos, 2011, pág. 27). A través del análisis de las experiencias significativas se

busca hacer visibles las potencialidades existentes en las ZRC, que representan emergencias territoriales transformadoras.

Por otro lado, de manera complementaria al concepto de poder, la noción de *espacio* se entiende, más allá de una comprensión meramente física, como una construcción social resultado de las experiencias de los grupos humanos que ahí suceden. En el marco de esto, la Geografía Humana y los estudios socio-espaciales, a través de autores como (Milton, 2000) han definido el espacio como "un conjunto indisociable de objetos y de sistemas de acciones dentro del cual se configura el *territorio*" (Cadavid Mesa, 2014, pág. 149). En esa línea, de acuerdo con Castro (1997), el espacio es resultado de interacciones entre diversos elementos como los discursos, la planeación, la economía, los sistemas simbólicos e ideologías y las percepciones, deseos, memorias, experiencias subjetivas, a partir de lo cual se visibiliza al individuo como ente a la vez construido y constructor de la realidad social.

Por su parte, entendemos *territorio* como una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social, relacionándose así con la idea de dominio o ejercicio de poder dentro de un espacio específico (Cadavid Mesa, 2014). En ese orden de ideas, la *territorialidad* es el " grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados" (Montañez, 1998 citado (Cadavid Mesa, 2014)), haciendo referencia con ello al:

> Conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social, o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas […]. La territorialidad se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente (Montañez, 1998 citado (Cadavid Mesa, 2014, pág. 149).

Así mismo, de acuerdo con Mançano Fernandes (2004, pág. 2), la transformación del espacio en territorio se da también por medio de la *conflictualidad*, "definida según el estado permanente de conflictos en el enfrentamiento entre las fuerzas políticas que intentan crear, conquistar y controlar los territorios" (Cadavid Mesa, 2014, pág. 149), permitiéndonos dar cuenta de cómo un espacio geográfico es producido y se relaciona con procesos sociales particulares (Estrada J. , 2013, pág. 29).

La creación o apropiación de un territorio puede ocurrir con la *desterritorialización* y con la *reterritorialización* de otros, en relaciones de conflictualidad. La desterritorialización implica una multiplicidad de situaciones permanentes de reconstrucción territorial, lo que a su vez implica sentidos culturales (Haesbaert, 2011). En ese sentido, estos procesos pueden implicar múltiples territorialidades a partir de redes de territorios más o menos relacionados o fragmentados y no-superpuestos, como es el caso de las ZRC.

"La territorialidad representa entonces un conjunto de relaciones sociales mediadas y definidas por el poder, en el marco de las cuales el territorio es apropiado" (Estrada J. , 2013, pág. 29) no sólo por actores estatales sino también por otros actores, en este caso organizaciones y grupos sociales, y no sólo a través de formas concretas sino también abstractas y culturales (Argenta, 2012). Estamos así ante una mirada de la geografía crítica que "concibe el territorio como producción y relación social y de poder, y su apropiación histórico-concreta y cultural, en cuanto forma específica de modo de vida y de producción como territorialidad" (Estrada J. , 2013, pág. 27).

Bajo esta comprensión conceptual, que entiende el espacio y el poder como categorías que se articulan y se entrelazan de manera profunda, nos acercamos a una comprensión de lo rural y de los asuntos agrarios, claves para la comprensión de las ZRC, que reconoce la estrecha relación entre la propiedad sobre la tierra, donde ésta adquiere el carácter de territorio, y una estructura de poder sobre el espacio ligada a la configuración de territorialidades particulares (Gutelman (1978) y García (1969) citados en (Ferro y Tobón, 2011, pág. 4)). La tierra se percibe como la espacialidad en la cual se estructura y jerarquiza la sociedad, y en la que se define la función que se le asigna en la naturaleza. Así, los derechos de propiedad, más que un fenómeno únicamente económico, dan cuenta de "patrones sociales de organización económica, dinámicas políticas de competencia y sistemas para la toma de decisiones colectiva" (Poteete, Janssen, y Ostrom, 2012, pág. 115).

Igualmente, el territorio como espacio de interacción y de apropiación que involucra diversos elementos sociales, culturales, económicos y el entorno en el que se ubica, se acerca a la concepción de Sistemas Socio-Ecológicos presentada anteriormente. La comprensión del territorio como una forma de apropiación social del espacio puede asociarse especialmente a la interacción de sistemas de gobernanza (Vega, y otros, 2017) dentro del marco de análisis de SSE.

Acción colectiva y procesos organizativos

En cuanto al movimiento social y los procesos organizativos que interactuan en estas territorialidades pueden señalarse varios elementos.

En primer lugar, para abordar la noción de movimiento social y procesos organizativos, esta evaluación se centra en el concepto de *acción colectiva*. Ésta se entiende en dos vías complementarias: (1) la combinación de estrategia e identidad por parte de un movimiento social en la búsqueda de intereses comunes, para lo cual se movilizan recursos disponibles en el seno de una sociedad; y (2) como reflejo de procesos sociales de lucha por el control de la cultura en los que los sujetos buscan crear su propia historicidad (Jiménez Solares, 2007).

Según Jiménez Solares (2007, pág. 15), en este último enfoque se consideran tres principios de la acción colectiva: (1) la identidad es la capacidad de los sujetos

de reconocerse y ser reconocidos como parte de la sociedad y generar así una acción colectiva; (2) la oposición es el elemento que hace surgir al adversario y permite a la acción colectiva poner en marcha su capacidad para reconocerlo y, a la vez, reconocer posibles aliados; (3) la construcción de un proyecto puede o no romper con la historicidad vigente, es la posibilidad de apropiarse de la construcción de una nueva realidad social o de reforzar la existente. Lo anterior permite evidenciar a la acción colectiva como el proceso a través del cual se puede hacer realizables las alternativas disponibles y posibles a las que hace referencia Boaventura de Sousa (2011) en términos de potencialidades de los procesos para generar reconfiguraciones sociales y políticas en los territorios.

En segundo lugar, el análisis de las ZRC requiere dimensionar el sentido espacial y territorial que está en el centro de sus reivindicaciones (Oslender, 2008 citado en (Estrada J. , 2013, pág. 31)). Entendiendo que las reivindicaciones por el territorio son una apuesta por la existencia misma de la comunidad, a la acción colectiva en las ZRC se le asocia una concepción de *movimiento socio-territorial*. Éste se entiende como aquel que "para alcanzar sus objetivos construyen espacios políticos, se especializan y promueven otro tipo de territorio, de modo que (…) se forman a partir de los procesos de territorialización y desterritorialización". (Fernandes, *s.f* citado en (Estrada J. , 2013, pág. 32)). En este sentido, para comprender y analizar las ZRC, es fundamental partir del supuesto que estamos dando cuenta de "un proceso social de construcción de una determinada dinámica territorial, devenido en movimiento, como socioterritorial" (Estrada J. , 2013, pág. 27).

De manera complementaria, la acción colectiva puede expresarse en la *administración colectiva de recursos de uso común*, en la que los individuos pueden diseñar un contrato vinculante que los compromete con una estrategia de cooperación "que les permita compartir tanto los rendimientos bajo los límites de la sostenibilidad, como los costos de hacer cumplir su acuerdo" (Ostrom, 2000 citado (Cadavid Mesa, 2014, pág. 88)).

La gobernanza y su ámbito institucional y organizativo

Finalmente, es importante entender las implicaciones analíticas de una noción que nos permite articular los conceptos ya esbozados; el poder y espacio, el territorio, los movimientos sociales y sus acciones colectivas o procesos organizativos y las iniciativas en torno a recursos de uso común como los medioambientales: *la gobernanza.*

Para la evaluación de ZRC, nos guiamos por la comprensión que ha tenido la FAO respecto a la gobernanza. Ésta varía según el sector de análisis o de acción, sin embargo, para el presente trabajo nos centramos en una combinación de definiciones de documentos de la FAO, basadas en la gobernanza de la tierra (Palmer, Fricska, y Wehrmann, 2009) y la gobernanza responsable de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación (FAO, 2011).

Primordialmente, se entiende la gobernanza como un conjunto de reglas y procesos formales e informales a través de los cuales los actores públicos y privados articulan sus intereses y toman decisiones que son elaboradas, implementadas y mantenidas a niveles locales, nacionales, regionales y globales (FAO, 2011). Existe, por tanto "una inevitable interconexión entre territorio, ciudadanos, políticas públicas y ética" (Launay, 2005, pág. 98) lo cual es clave para el presente proceso de análisis dentro del enfoque de análisis de SSE.

De manera complementaria, según la FAO, la gobernanza de la tierra "se refiere a las normas, procesos y estructuras a través de las cuales se adoptan decisiones relativas al acceso a la tierra y su uso, la manera en que se ejecutan e imponen las decisiones, y la forma con la que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra" (Palmer, Fricska, y Wehrmann, 2009).

Es importante señalar que los debates conceptuales sobre la gobernanza se mueven entre aquellos que la comprenden "partiendo del análisis de las acciones públicas llevadas a cabo por un gobierno, [y aquellos que] proponen una visión más amplia tomando en cuenta la relación entre el interés de los gobernantes y los gobernados" (Launay, 2005, pág. 92). Este debate devela la dicotomía al interior del concepto de gobernanza, demostrando "por un lado una crisis del Estado y, por otro el surgimiento de una herramienta para renovar lo político" (Launay, 2005, pág. 104)[18]. Es desde las potencialidades que resalta éste último aspecto donde nos ubicamos en este informe, entendiendo que, ante las crisis recurrentes de las economías y de los sistemas políticos globalizados, se requiere la construcción de "otras formas de redes sociales y políticas capaces de asumir y asegurar el bienestar de nuestras sociedades" (Launay, 2005, pág. 97).

El análisis de las ZRC que propone este documento se relaciona con la referencia a la necesidad de una "revolución de la gobernanza", propuesta por Pierre Calame (citado en (Launay, 2005, pág. 98)). Esta idea implica que, más allá de pensar en que existe buena o mala gobernanza como un lugar moral para la gestión pública, se plantea "un marco de pensamiento que permite a toda sociedad disponer de unas reglas comunes, a partir de las cuales cada uno inventa, según sus raíces históricas, su propio modelo y sus propias prácticas" (Launay, 2005, pág. 98).

Esta consideración nos permite ampliar la definición que adoptamos de la FAO, hacia un análisis integral en el que la gobernanza: (1) Incluye los intereses de los ciudadanos como parte integrante del espacio público; (2) Hace énfasis en la necesaria articulación multiescalar de los niveles locales, nacionales y mundiales; (3) Hace referencia al establecimiento de reglas de juego que tienen sentido para los actores implicados; (4) Evidencia el diálogo y la acción colectiva como ejes centrales.

18 Este debate conceptual se da de manera similar en Colombia, contando por un lado con una visión reducida a la sola eficiencia de un gobierno y por otro lado la voluntad de abordar el concepto teniendo en cuenta de manera central aquellos intereses de los actores de un territorio de manera multiescalar.

La inclusión de la dimensión territorial y de la acción colectiva en la comprensión de gobernanza realizada por este abordaje es fundamental, no sólo por el carácter central de estos conceptos cuando hablamos de Zonas de Reserva Campesina, sino porque, al hablar de gobernanza en Colombia, es importante tener en cuenta que además de la corrupción, el personalismo político y el clientelismo, existen obstáculos de carácter territorial que los análisis de gobernanza deben considerar (Launay, 2005), tales como: (1) el Estado en construcción; (2) La presencia diferencial de Estado; (3) Las inequidades territoriales históricas; (4) El conflicto armado regionalizado.

En este sentido, para el análisis sobre gobernanza y ZRC, es necesario tener presente que:

> ...la visión abstracta del Estado (…) pasa por alto el hecho de que la concentración de poder en manos del Estado no se produce de manera natural ni automática. Por el contrario, es producto de un proceso gradual y conflictivo de construcción de las instituciones estatales, basado en la integración gradual de las diferentes regiones a la nación, y de la articulación de sus habitantes a la vida económica y política. (González y Otero , 2006).

Por lo anterior, en el caso colombiano, el análisis de gobernanza debe incluir la perspectiva de las sociedades en conflicto "para llegar al restablecimiento de relaciones políticas de confianza y cooperación entre distintos actores sociales y entre ellos y las instituciones estatales." (Launay, 2005, pág. 104). Por la falta histórica de control territorial total por parte del Estado colombiano y de sus instituciones y la dificultad que ha tenido en detentar el monopolio de la violencia legítima, que lo ha llevado en ciertos casos a delegar el control en los poderes locales, la relación de las instituciones estatales con los territorios se caracteriza por una *presencia diferenciada del Estado* (González y Vásquez, Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado., 2003).

Esa presencia diferenciada se expresa en la manera como sus instituciones operan e intervienen en las regiones, según sus configuraciones particulares y su tipo de articulación con la economía, la política y la cultura a distintas escalas. Da cuenta de que "el funcionamiento y la organización de las agencias estatales son diferentes en las regiones más integradas del país, en las regiones marginales y en las regiones en proceso de articulación al conjunto de la nación"" (González y Otero , 2006).

Por lo tanto, para analizar las ZRC mediante el concepto de gobernanza, se requiere abordar ésta, más allá de los criterios técnicos de eficiencia y efectividad, desde los criterios socio-políticos de estructuración de organizaciones sociales y acción colectiva que fortalecen la democracia local y la regulación de la vida social en el país. Lo anterior se traduce en un abordaje de redes de actores y de sus interacciones a partir de tres dimensiones locales (Bonet i Marti, 2006; Palacio, 2015).

FIGURA 5

DIMENSIONES LOCALES DEL ANÁLISIS DE REDES.

Comunitaria	Redes sociales formalizadas (asociativas, económicas, administrativas) donde interactúan distintos actores que ponen a su disposición los recursos y generan sinergias. Las líneas de actuación política en esta dimensión corresponderían a los planes comunitarios, fomento de parternariado, los consejos ciudadanos y la Responsabilidad Social Corporativa.
Mesocomunitaria	Redes sociales informales presentes en el territorio. Las líneas de actuación corresponderían a los distintos planes y acciones de mediación intercultural, programas de animación y dinamización sociocultural, programas de justicia restaurativa.
Microcomunitaria	Redes primarias con que interactúa el sujeto. Las políticas correspondientes serían los programas de acompañamiento, políticas de buen vecino, servicios de atención domiciliaria y otros planes de atención a la dependencia, bancos del tiempo, programas de mediación comunitaria.

Fuente: elaboración propia con base en Bonet i Marti, 2006.

Se trata entonces de una perspectiva analítica que busca reconocer el enfoque territorial y promover el diseño participativo de las políticas públicas (Bonet i Marti, 2006), acercándose a procesos de descentralización efectiva (gobernanza territorial) y en los usos de los recursos del territorio (gobernanza ambiental) por medio de "decisiones coordinadas voluntariamente por la organización de los propios actores sociales que, por esta vía, terminan creando normas e instituciones que se imponen como prácticas corrientes." (Palacio, 2015, pág. 13).

Finalmente, la noción de *capacidad institucional* nos permite analizar el ámbito de lo organizacional y normativo a partir de los obstáculos y potencialidades en las ZRC. La capacidad institucional se refiere a:

> La habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales. (Rosas Huerta, 2008, pág. 123).

Este análisis requiere el desglose, por un lado, de la *capacidad administrativa* para hacer alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal, requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. En este componente resaltan dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización. Por otro lado, la *capacidad política* como la interacción que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

En el marco de la figura de ZRC, el análisis también debe abordar institucionalidades y procesos organizativos de carácter social y comunitario. Así, la *capacidad organizativa* de las ZRC es la habilidad de las comunidades

para "trabajar juntas, actuar de manera concertada, movilizar recursos, ejecutar, controlar y evaluar las acciones hacia su bienestar y desarrollo" (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; IICA; Banco Mundial, 2003).

Estas capacidades son requisito y garantía para el logro de los objetivos de las ZRC, debido a que generan mayores oportunidades para la participación y la incidencia, y para la realización sostenible de las potencialidades que existen en los territorios. La interacción adecuada de los diferentes componentes de los SSE y la interlocución precisa y eficaz entre los diferentes actores en las ZRC "desencadenará procesos de generación de confianza que, a su vez, se pueden constituir en una importante herramienta de construcción o reforzamiento de legitimidad estatal y gobernabilidad" (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; IICA; Banco Mundial, 2003, pág. 56).

2.2.5 CONCEPTOS CLAVE EN EL ANÁLISIS DE PRODUCTIVO Y AMBIENTAL

Para abordar el criterio de los desarrollos productivos sostenibles se presentan tres conceptos centrales enmarcados en un enfoque agroecológico: los agroecosistemas, la sostenibilidad y la resiliencia socioecológica.

Tal como se definió en este documento, los agroecosistemas son un componente de los sistemas socioecológicos en los que están contenidos. Los agroecosistemas se identifican por tanto por las interacciones entre seres humanos y ecosistemas que involucran principalmente prácticas productivas agropecuarias. Al ser estas prácticas formas de apropiación del espacio geográfico, de construcción de identidad y de materialización de relaciones espacio-temporales, se puede decir que los agroecosistemas están vinculados a territorialidades en las que los recursos naturales tales como la agrobiodiversidad, el agua y el suelo, son un elemento central. La agrobiodiversidad se entiende como un componente de la biodiversidad, caracterizado por los seres que se encuentran dentro de los agroecosistemas y que son origen de diversas funciones y servicios en términos de la producción agropecuaria, la protección de los ecosistemas y las necesidades relacionadas con el bienestar humano (León Sicard, 2014, pág. 147).

Este enfoque implica entender los desarrollos productivos como resultados de dinámicas e interacciones que ocurren en torno a los agroecosistemas. Si se considera como unidad de análisis los sistemas de finca – o *agroecosistemas mayores*, existen dinámicas que se dan al interior de sus límites, en sub-sistemas productivos tales como los cultivos, las huertas, los jardines y los bosques interiores, denominados *agroecosistemas menores*. Igualmente, se dan interacciones entre la finca, o agroecosistema mayor, y el entorno inmediato en el que está contenida, es decir el territorio y paisaje (León Sicard, 2014, págs. 61-62).

FIGURA 6
RELACIONES AGROECOSISTÉMICAS Y ESCALAS.

Fuente: elaboración propia con base en León Sicard, 2014, págs. 61-62.

Así como los sistemas socioecológicos contienen diversos componentes dinámicos, los agroecosistemas tienen una estructura propia: su *Estructura Agroecológica Principal* (EAP). La EAP es una disposición espacial interna de agroecosistemas menores que tienen distintos niveles de conectividad entre sí (por ejemplo: cultivos, huertas, cercas vivas, cuerpos de agua, bosques, instalaciones e infraestructuras, praderas)) (León Sicard, 2014, pág. 157). Esa estructura refleja la multifuncionalidad de los agroecosistemas, característica de las economías campesinas, producto de relaciones sociales, culturales, económicas y ambientales (Acevedo Osorio, 2016) que se dan de manera multiescalar más allá de los límites de la finca (Álvarez-Salas, Polanco-Echeverry, y Ríos-Osorio, 2014).

La *resiliencia socioecológica* se refiere a la capacidad de un sistema socioecológico, y por lo tanto de un agroecosistema, de asumir procesos de transformación y cambio, manteniendo sus funciones estructurales y asumiendo dinámicas de re-organización endógena a partir de su capacidad adaptativa (Escalera Reyes y Ruiz Ballesteros, 2011). Por lo anterior, la resiliencia tiene una relación directa con la sostenibilidad, tal como se definió en el capítulo metodológico y conceptual.

Los *agroecosistemas* son una base importante de análisis dado su rol múltiple en la dinamización de los territorios (Toledo y Barrera Bassols, 2014). A partir de su interacción con otras escalas, pueden motivar procesos socioecosistémicos de transformación de los paisajes y territorios a partir de los sistemas de producción que reflejen una transición hacia la agroecología y la sostenibilidad. La *agrobiodiversidad* es el factor que posibilita esa transición, considerando que en ella está contenida una cantidad de información (biofísica, genética, cultural) vinculada a una evolución conjunta con el territorio en el que se desenvuelve en clave adaptativa (Toledo y Barrera Bassols, 2014).

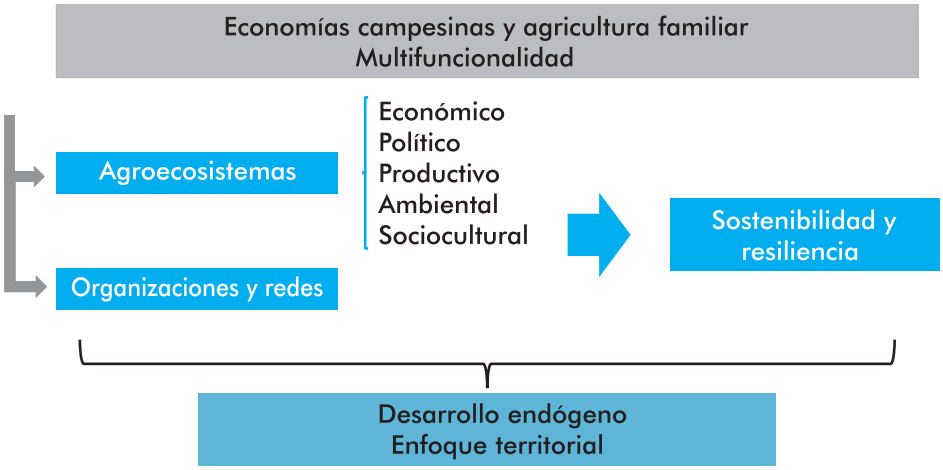
Por lo anterior, los lugares en los que la agrobiodiversidad prevalece en comparación con el entorno, a la manera de "nichos de agrobiodiversidad" (Ortiz, De la Pava, y Quiroga, 2018), cumplen funciones socioecológicas clave, como la regulación de los ciclos hídricos, la rotación de nutrientes en los suelos, la provisión de alimento y hábitat para fauna y microfauna local, los usos alimentarios y medicinales para las familias, la innovación local, entre otros elementos que pueden aportar a una calidad de vida (Ortiz, De la Pava, y Quiroga, 2018; Galluzzi, Eyzaguirre, y Negri, 2010; Clavijo Ponce, 2014; Pérez y Matiz-Guerra, 2017).

Estos conceptos, dentro del enfoque agroecológico, conllevan a una mirada analítica de los desarrollos productivos tanto desde elementos técnicos agronómicos y ambientales como desde aspectos socioculturales y políticos. El agroecosistema, entendido como una forma de territorialidad, implica que, además de las relaciones productivas y económicas, se debe analizar su vínculo con la conformación de redes sociales en el marco de la acción colectiva y de la gobernanza territorial.

Esa perspectiva concuerda con la mirada a la agroecología no sólo como una ciencia compleja que involucra diversas disciplinas sino también como una propuesta política y de movimiento social para la sostenibilidad territorial y para una transformación de lo rural de cara a los desafíos del cambio climático (Toledo, Alarcón Cháires, y Barón, 2002; Toledo y Barrera Bassols, 2014; León Sicard, 2014).

FIGURA 7

ENFOQUE AGROECOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS DE DESARROLLOS PRODUCTIVOS.



Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, el análisis de los desarrollos productivos desde el enfoque agroecológico implica una perspectiva más allá de la productividad agrícola y la eficiencia económico-financiera, para integrar una mirada más holística y sistémica a los territorios de las ZRC como base de su desarrollo endógeno (FAO; CFS, 2012) (Altieri y Nicholls, 2012; Altieri y Toledo, 2010).

Para elaborar un análisis desde este enfoque se requiere comprender que la agroecología, más que un estado final característico de los agroecosistemas, es un proceso continuo de transformación y *transición* hacia la sostenibilidad y la resiliencia socioecológica. En ese sentido, la evaluación de sistemas productivos debe partir de la consideración de elementos indicativos de esa *transición agroecológica* a escala agroecosistémica y territorial, como lo define la FAO (2017 (2)):

Eficiencia: resulta de una autonomía en los procesos agroecosistémicos de tal forma que se dependa lo menos posible de insumos externos, reduciendo los efectos negativos de su uso, protegiendo la biodiversidad y disminuyendo los costos de producción. Para la FAO, la eficiencia se da:

> Cuando se logra por medio de la optimización de los procesos biológicos. No es una función de producción económica por unidad de insumo sino una cualidad emergente de un ecosistema que usa y genera sus recursos internos y, en consecuencia, no permite "fugas" al medio ambiente de recursos no utilizados, tales como los nutrientes, que ocasionan una contaminación grave. (FAO, 2017 (2)).

Equilibrio: a partir de la autorregulación de los sistemas, incluyendo plagas, enfermedades y enemigos naturales. Se logra por medio del diseño de agroecosistemas con base ecológica, mejorando la comunidad de organismos que generar interrelaciones complejas. También se da a escala de territorio.

Diversidad: la diversificación permite un funcionamiento equilibrado de los agroecosistemas por medio del número de especies y recursos genéticos, los estratos, la diversidad espacial y temporal.

Creación conjunta de conocimientos: mediante la cual los conocimientos no se imponen de arriba hacia abajo sino que se crean y transmiten de manera horizontal, conjunta y recíproca.

Reciclado: bajo el principio de la reutilización y circulación de nutrientes por encima (biomasa) y por debajo del suelo (ciclos biogeoquímicos).

Sinergias: dentro de los sistemas agroalimentarios, sea entre personas o en los distintos componentes de los sistemas, bajo principios de cooperación.

Valor humano y social: incluyendo los conocimientos locales y su intercambio con miras al empoderamiento de las comunidades.

Economías circulares, propias y diversas: son aquellas que garantizan la sostenibilidad de los medios de vida, la soberanía, la seguridad y la autonomía alimentaria y el bienestar colectivo con base en lo local, lo justo y lo sostenible. Va más allá de la producción de bienes y servicios, combinando soluciones monetarias y

no-monetarias basadas en las necesidades, los recursos y las capacidades locales. Se fundamentan en la diversidad como base de su resiliencia.

Cultura y tradiciones alimentarias: entiende que la agricultura también tiene una función sociocultural. Conecta los sistemas agroalimentarios con la cultura y la identidad, respaldando el derecho a una alimentación adecuada.

Gobernanza de la tierra y los recursos naturales: busca construir sistemas agroalimentarios justos, inclusivos y equitativos, en los que se reconoce y valora el papel del campesinado y la agricultura familiar. Promueve el acceso equitativo especialmente a la tierra y al agua, y – a través de la agroecología – promueve su uso eficiente y sostenible.

En este informe se utiliza el concepto de *autonomía alimentaria*, entendida como una construcción de sistemas agroalimentarios con base en una gobernanza local, a partir de la cual las comunidades pueden decidir sobre el contenido, la calidad, la disponibilidad y el acceso a su propia alimentación, priorizando una producción local y la distribución en mercados locales. En ese sentido, se busca un equilibrio entre la *soberanía alimentaria*[19] y la *seguridad alimentaria*, haciendo énfasis en que los sistemas agroalimentarios locales, como base de la autonomía, no excluyen la interdependencia con sistemas agroalimentarios en otras escalas, que mediante el intercambio comercial pueden proveer de alimentos accesibles y adecuados. En consecuencia, tanto la soberanía como la seguridad alimentaria son válidas, y más que una dicotomía tienen un rol complementario para lograr el bienestar de la población. Para efectos de este trabajo, se decidió denominar ese equilibrio como *autonomía alimentaria*, sin embargo no se trata de anteponer un término sobre el otro.

Estos principios-guía para la transición agroecológica pueden implementarse en la escala agroecosistémica y en la territorial. Esta última incluye los *Sistemas Agroalimentarios*, que son una manifestación de interacciones, ambientales, productivas, económicas y de gobernanza involucradas en la producción alimentaria. Su sostenibilidad depende de que su funcionamiento no ponga en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten la seguridad y la soberanía alimentaria (HLPE, 2014). Bajo un enfoque territorial, los sistemas agroalimentarios pueden estar estrechamente vinculados a las dinámicas socioecológicas de los territorios y a sistemas de gobernanza locales, en oposición a sistemas "desterritorializados" como son los sistemas agroalimentarios globalizados.

Los *Sistemas Agroalimentarios* pueden basarse en mercados diversos, como los mercados locales y mercados de proximidad. Estos sistemas anclados a lo local y ligados a las características socio-territoriales, son denominados *Sistemas*

19 La soberanía alimentaria es, según la Vía Campesina, un derecho de las poblaciones, países y regiones a definir su propia política agraria y alimentaria, sin generar "dumping" a terceros países (competencia desleal vía disminución de precios) (Vía Campesina, 2003). La seguridad alimentaria, según la Cumbre Mundial por la Alimentación de 1996, se da cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana (FAO, 2011 (2)).

Agroalimentarios Localizados (Muchnik, Requier-Desjardins, Sautier, y Touzard, 2007). En ese sentido, se trata de un enfoque adaptado a la construcción de procesos de desarrollo endógeno, tal como los que constituyen las ZRC en función de su objetivo de estabilización de la economía campesina y de sostenibilidad socioambiental.

Una vez establecidos los marcos conceptuales que guían el análisis de las ZRC en este informe, a continuación se detallan los pasos metodológicos y el proceso de construcción de instrumentos para el levantamiento de información para la evaluación de la figura en los criterios descritos en este capítulo.

2.3 MÉTODOS Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

La evaluación resulta en una argumentación crítica en función de criterios establecidos de manera explícita y acordada entre las partes (OCDE, 2010). En este caso, las preguntas-guía son formuladas en función de la revisión de información secundaria principalmente y las consultas a actores diversos en el marco de las mesas de diálogo, incluyendo el contexto general de la figura, la mesa de diálogo multiactor realizada en marzo de 2017 y las mesas de trabajo que se llevaron a cabo a mitad del mismo año, para validar su pertinencia y utilidad para el proceso de implementación de ZRC. Con base en las preguntas-guía se construyen instrumentos que permiten desarrollar el análisis que de luces sobre las respuestas a las mismas. Estos instrumentos se organizan en función de los niveles de levantamiento de información y análisis, el tipo de actor y el tipo de información que se requiere.

2.3.1 PASOS METODOLÓGICOS

Una vez revisados los antecedentes que permiten contextualizar históricamente la figura de ZRC como objeto de estudio (capítulo de antecedentes históricos), el primer paso es la definición de los componentes del Sistema Socio-Ecológico que sirven como categorías de análisis. Con base en los objetivos, el enfoque general de análisis (SSE) y los conceptos definidos en el apartado anterior para acotar los elementos del SSE en los criterios de evaluación, se elaboró un marco jurídico e institucional en relación a las ZRC, que representa el inicio del análisis incluyendo una relación de la figura con las DVGT (Capítulo 3).

Establecido el marco jurídico e institucional, que se presenta en el Capítulo 3, se realizó un proceso de priorización de actores y focalización para la aplicación de los instrumentos para el levantamiento de la información. Éste se basa en la elaboración de un mapa de actores a partir de los PDS de las ZRC y con los aportes de la mesa de diálogo multiactor, de la mesa interinstitucional y de los equipos locales en las ZRC (enlaces territoriales de la ANT y equipos articulados a ANZORC).

En este punto es importante señalar que el trabajo de evaluación de ZRC, por ser un proceso participativo, incluyó una Carta de Acuerdo como marco de trabajo conjunto con ANZORC dentro del convenio FAO-ANT. Ese trabajo conjunto permitió la participación de equipos locales en cada ZRC en el levantamiento de información y en un análisis a manera de autodiagnóstico, como se detallará más adelante.

A partir del mapa amplio de actores se realizó una priorización y focalización para definir a cuáles se aplicarían los instrumentos para la recolección de información, teniendo en cuenta: (1) la diversidad de actores en los territorios, (2) las particularidades de las realidades territoriales y geográficas de cada ZRC, (3) una identificación preliminar de los actores que hacen parte de posibles experiencias significativas, (4) las posibilidades operativas del proceso de evaluación, tanto en tiempo como en recursos para aplicar los instrumentos en los territorios.

Teniendo en cuenta la disponibilidad de información, de recursos y de tiempo para el desarrollo de esta evaluación, y el objetivo de entender procesos contextualizados y locales que permitan vislumbrar elementos explicativos iniciales o hipotéticos, este estudio se fundamentó en la elección de actores y casos específicos de análisis. El cruce de información primaria y secundaria, así como de métodos cualitativos y cuantitativos, permite el análisis contrastado con estudios previos y contextos establecidos anteriormente, así como la consideración de casos específicos y descripciones de relaciones puntuales que dan luces sobre posibles tendencias generales en las ZRC pero no confirman patrones.

El estudio de esas relaciones generales está fuera del alcance de esta evaluación y, en consecuencia, se espera que lo aquí presentado motive mayores desarrollos analíticos a futuro como aporte al diseño de políticas públicas.

En palabras de Poteete, Janssen y Ostrom (2012, pág. 86), "el método del estudio de caso resulta particularmente atractivo cuando se intenta comprender los procesos complejos; se trata de la única opción de investigación de campo empírica cuando no se dispone con facilidad de datos de caso cruzados". La construcción metodológica de la presente evaluación de ZRC responde a este desafío, teniendo en cuenta la adopción de un enfoque de análisis de SSE[20] y de su carácter participativo.

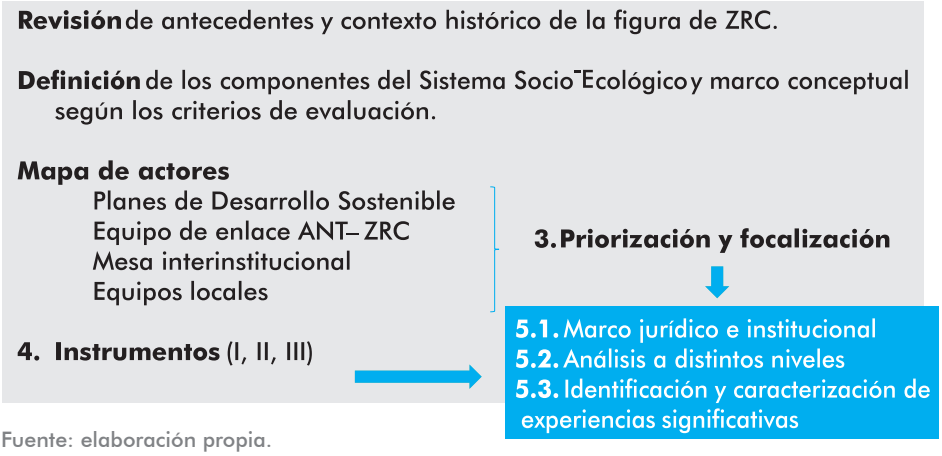
Como resultado de la aplicación de los instrumentos diseñados a los actores priorizados (información primaria) y de la revisión de información secundaria, se realizaron los análisis respectivos de acuerdo a los distintos niveles y criterios de evaluación, y se identificaron y caracterizaron las experiencias significativas

20 Con todo, se reconoce que los estudios de caso tienen limitaciones en términos de la "falta de determinación" y la "dificultad de reproducción", por lo que su contribución "al desarrollo teórico depende de la capacidad de los académicos [y los actores sociales] para superar las barreras para el intercambio de hallazgos producto de divisiones disciplinarias y de los imperativos de la especialización" (Poteete, Janssen, y Ostrom, 2012, págs. 87-88). En otras palabras, la utilidad de los hallazgos de esta evaluación depende del uso, la apropiación y la continuidad que se les dé en futuras investigaciones y profundizaciones.

en función de las potencialidades que implican para el fortalecimiento de la implementación de la figura de ZRC. Al inicio del capítulo 5 se presenta la síntesis de aplicación de instrumentos con la cantidad de actores entrevistados (ver también anexos complementarios).

FIGURA 8

MÉTODOS PARA LA EVALUACIÓN DE ZRC, ANÁLISIS POR CRITERIOS Y EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS.

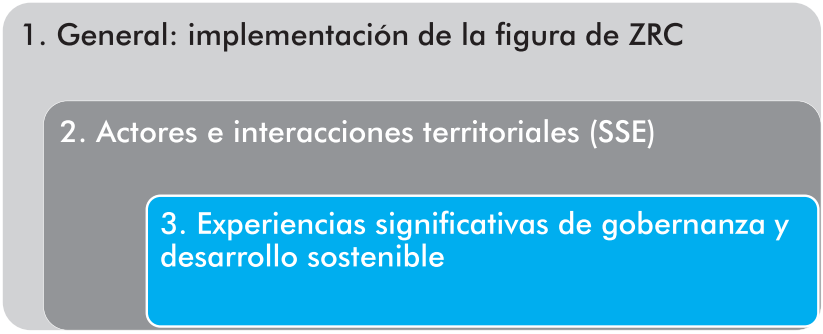


Fuente: elaboración propia.

El análisis en los distintos criterios de evaluación se realizó en los siguientes niveles: (1) nivel general de la implementación de la figura, (2) actores e interacciones territoriales bajo el enfoque de SSE, (3) experiencias significativas de gobernanza y desarrollo sostenible.

FIGURA 9

NIVELES DE ANÁLISIS A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS.



Fuente: elaboración propia.

Los instrumentos para el levantamiento de información se diseñaron en función de los criterios de evaluación, las preguntas-guía, los niveles de análisis y los actores priorizados, tal como se muestra en el apartado siguiente.

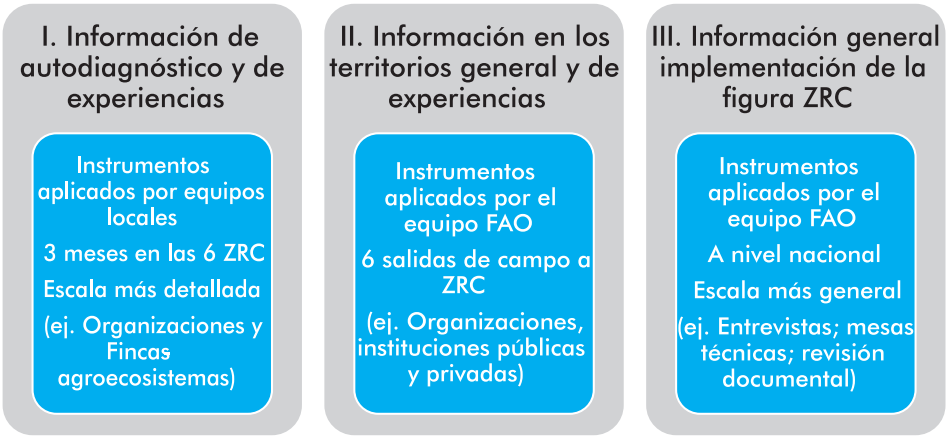
2.3.2 ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS

Los instrumentos que permiten implementar la metodología de análisis de SSE se elaboraron en función de la disponibilidad de información, de los recursos y de los cronogramas de la evaluación. Para la construcción de los antecedentes y el contexto histórico de la figura se priorizó la revisión de información secundaria, complementada con la realización de la mesa de diálogo multiactor y la mesa de trabajo interinstitucional a manera de paneles y grupos focales.

La aplicación del enfoque de SSE combina instrumentos *cuantitativos* (a partir de indicadores y encuestas) y *cualitativos* (entrevistas semiestructuradas, grupos focales, cartografía social, mapas de actores y análisis de redes) que se implementan durante tres meses en salidas de campo en las seis ZRC constituidas.

La construcción de los instrumentos para el levantamiento de la información para la evaluación de la figura de ZRC en las seis zonas constituidas se basa en tres grupos:

FIGURA 10
GRUPOS DE INSTRUMENTOS PARA EL LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN.



Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

Tanto el diseño de los tres tipos de instrumentos como el análisis de la información recogida fueron responsabilidad exclusiva del equipo de investigadores de la FAO. Los equipos locales se encargaron del levantamiento de información a partir del primer grupo de instrumentos, y realizaron un análisis de autodiagnóstico que fue sintetizado en documentos complementarios (ver listado anexo) que quedaron a disposición de las comunidades y organizaciones locales. El presente informe expone los resultados del análisis realizado por el equipo FAO.

Primer grupo de instrumentos

Este grupo tiene como objetivo facilitar un autodiagnóstico y levantar la información para el análisis de experiencias en los aspectos de (1) capacidad y articulación institucional y organizativa y (2) desarrollos productivos sostenibles.

La aplicación de estos instrumentos es responsabilidad de los equipos locales, cuya composición es resultado del proceso conjunto acordado con ANZORC para el trabajo de campo.

Para ello se incluyeron preguntas dirigidas a distintos actores:

- Organizaciones locales: por ejemplo las productivas, políticas, comunitarias, culturales, ambientales.
- Fincas o agroecosistemas: a partir de las organizaciones productivas se identificaron actores a nivel de fincas a los cuales se dirigieron las respectivas preguntas.
- Instituciones públicas involucradas en temas económicos, agropecuarios, ambientales y de planeación y ordenamiento territorial: tales como los gobiernos a distintos niveles territoriales, las entidades técnicas como las Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.
- Instituciones privadas: tales como los gremios, federaciones, actores empresariales relevantes en las zonas.

Este grupo de instrumentos se caracteriza por:

- Enfoque de encuesta principalmente y entrevistas estructuradas.
- A partir de una identificación inicial de actores se aplicó el instrumento a los priorizados para el análisis de experiencias.
- La identificación de actores para el análisis de experiencias se realizó con los insumos de: (1) mapa de actores elaborado por el equipo FAO con base en los PDS, (2) mesa técnica interinstitucional, (3) aportes del equipo de enlaces de la ANT con las ZRC, (4) aportes de los equipos locales.
- La sistematización del grupo I de instrumentos y el análisis de la información levantada, permitió al equipo FAO identificar cuáles de esos actores y experiencias analizadas constituyen experiencias significativas a destacar.
- Las experiencias significativas fueron analizadas tanto por el equipo de la FAO como por los equipos locales. Estos últimos elaboraron un documento propio de análisis territorial con base en el autodiagnóstico (Van Der Hammen, Frieri, Zamora, y Navarrete, 2012).

Segundo grupo de instrumentos

Este grupo tiene como objetivo levantar información para el análisis más general de los territorios de las seis ZRC constituidas y profundizar en aspectos priorizados a partir de los resultados parciales de la sistematización y análisis del primer grupo de instrumentos. La aplicación de estos instrumentos es responsabilidad del equipo de consultores de la FAO, con el apoyo de los equipos locales, como parte del trabajo de campo en las seis ZRC constituidas.

Para ello se incluyeron preguntas dirigidas a distintos actores: organizaciones, instituciones públicas y privadas.

Este grupo de instrumentos se caracteriza por:

- Enfoque más amplio: entrevistas semiestructuradas, grupos focales y talleres para el levantamiento de información a partir de cartografía social y análisis de redes de actores y línea del tiempo.
- Profundización en la información levantada con el primer grupo de instrumentos, enfocándose en las experiencias identificadas como experiencias significativas, el análisis y caracterización de las mismas, y la identificación de necesidades de articulación con políticas públicas y otras estrategias de aprovechamiento de sus potencialidades.
- Levantamiento de información general, más allá de las experiencias significativas, en los distintos criterios de evaluación en las seis ZRC constituidas.

Tercer grupo de instrumentos

Este grupo de instrumentos tiene como objetivo levantar información para un análisis de la figura de ZRC en sus aspectos más generales según los criterios de evaluación. La aplicación de estos instrumentos fue responsabilidad del equipo de la FAO y fue realizada en la ciudad de Bogotá.

Se incluyeron preguntas dirigidas a los actores a nivel nacional (organizativos, institucionales públicos y privados).

Este grupo de instrumentos se caracteriza por:

- Enfoque amplio: mesas técnicas de trabajo y diálogo multiactor, entrevistas semiestructuradas.
- Levantamiento de información general sobre la figura de ZRC y su implementación.
- Identificación de estrategias de articulación de la institucionalidad y normatividad de la figura con las experiencias sostenibles en los territorios.

Para describir más precisamente la elaboración de los instrumentos de cada uno de los grupos mencionados, en las líneas que siguen se presentan los métodos e

instrumentos de manera detallada para cada uno de los criterios de evaluación (ver anexos complementarios).

2.3.3 INSTRUMENTOS PARA EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVO

Con base en el marco conceptual definido en el Capítulo 2, se describe a continuación la ruta metodológica que permite dar cuenta de aprendizajes y fortalezas en torno a la capacidad institucional y organizativa de las ZRC en el país.

Como fue señalado en el marco metodológico, para dar cuenta de la capacidad institucional es necesario abordar tanto sus capacidades internas como las externas o políticas, en la medida en que por un lado estamos hablando de la habilidad para asumir responsabilidades, operar eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (Rosas Huerta, 2008, pág. 7), pero por otro estamos dando cuenta de sus fortalezas en torno a la diversidad, el pluralismo, la autonomía y la interdependencia con relación a otras organizaciones (Rosas Huerta, 2008, pág. 123) Por tanto, es importante dar cuenta de la existencia o no de redes de interacción entre los diferentes actores (públicos o privados) para así lograr diseñar y desplegar estrategias de fortalecimiento.

Para dar cuenta de estas redes de interacciones, las reglas del juego que las rigen y los procesos que dinamizan se abordan diferentes niveles analíticos que pasan por el individuo, la organización y las redes de organizaciones, hasta la gobernación pública y las normas, valores y prácticas (Forss y Venson en: (Rosas Huerta, 2008). Para ello, es posible categorizar tres grandes niveles, así:

FIGURA 11
CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA, NIVELES DE ANÁLISIS.

Fuente: Rosas Huerta, 2008, pág. 7.

Este análisis multinivel permite abordar los dos grandes componentes de la capacidad institucional y organizativa ya descritos. Igualmente, se tienen en cuenta además tres factores para el análisis:

1) Capital social: la capacidad organizativa, sus valores subyacentes y la capacidad de demandar e incidir en las respuestas institucionales.
2) Respuesta institucional: ejecución de las políticas públicas y disposición de recursos públicos para ello.
3) Interacción entre actores: interacciones entre comunidad – instituciones en función del mutuo reconocimiento (INCODER, 2003).

Los métodos e instrumentos

Para los niveles Micro y Meso del análisis se recurre a la aplicación de encuestas y entrevistas estructuradas, las cuales pretenden caracterizar aspectos generales de las organizaciones e instituciones existentes o implicadas en las ZRC; estos instrumentos hacen parte del mencionado grupo de instrumentos tipo I.

Para el caso de la encuesta se ha tomado cómo punto de partida uno de los instrumentos diseñados por el PPZRC (ver documentos complementarios – listado anexo) denominado Índice de Capacidad Organizacional e Índice de Capacidad Institucional -ICO/ICO- el cual indaga por "la capacidad indicada, instalada y efectiva de las organizaciones presentes, en tiempo presente y en el contexto local [posibilitando con ello] conocer el estado en que se encuentran las organizaciones y detectar los aspectos que necesitan ser fortalecidos" (INCODER, 2003).

Al interior de dicha encuesta, tanto para la diseñada para organizaciones sociales y productivas como para la que aplica a instituciones públicas, se han definido campos de indagación que agrupan preguntas concretas sobre i) aspectos generales ii) cobertura, ii) capital humano, iv) ámbito externo, v) ámbito interno, vi) planeación y vii) comunicación.

De manera complementaria, y cómo parte del instrumento de entrevista estructurada, se han estructurado una serie de preguntas que indagan por las percepciones y valoraciones que los diferentes actores han construido frente a la figura de ZRC y su funcionamiento, indagando allí por algunos de sus principales mecanismos, como son los Planes de Desarrollo Sostenible PDS, Manuales Operativos Zonales y Generales MOG/MOZ, entre otros. Así mismo se indaga por algunos aspectos contextuales del sistema político –local, regional y nacional- que afectan de alguna manera el funcionamiento de dicha figura de ordenamiento.

Es importante especificar que, como objeto de análisis y definición de actores clave para la recolección de información, se toman "como ejes principales de análisis de capacidad institucional el ámbito del desarrollo rural y la gestión de

atención social a proyectos que tengan que ver con organizaciones campesinas, familia rural, el tema de estructura agraria –tierras- y la participación comunitaria" (INCODER, 2003).

Finalmente, para el análisis del nivel Macro de la capacidad institucional y organizativa de las ZRC, es decir, para la indagación y el análisis de las capacidades políticas –de interacción y generación de redes- de los actores clave, se aplicarán instrumentos propios del Análisis de Redes Sociales o Análisis del Poder de las Redes Interesadas (Mayers, 2005; Tapella, 2007; Schmeer, 2000). Específicamente, se realiza a través de la elaboración participativa de mapas de actores, construidos mediante de un análisis actual de las relaciones y de sus transformaciones. Estos instrumentos corresponden al grupo de tipo II ya mencionado.

Este abordaje metodológico permitirá "rastrear, describir y analizar los patrones, esquemas o pautas de relacionamiento entre las personas o grupos de personas y entre estas y otros elementos del entorno con el fin de reconocer visibilidad, cohesión, colaboración y relaciones de poder" (Palacio, 2015).

A partir de un análisis de las diferentes rutas de aplicación, con base en diferentes autores, estos son los pasos para la aplicación del presente instrumento como parte del trabajo de campo en las ZRC:

1) Identificar y delimitar el conjunto de actores o partes interesadas en proceso.
2) Caracterización de las partes interesadas: funciones y roles de cada actor, reconociendo las principales funciones de los actores respecto del proyecto o programa e identificando las posibles acciones que podrían desarrollar.
3) Definir ventanas de tiempo específicas. En este caso nos centramos en el presente.
4) Rastrear tipos de vínculos entre actores: Análisis cualitativo de los diferentes actores de cara al proceso. Se pueden adoptar dos categorías: a) relaciones predominantes entre los actores, con énfasis en el nivel de interés, y b) niveles de poder o influencia sobre otros actores. En este punto es fundamental indagar por factores en conflicto o cooperación, con el fin de identificar puntos en común, conflictos prevalecientes y equilibrios potenciales.
5) Evaluar el poder y potencial de las partes interesadas: puede señalarse que "el poder para influenciar las políticas proviene de controlar las decisiones con efectos positivos o negativos" (Mayers, 2005). Mientras que el potencial reside en que "puede afectar o ser afectado por las políticas e instituciones".
6) Captura de información sobre prácticas y discursos de los actores: se recopilan y se organizan los discursos de los actores en torno a sus propósitos en el territorio. Estas estructuras de significado permiten identificar conflictos y alianzas entre ellos, así como su lugar de poder (Palacio, 2015).

Mediante la sistematización y el análisis de la información recolectada, se procede con:

7) La sistematización de socio-matrices con el fin de organizar la información y representar los vínculos entre actores sociales que pueden ser directos, o indirectos.

8) El análisis de las relaciones: Existen dos ámbitos de análisis posibles:

   - Graficación de las relaciones, vínculos e intereses identificados. Una vez sistematizada la información es posible establecer la importancia en relación al conjunto de actores estudiados y la cercanía entre ellos (Palacio, 2015).

   - Identificación de asociaciones y controversias: para esto se realiza una descripción de los diferentes actores desde "sus afinidades y convergencias, así como desde sus divergencias y controversias en relación a sus modos de valoración, uso, apropiación y regulación" del territorio (Palacio, 2015).

9) Identificar redes existentes y el conjunto de acciones que deben tomarse para fortalecerlas.

La identificación de actores clave y su caracterización inicial (paso 1 y 2) se realizó a través de la revisión de fuentes secundarias como los PDS y los Planes de Desarrollo Territorial, así como a través de fuentes primarias como las instituciones públicas del nivel nacional, las organizaciones sociales representativas y el equipo de trabajo en terreno, como se mencionó anteriormente. La caracterización de sus vínculos e intereses se realizó de manera posterior, por medio de ejercicios participativos que permitieron construir mapas físicos de actores, a través de esquemas de análisis que definen el tipo de relación y los niveles de poder que tienen.

Para el caso de los pasos tres (3) y siete (7), se utilizan métodos de análisis e instrumentos de recolección de información complementarios, tales como la elaboración participativa de una línea del tiempo que permita identificar colectivamente hitos históricos claves para el análisis, así como entrevistas semiestructuradas y el diseño de cartografías sociales con el fin de evidenciar valoraciones e imaginarios que den cuenta de intereses sobre el territorio.

Para el caso de las entrevistas semiestructuradas se ha definido un conjunto de temas que deben ser abordados a lo largo de la entrevista, los cuales se encuentran relacionados esencialmente con orígenes e hitos históricos, funcionamiento, actores implicados y sus relaciones, diseños institucionales y normativos, recursos naturales y recomendaciones de política. Dicho instrumento deberá ser aplicado tanto a organizaciones sociales representativas de la región, como a miembros de la comunidad no necesariamente asociados, integrantes de la institucionalidad pública implicada y miembros de asociaciones gremiales o económicas de la región.

Finalmente, en el caso de la cartografía social como una herramienta de producción de cartográfica de carácter social, colectiva, horizontal y participativa, que permite la planificación social del territorio, está fundamentada en principios metodológicos de la Investigación-Acción-Participativa, dando cuenta de las valoraciones e imaginarios sobre el territorio de los diferentes actores implicados.

La cartografía social fue utilizada igualmente como instrumento para el análisis productivo y ambiental, como se detallará en el apartado siguiente.

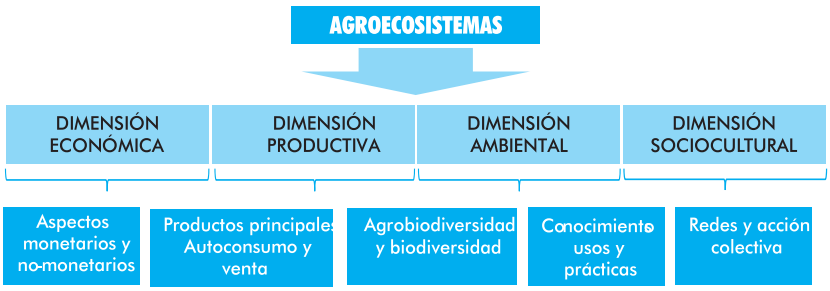
2.3.1 INSTRUMENTOS PARA EL ANÁLISIS PRODUCTIVO Y AMBIENTAL

El marco conceptual aquí presentado para el análisis del criterio de desarrollos productivos sostenibles implica el diseño de instrumentos de levantamiento de información que respondan a la multidimensionalidad y transdisciplinariedad del enfoque agroecológico.

Para ello, se propone una metodología basada en la recolección de información que permita el análisis cualitativo y cuantitativo de distintos aspectos relacionados con los agroecosistemas en las ZRC. Esto es posible combinando y adaptando diversas herramientas que abordan temáticas agroambientales, como es el caso de la Evaluación Socioeconómica y Ambiental Participativa (ESAP) desarrollado en el contexto del PPZRC (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Banco Mundial; IICA; INCODER, 2003), el Marco para la Evaluación de Sistemas de Manejo de recursos naturales mediante indicadores de sostenibilidad (Masera, Astier, y López-Ridaura, 2000) y otros marcos de análisis de la Estructura Agroecológica Principal, la sostenibilidad y la resiliencia socioecológica de los agroecosistemas (León Sicard, 2014; Acevedo, 2009; Escalera Reyes y Ruiz Ballesteros, 2011).

Con base en los marcos metodológicos mencionados, a partir de encuestas aplicadas a nivel de fincas vinculadas a experiencias significativas, entrevistas estructuradas y semiestructuradas aplicadas a organizaciones productivas locales y a actores organizativos e institucionales, y talleres de cartografía social, se analizan distintos datos y variables asociados a cada dimensión de los agroecosistemas.

FIGURA 12
DIMENSIONES Y DATOS PARA EL ANÁLISIS PRODUCTIVO SOSTENIBLE.



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la figura anterior, el análisis de los agroecosistemas y de las relaciones múltiples que se tejen en ellos se lleva a cabo a partir de distintas dimensiones que se reflejan en datos y variables asociadas. En la dimensión económica, se analizan las características de las economías campesinas en sus elementos monetarios y no-monetarios que son la base de su eficiencia y rentabilidad (Forero A., Yunda Romero, De Vargas Ortíz, Rodríguez Bernal, y León Parra, 2016). En la dimensión económica y productiva, se analiza la producción principal de los agroecosistemas, no sólo en términos de cantidad sino de sus valores monetarios y no-monetarios que reflejan valoraciones alternativas de la economía campesina. En la misma dimensión se indaga por el manejo que se realiza entre el autoconsumo y la venta. En la dimensión productiva y ambiental, se tiene en cuenta la agrobiodiversidad presente en los agroecosistemas, así como la biodiversidad en su interior y circundante. En la dimensión ambiental, se identifican conocimientos locales en relación a los usos y prácticas asociados a la biodiversidad. Finalmente, en la dimensión sociocultural y política, se estudian las redes y formas de acción colectiva que se construyen en torno a los agroecosistemas y desarrollos productivos.

Con base en la información levantada a partir de este enfoque, se espera generar un análisis y caracterización de los agroecosistemas priorizados a partir del mapa de actores, así como de las organizaciones productivas y las redes relacionadas. La aplicación de encuestas, entrevistas y talleres para la elaboración de un análisis de redes y cartografía social permitirá también indagar sobre las problemáticas ambientales en niveles territoriales más allá de los agroecosistemas a nivel de finca.

Esto evidencia que el análisis del criterio productivo-ambiental tiene puntos de encuentro con el institucional-organizativo, en la medida en que las redes sociales y las capacidades organizativas trastocan a los agroecosistemas en su multidimensionalidad.

Metodología de selección de encuestas productivas

En el marco de los Sistemas Socioecológicos y teniendo en cuenta el enfoque exploratorio y de análisis de casos y experiencias significativas planteado para esta evaluación, se buscó obtener información relacionada con la escala de estudio más detallada propuesta, los *agroecosistemas* mayores o fincas manejadas por familias campesinas de las ZRC.

Con este fin se diseñó un formato de encuesta productiva, compuesta por siete secciones, para recopilar información de las distintas dimensiones de los agroecosistemas o fincas. El formato preliminar de dicho instrumento de recolección de información fue discutido con los equipos locales de ANZORC, quienes realizaron comentarios y modificaciones según la información que consideraron relevante y necesaria para optimizar la gestión de sus organizaciones en los territorios, con lo que se consolidó la versión definitiva (ver listado de documentos complementarios

en anexo). Una vez se contó con el formato definitivo, se realizó una capacitación a los equipos locales en el manejo del instrumento y la sistematización de la información en una base de datos diseñada para tal fin.

Debido a que la caracterización global de los agroecosistemas en las ZRC no es un objetivo de este estudio y a que no se contó con los marcos muestrales de fincas o familias de las ZRC, los cuales son necesarios para realizar diagnósticos basados en muestreo de tipo probabilístico, y teniendo en cuenta que en cada ZRC existen múltiples experiencias significativas relacionadas con aspectos productivos, sociales, ambientales, culturales, etc. (ver capítulo de experiencias significativas), se decidió realizar únicamente un pilotaje del instrumento de levantamiento de información, proceso que se orientó según las experiencias significativas de carácter productivo que fueron priorizadas con los equipos locales.

Teniendo en cuenta los tiempos y presupuestos disponibles, así como las limitantes para el desplazamiento hacia las diferentes veredas y fincas, se definió conjuntamente realizar un mínimo de 20 encuestas por ZRC, específicamente en fincas relacionadas con las experiencias significativas presentadas en la Tabla 2.

TABLA 3

NÚMERO DE ENCUESTAS PRODUCTIVAS REALIZADAS EN LAS ZRC.

Nombre ZRC	Experiencia(s) significativa	Número de fincas/ familias asociadas a la experiencia	Encuestas productivas
Cabrera	Experiencias significativas de carácter productivo (varias organizaciones).	Desconocido	26
El Pato – Balsillas	Proyecto "Implementación de procesos y tecnologías para la gestión ambiental – productiva de la ZRC – PB" que incluyó: parcelas dendroenergéticas y estufas economizadoras de leña; sistemas agroforestales con Aguacate Hass y Cacao; y sistemas silvopastoriles para leche y doble propósito.	345	23
Guaviare	Asociación de productores de plátano de Asocarpa (Vereda La Carpa, San José del Guaviare).	25	21
Morales – Arenal	Distrito de Riego ASOHONDA y Molino de arroz de la vereda Arcadia del municipio de Morales; Proyecto piscícola de la Asociación de Pescadores Artesanales de San Rafael (ASOPASAR).	40	25
Perla Amazónica	Proyecto: "Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y de la capacidad de generar ingresos a través de proyectos de innovación en las Zonas de Reserva Campesina".	127	31
Valle del Río Cimitarra	Experiencia de ecobúfalo campesino.	70	25
Total encuestas productivas			**151**

Fuente: elaboración propia.

Dentro de cada experiencia significativa, la selección de las fincas se realizó aleatoriamente a partir de un listado de beneficiarios de cada experiencia significativa. La excepción fue la ZRC de Cabrera, en donde, al no contar con el listado de los predios o sus propietarios, fue el equipo local el que definió las fincas a muestrear, teniendo como criterio la búsqueda de la máxima heterogeneidad y la mayor cobertura en términos de veredas.

Así, los resultados obtenidos a partir de las encuestas productivas son descripciones que aplican única y exclusivamente para las experiencias significativas caracterizadas y no pueden tomarse como generalizaciones respecto a las ZRC a las cuales pertenecen. Con todo, permiten generar hipótesis iniciales de trabajo para profundizar en futuros estudios sobre la agrobiodiversidad y caracterizaciones socio-económicas y agroecológicas de las fincas.

Es importante mencionar que, con el diseño del instrumento de levantamiento de información (incluida la retroalimentación realizada por los equipos locales), así como con la capacitación de líderes regionales en las etapas de levantamiento y sistematización de la información, se ha avanzado respecto al fortalecimiento de capacidades locales que pueden ser útiles en la realización futura eventual de un diagnóstico muestral o censal de las ZRC, lo que se constituye en uno de los intereses actuales de los representantes de ANZORC (Entrevista nacional a representante de ANZORC, 2017).

Metodología y pasos de aplicación de la cartografía participativa

Para identificar percepciones y valoraciones espaciales de los líderes sociales en los territorios en relación con los sistemas ecológicos, agrícolas y los conflictos socioambientales, se planteó un ejercicio de cartografía participativa en el cual se presentaron las cartografías oficiales (límites de departamentos, municipios y veredas; límites de la ZRC, Parques Nacionales Naturales, Páramos, ciénagas-humedales y ríos), impresas en formato pliego para que ellos establecieran: límites de la ZRC, ubicación de ecosistemas poco intervenidos, sistemas productivos agropecuarios y conflictos socioambientales tanto al interior como en los alrededores de la zona.

Finalmente, con base en el marco conceptual y metodológico descrito en este capítulo, el análisis de las ZRC con miras a su evaluación intermedia arroja una serie de resultados que se exponen en los capítulos siguientes.

En el capítulo siguiente, se presenta el resultado de la compilación y análisis del marco jurídico e institucional, que incluye un recuento de los antecedentes normativos de la ley 160 de 1994, una descripción de la figura de ZRC dentro de dicha ley junto con sus disposiciones reglamentarias, y un análisis de la relación entre ese marco normativo y los principios de las DVGT.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

Foto: © FAO / Francisco Nieto.

El marco jurídico e institucional presentado en este capítulo es resultado de la revisión de información secundaria que permitió definir los aspectos concretos a evaluar por parte de la FAO acerca de las ZRC, presentados en el marco metodológico. Así mismo, este análisis de las ZRC permite asociarlas con la implementación de las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia en el marco de las estrategias de desarrollo rural integral con enfoque territorial en Colombia. La descripción del marco jurídico e institucional permite también tenerlo como referencia para el análisis de los retos de la figura, que se realiza en el próximo capítulo, de forma a evaluarlos en función de los objetivos que tienen las ZRC en la norma.

3.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS

3.1.1 CONFIGURACIÓN HISTÓRICA: MARCO CONSTITUCIONAL Y JURÍDICO NACIONAL

Como han señalado y argumentado múltiples actores académicos y políticos, al analizar los problemas estructurales del nivel nacional vinculados al conflicto armado es necesario comprender problemáticas relacionadas con los asuntos agrarios del país. Así, autores como Darío Fajardo, Alfredo Molano, Sergio de Zubiría y Javier Giraldo han afirmado que, para estudiar el conflicto armado y sus causas, se debe tener en cuenta las protestas sociales y los conflictos agrarios que se configuraron desde la década del veinte del siglo pasado. En dicho periodo jugó un papel importante el hecho de que: "En los años 1920 a 1930 y desde la perspectiva del desarrollo capitalista de la sociedad colombiana se confrontan dos proyectos de sociedad: uno, afianzado en la valoración de la propiedad de la tierra" (CHVC, 2015, pág. 4) confrontado con otro que plantea una propuesta de construcción de una economía nacional apoyada en la industrialización y en una sólida clase media rural (Cadavid y Uribe, 2016, pág. 31).

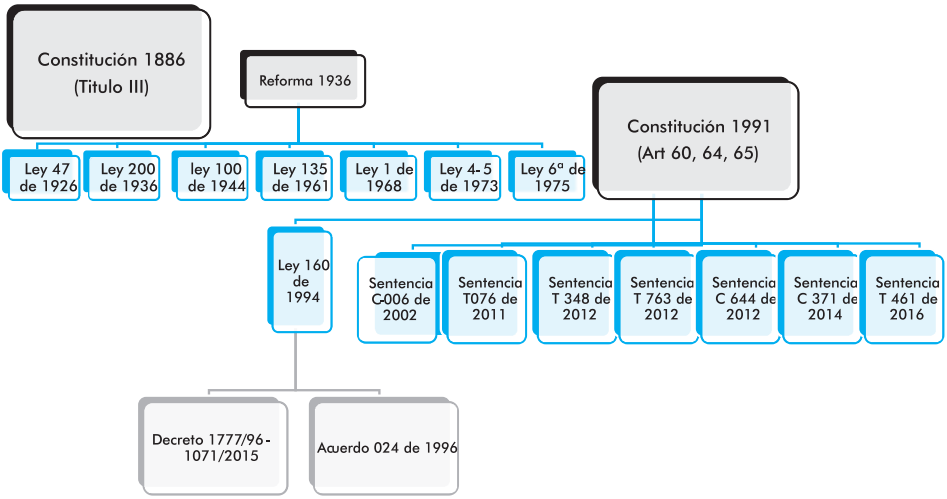
A partir de estos conflictos agrarios, vigentes en su sentido más amplio, y de las tensiones y disputas políticas que de allí han resultado, es posible comprender el marco jurídico e institucional en el que se inscribe hoy la figura de las ZRC, abordándolo como acervo normativo resultado de un proceso histórico de larga duración que se expresa en "leyes y decretos que el gobierno nacional debió ir expidiendo como respuesta a las dinámicas organizativas y las presiones que ejercían para la transformación de la estructura agraria y la tenencia de la tierra." (Cadavid y Uribe, 2016, pág. 33)

Nos situamos entonces en una concepción de lo jurídico que, como señala Moncayo (2013, pág. 147), trasciende la comprensión meramente técnica o instrumental para entender la figura de manera ligada a las luchas y movimientos sociales. Se parte de la tesis central de que, en un contexto político como el

colombiano y en el que la configuración diferenciada del estado ha evidenciado los múltiples intereses y acciones en disputa, el derecho se ha convertido en "una forma social de dominación en las sociedades de nuestro tiempo". Así, las resistencias se configuran a través de movimientos y reivindicaciones y pueden apuntar a una transformación profunda de ese derecho y lo que reglamenta.

Debido a que se realizará un abordaje de carácter cronológico para dar cuenta del proceso histórico que ha devenido en realidades jurídicas y políticas situadas de los asuntos agrarios en el país, es fundamental evidenciar tanto la configuración histórica de un marco constitucional y jurídico nacional que ha devenido en sustento de la figura de ZRC como la existencia de un marco normativo nacional e internacional reciente que sirve de escenario político para las nuevas dinámicas de los asuntos agrarios en Colombia. A renglón seguido abordaremos ambos asuntos:

FIGURA 13
MARCO JURÍDICO DE LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia.

La figura de ZRC se encuentra relacionada constitucionalmente con dos Constituciones Políticas Nacionales, la de 1886 y la de 1991, como puede verse en la Figura 13. Entre otros asuntos, la Constitución de 1886 proclamó el Estado unitario y centralista, pretendiendo con ello hacer frente a múltiples guerras civiles que se desarrollaban en el país. Sin embargo, sus fundamentos profundamente conservadores configuraron en parte el escenario propicio para guerras como la de los "Mil Días", a partir de la cual se empieza a tejer la historia reciente de los conflictos agrarios en Colombia. Esta Constitución realiza un abordaje de la propiedad sobre la tierra como parte de los derechos civiles y en relación con el mantenimiento del orden público. Fue la reforma constitucional de 1936 impulsada por la presidencia de Alfonso López Pumarejo, así como

la crisis económica mundial que la precedió, la que dio paso a la comprensión de un Estado responsable y capaz de garantizar el cumplimiento de los deberes ciudadanos, así como de los derechos sociales en el marco de la cual se establece la idea de un Estado intervencionista y protector. Con ello se declara la función social de la propiedad.

Como antecedentes legales a este tránsito en la comprensión y configuración del Estado, la Ley 47 de 1926 reconoce la existencia del campesinado[21], el decreto 839 de 1928 por medio del cual se establecen las colonias agrícolas y el decreto 1110 del mismo año, que reconoce las colonias y ubica geográficamente a las regiones particulares para su implementación.[22] Estos avances normativos significaban para el campesinado un primer reconocimiento por parte del Estado sobre el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina, así como una primera interlocución con las comunidades rurales, como lo ha expresado Darío Fajardo (citado en (FAO, 2017)).

Posteriormente, articulado directamente con la reforma constitucional de 1936 ya mencionada, se encuentran disposiciones legales como la Ley 200 de 1936 donde se señala que son «propiedad privada todas las tierras que hubiesen salido legalmente del Estado y revertirían a éste las que no se explotaran económicamente diez años después de expedida la ley» (Varela y Romero, 2007, pág. 63). Con ello se materializa el reconocimiento de la función social de la propiedad y se logra incidir de manera positiva en la falta de regulación jurídica respecto a la propiedad rural en el país y en las posibilidades de equilibrar la distribución inequitativa de la tierra no usufructuada. Sin embargo, según plantean Cadavid y Uribe (2016), los efectos y la intención misma de ésta no fueron reconocidos como absolutamente positivos, puesto que, en aras de disminuir la conflictividad existente entre el movimiento campesino y los grandes propietarios, los gobiernos de López Pumarejo realizaron negociaciones y concesiones a ambas partes, haciendo "igual de fácil el acceso a tierras públicas que ya cultivaban los grandes y pequeños aspirantes, [lo que] finalmente favoreció a los primeros ayudando a validar los títulos que ya poseían (Legrand, 2016, pág. 141), limitando posible acciones futuras del campesinado hacia ellas" (Cadavid y Uribe, 2016, pág. 34).

La Ley 200 de 1936 estuvo precedida de diversas movilizaciones indígenas, marchas campesinas y de colonos, apoyados por otros sectores de la ciudad y del campo, contra el modelo de tenencia de la tierra representado en la hacienda. Las movilizaciones realizaron acciones como la toma de tierras, el no pago de las obligaciones, y las declaraciones de colonos en tierras baldías de la Nación, que

21 Tal como ha señalado Ortiz et al (2004, pág. 175), la intención de esta ley "era desconcentrar la propiedad por medio de la expropiación a grandes terratenientes de tierras no utilizadas en labores agrícolas. Sin embargo, la dinámica interna del sistema rural dada por el tipo y las diferencias entre los agentes generó violencia y más concentración."

22 Pueden citarse además la Ley 71 de 1917, que buscaba facilitar la formación de pequeños propietarios de menos de 20 hectáreas, o las Leyes 185 de 1920 y 74 de 1926, que intentaban actuar en el margen de maniobra que tenía el Estado frente a la política de tierras (Vargas, 2010).

buscaban la ruptura del modelo de concentración latifundista. Entre 1934 y 1936, los conflictos entre aparceros y latifundistas se tornaron en un problema político nacional, por lo que los campesinos lograron algunas reformas locales en zonas de conflicto de Cundinamarca y el Tolima. (Mondragón, 2002)

La Ley 200 de 1936 fue el primer intento de realizar una reforma agraria. En ella se creó la jurisdicción agraria con jueces especializados en la resolución de conflictos de tierras y se introdujo la figura de extinción de dominio o pérdida de la propiedad como resultado del incumplimiento de su función social, es decir cuando no existía explotación económica (definida por la ley por un periodo de 10 años). Esta ley posibilitó la adquisición de parcelas por parte de aparceros y arrendatarios, así como la legalización de la tenencia de los colonos.

La SAC y los sectores terratenientes lograron, mediante el Decreto 0059 del 11 de enero de 1938, recortar en forma importante los alcances de la Ley 200 y con ello fomentar la ganadería extensiva. Para el caso de la actividad pecuaria, dicho decreto definió la explotación económica como la proporción de una cabeza de ganado mayor por hectárea de tierra plana de primera calidad, flexibilizando a su vez las condiciones para las tierras de menor calidad. Además, se reglamentó el procedimiento, las pruebas y las instancias a las que se debía recurrir para decidir sobre los procesos surgidos en razón de la ley 200 y los trámites y los requisitos probatorios exigidos generaron instrumentos que en el futuro se utilizarían para entrabar y obstaculizar los procesos de extinción del derecho de dominio o de prescripción adquisitiva (Gómez C. , 1993).

Igualmente, en respuesta a la ley 200, la Asociación Patriótica Económica Nacional, que agrupaba a un sector terrateniente, presionó hasta lograr la aprobación de la Ley 100 de 1944, que aplazó entre 10 y 15 años la reversión al Estado de los predios explotados bajo la figura de aparcería. Dicha ley defendió esta figura declarándola de "conveniencia pública", con lo que, según (Mondragón, 2002), se priorizaba la gran propiedad sobre las necesidades del campesinado sin tierra.

Para mediados de la década de los cuarenta se instauró la Ley 100 de 1944 durante el segundo periodo de presidencia de López Pumarejo. Esta ley traduce la reacción de aquellos propietarios que se opusieron a los beneficios de la Ley 200 y vieron amenazados sus derechos de dominio. Por tanto, la ley se encaminó específicamente en reconocer otro tipo de relaciones contractuales ligadas al uso de la tierra, lo que supuso que se generaran contratos de aparcería y arrendamiento para que se garantizara un modelo de renta sobre la tierra y se eliminara cualquier indicio que privilegiara la extinción de dominio. La Ley 100 de 1944 fue utilizada por los latifundistas para desatar un periodo de violencia generalizada. Así, aumentó el despojo violento, promoviendo la aparcería y extendiendo el plazo de abandono de 10 a 15 años para predios que eran declarados baldíos (González G., 1996).

La ley 100 acogió formas pre-capitalistas propias de la economía de hacienda priorizando los sistemas de arrendamiento y aparcería. Hacia 1945, empezó a

generalizarse la agricultura de tipo empresarial, lo que generó desplazamientos de campesinos en algunas zonas propensas a la mecanización, como parte del Tolima, del altiplano cundiboyacense, las sabanas del Caribe y el Valle del Cauca (Múnera, 1998).

En un contexto de aumento de la violencia rural, el Gobierno promulgó el Decreto Ley 1483 del 11 de mayo de 1948, creando el Instituto de Parcelaciones, Defensa Forestal y Colonización como una forma de flexibilizar la reforma agraria a partir de mecanismos de mercado de tierras y de crédito hipotecario. Sus pobres resultados en términos de beneficiarios y compra de tierras se reflejaron en el cambio de nombre unos años después: pasó a llamarse simplemente Instituto de Colonizaciones.

Posterior al periodo de la Violencia, en el año de 1961 el gobierno del presidente liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962) tramitó la expedición de la Ley 135 o Ley de Reforma Agraria. Su finalidad era la de reformar "la estructura social agraria en contra de la concentración de la tierra, dotar de ella a quienes no la poseían, fortalecer la explotación económica de distribución ordenada y racional, aumentar la producción de acuerdo con el desarrollo de la economía, fortalecer las garantías de pequeños propietarios y aparceros, elevar el nivel de vida campesina con asistencia técnica y créditos (entre otros), y conservar y mejorar el manejo de los recursos naturales." (Cadavid y Uribe, 2016, pág. 34). Esta Ley también creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el Consejo Nacional Agrario y el Fondo Nacional Agrario. Con esta emergente plataforma agraria se sigue manteniendo vigente la idea hasta ese momento de lograr una distribución más equitativa del suelo, y de formalizar y ordenar la estructura de la propiedad en el país.

La Ley 1ª de 1968 despejó el paso a la aplicación de la reforma agraria al facilitar ciertos trámites, enfatizando en la afectación de los predios inadecuadamente explotados y en la entrega de la tierra a aparceros que la trabajaban. Esta ley fue un complemento indispensable de la ley 135 de 1961, ya que diferenció claramente las operaciones de reforma agraria de las del mercado de tierras, aportó un enfoque de indemnización y se basó en el avalúo no comercial, incitando la caía del precio y de la renta de la tierra (Mondragón, 1997).

Estos cambios buscaban resolver el problema de la calificación de tierras, estableciendo que aquellas fincas que estuvieran explotadas bajo arrendamiento y aparcería fueran susceptibles de afectación por el INCORA, independientemente del grado de explotación en que se encontraran. Esta medida implicaba un censo nacional de arrendatarios y aparceros, buscando proteger sus contratos y evitar su desalojo. Así mismo, previó la expropiación de las tierras explotadas bajo esta modalidad, como una forma de sanción a los dueños ausentistas y un esfuerzo de convertir en propietarios a quienes explotaban los predios.

Sin embargo, a pesar de que esta disposición diseñó estrategias y herramientas financieras y jurídicas para el acceso a la propiedad de la tierra por parte de

pobladores rurales, la implementación de la ley 1° de 1968 tuvo obstáculos importantes, "por lo que si bien se desarrollaron múltiples procesos de titulación y adjudicación de baldíos, esto no significó necesariamente mejores condiciones de vida para los campesinos del territorio colombiano" (Cadavid Mesa, 2014). Uno de los mayores impedimentos a la materialización de lo dispuesto tuvo su origen también en una disposición legal, la Ley 4 de 1973, encargada de materializar el denominado *Pacto de Chicoral*, estableciendo "la ganadería extensiva como la forma más adecuada para explotar la tierra, acabando con la iniciativa normativa resultado de la movilización campesina en pro de transformar la tenencia de la tierra mediante la reforma agraria" (Cadavid y Uribe, 2016, pág. 35). Igualmente, esta ley generó modificaciones a la Ley 200 de 1936, a la Ley 135 de 1961 y a la Ley 1 de 1968.

La ley 4ª de 1973 estableció una serie de factores para la calificación de los predios con objeto de expropiación o adquisición. Sin embargo, por su complejidad estos factores hicieron más dispendiosa su recopilación, por lo que una alta cantidad de predios fueron determinados como "adecuadamente explotados". Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura debía determinar los niveles mínimos de productividad por cultivos y por regiones con un horizonte a dos años, lo que demandaba una capacidad técnica, de infraestructura e instrumentos de trabajo que no se desarrollaron. Por lo anterior, esta norma diluyó en la práctica las posibilidades de reforma agraria en Colombia.

Así mismo, la Ley 5ª del mismo año definió las líneas de crédito para los empresarios y grandes propietarios para la modernización del latifundio y de la hacienda tradicional, reorientando la financiación al campesinado a través del crédito y condicionándose la financiación de la producción a la contratación de asistencia técnica. Finalmente, La Ley 6ª de 1975 legalizó nuevamente la aparcería como un sistema de contratación en el campo, asimilándola a la sociedad de hecho. A pesar de la búsqueda de modernización de los esquemas de relación entre propietario y aparcero, su esencia se mantuvo en la medida en que el trabajador no se benefició de una relación laboral garantizada.

La década de los ochenta y los procesos de paz liderados por el presidente Belisario Betancur y varios grupos insurgentes del país[23] son un antecedente importante de la figura de ZRC y de la normatividad agraria en general. En este periodo uno de los primeros acuerdos entre el Gobierno, la guerrilla y los campesinos fue retomar esta figura de supervivencia organizada del campesinado. Aunque este proceso de negociación no se consolidó, en la región de La Macarena los campesinos mantuvieron la iniciativa y plantearon la necesidad de la presencia del Estado y de avanzar en procesos de reconocimiento que pasaran por la titulación, la atención y asistencia técnica y financiera, reconociéndolos bajo el nombre de *reserva campesina*, como lo ha señalado Darío Fajardo (citado en (FAO, 2017)

23 En este periodo se adelantaron negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y la Autodefensa Obrera (ADO) (1982-1986),

3.1.2 LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY DE REFORMA AGRARIA - 160 DE 1994

La dinámica de la movilización social en el país y los procesos de paz negociados con las guerrillas del M-19 y del EPL durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) dieron como resultado la expedición de la Constitución de 1991 como una Constitución con un fuerte énfasis en la apertura política y en la democratización del sistema político- Además, reconoce derechos constitucionales como el del acceso a la propiedad bajo el precepto de reconocer las condiciones especiales a organizaciones solidarias y de trabajadores (Art. 60), y mantiene y resalta postulados "en relación con la propiedad estatal y su función social (Moncayo, 2013, pág. 148). En este sentido, el artículo 64 de la Constitución del 91 señala como "deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos". Este precepto ha sido el fundamento de una parte importante del anclaje normativo y legal existente a la fecha en torno a los asuntos agrarios, vinculándose cada vez más con el derecho a la alimentación establecido en el artículo 65 de la Carta Política (Moncayo, 2013).

Estos planteamientos constitucionales, junto con un proceso de apertura económica e inversión extranjera durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), desembocaron en una nueva ley de reforma agraria, la Ley 160 de 1994 «Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino». Ésta tuvo como objetivo introducir un nuevo mercado subsidiado de tierras como estrategia redistributiva, y además, dispuso de dos nuevas figuras de Ordenamiento productivo y social de la propiedad: las ZRC y las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), las cuales hasta el momento han tenido un incipiente desarrollo en el país en el caso de las ZRC y no se ha creado ninguna ZDE.

La Ley 160 de 1994 ha sido considerada por varios analistas como una disposición normativa problemática y limitada en términos de "la falta de continuidad de la política, fallas en el diseño (…) y la centralización en la implementación de la misma, todo profundamente vinculado con la desarticulación con el nivel local, en el ámbito institucional y en el ciudadano" como lo mencionó el Banco Mundial (citado en (Cadavid y Uribe, 2016, pág. 35). Estas fallas están relacionadas con el contexto institucional y político del país y con la configuración diferencial del Estado.

La Ley 160 de 1994, aunque fue definida como Ley de Reforma Agraria, pretendía desde sus orígenes una solución al problema agrario a partir de los mecanismos de mercado. Su aplicación ayudó a descomponer y fragmentar la mediana propiedad con subsidios del Estado para la adquisición de predios sin tener en cuenta sus inadecuadas condiciones agroecológicas. En algunos

casos, hubo sobre-avalúos a favor de los propietarios para el asentamiento de grupos dispersos de unidades familiares, sin posibilidad de consolidación socioeconómica por falta de integralidad en los servicios de apoyo a la dotación de tierras (Mondragón, 2002).

Por otra parte, se ha señalado que se trata de un nuevo intento de "promover una nueva versión de la reforma agraria en Colombia. En esta oportunidad se ha querido ensayar la redistribución de la tierra, ya no mediante la intervención del estado, como ocurría con la ley 135 de 1961 sino a través de la modalidad del 'mercado asistido'" (Fajardo D. , 2010). Esto en el marco de una ley y un modelo económico que no sólo concentra la propiedad rural sino que crea condiciones para el surgimiento y la permanencia de múltiples conflictos, como lo manifestó el PNUD (Citado en (Cadavid y Uribe, 2016, pág. 35). Estas mismas dificultades han sido evidenciadas por la Contraloría General de la República (2015)[24] y por estudios como los realizados por la investigadora Ana María Ibáñez quien ha señalado que, contrario a lo esperado tras la expedición de la ley, los índices de concentración de la tierra en el país han seguido aumentando (Ibáñez y Muñóz, 2011). Lo anterior en contextos de dificultades, inequidades y retos estructurales sociales, políticos y económicos que han caracterizado el proceso histórico colombiano de manera persistente.

La incorporación de la figura de ZRC en la Ley 160 de 1994 fue facilitada por la participación de asesores nacionales, académicos como Darío Fajardo, Alfredo Molano, Héctor Mondragón y Manuel Ramos Bermúdez, del entonces Ministro de Agricultura José Antonio Gaviria Ocampo, y de representantes de los movimientos campesinos, ante instancias como el "Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la Junta Directiva del INCORA, y ante el Comité Ejecutivo del Fondo de Organización y Capacitación Campesina" (Decreto reglamentario 2305 de 1994)" en los primeros años de la década de los noventa (Ferro y Tobón, 2011, pág. 9).

Los procesos fallidos de paz y de consolidación de la economía campesina en las regiones del Ariari y el Sarare en la Altillanura colombiana, el desplazamiento de colonos y campesinos en la década de los años 70 y 80, junto con la irrupción de los cultivos de uso ilícito en estas regiones, permitieron el surgimiento de propuestas de política agraria alternativa desde las zonas de colonización en la década de los 80. Las iniciativas se fortalecieron en procesos de negociación de paz para frenar la expansión de la frontera agrícola sobre los bosques y del latifundio sobre las colonizaciones campesinas, y fueron pensadas para las zonas de frontera agropecuaria y para las otras zonas con presencia campesina y procesos de reforma agraria.

24 En este informe la CGR evalúa la eficacia de la gestión del Gobierno nacional y de las entidades territoriales sobre las ZRC y las ZDE a partir de información suministrada por distintas instituciones públicas relacionadas con el sector agrario.

Ante este panorama, el periodista e investigador Alfredo Molano propuso la creación de la figura en los siguientes términos:

> "La solución es, sin lugar a dudas, racionalizar la titulación de baldíos. El Estado está en mora de limitar el tamaño de los predios que otorga como propiedad privada. Debería comenzarse a pensar en regiones que fueran Zonas de Reserva Campesina, en donde se fomentara y defendiera la mediana propiedad campesina y donde la concentración de tierras y la formación de latifundios y aún, las grandes empresas agropecuarias, estuvieran prohibidas. (…) Pero al mismo tiempo el Estado debería contribuir a la colonización por medio de obras de infraestructura y de programas de fomento, como el crédito, con miras a fortalecer la economía campesina, a hacerla más productiva sin transformar su naturaleza ni su equilibrio. (…) Al principio las Zonas de Reserva Campesina deberían rodear los parques y las reservas naturales para defenderlos" (Molano, 1993).

En el año 1994, cuando los ministros de Agricultura y del Medio Ambiente discutían sobre su creación, en otro artículo titulado "Reservas Campesinas: Paz social y Ambiental" el autor las definió como: "regiones de colonización donde la economía campesina es protegida y apoyada con miras a su consolidación y prosperidad. El estado a más de limitar la concentración de tierras y prohibir el latifundio, deberá promulgar créditos subsidiados, asistencia técnica, formación de cooperativas de comercialización y consumo" (Molano, Reservas Campesinas: paz social y ambiental, 1995, pág. 15).

Acogiendo estos planteamientos, el Gobierno incluyo en el proyecto de ley sobre el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en su tránsito por la Comisión V del Senado, la creación de las Zonas de Reserva Campesina "para regular y ordenar la adjudicación de baldíos y evitar la concentración de la propiedad, para fomentar la pequeña propiedad campesina y crear condiciones de desarrollo y consolidación de la de la economía campesina de los colonos"(Gaceta del Congreso, # 64, I-VI-94, págs7 y 9). Finalmente, este proyecto fue convertido en la ley 160 de 1994, por lo cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.

Al respecto, el Grupo de Zonas de Reserva Campesina del Proyecto Piloto de ZRC planteó que la creación de esta figura dentro de la ley 160 de 1994 respondía a "esas formas de exclusión de una inmensa población campesina de los beneficios del desarrollo y del acceso a la tierra, y su expulsión de la frontera agrícola, hacia la periferia agreste e inhóspita [y] supera el concepto simple de asignación de tierras, y constituyen formas organizativas en defensa del territorio, es decir espacios de protección e impulso de la economía campesina. (Grupo Zonas de Reserva Campesina, 2001, pág. 2).[25]

En resumen, en la extensa normatividad y regulación que conforman los antecedentes de las ZRC específicamente, y de los asuntos agrarios en general, se resaltan las siguientes disposiciones normativas centrales:

25 Al respecto el IICA planteaba que las ZRC son los instrumentos para conciliar las políticas de desarrollo rural y de medio ambiente, en áreas críticas, y como una estrategia para reorientar la estrategia de colonización, mediante acción coordinada entre los ministerios de Medio Ambiente y Agricultura (IICA, 1997, pág. 7).

FIGURA 14
DISPOSICIONES NORMATIVAS AGRARIAS.

Elaboración propia a partir de información de Uribe y Cadavid, 2016 y FAO, 2017.

Una vez definidos los principales antecedentes normativos que contextualizan la creación de la figura de ZRC, a continuación se describe su marco normativo dentro de la ley 160 de 1994 y las disposiciones reglamentarias representadas por el decreto 1777 de 1996 y el acuerdo 024 de 1996.

3.2 MARCO NORMATIVO DE LAS ZRC EN LA LEY 160 DE 1994

Las ZRC cuentan con un marco normativo definido inicialmente por el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, denominado "colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial", en el cual se describen los principios orientadores y una definición, así como los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) que representan las proyecciones de vida de las comunidades campesinas. El espíritu de la ley 160 de 1994, expresado en el artículo 79, busca: "fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía campesina y de los colonos".

El Decreto 1777 de 1996 (compilado en el titulo 13 del Decreto 1071 de mayo 26 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural) contiene una primera reglamentación de esta

ley, en su ámbito de aplicación, su objeto y objetivos, la acción institucional y las actividades de inversión basadas en los PDS. Por su parte, el Acuerdo 024 de 1996, de la Junta Directiva del INCORA, establece criterios generales de elegibilidad y procedimientos para la constitución, selección y delimitación de ZRC (Osejo, 2012).

El artículo 80 de la Ley 160 de 1994 define las ZRC como "las áreas geográficas que sean seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales". Los reglamentos de dicha ley indican las extensiones máximas y mínimas que pueden adjudicarse en Unidades Agrícolas Familiares (UAF)[26].

En particular, la ley estableció un marco de regulación de la ocupación de las tierras baldías de la Nación y límites a las superficies que pertenezcan al dominio privado. Con esto, las ZRC se convirtieron en una figura de ordenamiento social, productivo y ambiental, con el objetivo de fomentar y estabilizar la economía campesina, integrando enfoques económicos, sociales y culturales, como parte de una estrategia de superación de las causas de los conflictos sociales y de generación de las condiciones para la paz y la justicia social (Cardoza G. , 2015).

FIGURA 15

INSUMOS NORMATIVOS DE LAS ZRC.

	Ley 160 de 1994	Decreto 1777 de 1996	Acuerdo 024 de 1996
Objeto y objetivos	"(…) fomentar y estabilizar economía campesina, superar causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas."	Control frontera agropecuaria, corrección fenómenos concentración, creación condiciones desarrollo sostenibilidad economía campesina, acceso colonos y campesinos a tierras baldías, ejecución políticas desarrollo rural, fortalecimiento espacios concertación social y política Estado y comunidades.	Superación causas que originan conflictos de orden social, preservación orden público y apoyo programas sustitución cultivos uso ilícito; protección y conservación medio ambiente
Ámbitos de aplicación	Art. 81 "las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina"	Art. 1 "…las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales"; zonas de amortiguación del área de Sistema de PNN; áreas sustraídas Reserva Forestal Protectora.	Excepciones: a) áreas comprendidas dentro del Sistema Nacional de PNN, 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.

26 La UAF es una unidad de medida de extensión de los predios que, según las características agroecológicas de las zonas en las que se encuentran (clase de suelos, aguas, ubicación, relieve, etc.), sea suficiente para que su explotación eficiente pueda suministrar a una familia ingresos adecuados para su sostenimiento, con el trabajo del propietario y de su familia como mínimo (Ley 135 de 1961) (Vega, y otros, 2017, pág. 43).

	Ley 160 de 1994	Decreto 1777 de 1996	Acuerdo 024 de 1996
Acción institucional	Art. 79…políticas ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, y disposiciones recursos naturales renovables y medio ambiente; regulación acceso propiedad rural, fomento pequeña propiedad y evitando descomposición economía campesina. (…) "…criterios ordenamiento ambiental territorial, efectividad derechos sociales, económicos y culturales campesinos, participación en instancias planificación y decisión, modalidades producción."	La acción institucional se compromete a ejecutarse con condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos.	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, del Sistema Nacional Ambiental y de otros organismos públicos y privados, responsables de la formulación, financiación y ejecución de PDS y de otras actividades, investigaciones, programas y proyectos en ZRC.

Fuente: elaboración propia con base en Osejo, 2012.

En atención a la normatividad vigente, pueden presentar solicitud para constituir una ZRC:

- Los representantes y organizaciones que expresen los intereses de pobladores, colonos y campesinos de una región.
- Las entidades oficiales que hagan parte del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y del Sistema Nacional Ambiental.
- Los gobernadores y alcaldes.
- Los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y de Reforma Agraria y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Campesino.

Así mismo, la solicitud de creación de una ZRC debe contener, como mínimo, la siguiente información:

- Exposición de motivos que sustente la solicitud.
- La descripción general del área geográfica, identificada por sus linderos.
- Características agroecológicas y socioeconómicas.
- Problemas y posibles soluciones.
- Los beneficios que representaría la constitución de la ZRC.
- Los compromisos que adquiriría la entidad, comunidad u organización que presenta la solicitud, en concertación con la población campesina beneficiaria y las instituciones públicas y las organizaciones privadas correspondientes.

Finalmente, en la normatividad vigente, los pasos a seguir para constituir legalmente una ZRC son los siguientes:

- Selección concertada de la zona.
- Solicitud de concepto al Consejo Municipal de Desarrollo Rural y a la Corporación Autónoma Regional.
- Formulación del Plan de Desarrollo Sostenible por parte del Consejo Municipal de Desarrollo Rural y de las organizaciones de colonos y campesinos.
- Elaboración por la ANT del proyecto de decisión del Consejo Directivo sobre selección, delimitación y constitución y de la convocatoria a la Audiencia Pública.
- Expedición por parte de la ANT de la resolución de constitución.

La figura de ZRC tiene soporte constitucional en los artículos 64, 65 y 66, que fundamentan la acción del Estado en términos de garantizar el acceso progresivo de los "trabajadores agrarios" a la propiedad de la tierra, así como la priorización de la producción alimentaria, el acceso a bienes públicos y apoyos para su actividad. Igualmente, resulta imprescindible el artículo 58, sobre la función social y ecológica de la propiedad privada, y el artículo 334 sobre el rol del Estado en la equidad y acceso a bienes públicos (Cardoza G. , 2015, pág. 9; ILSA, 2012).

Por otro lado, los Planes de Desarrollo Sostenible representan una hoja de ruta territorial en las ZRC, formulada y ejecutada con participación de las organizaciones representativas de los intereses del campesinado en las zonas, de las autoridades locales de los municipios comprometidos, y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)[27]. El criterio de desarrollo sostenible es central en los PDS y en la ley 160, asociado a normas de regulación de la conservación, la protección y el uso de los recursos naturales (Osejo, 2012).

La inversión para la ejecución de los PDS, de acuerdo con el Decreto 1777 de 1996, (compilado en el titulo 13 del Decreto 1071 de mayo 26 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural) es responsabilidad del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, del Fondo Nacional de Regalías, del Fondo Nacional Ambiental, y de los planes y programas especiales que desarrolla el Gobierno Nacional. Otras fuentes de financiamiento se originan en proyectos de financiación y cofinanciación que lideren e intervengan las organizaciones campesinas junto con las instancias de planificación y decisión regional. Los proyectos deben basarse en los PDS, teniendo en cuenta las condiciones específicas agroecológicas y socioeconómicas locales (Osejo, 2012), junto con una caracterización de los proyectos agrícolas sostenibles que combinen aspectos de conservación, manejo adecuado de recursos naturales, producción, comercialización y auto-consumo

27 Tanto los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) como los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), son instancias participativas previstas en la Ley 101 de 1993 y la Ley 160 de 1994 para la toma de decisiones concertadas sobre la política pública y los programas específicos para los territorios rurales (Corporación Latinoamericana Misión Rural, 2017).

(Ordóñez, 2012). El acuerdo 024 de 1996 señala también la importancia de las dinámicas de seguimiento y evaluación de los PDS con la participación de las organizaciones campesinas.

Las ZRC plantean la necesidad de organizar el territorio como garantía de permanencia, conservación y mejoramiento de sus activos naturales, económicos, sociales y culturales, y poder convertirlos en ventajas competitivas. Suponen un replanteamiento de las actividades productivas que se desarrollan en ellas, reorientando el horizonte del desarrollo hacía la perspectiva de la sostenibilidad, pero también a un mejor resultado económico y en la calidad de vida de los campesinos Este conjunto de propósitos de la figura se soporta en la integralidad o transversalidad de las normas, leyes y decretos reglamentarios que tienen que ver con ellas, pero también en los referidos a los dos grandes sistemas en los que se sitúan, por la naturaleza de sus objetivos: el *Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural y el Sistema Nacional Ambiental*. Todos ellos delimitan la constitución, objetivos y alcances de las ZRC (MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER, 2003).

De igual manera, de acuerdo con el artículo 3º del Decreto 1777 de 1996, (compilado en el titulo 13 del Decreto 1071 de mayo 26 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural) "la acción institucional del Estado en Zonas de Reserva Campesina será concertada, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región", y "se realizará 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"[28].

3.3 AVANCES NORMATIVOS RECIENTES: DERECHOS DEL CAMPESINADO

Si bien, como ya se ha señalado, la materialización de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 en torno a las ZRC ha tenido múltiples obstáculos, debe resaltarse que a nivel nacional e internacional se han realizado avances jurídicos que han venido generando un nuevo escenario de condiciones de posibilidad para la figura misma, los cuales han constituido vasos comunicantes entre la relevancia de la reforma agraria para solucionar la inequitativa distribución de la tierra en Colombia y el reconocimiento del campesinado como un sujeto social de

28 En cuanto a los aspectos normativos, el PPZRC formuló una propuesta de procedimientos para la constitución y operación de las ZRC, que luego actualizó y ajustó el INCODER en el Procedimiento de constitución de ZRC Código PRG-PM-OP-03 del 03-04- de 2013, reemplazado por la ANT con el Procedimiento Código ADMTI-P-001 del 26 de abril de 2017.

derechos[29]. En ese sentido, al hablar de derechos del campesinado estamos haciendo referencia a "un proceso social por la defensa de ideas de dignidad humana colectiva campesina" (Huffington, Mesa, y Tobón, 2013, pág. 124), el cual ha venido posicionándose normativamente en diferentes escalas territoriales, teniendo sin duda un mayor eco en niveles supranacionales.

A nivel internacional se puede mencionar la Resolución A/HRC/21L23 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aprobada el 27 de septiembre de 2012, a través del cual se promueven los Derechos Humanos de los agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales (Consejo de Derechos Humanos, 2012). Los objetivos de las ZRC de procurar acceso a la tierra, conservar recursos naturales, fortalecer la economía campesina, promover el desarrollo sostenible y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, guardan coherencia con el repertorio de derechos proclamados en esta Declaración, principalmente aquellos relacionados con el nivel de vida adecuado y el derecho a la tierra y el territorio.

Igualmente, el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA) propone una definición de los derechos de los agricultores, incluyendo[30]:

- La protección de los conocimientos tradicionales en lo referente a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura,
- El derecho a participar de manera equitativa en los beneficios obtenidos de la utilización de recursos fitogenéticos,
- El derecho a participar, a nivel nacional, en la toma de decisiones referentes a la conservación y la utilización sostenible de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura,
- El derecho que tienen los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar, material de siembra o propagación conservado en las fincas, de conformidad con la legislación nacional y según proceda.

Este tipo de normatividad internacional ha sido resultado de un proceso de accionar y discusión política por parte de la sociedad civil, en el que movimientos

29 Se entiende campesino aquel "que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agroecológicos." (Consejo de Derechos Humanos - ONU, 2013). En cuanto a sus derechos, hace referencia especial al derecho a la vida y a un nivel de vida adecuado, a la tierra y al territorio, a las semillas y al saber y la práctica de la agricultura tradicional, a sus medios de producción agrícola, a la información, a la libertad para determinar el precio y el mercado para la producción agrícola, a la protección de los valores en la agricultura, a la diversidad biológica, la preservación del medio ambiente, la libertad de asociación, de opinión y de expresión y al acceso a la justicia. Respecto al derecho a la tierra y al territorio, estos poseen conexidad con otros derechos, en la medida en que para "los campesinos y los trabajadores rurales, la satisfacción del derecho a la tierra se presenta como elemento esencial para la salvaguardia de otros derechos; por lo tanto el derecho a la tierra se presenta como un derecho humano social y económico transversal." (Citado en (Ordóñez, 2012, pág. 17).

30 Ver http://www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/farmers-rights/es/

como Vía Campesina habían avanzado en la declaración y reconocimiento de sus derechos a través de la Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos aprobada por la Comisión Coordinadora Internacional en Seúl en el mes de marzo de 2009[31].

Como señalamos con anterioridad, en el marco constitucional nacional se encuentran anclajes fundamentales para este tipo de comprensiones recientes, tal como lo dispuesto en cuanto a función social de la propiedad y el papel central de las organizaciones solidarias y de trabajadoras para el acceso a ésta, así como con la relación de estos asuntos con derechos como el de la alimentación. Además de los artículos 60 y 65, el artículo 64 y el 79 dan cuenta de la necesidad de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla, en especial en torno a asuntos que incidan en su entorno ambiental, y abren la posibilidad constitucional a la garantía de los derechos del campesinado. Finalmente, si reconocemos el aspecto cultural que engloba al campesinado, el artículo 7 y 8 posibilita la protección de éste por parte del Estado (Moncayo, 2013).

Algunos de los avances recientes a nivel nacional se encuentran en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La Tabla 4 realiza una síntesis de esos avances.

TABLA 4

AVANCES JURISPRUDENCIALES 2002-2017.

Año	Referencia	Razón por la cual se toma la decisión/Relevancia para la figura ZRC.
2002	Sentencia C 006	El trato al campesinado es diferencial y especial, por tanto es necesario establecer una igualdad no solo jurídica sino económica, social y cultura para los protagonistas del agro.
2011	Sentencia T 076	Procedimiento para la extinción del dominio agrario derivado de la falta de explotación económica del bien. Protección del derecho de acceso a la tierra y vivienda de la población desplazada.
2012	Sentencia T 348	Derecho de participación en materia ambiental. Protección derechos fundamentales a la participación, a la alimentación, al trabajo, la libre escogencia de profesión u oficio y a la dignidad humana de los miembros de una Asociación de Pescadores.
2012	Sentencia C 644	El Campo y el Campesino son objeto y sujeto, respectivamente, de especial protección por parte del Estado, en tanto que el primero es la realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica, además de espacio natural de la población campesina y fuente natural de riqueza del Estado y de la comunidad en general.
2012	Sentencia T 763	Derecho a la tierra y al territorio, reconocimiento de una cultura campesina.
2014	Sentencia C 371	La ZRC es “una figura creada por la Ley 160 de 1994 para la ordenación social, ambiental y productiva de una región.” La Corte Constitucional reconoce que las razones de las ZRC son la realización de los derechos del campesinado.

31 El campesinado del mundo necesita una Convención Internacional que reconozca que “la mayor parte de la población mundial está formada por campesinas y campesinos. [Que] la agricultura campesina no es sólo una actividad económica, sino que constituye el sustento vital de todas las personas. [y que] la seguridad de la población depende del bienestar del campesinado y de la agricultura”, entre otros asuntos (Vía Campesina, 2009).

Año	Referencia	Razón por la cual se toma la decisión/Relevancia para la figura ZRC.
2016	Sentencia T 445	Consultas populares para definir asuntos ambientales y de explotación minero energética son vinculantes. Los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa termina prohibiendo la actividad minera.
2016	Sentencia T 461	Régimen Jurídico aplicable a baldíos, presunción de bienes baldíos, Derecho al territorio de la población campesina y necesidad de clarificación de la propiedad.
2017	Sentencia T 052	Se debe generar el desarrollo de acciones afirmativas, y en general, de políticas públicas, apropiadas para contribuir a la superación de las dificultades de los campesinos, y con ello evitar, además, su masiva migración a las ciudades. Una razón adicional que justifica la promoción al bienestar de las comunidades campesinas radica en el rol que habitualmente les corresponde en la provisión de alimentos, que todas las sociedades requieren en forma suficiente y oportuna. Las circunstancias específicas que con frecuencia afectan el desarrollo de estas tareas, se encuentran la carencia o insuficiencia de tierras hábiles para las actividades agropecuarias, la falta de capacitación, y las dificultades para el acceso al crédito.

Fuente: elaboración propia.

Desde el desarrollo jurisprudencial, si bien puede realizarse un análisis más amplio respecto al abordaje que la Corte Constitucional ha realizado sobre el campesinado y sus derechos, nos centraremos en algunas sentencias que son claves. Debe partirse del respaldo jurisprudencial evidenciado en la Sentencia C-006 de 2002 que aboga por un trato diferencial y especial para el campesinado.

Es el caso de las Sentencias T 348 de 2012 y T 763 de 2012 que reconocen las particularidades territoriales del campesinado, a través del reconocimiento de formas de producción socio-espacial a partir de su sistema productivo y cultural (Huffington, Mesa, y Tobón, 2013). Con ello, se aboga por la protección del derecho a la tierra y al territorio del campesinado, para evitar la vulneración en *situaciones de desalojos o desplazamientos forzados* (ILSA, 2012).

La Sentencia C 644 de 2012 reconoce al "campo"[32] como bien jurídico especialmente protegido por la Constitución y como espacio natural de la población campesina. En ese sentido, el ordenamiento del territorio a través de figuras como las ZRC, no implica sólo un ordenamiento geográfico, sino que "está asociado al régimen de tenencia de la tierra, a la cuestión ambiental territorial y, sobre todo, a la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, a su participación en las instancias de planificación y decisión regionales, y a las características de las modalidades de producción" (Moncayo, 2013, pág. 169).

32 El campo es entendido según la Corte (2012) como "realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. Este bien jurídico en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (4.2.4.)".

De manera más reciente, en la Sentencia C-371/14[33], concerniente a la realización de consulta previa en áreas donde existen territorios indígenas o territorios habitados por pueblos indígenas o tribales, la Corte declara exequibles los artículos 79, 80, 81 y 84 de la Ley 160 de 1994, garantizando con ello vigencia y constitucionalidad de la figura de las ZRC. La Corte afirma que:

> (éstas) son una figura de ordenamiento social, político y ambiental, cuyas principales implicaciones pueden resumirse en la posibilidad de limitar los usos y la propiedad de la tierra para evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico, y el beneficio de programas de adjudicación de tierras, así como apoyo estatal para el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible concertados con las comunidades.

Igualmente, la Sentencia T 461 de 2016 reconoce el Derecho al Territorio de Población Campesina, el cual puede considerarse un derecho de naturaleza fundamental[34]. Así mismo, evidencia la relación entre el acceso a la tierra como puente para la realización de otros derechos fundamentales de la población agraria, tales como el trabajo y la vivienda, la cual –señala – ya ha sido referenciada en la sentencia T-076 de 2011[35].

Finalmente, en la Sentencia de Tutela 2028 del 2018, interpuesta por 1.700 campesinos y organizaciones como ANZORC, la Corte Suprema de Justicia ordenó al DANE, a los ministerios del Interior y de Agricultura, a la Presidencia y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), la elaboración de unos "estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018" para precisar el concepto de "campesino" y contabilizar a este grupo. Además, le ordenó al Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior que "identifique la situación actual de la población campesina" y "apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas" que garanticen el derecho de estas personas a la igualdad material" (Junieles, 2018).

ANZORC y las organizaciones campesinas se apoyan en el Articulo 7 y 13 de la Constitución para demandar la igualdad de derechos y la promoción y defensa de la identidad campesina, afirmando que los campesinos son iguales a las demás personas en el ejercicio de sus derechos, que deben estar libres de cualquier forma de discriminación, teniendo en cuenta que existe un reconocimiento a minorías étnicas en el país y la diversidad cultural. En el mismo sentido, los Artículos 58, 64, 65 y 66,334 brindar oportunidades jurídicas para analizar y fortalecer las ZRC desde una perspectiva integral[36].

33 Ante la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 79, 80, 81, 82, 83, y 84 e la ley 160 de 1994 la Corte Constitucional declaró exequibles dichos artículos "en el entendido que para la creación de una zona de reserva campesina debe examinarse si en el área en la que se pretende constituir, existen territorios de pueblos indígenas y tribales o presencia de dichos pueblos, casos en el cual deberá garantizarse el derecho a la consulta previa." (Sentencia C-371/14),

34 Frente al carácter subjetivo de este derecho, la Corte considera que la normatividad existente delimita ésta al reconocer que a través de artículos como el 64 la Constitución Política "no sólo hace referencia a la garantía de un lugar físico -acceso a la tierra- sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc." (Sentencia T-461 de 2016).

35 "En este sentido, garantizar el derecho al acceso a la tierra y protección del territorio a la población rural, contribuiría a la realización de sus proyectos de vida, acordes con su forma de vida culturalmente diferenciada, y a la materialización efectiva de otros derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital." (Sentencia T-461 de 2016).

36 Hasta la fecha, se mantiene la deuda histórica de la sociedad y del Estado social de derecho de reconocer

3.4 LA FIGURA DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA GOBERNANZA RESPONSABLE

El marco normativo e institucional de las ZRC es resultado del diálogo entre las reivindicaciones históricas del movimiento campesino y las disposiciones estatales en lo referente a la tierra y al desarrollo rural contemplado en el marco de la Ley 160 de 1994. Ese marco responde a una serie de desafíos y oportunidades en términos de gobernanza de la tenencia en Colombia que dan cuenta del vínculo recíproco entre la figura de ZRC y las DVGT. A lo largo de esta evaluación, se analizarán dos planteamientos clave: (1) las ZRC son una herramienta clave para la implementación de las DVGT en el país, y (2) las DVGT aportan elementos y principios importantes para el fortalecimiento de la figura de ZRC.

Algunos de sus objetivos comunes se fundamentan en la superación de las causas de conflictos sociales y ambientales, en el fomento y estabilización de la economía campesina y en la mejora en la calidad de vida de los pobladores rurales, en el establecimiento de un marco de armonización de los diversos intereses sobre la tierra a partir de la definición de políticas desde un ordenamiento social, productivo y ambiental participativo, en el acceso a la tierra, a bienes públicos, programas y proyectos diseñados bajo un enfoque de derechos y de sostenibilidad. Las ZRC son una herramienta clave para la implementación de las DVGT en el país, como mecanismo de autonomía para el fortalecimiento de la democracia territorial en relación a la gobernanza y la tenencia de la tierra.

Las DVGT y la figura de ZRC pueden relacionarse a través de tres ejes: el desarrollo equilibrado sostenible, el ordenamiento territorial participativo, y el acceso amplio y equitativo a la tierra. La Figura 16 presenta esa posible articulación a través de los ejes mencionados:

- **Desarrollo equilibrado y sostenible**: las DVGT abogan por un reconocimiento y armonización de los diversos intereses sobre la tierra, desde una mirada integral social, económica, cultural y ambiental, en particular valorando los aportes de la agricultura familiar y sus derechos. En ese sentido, las ZRC se enfocan en la estabilización integral de la economía campesina, otorgándole incentivos preferenciales basados en un reconocimiento de su valor y de sus derechos sociales, económicos y culturales particulares.
- **Ordenamiento territorial y participación**: en relación con el eje anterior, las DVGT promueven una participación equitativa, facilitando especialmente la de los agricultores familiares, incluyendo planes que reflejen sus intereses de manera prioritaria. También proponen una mirada al ordenamiento y a la producción se basa en enfoques sostenibles y agroecológicos. Por su parte,

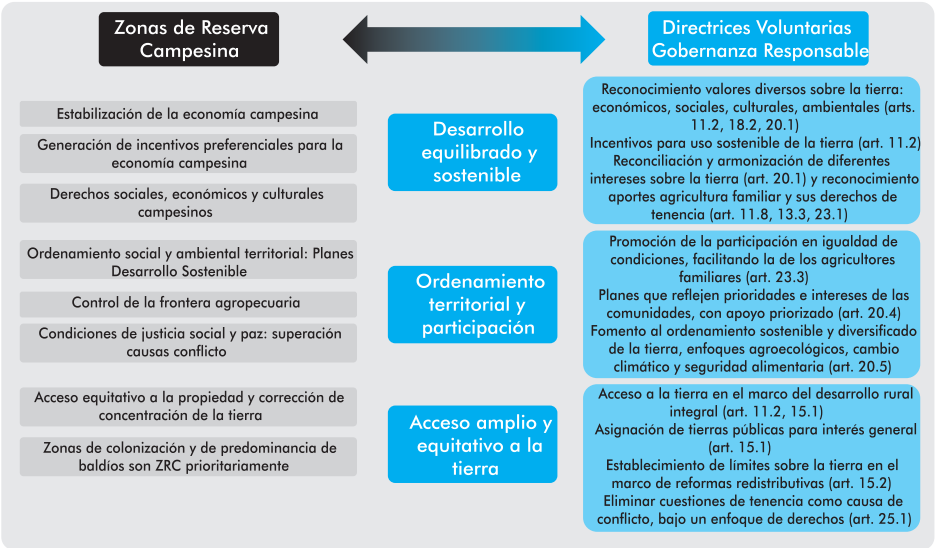
explícitamente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, visibilizando el relacionamiento que tiene con la tierra y el territorio mediante su economía campesina.

las ZRC se centran en la elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible, elaborados por las mismas comunidades campesinas con un enfoque socioambiental y agroecológico. Igualmente, prevén la superación de las causas de los conflictos por la tierra bajo un enfoque de justicia social.

- **Acceso amplio y equitativo a la tierra**: en las DVGT se basan en la superación de conflictos ligados a la tenencia, bajo un enfoque de derechos, lo que incluye la promoción del acceso a la tierra incluyendo la asignación de tierras públicas para el interés general, reformas agrarias redistributivas para controlar la concentración. De manera similar, las ZRC buscan el acceso equitativo a la propiedad y la corrección de las situaciones de concentración, entendiendo que éstas son causa fundamental de los conflictos por la tierra. Se entienden como un mecanismo de estabilización de las zonas de frontera agropecuaria, en zonas de colonización y de predominancia de baldíos.

FIGURA 16

RELACIÓN ENTRE ELEMENTOS DE LAS DVGT Y LA FIGURA DE ZRC.



Fuente: elaboración propia con base en las DVGT y el marco normativo de las ZRC.

Igualmente, es importante anotar que las DVGT reconocen el papel protagonista de las organizaciones campesinas y pesqueras en las inversiones agropecuarias, las cuales "contribuyen significativamente a la seguridad alimentaria, la nutrición, la erradicación de la pobreza y la capacidad de recuperación ambiental" (FAO; CFS, 2012, pág. 21). Por ello, se considera que estas organizaciones deben ser reconocidas, apoyadas y tratadas como interlocutoras directas del Estado y sus políticas territoriales.

La comparación de estos elementos estructurales tanto de la figura de ZRC como de las DVGT da cuenta del vínculo estrecho entre ambas figuras y de las posibi-

lidades de fortalecimiento mutuo. La figura de ZRC contiene diversos aspectos y mecanismos que tienen el potencial de garantizar las condiciones básicas de aplicación de las DVGT. De acuerdo con Sergio Gómez, Consultor Senior de la FAO en temas de Tenencia de Tierras y Recursos Naturales (Gómez S. , 2017), la aplicación de las DVGT requiere de: (1) Participación amplia y efectiva, (2) Formalización de acuerdos entre las distintas partes involucradas en la gobernanza, (3) Identificación de las causas de conflictos territoriales, (4) Realización de un diagnóstico compartido, (5) Definición de mecanismos de solución de conflictos y de gobernanza responsable de la tenencia, (6) Compromisos de respeto a los acuerdos, y (7) Difusión de los acuerdos y compromisos alcanzados.

La figura de ZRC y el marco normativo de la Ley 160 de 1994 contienen mecanismos que pueden contribuir a la materialización de estos principios de aplicación de las DVGT, en particular, tal como lo reveló el Proyecto Piloto de ZRC (ver anexo) se pueden considerar: la construcción participativa y el enfoque de autogestión promovido por la figura a partir de los PDS, los manuales operativos, los planes y estrategias de ordenamiento y manejo ambiental y productivo territorial, las instancias de planeación y concertación como son los Consejos y Comités a distintos niveles, así como los mecanismos previstos para garantizar un funcionamiento adecuado e integral de la figura, como son los distintos subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria de la ley 160 de 1994.

En el siguiente Capítulo de retos de la figura de ZRC y de sus territorios sintetiza los principales resultados de la evaluación en términos de sus desafíos, a manera de diagnóstico, en función de los criterios definidos: institucional, organizativo, normativo, productivo y ambiental.

Foto: © FAO/María J. Cadavid.
Pato Balsillas, Caquetá.

CAPÍTULO 4

RETOS DE LA FIGURA DE ZRC Y DE SUS TERRITORIOS

"La figura de ZRC debe servir para hacer Estado en las regiones y superar las causas objetivas del conflicto"

Entrevista a institución pública nacional, 2017

El análisis de los retos de la figura de ZRC y de sus territorios, presentados en este capítulo, es resultado de la aplicación de los instrumentos de levantamiento de información presentados en el marco metodológico. A partir de la revisión de información secundaria, de las entrevistas y talleres realizados a nivel nacional y a nivel local, se sistematizó la información para el análisis que aquí se presenta. La Tabla 5 sintetiza los resultados de aplicación de los instrumentos:

TABLA 5

SÍNTESIS DE LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA LA EVALUACIÓN DE ZRC

Nivel de aplicación	Entrevistas semiestructuradas	Talleres	ICO	ICI	Encuestas productivas	Entrevistas estructuradas**	Total
Nacional	19	2*	0	0	0	0	19
Sur de Bolívar	13	1	6	3	25	5	53
Cimitarra	11	1	8	6	25	6	57
Cabrera	14	1	4	2	26	6	53
Guaviare	14	1	10	5	21	15	66
Pato-Balsillas	11	1	8	5	23	10	58
Perla Amazónica	15	1	7	0	31	0	54
Total	97	6	43	21	151	42	360

* Mesa de diálogo multiactor y mesa interinstitucional.
**Versiones resumidas de ICO/ICI.
Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

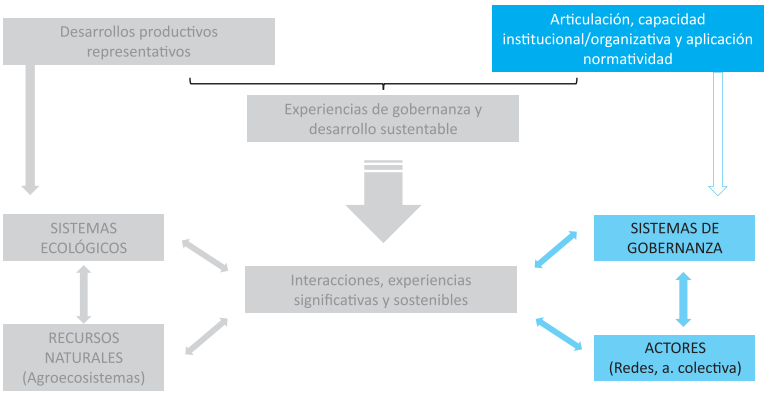
Los retos identificados son reflejo de problemáticas históricas de la figura, pero a su vez dan cuenta de los caminos de solución para su dinamización. En ese sentido, el Capítulo 6 dialoga con estos desafíos a partir del análisis de experiencias significativas que reflejan potenciales soluciones a futuro a partir de su réplica y articulación.

4.1 RETOS EN EL CRITERIO INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVO

Los resultados del análisis de retos institucionales y organizativos corresponden, de acuerdo con el enfoque de los Sistemas Socio-ecológicos expuestos en el capítulo metodológico, al estudio de las interacciones entre sistemas de gobernanza y actores, incluyendo sus redes y mecanismos de acción colectiva. Es decir que nos ubicamos en este apartado en la sección del esquema de SSE (presentado en el capítulo metodológico), Figura 17.

FIGURA 17

ANÁLISIS INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVO EN EL ENFOQUE DE SSE.

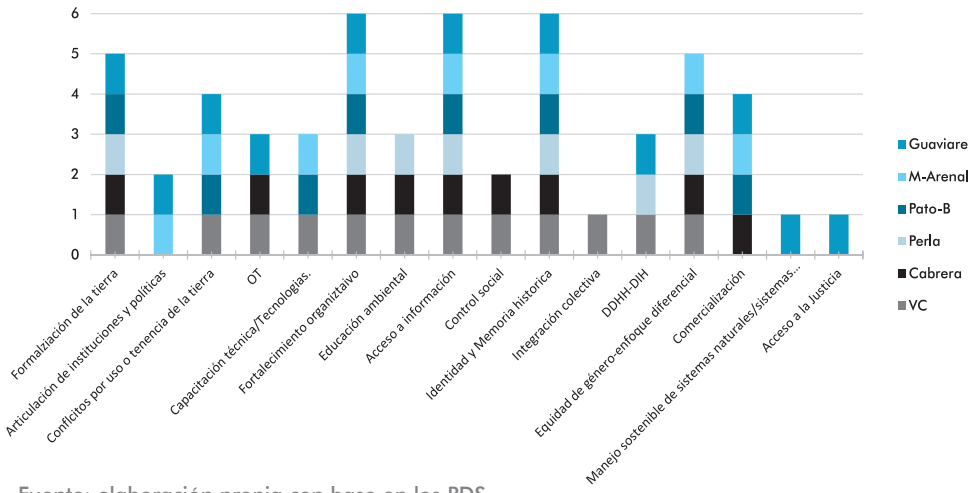


Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

Para iniciar el análisis institucional y organizativo, seguidamente se identifican los principales retos que los PDS mencionan para las seis ZRC. Como se observa en el gráfico siguiente, por un lado, existe la necesidad de promover un fortalecimiento organizativo, de acceso a información y a medios de comunicación, así como la construcción, visibilización y reconocimiento de las identidades de las organizaciones con un énfasis en género y etnicidad. Por otro lado, los PDS alertan sobre la incipiente formalización de la tierra, los conflictos de uso, la falta de capacitación técnica y de acceso a tecnologías, la necesidad de programas de educación ambiental y la urgencia de estrategias efectivas de comercialización de sus productos agropecuarios. Estos últimos temas serán abordados en el capítulo de retos en lo productivo y ambiental.

GRÁFICO 1

PROPUESTAS A PARTIR DE LOS PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE.



Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

De manera específica, en este capítulo se abordan los retos de la figura en dos ámbitos centrales: los aspectos institucionales que abordan los desafíos políticos y administrativos de la institucionalidad pública en los diferentes niveles territoriales, y los aspectos organizativos que abordan los desafíos de las organizaciones sociales, en especial las representativas de los intereses del campesinado de las ZRC.

Para dar cuenta de estos retos y desafíos, se parte de la comprensión multinivel descrita en el capítulo metodológico, abordando tanto los asuntos externos o políticos como los internos o de tipo administrativo y técnico. Con ello, se busca analizar la habilidad para asumir responsabilidades, operar eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas y los retos en torno a la diversidad, el pluralismo, la autonomía y la interdependencia con relación a otros actores (Rosas Huerta, 2008). Se consideran diferentes niveles analíticos que incluyen el contexto político-territorial de las ZRC, las redes e interacciones existentes y las subjetividades políticas y capacidades técnicas al interior de las organizaciones e instituciones.

FIGURA 18
NIVELES DE ANÁLISIS DE LO INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVO.

Fuente: elaboración propia.

Para este análisis se triangularon datos de la revisión de información secundaria, como los PDS y planes territoriales de las administraciones municipales y departamentales, y de la información primaria recolectada a través de i) encuestas ICI donde se indagó por las características y percepciones de las instituciones públicas locales y departamentales, encuestando a 21 instituciones, y ii) encuestas ICO que indaga por los mismos asuntos pero a través del acercamiento a 43 organizaciones locales y regionales.

El estudio de estos aspectos se enmarca en otras consideraciones revisadas en el marco conceptual institucional y organizativo, de las cuales cabe recordar lo siguiente:

- El análisis de la institucionalidad y de los procesos organizativos de las ZRC utiliza un enfoque multi-escalar que indaga por la configuración del Estado

en lo local[37] y por su articulación o no con sus expresiones más centralizadas. Así mismo, para hablar del tipo de interacciones que se han configurado entre las partes se tienen en cuenta los intereses, los actores e interacciones en los diferentes niveles territoriales[38].

- Las ZRC se encuentran en su mayoría en territorios de frontera agrícola que se han configurado mediante procesos de colonización resultado del desplazamiento desde las zonas andinas, producto del conflicto armado, la violencia política y las inequidades económicas. Las ZRC se establecieron así en territorios "marginales" a los procesos centrales de construcción del Estado. Por ello, se han constituido, no sólo en la "otredad" del ideal de Estado-Nación, sino que han sido entendidas como su contra-cara, haciendo invisibles a sus habitantes y sus propuestas, y en ciertos casos ejerciendo una criminalización de sus instituciones y normas[39].
- Esta *otredad* está en gran parte relacionada con la priorización que las instituciones estatales, los gobiernos nacionales y las élites económicas y políticas del país han realizado sobre un modelo de desarrollo económico que prioriza la agroexportación y la economía extractiva, dejando de lado otros modelos territoriales de uso y tenencia de la tierra y relegando a la economía campesina a renglones subsidiarios de su accionar (entrevista Darío Fajardo, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis institucional y organizativo de las ZRC apunta a identificar obstáculos normativos e institucionales, y plantear desde ahí posibles rutas de superación, así como las interacciones y acuerdos normativos configurados de manera situada o local como respuesta a las realidades sociales e históricas. Así, se comprende de manera amplia el poder y el Estado mismo, por lo que el rol de los procesos organizativos y sociales es eje central[40].

37 La configuración diferencial del Estado en Colombia está enmarcada en un proceso socio-histórico poblacional, identitario, cultural y político. Éste implica a los integrantes del Estado, a los intereses de diferentes actores sobre el territorio y a las capacidades técnicas, administrativas y políticas de las administraciones públicas locales y de las organizaciones sociales (Moreno, 2015). A la par, debe comprenderse el papel de los actores armados y el nivel de control territorial y social que han ejercido históricamente (Moreno, 2015), y su vínculo con los asuntos agrarios (Uribe y Cadavid, 2016).

38 Si bien estos factores no son abordados a profundidad en esta evaluación, por superar sus objetivos, sí deben ser tenidos en cuenta en el despliegue de estrategias de acción en los territorios.

39 La diferenciación espacial refuerza "sentidos de pertenencia y diferencia", surgiendo identidades menos conectadas con asuntos político-electorales pero relacionadas una historia compartida y con el hecho de "habitar un territorio formado, nombrado y pensado desde la guerra" (Uribe, M. citado en (González F. , 2005, pág. 17)).

40 Al dar cuenta de los diferentes ámbitos del poder y de sus interacciones, se está reconociendo el carácter multi-escalar del Estado y las territorialidades múltiples que de ahí emergen como punto de partida para el fortalecimiento de la figura de ZRC.

4.1.1 CONFLICTO ARMADO, PRESENCIA INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN SOCIAL

"Acá la representación del Estado existe pero por medio del soldado"
Entrevista institucionalidad pública local, 2017

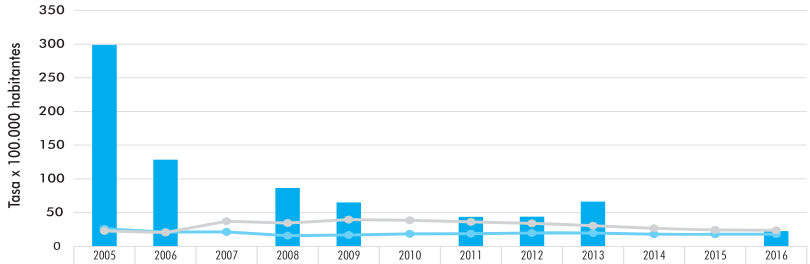
Teniendo en cuenta las reflexiones anteriores, los principales obstáculos y determinantes institucionales históricos y actuales en las ZRC se han configurado en un contexto de conflicto armado y de falta de acción integral de las instituciones estatales.

Conflicto armado y acción integral de las instituciones estatales

Como puede verse en los Gráficos 2 y 3, los territorios de las ZRC han presentado índices de vulneraciones de derechos que dan cuenta de una problemática humanitaria importante. A excepción del municipio de Cabrera que, desde mediados de la década del 2000, ha disminuido de manera progresiva sus tasas de homicidios, por debajo de la tasa nacional, los demás municipios implicados en las ZRC constituidas tienen dinámicas menos regulares, ubicándose la mayoría por encima de las tasas nacionales.

GRÁFICO 2

COMPARATIVO TASAS DE HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL (2005-2016) - MUNICIPIO DE CABRERA.

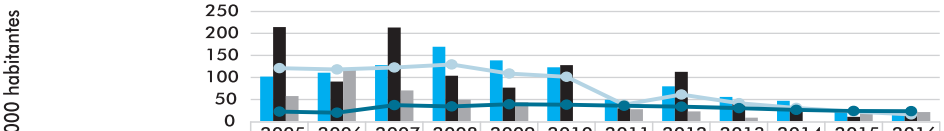


	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cabrera	298,8898377	128,5347044	0	86,31851532	64,99133449	0	43,67765888	43,85964912	66,07929515	0	0	22,33139795
Depto Cundinamarca	25,83154325	20,87143412	21,11856292	15,51609148	16,61776394	18,28798613	18,51252277	19,54940193	19,39770884	17,69570138	17,79823518	17,82191898
Nacional	22,57010442	20,20920816	37,0365067	34,3073262	39,38964	38,36334782	35,95209784	33,75994967	30,33461302	26,48872565	24,0335719	23,65649683

Tasas por 100 mil habitantes.
Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Medicina Legal (2017).

GRÁFICO 3

COMPARATIVO TASAS DE HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL (2005-2016) – DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE.



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
San José del Guaviare	101,863	110,744	128,249	169,672	139,111	123,136	49,7232	79,8267	56,0565	47,2493	27,8832	15,2413
Calamar	214,611	91,0249	213,259	103,97	77,1307	127,94	30,1568	113,006	42,0212	32,2442	10,9999	22,5327
El Retorno	57,7034	118,209	70,529	49,4022	43,6173	0	28,0191	22,9326	9,01226	0	26,1153	21,4004
Depto Guaviare	121,401	118,392	122,609	129,73	109,081	101,639	38,1512	61,0983	41,6921	31,0531	22,5104	15,9828
Nacional	22,5701	20,2092	37,0365	34,3073	39,3896	38,3633	35,9521	33,7599	30,3346	26,4887	24,0336	23,6565

Tasas por 100 mil habitantes.
Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Medicina Legal (2017).

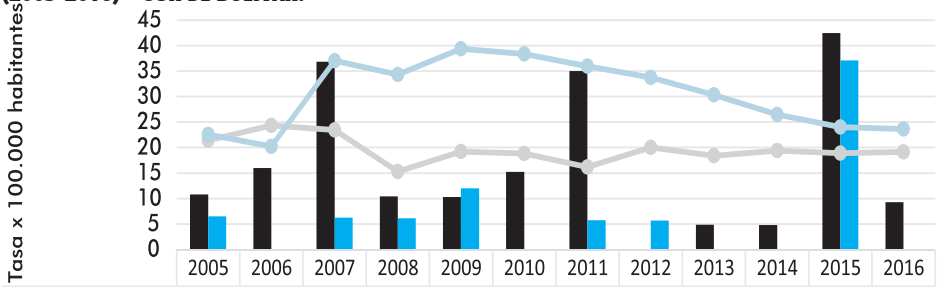
En la ZRC de Guaviare, si bien entre 2005 y 2010 se presentan tasas hasta nueve veces mayores que las tasas nacionales de homicidios, a partir de los inicios del proceso de negociación con las FARC-EP dichas tasas se redujeron considerablemente, por debajo de la tasa nacional. Sin embargo, esta situación puede verse modificada a partir del año 2017 debido a que, tras la firma de los Acuerdos de La Habana, en esta zona se ubica el mayor y más estructurado grupo declarado en disidencia del proceso de negociación entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.

Por el contrario, algunas ZRC como la de Sur de Bolívar y la del Valle del Río Cimitarra han presentado leves tendencias al alza en los últimos cinco años, con tasas de homicidio más altas para los municipios de Arenal y Morales en el Sur de Bolívar y de Remedios y Yondó en el Valle del Río Cimitarra. Así, alcanzan tasas 15 veces más altas que la nacional en el año 2012 en el municipio de Remedios y casi 5 veces más altas para el año 2015 en el municipio de Yondó.

Esta situación puede estar relacionada con desafíos socio-territoriales ligadas a la actividad minera en estas zonas. Esto se abordará con mayor profundidad en el apartado de análisis socioambiental, Gráficos 4 y 5.

GRÁFICO 4

COMPARATIVO TASAS DE HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL (2005-2016) – SUR DE BOLÍVAR.



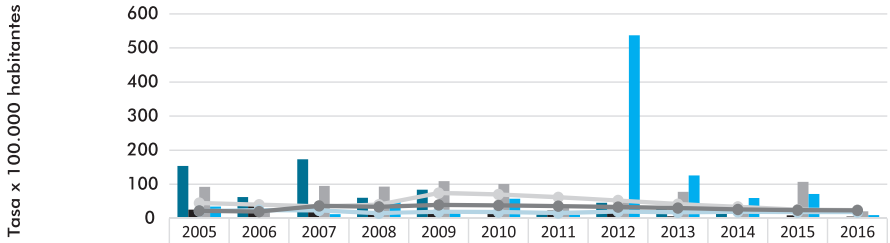
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Morales	10,7974	15,9719	36,8518	10,4004	10,2717	15,2145	35,0123	0	4,86239	4,78973	42,4889	9,30189
Arenal	6,48761	0	6,23636	6,1207	12,0077	0	5,76635	5,64844	0	0	37,0841	0
Depto Bolívar	21,4359	24,3097	23,4371	15,3029	19,1757	18,8095	16,2022	20,0193	18,4058	19,416	18,8662	19,1131
Nacional	22,5701	20,2092	37,0365	34,3073	39,3896	38,3633	35,9521	33,7599	30,3346	26,4887	24,0336	23,6565

Tasas por 100 mil habitantes.
Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Medicina Legal (2017).

Finalmente, se encuentran los departamentos del Caquetá y del Putumayo, en los que las afectaciones por homicidios han sido mucho más dinámicas y con un incremento reciente muy por encima de la tasa nacional. Si bien debe tenerse en cuenta que las ZRC son núcleos veredales donde no necesariamente se presentan estas afectaciones, la situación departamental sí representa un contexto de alto riesgo para las comunidades que habitan en ellas, por lo que se requieren estrategias institucionales de atención. La condición estratégica de estos territorios para el desarrollo de economías ilegales como el narcotráfico – sea por producción de

GRÁFICO 5

COMPARATIVO TASAS DE HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL (2005-2016) – VALLE DEL RÍO CIMITARRA



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cantagallo	153,629	62,9564	173,504	60,931	83,9933	0	11,5942	45,6361	33,6361	22,0459	0	0
San Pablo	25,9163	36,3491	35,6062	13,9528	23,9071	23,4169	22,9245	25,6435	6,27431	3,0704	9,01144	5,87665
Yondó	92,7337	25,942	95,2018	93,1677	109,476	101,263	34,9793	51,4198	78,3567	38,3793	107,452	21,0615
Remedios	35,1355	0	12,5177	48,8122	19,8303	58,0024	11,3165	537,318	125,755	59,6157	71,9203	10,0341
Depto Antioquia	44,9641	40,5698	35,5621	40,5826	74,8261	70,5077	62,0788	52,8302	41,9366	33,8657	25,8197	24,6524
Depto Bolívar	21,4359	24,3097	23,4371	15,3029	19,1757	18,8095	16,2022	20,0193	18,4058	19,416	18,8662	19,1131
Nacional	22,5701	20,2092	37,0365	34,3073	39,3896	38,3633	35,9521	33,7599	30,3346	26,4887	24,0336	23,6565

Tasas por 100 mil habitantes.
Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Medicina Legal (2017).

hoja de coca, su procesamiento o por rutas para el tráfico de drogas y armas – son factores que incrementan el riesgo, Gráficos 6 y 7.

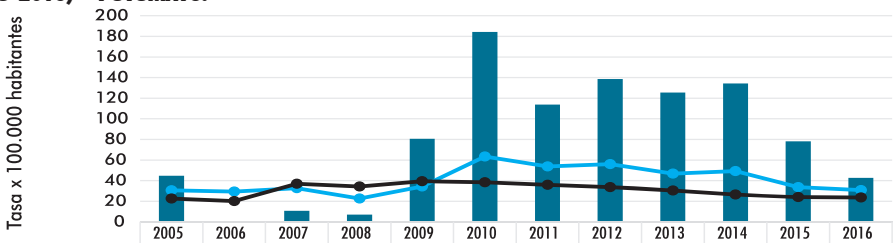
En términos de desplazamiento forzado la problemática no ha sido menor. Como puede verse en el Gráfico 8, todos los territorios analizados han presentado tasas de desplazamiento que superan ampliamente la tasa nacional. Esto evidencia el nivel de riesgo al que se han enfrentado las comunidades campesinas en estos territorios. De igual manera, estos municipios han sido determinantes para las tasas de desplazamiento departamentales de sus territorios. Todos los municipios implicados en las ZRC, con excepción del Sur de Bolívar, superan sus tasas departamentales: específicamente el municipio de Cabrera en Cundinamarca, San Vicente del Caguán en Caquetá, Puerto Asís en Putumayo y los municipios de Remedios y Yondó en el departamento de Antioquia.

Tal como puede verse en el Gráfico 9, la afectación de este tipo de fenómenos de conflictividad y afectación humanitaria han influido directamente en los procesos organizativos de las ZRC. La década del 2000 es en la que las tasas de afectación fueron mayores y también en la que la conformación de organizaciones sociales al interior de la ZRC fue considerablemente menor. Esa década coincide con la suspensión de los procesos de constitución y fortalecimiento de ZRC decidida por el Gobierno Nacional, Gráfico 9.

En este contexto relacionado con el conflicto armado, la presencia institucional del Estado se centró en las líneas de defensa y de seguridad, priorizando, con excepciones sobre aquellas ZRC que incluyen cabeceras municipales, la presencia armada a través de la fuerza pública. Esta priorización afectó el desarrollo de

GRÁFICO 6

COMPARATIVO TASAS DE HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL (2005-2016) – PUTUMAYO.

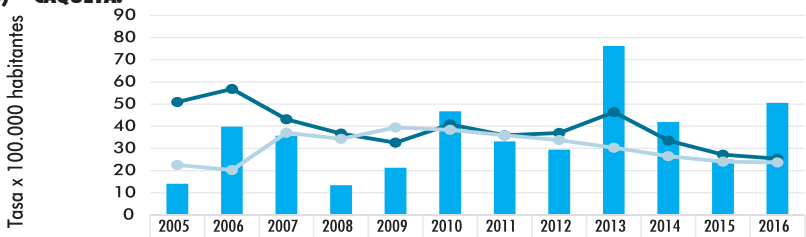


	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Puerto Asis	44,8358	0	10,6494	7,05455	80,5985	184,367	113,889	138,589	125,528	134,402	78,1536	42,7688
Depto Putumayo	30,6321	29,3811	32,5734	22,543	34,3993	63,4788	53,7018	56,1145	46,8768	49,262	33,6033	30,898
Nacional	22,5701	20,2092	37,0365	34,3073	39,3896	38,3633	35,9521	33,7599	30,3346	26,4887	24,0336	23,6565

Tasas por 100 mil habitantes.
Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Medicina Legal (2017).

GRÁFICO 7

COMPARATIVO TASAS DE HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL (2005-2016) – CAQUETÁ.

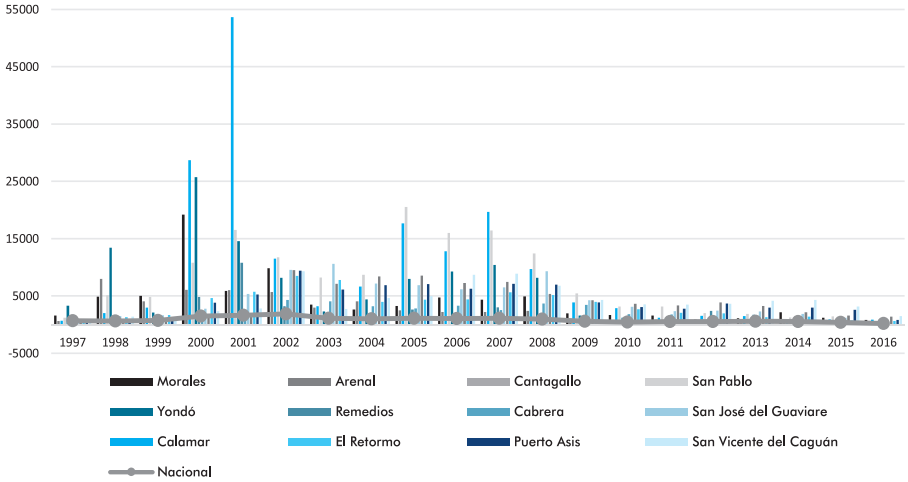


	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
San Vicente del Caguán	14,1158	39,8206	35,7143	13,3612	21,3206	46,7019	33,2074	29,499	76,2311	41,925	25,0022	50,5678
Depto Caquetá	50,8896	56,8411	43,1534	36,6565	32,574	40,8695	35,9357	36,9955	46,403	33,5072	27,217	25,4213
Nacional	22,5701	20,2092	37,0365	34,3073	39,3896	38,3633	35,9521	33,7599	30,3346	26,4887	24,0336	23,6565

Tasas por 100 mil habitantes.
Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Medicina Legal (2017).

GRÁFICO 8

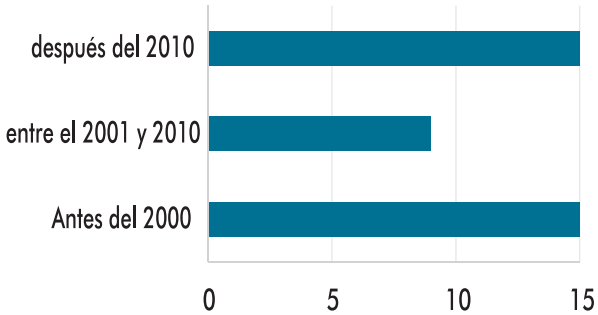
DESPLAZAMIENTO FORZADO 1997-2016.
COMPARATIVO TASAS DE DESPLAZAMIENTO DE MUNICIPIOS ZRC CON TOTAL NACIONAL.



Tasas x 100 mil habitantes
Fuente: elaboración propia con base en RUV con corte a 1 de noviembre de 2017.

GRÁFICO 9

PERIODO DE CREACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ENCUESTADAS EN LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

políticas públicas integrales y se acompañó del debilitamiento institucional para el sector rural (PNUD, 2011; Portafolio, 2008).

Como consecuencia de la persistencia del conflicto, algunas instituciones estatales aseguran haber enfocado sus esfuerzos durante varios años en mantener la seguridad de estos territorios. Por su parte, algunos actores locales entrevistados señalan que la presencia de grupos armados ilegales y la continuidad de la guerra causaron que la sociedad civil quedara en medio del conflicto armado. Esto generó situaciones de estigmatización y la percepción de una ruptura relacional entre comunidades y Estado:

> La estigmatización y la falta de voluntad política se debe al lastre que han dejado las FARC, porque el Estado no iba a invertir en estas áreas donde no había Estado, porque creía que la inversión sería más para las FARC que para la sociedad misma. (Entrevista institucionalidad pública nacional, 2017).

> La presencia del Estado ha sido sobre todo militar y aún con una doctrina militar contrainsurgente, viendo en las comunidades una base social de la insurgencia. Por eso, así haya una intención de los altos mandos militares de cambiar, eso no se materializa tan fácilmente en la tropa que está en terreno. (Entrevista organizaciones sociales, 2017).

Por lo anterior, se generaron profundas desconfianzas entre los diferentes actores en lo local: no sólo entre la fuerza pública y las comunidades campesinas, sino también por parte de los gremios económicos y la institucionalidad pública. Por lo anterior, se complejiza la reconfiguración del Estado en lo local en el marco de un escenario de pos-acuerdo, por lo que se requieren esfuerzos de recuperación de confianza entre las diferentes partes involucradas. Para ello, la mediación de actores neutrales es fundamental:

> La desconfianza era total, de parte y parte, entre fuerza pública y sociedad civil, por eso se ha requerido un cambio de mente de allá hacia acá y de acá hacia allá. La ONU ha sido fundamental, a través del mecanismo tripartito, para generar esa confianza. Sin embargo, es claro que la presencia institucional debe ser articulada con otras entidades del Estado, ya que como Ejército siempre hemos entrado solos y eso sigue así. Hemos llegado a lugares donde no hay y no ha habido nada más. (Entrevista Institucionalidad pública local, 2017).

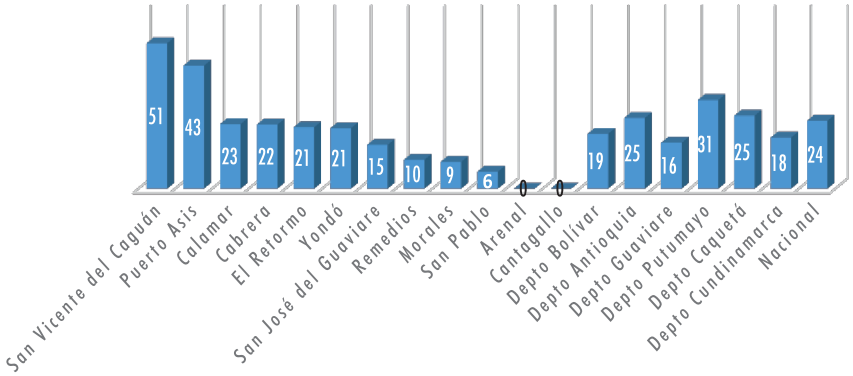
El proceso de paz con las FARC ha posibilitado el inicio de las condiciones mencionadas en la entrevista, en el marco de las cuales los actores públicos a cargo de la seguridad y la defensa en lo local han señalado que:

> En términos de percepción de seguridad y en materia de orden público se han visto muchos beneficios del proceso de paz, ya que la dejación de armas ha parado los actos delictivos y los actos terroristas sobre la población y la tropa. Esto ha permitido que la institucionalidad haga más presencia, sobre todo a nivel municipal con el alcalde y su equipo de gobierno (…) antes y después del proceso de paz nuestra percepción de la ZRC ha cambiado en 180 grados, lo cual ha permitido también que se acerque el Ejército a la comunidad, cambiando la percepción y existiendo menos temor. (Entrevista Institucionalidad pública local, 2017).

Sin embargo, son múltiples los retos, ya que los avances dependen no sólo de la estabilidad del proceso de paz y del cumplimiento de los Acuerdos sino también de la contención que pueda lograrse a las nuevas dinámicas del conflicto armado en los territorios. Como puede verse en los Gráficos , las tasas de homicidios y de y desplazamiento de estas regiones aún son significativas respecto al nivel nacional. Para el caso de los homicidios, los municipios de San Vicente del Caguán y Puerto Asís tienen valores especialmente altos, posiblemente porque en ellos existen factores territoriales estratégicos en términos de economías ilegales como el narcotráfico.

GRÁFICO 10

COMPARATIVO DE TASAS DE HOMICIDIO A NIVEL MUNICIPAL, DEPARTAMENTAL Y NACIONAL (2016).



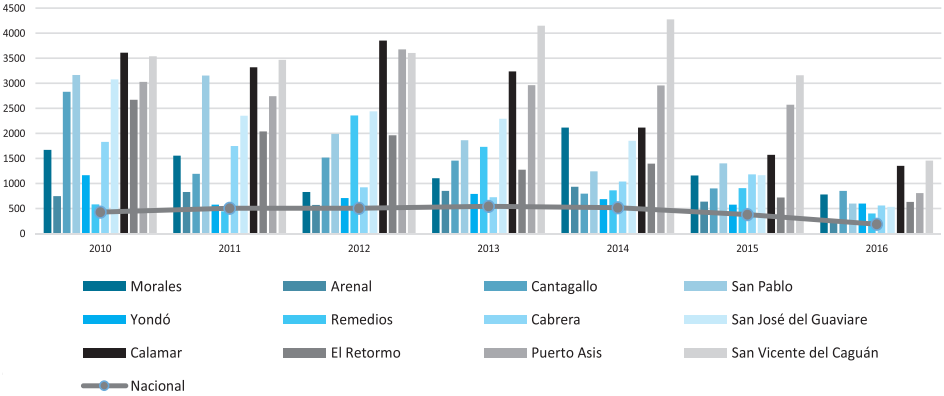
Tasas x 100 mil habitantes.
Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Medicina Legal, 2017.

Para el caso del desplazamiento, si bien se percibe una tendencia a la baja en el año 2016, con excepción del municipio de Remedios en Antioquia y de Arenal en el Sur de Bolívar, todos los municipios implicados en las ZRC siguen presentando altas tasas, especialmente en San Vicente del Caguán y Calamar[41].

41 Adicionalmente, ver mapas anexos complementarios, según los Informes de Riesgo de la Defensoría del Pueblo a 2017, la presencia de Minas Antipersonal y Munición Sin Estallar (MAPP-MUSE) y las dinámicas conflictivas en torno a los cultivos de uso ilícito siguen estando presentes en los territorios donde se encuentran constituidas las ZRC. Esto, con especial relevancia en la ZRC de Guaviare y Perla Amazónica, y en los límites del Valle del Río Cimitarra y Sur de Bolívar. Pato Balsillas y Cabrera presentan riesgos por la presencia de MAPP-MUSE.

GRÁFICO 11

DESPLAZAMIENTO FORZADO 2010-2016.
COMPARATIVO TASAS DE MUNICIPIOS ZRC CON TOTAL NACIONAL.



Fuente: elaboración propia con base en RUV con corte a 1 de noviembre de 2017.

En relación a estos retos, existe una coincidencia recurrente entre los actores locales y regionales encargados de la seguridad y la defensa, lo cual implica que la presencia estatal debe superar el carácter militar y debe estar ligada a un "compromiso de los gobiernos de diferentes niveles territoriales para dar bienes públicos necesarios para que esta gente de estas tierras tan fértiles tenga garantías (…) porque los problemas de seguridad son afines y solucionables, pero una carretera o un pueblo requiere seriedad y compromiso para la región." (Entrevista institucionalidad pública local, 2017).

Igualmente, esta comprensión integral del Estado y su institucionalidad va acorde con la conexidad y universalidad de los Derechos Humanos. Por ende, al hablar de las ZRC y del conflicto armado, es necesario tomar en cuenta no solo "aquellos derechos que están directamente vinculados con el acceso y el uso de la tierra, la pesca y los bosques, sino también todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales" (FAO; CFS, 2012), requiriendo así una especial protección para los defensores y defensoras de Derechos Humanos y en especial los del campesinado.

Conflicto armado, estigmatización y movilización campesina

De manera complementaria, no sólo se hace referencia a los desafíos y retos institucionales que el conflicto armado le significa al aparato estatal en los territorios, sino que es necesario evidenciar las dificultades que le ha generado a los procesos organizativos. En este sentido, ILSA (2012) ha señalado que el conflicto armado pone en riesgo la permanencia de las organizaciones campesinas, en particular por las violaciones persistentes a los Derechos Humanos en las ZRC, que se pueden clasificar de la siguiente manera:

- La pobreza extrema y la imposibilidad de disfrute de un nivel de vida adecuado. Igualmente, las afectaciones por la concentración de la tierra y la ausencia de reforma agraria.

- El desplazamiento forzado, especialmente elevado en siete municipios vinculados a ZRC: Carmen de Bolívar (Bolívar), Tibú (Norte de Santander), Puerto Asís (Putumayo), San José del Guaviare (Guaviare), San Onofre (Sucre), San Pablo (Bolívar) y San Vicente del Caguán (Caquetá).
- El confinamiento poblacional, las restricciones a la movilidad y los bloqueos económicos, alimentarios y sanitarios, por ejemplo en el Pato-Balsillas, el Valle del río Cimitarra, el Catatumbo, Montes de María.
- El despojo y el abandono forzado de tierras y bienes patrimoniales, con niveles especialmente elevados en Carmen de Bolívar y Puerto Asís.
- Las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otras vulneraciones del Derecho a la Vida. ILSA alerta sobre los casos del Catatumbo, el Valle del río Cimitarra, la Perla Amazónica, Guaviare, Pato-Balsillas.
- Las detenciones, hostigamientos y criminalización de las comunidades y las organizaciones campesinas a partir de detenciones masivas y de la persecución jurídica. Esto con base en denuncias sistematizadas por ILSA en el Catatumbo, Puerto Asís, San Vicente del Caguán, Valle del río Cimitarra, y en Montes de María.

Además de las características geoestratégicas de los territorios y de la búsqueda de ocupación territorial por parte de los diferentes actores armados, varios actores entrevistados señalan que la estigmatización y la criminalización de la movilización social permiten comprender parte importante de los problemas institucionales y políticos existentes al interior de las ZRC y en relación con ellas. En ese sentido, los actores sociales e institucionales consideran estos fenómenos como factores explicativos del conjunto de vulneraciones a los DDHH y de los retos de la figura de ZRC: "En lo local pareciera que las ZRC son estigmatizadas, como de "guerrilleras", por las élites regionales o los opositores políticos, con ánimo de conseguir votos. Es decir, eso se da más entre intereses políticos." (Entrevista organizaciones sociales locales, 2017) En algunos casos se mencionó además que la estigmatización aumentaba el riesgo de vulneraciones a los DDHH en las ZRC:

> Nosotros interlocutamos y concertamos con los actores que hacen presencia en nuestros territorios y esa ha sido la manera de permanecer en él y salvaguardar nuestra vida (…) eso ha servido para justificar la estigmatización sobre nosotros y tacharnos de guerrilleros. (Taller organizaciones sociales locales, 2017).

Integrantes de algunas organizaciones sociales que comparten este riesgo han señalado que:

> El hecho de que tengamos aspectos ideológicos comunes a los actores armados no quiere decir que pertenecemos a esas organizaciones, si bien hay identidad en cosas como la reforma agraria, hemos optado por otros medios para conseguirlo y el Estado nos trata como si fuéramos los mismos. Ahí se equivocan porque yo he optado por la vía jurídica y legal. Nos diferencia la forma y eso a veces es también lo fundamental." (Entrevista organizaciones sociales nacionales, 2017).

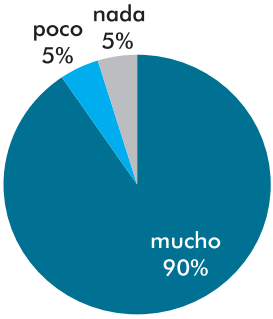
Esta percepción de los actores organizativos locales puede evidenciar que a pesar

de los recientes esfuerzos institucionales por transformar la presencia institucional en los territorios y las relaciones que la fundamentan, aún perviven grandes retos en términos de lograr un acercamiento mayor con base en acciones positivas y horizontales hacia las comunidades.

En este sentido, las organizaciones sociales de las ZRC encuestadas coinciden que la afectación del conflicto armado a la materialización de la figura y a su efectividad ha sido muy alta, Gráfico 12.

Estos procesos estigmatizadores de la figura y de sus defensores han perjudicado a los procesos abiertos de deliberación ciudadana y a la voluntad política frente a la misma, que abordaremos más adelante. También, han afectado los DDHH y la seguridad de los integrantes de las ZRC.

GRÁFICO 12
AFECTACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO A LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

Tal como lo señalan las organizaciones sociales encuestadas, las principales afectaciones sufridas por ellas han sido por las amenazas y el desplazamiento forzado, así como los homicidios, las extorsiones y la desaparición forzada a sus miembros, Gráficos 13 y 14.

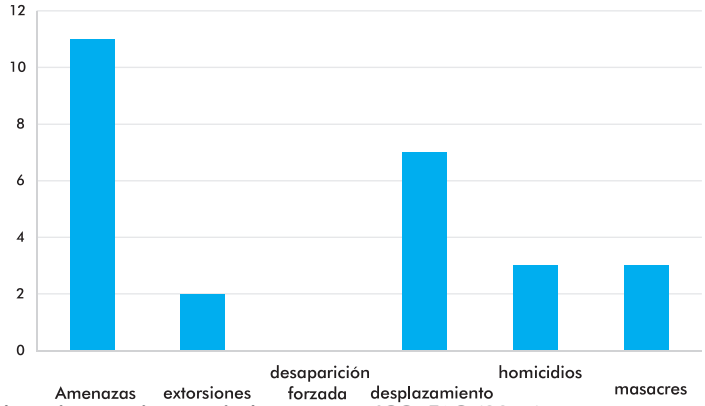
Al respecto, de manera reciente la Defensoría del Pueblo a través de su Informe de riesgo (N°10 de 2017) ha advertido en el marco del pos-acuerdo el especial riesgo de vulneración de derechos a los que se enfrentan los líderes sociales, comunitarios y defensores de Derechos Humanos que tienen como condición social y/o actividad ser campesinos y campesinas, indígenas y afrodescendientes, líderes de organizaciones políticas de izquierda, líderes de víctimas, líderes de organizaciones ambientalistas, líderes de JAC en zonas rurales, entre otros. De manera específica, se ha resaltado el alto nivel de riesgo de:

- Las organizaciones representativas de campesinos y colonos de las ZRC, tales como la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC), ADISPA (impulsora de la ZRC de la Perla Amazónica[42], y ANZORC.
- Los espacios o procesos constitutivos de las ZRC como son la Mesa Comunal por la Vida Digna de la región de San Pablo y Cantagallo, la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular y la Mesa de Organizaciones Sociales del Putumayo (MEROS).

42 También fueron mencionadas otras organizaciones representativas de ZRC proyectadas o en proceso de constitución como Asociación de trabajadores campesinos de la ZRC del municipio de Corinto (ASTRAZONAC), Mesa Regional de la ZRC del Perijá (MRZRCP), Asociación Agropecuaria de Reserva Campesina del Alto Duda (ARCADUDA).

GRÁFICO 13

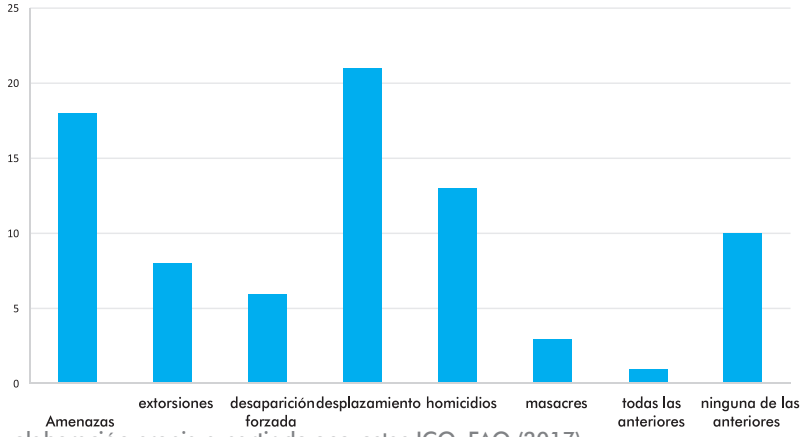
VICTIMIZACIONES A LAS ORGANIZACIONES ENCUESTADAS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO, FAO (2017).

GRÁFICO 14

VICTIMIZACIONES A LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES ENCUESTADAS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO, FAO (2017).

- Los líderes de estos procesos como los de las JAC en el Magdalena Medio, Caquetá y Antioquia.
- Otras organizaciones que tienen un rol activo y determinante dentro de las ZRC como son la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar (CISBCSC), el Movimiento Juventud Rebelde en el Magdalena Medio, el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca en Cabrera (Sinpreagricun), la Corporación 'Caguán Vive', en San Vicente del Caguán, y la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz en Putumayo.

En dicho informe se afirma que:

> Los líderes sociales y comunitarios que en los últimos meses han sido objeto de amenazas, hostigamientos y agresiones pertenecen a organizaciones sociales, especialmente campesinas, que desarrollan o han desarrollado las siguientes actividades: a) Defensa de territorios étnicos (Resguardos y territorios colectivos)

> o demanda por reconocimiento de territorialidades campesinas (Zonas de Reserva Campesina (ZRC) o como Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCAA. (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 32)[43].

Como se señaló en el apartado anterior, si bien el conflicto armado es un fenómeno que se ha venido transformando en el marco de los procesos de negociación con actores armados como las FARC-EP y el ELN en la actualidad, esto no necesariamente desestima el riesgo de vulneraciones de los Derechos Humanos de los habitantes de estos territorios, a pesar de significar un decrecimiento general de las cifras. Lo anterior, debido principalmente a que es altamente probable que estos territorios sigan siendo espacios en disputa, donde los riesgos y vulneraciones pueden transformarse por la reconfiguración del conflicto.

Por lo tanto, la garantía y la protección de las organizaciones implicadas en las ZRC es un reto fundamental, tanto por parte de las instituciones estatales como responsables directos, como de las organizaciones mismas a través del despliegue de estrategias de autoprotección y salvaguarda.

El Estado tiene un desafío especial por la dispersión y la falta de articulación institucional, junto con la falta de directrices claras sobre las ZRC y el abordaje para el pos-acuerdo. Esto le representa un complejo esfuerzo de transformación y relacionamiento. Lo anterior se evidencia en que, del total de instituciones públicas entrevistadas, en tres ZRC el 30% de las instituciones y el 37% del total de municipios de las seis ZRC hizo referencia a las organizaciones sociales con algún tipo de señalamiento directo vinculándolas con situaciones de pertenencia a grupos armados ilegales y resultado de intereses o gestiones de un grupo armado ilegal:

> Eso [la conformación de la ZRC] fue marcado por cierta influencia con grupos al margen de la Ley.
>
> Eso es todo zona de influencia de la guerrilla… los habitantes de la ZRC están intimidados y aunque no están de acuerdo con la figura, no lo manifiestan en público por el miedo a las FARC.
>
> La organización [representativa] ha mutado para poder intervenir ciertos sectores, por ejemplo ahora se llaman "COCCAM" para poderse meter en el cuento de la legalización de coca y cultivos ilícitos, pero son ellos mismos, tratando de representar las FARC en la zona.
>
> Ellos [organización representativa] son de las FARC pero "pequeñitos": tienen ideología de reforma agraria, de inversión, de abandono del Estado, etc. Yo ya no voy a esas reuniones por eso.
>
> Ideológicamente esa gente es como de la guerrilla y uno cree que pueden ser milicianos.
>
> (Entrevistas a instituciones públicas locales, 2017)

43 Señalando entre los tipos de vulneraciones a los que se encuentran expuestos los constantes "hostigamientos, estigmatización, amenazas, ataques y homicidios en contra de líderes comprometidos con causas como el acceso a la tierra, la superación de la inequidad y la exclusión, la sustitución de cultivos de uso ilícito y zonas de reserva campesina" (Defensoría del Pueblo, 2017).

Las ZRC donde estas afirmaciones se dieron con más fuerza fueron la del Valle del Río Cimitarra, Pato Balsillas y Perla Amazónica, respectivamente. Para el caso del municipio de Cabrera esta situación de riesgo y estigmatización fue manifestada por parte de las organizaciones sociales.

_Si bien, no se puede afirmar que toda la institucionalidad estatal actúe de esta manera – como se verá en el apartado que aborda de las experiencias significativas – se ha podido evidenciar a través del trabajo de campo la necesidad de mantener y reforzar de manera sistemática los esfuerzos existentes a futuro.

Teniendo este análisis del contexto socio-político de las ZRC como punto de partida, en el siguiente apartado se profundiza en aspectos políticos y administrativos de la institucionalidad pública y de las organizaciones sociales que se constituyen en importantes retos de la figura en el marco del pos-acuerdo.

4.2 RETOS DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA IMPLICADA EN LAS ZRC

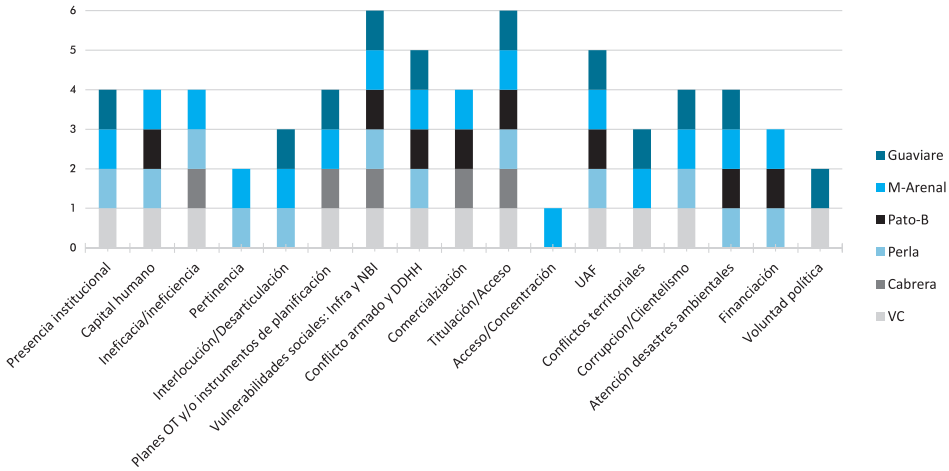
"Hay un círculo vicioso donde estigmatización, falta de inversión y voluntad política están ligadas"
Entrevista organizaciones locales, 2017

Al hablar de la consolidación de una política de ZRC y de los requerimientos y obstáculos institucionales asociados, se evidencia una discontinuidad y una desarticulación de las políticas y programas (Ordóñez, 2012; Méndez Y. , Zona de Reserva Campesina, un instrumento de la política de tierras en clave de reforma agraria, 2011; Fajardo D. , 2014; Cardoza G. , 2015), la falta de voluntad política reflejada en la ruptura del proceso iniciado con el PPZRC, la falta de ejecución de los planes de desarrollo rural, el financiamiento insuficiente y los resultados económicos precarios asociados a la implementación de los PDS, la falta de articulación entre las diferentes herramientas de planeación territorial y con ello la falta de metas claras y verificables en torno a la figura de ZRC y sus PDS. Así mismo, se encuentra una insuficiente articulación y coordinación intersectorial y con entidades territoriales, y una falta de capacidades administrativas en su interior.

Adicionalmente, mediante el análisis de los PDS, se evidencian como problemas institucionales centrales las vulnerabilidades sociales, de cobertura y de acceso a infraestructura básica y la titulación y acceso a la tierra. Existen además problemas relacionados con el conflicto armado y la vulneración de los Derechos Humanos, los desafíos de la comercialización de productos agropecuarios, las pocas garantías para mantener y asegurar la UAF y diversos asuntos relacionados con el capital humano y la ineficiencia e ineficacia de la institucionalidad local.

GRÁFICO 15

PROBLEMAS INSTITUCIONALES ZRC.

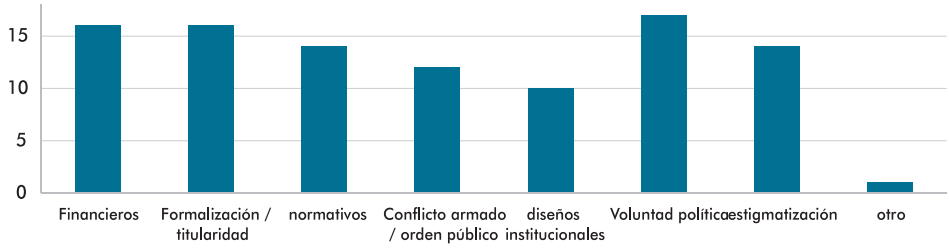


Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

En esa misma línea, las instituciones públicas locales encuestadas para la presente evaluación consideran que entre los principales obstáculos institucionales para la materialización de la figura de ZRC se encuentran la falta de voluntad política, las dificultades financieras y de formalización o titularidad de la propiedad, la estigmatización, el conflicto armado y los diseños normativos e institucionales, Gráfico 16.

GRÁFICO 16

MAYORES OBSTÁCULOS PARA MATERIALIZACIÓN EFECTIVA DE ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

Acto seguido, abordaremos con mayor precisión algunos de estos asuntos por considerarlos clave e incidentes directamente en la consolidación general de las ZRC y de manera específica en la materialización e implementación de los engranajes normativos en torno a ella.

4.2.1 PLANES DE DESARROLLO Y FUENTES CIERTAS DE FINANCIACIÓN

Como se advierte más adelante, uno de los instrumentos de planeación y de gestión territorial fundamentales para las ZRC son los PDS, "una de las escasas ventanas abiertas al campesinado como espacio para su participación" (Huffington, Mesa, y Tobón, 2013, pág. 121) y carta de navegación para la intervención estatal con enfoque territorial. Además, la incidencia y eficacia de los PDS son un importante punto de partida para abordar la discusión que se ha venido estructurando por los diferentes autores en torno a la financiación de las ZRC.

A partir de un estudio evaluativo sobre los límites y posibilidades actuales de financiación de las ZRC, realizado entre el INCODER y la Universidad Nacional de Colombia (Estrada J. , 2013), se puede resaltar la necesidad de implementación efectiva de los PDS para alcanzar los objetivos de la figura de ZRC. Para ello, se requiere asegurar fuentes ciertas de recursos para su financiación. Es en este punto donde reside uno de los mayores obstáculos institucionales identificados para las ZRC, evidenciados desde la realización del PPZRC. Al respecto, el Ministerio de Agricultura señaló que, a pesar del carácter preferencial y prioritario asignado por la reglamentación normativa para la inversión por parte de las entidades que integran el SNRA, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, entre otros, el acceso real a esa financiación:

> …ha sido más ilusorio que real. En la práctica es poco lo que se tiene que mostrar en términos del cumplimiento de los compromisos contraídos al momento de las audiencias públicas y, mucho menos, en los años posteriores a su constitución como ZRC. (MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER, 2003, pág. 93).

Por otra parte, Huffington (2013) ha señalado que, para hablar de fuentes de financiación, es fundamental identificar las de carácter "primario", como las departamentales y municipales, y las fuentes "secundarias" que provienen de las entidades nacionales. Estas últimas, al estar implicadas directamente en el desarrollo rural deben disponer de recursos directos para la consolidación de las ZRC[44].

Para el caso de las fuentes primarias, se ha evidenciado que las ZRC, "en tanto apuntan a desarrollos territoriales, deben adelantarse, en todas sus etapas, en asocio con las correspondientes autoridades territoriales (alcaldes, gobernadores) y con los agentes regionales y locales de los programas nacionales" (Cardoza G. , 2015, pág. 26). Para ello, se requiere la articulación de lo propuesto en los planes y presupuestos territoriales a través de la participación activa en los escenarios de decisión pública territorial.

44 Especialmente el MADR y sus entidades adscritas y vinculadas, el Fondo Nacional de Regalías (DNP), el Fondo Nacional Ambiental (MADR) y los planes y programas especiales del Gobierno Nacional con recursos para la inversión social rural (Departamento de Prosperidad Social, Agencia de Cooperación Internacional entre otros). Esto, para hacer efectivos los artículos 3° y 4° del Decreto 1777 de 1996 (Compilado por el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 artículo 2.14.13.2. del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) sobre acciones institucionales preferenciales y prioritarias y la responsabilidad de las entidades públicas de financiar y cofinanciar los PDS.

Financiación desde el nivel nacional

En las líneas siguientes, se analiza la evolución de diferentes partidas presupuestales del nivel nacional relacionadas con el desarrollo rural y, en particular, algunas que pueden tener incidencia en las ZRC.

Durante el gobierno del periodo 1994-1998, el capítulo agropecuario del Plan de Desarrollo "El Salto Social" tuvo como objetivo

> ...promover la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, en un marco de internacionalización de la economía y de perfeccionamiento de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a los mercados internacionales altamente distorsionados.

Los recursos de inversión del sector se orientaron prioritariamente al Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Tecnológico: $553.000 millones (pesos de 2012) que corresponde al 9% del total de la inversión en el cuatrienio. Así mismo, fue importante el fortalecimiento de los bienes públicos para el desarrollo rural a los cuales se orientó el 53% de los recursos: riego y drenaje $950.000 millones; Fondo de Desarrollo Rural Integrado, $1,5 billones y *programa de reforma agraria $1 billón*.

Por otra parte, se fortaleció el Fondo de Solidaridad Agropecuario con $580.000 millones y el programa de subsidio a la normalización de cartera agropecuaria $364.000 millones (DDRS, 2014).

En el periodo 1999-2002, el Gobierno, a través del Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz", para el sector agropecuario afirmó qué:

> ...se buscará la generación de nuevos proyectos y modelos en cadenas integradas de gran impacto regional, que fomenten la inversión y permitan la reconversión y modernización de la producción agropecuaria, elevando de manera significativa la competitividad, el volumen de la producción y las exportaciones con impactos positivos sobre la generación de empleo y riqueza en el contexto rural.

El presupuesto de inversión del sector agropecuario durante este cuatrienio cayó el 56% al pasar de $6,6 billones a $2,9 billones (pesos constantes de 2012).

En el gobierno de 2002-2006, el Plan Nacional de Desarrollo "*Hacia un Estado Comunitario*", orientó la política agropecuaria hacia la focalización regional de las inversiones en función del ordenamiento territorial y el aprovechamiento del capital estratégico del campo. En este sentido, la intención fue respaldar intervenciones a través de: i) acceso a infraestructura básica y a vivienda; ii) seguridad alimentaria; iii) esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural; iv) desarrollo científico y tecnológico y iv) acceso a factores productivos y financieros.

Para el gobierno del periodo 2006-2010, el Plan Nacional de Desarrollo "*Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*", el sector agropecuario se orientó a adoptar políticas específicas dirigidas para mejorar la capacidad de los productores para generar ingresos y su calidad de vida, mediante: (i) el ordenamiento social de la propiedad para promover el acceso a la tierra; (ii) el ajuste institucional del

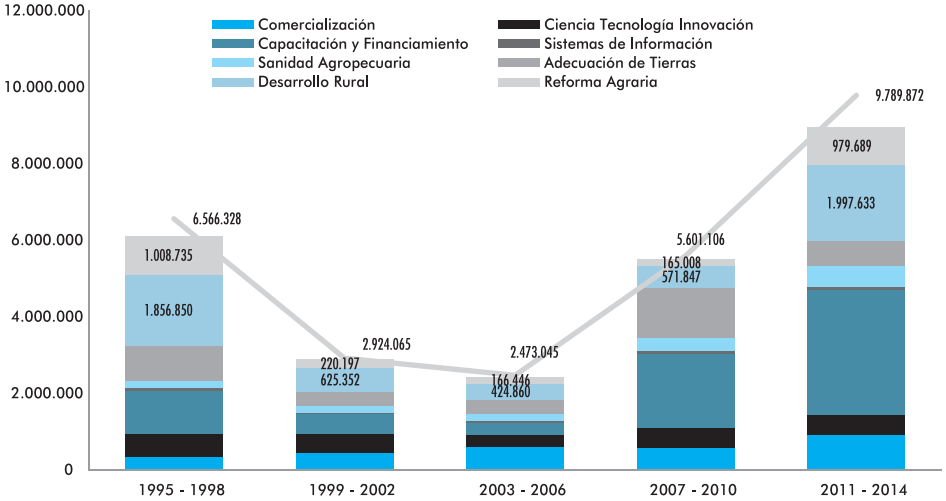
sector; (iii) el mejoramiento de su capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos; (iv) el desarrollo de programas de promoción social para la población rural a través del acceso a bienes públicos; y (v) la oferta de alternativas que permitan contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos.

Para estos periodos (2003-2010) no existe información del MADR y del INCODER, ni memoria institucional de inversiones o asignación de presupuesto relacionado directamente con ZRC. El INCODER enfocó su gestión en Áreas de Desarrollo Rural dejando de lado la figura de ZRC.

En ambos periodos de gobierno, se redujeron los recursos de inversión en programas de reforma agraria al pasar de 2.13 billones (a precios de 2012) en el periodo 1995-1998 (que coincide con la creación y reglamentación de la figura de ZRC) a 330 mil millones en los periodos 2002-2010. Esto se puede evidenciar en la siguiente tabla, que presenta la desagregación de los recursos de inversión del presupuesto del sector agropecuario por periodos gubernamentales 1995-2014 en los diferentes programas de énfasis de política, Gráfico 17.

GRÁFICO 17

DESAGREGACIÓN DE PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO POR PERIODOS GUBERNAMENTALES (MILLONES DE PESOS).



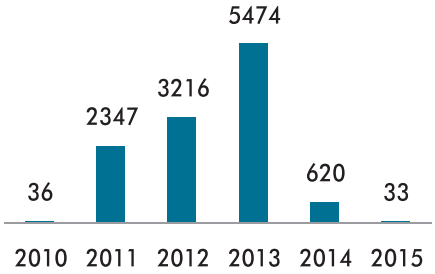
Fuente: DNP – DDRS 2014, Diagnostico institucionalidad pública en el sector agropecuario. Misión para la Transformación del Campo.

En el periodo 2010 – 2014, el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos", enfocó la política agropecuaria y rural a: i) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; ii) promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; iii) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; iv) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; v) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; vi) promover la equidad en el desarrollo regional rural; y vii) adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.

En este periodo 2010 -2014 se comienza a evidenciar la intención del Ministerio de Agricultura en reactivar las ZRC con una inversión cercana a los 11.000 millones. Sin embargo, se estima que lo requerido para financiar los proyectos priorizados en las seis ZRC tendría un costo de inversión en 10 años de $483 mil millones aproximadamente a precios de 2013 (Estrada J. , 2013).

GRÁFICO 18

RESUMEN EJECUCIÓN PRESUPUESTAL INCODER 2010 – 2015 EN ZRC (MILLONES DE PESOS).



Fuente: información proporcionada por la ANT, 2017.

A continuación, se presenta la ejecución presupuestal en ZRC por parte del INCODER en el periodo noviembre 2010 a diciembre 2014, Gráfico 18.

Para la vigencia 2015 el presupuesto total del sector agropecuario fue de 3.8 billones, 3.3.billones para inversión y 0.5 para funcionamiento.

Según el MADR el crecimiento registrado en el presupuesto de inversión sectorial en los periodos 2013 a 2015 obedecen a la aplicación de las políticas de Estado para la ruralidad colombiana, que incluyen "El Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural", la "Política de Agricultura Familiar" y la "Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular", programas orientados a impulsar la reactivación de los renglones del Sector que se encuentran en situaciones adversas (MADR, 2017).

Por la situación fiscal del país para la vigencia 2016, el presupuesto total del sector agropecuario contó con una apropiación final de $2.6 billones (2.1 billones para inversión). Para la vigencia 2017, el presupuesto total asignado al sector es de $2.77 billones. El presupuesto de inversión corresponde a $2.24 billones, lo que se refleja en una significativa reducción del presupuesto de inversión con respecto al periodo 2013-2015 (MADR, 2017).

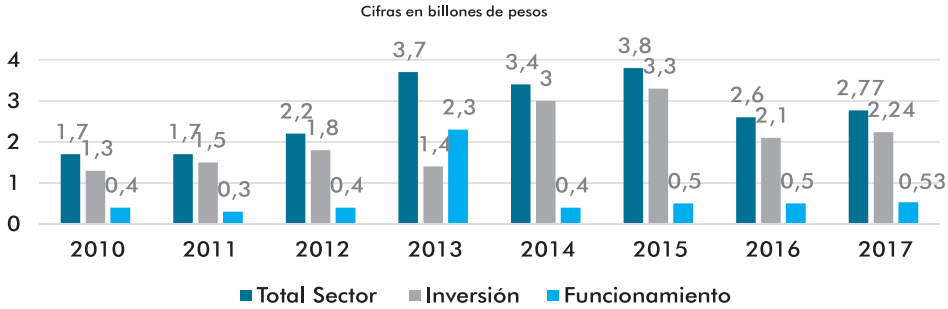
La evolución del presupuesto inversión en el sector agropecuario en el periodo 2010-2017 se refleja en el Gráfico. 19

En el INCODER, para la vigencia 2015, específicamente en ZRC, sólo se ejecutaron 32.7 millones correspondiente a un contrato de prestación de servicios a nivel nacional. En el año 2016 se ejecutaron 146 millones (21 INCODER y 125 ANT) correspondiente a cuatro contratos de prestación de servicios profesionales a nivel central y seis contratos de prestación de servicios profesionales a los enlaces de las ZRC constituidas (según datos de ejecución presupuestal en ZRC, INCODER-ANT, facilitados por la ANT, diciembre de 2017).

En la vigencia 2017, por parte de la ANT se ejecutaron en ZRC un total de $1.955 millones de los cuales $1.000 corresponden a un convenio de cooperación FAO-ANT, que incluye la presente evaluación de ZRC y 400 millones convenio con la

GRÁFICO 19

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR AGROPECUARIO 2010-2017 (BILLONES DE PESOS).



Fuente: Informe Rendición de Cuentas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016-2017.

Universidad Javeriana de Cali para aportar insumos en la construcción de tres PDS con el fin de delimitar y constituir tres nuevas ZRC en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y César, y apoyar la consulta previa en Montes de María para delimitación de ZRC. Adicionalmente, $555 millones se destinaron para cuatro contratos de prestación de servicios profesionales en el nivel central y seis enlaces territoriales en las ZRC constituidas (según datos de ejecución presupuestal en ZRC, INCODER-ANT, facilitados por la ANT, diciembre de 2017).

A pesar de estas inversiones, la disposición de recursos presupuestales ciertos para la figura de ZRC por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de sus entidades adscritas y vinculadas, parece insuficiente. Como lo expresa una funcionaria del sector entrevistada:

> La [entidad] apoya a los distintos territorios, sin focalizar esfuerzos en las ZRC, mediante los Planes Integrales (…) es decir, las ZRC se ven como un escenario más en los que debe trabajar, pero en el momento no son áreas priorizadas. Frente a los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC, (…) existe además una ausencia de seguimiento o trazabilidad, de conocimiento sobre el porcentaje de ejecución, los recursos invertidos y las entidades participantes, así como de los resultados de los planes. (Entrevista institucionalidad pública nacional, 2017)

Por su parte, el MADR, en su rendición de cuentas, informa que durante los años 2015 y 2016 con respecto al Fondo de Fomento Agropecuario realizó la evaluación de 213 proyectos y suscripción de 212 proyectos con las organizaciones pertenecientes a la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, por un monto total de $205.117.991.069, discriminado de la siguiente manera: i) En 2015 se suscribieron 73 convenios por un aporte total del MADR de $80.972.947.465. ii) En 2016 se suscribieron 92 convenios por un aporte total del MADR de $71.834.002.362 y se financiaron 47 líneas productivas por un monto de $52.311.041.242. (MADR, 2017).

Finalmente, desde el primero de enero de 2017 se ejecuta un convenio entre el MADR y ANZORC por más de 4.811 millones de pesos para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados por cada ZRC en el marco de los compromisos con la Cumbre Agraria, Campesina, Étni-

ca y Popular (a la que pertenece ANZORC). Lo anterior mediante el Fondo de Fomento Agropecuario. Esto refleja una ruta de incidencia para la financiación de proyectos de los PDS.

Análisis del nivel territorial

Una vez analizadas las características recientes de las fuentes de financiación del nivel nacional, a continuación se realiza una descripción del nivel territorial.

Al realizar una revisión de los planes de desarrollo vigentes, municipales y departamentales, se encuentra que, de los once municipios que tienen territorio en alguna de las ZRC constituidas, el 73% menciona esta figura al interior de su principal herramienta de planeación territorial. Sin embargo, las menciones, en su mayoría, tan sólo hacen referencia a la existencia de las ZRC sin incluirla de manera estratégica en sus ejes y programas. Así, únicamente el 27% de los planes de desarrollo municipales establecen algún tipo de meta explícitamente dirigida hacía la ZRC, 9% de las cuales no pueden considerarse claras y verificables, Gráfico 20.

De este modo, se encuentra que, del total de los municipios implicados en las ZRC constituidas tan sólo el 18% dispuso de una partida presupuestal directa para el apoyo y el desarrollo de las ZRC. Los únicos municipios que establecieron metas claras y con disposición de recursos financieros en ese sentido son los de Cantagallo en el Sur de Bolívar y Cabrera en Cundinamarca.

En el caso de los gobiernos departamentales, se encontró que de los seis departamentos implicados en las ZRC constituidas, tan sólo el 36% menciona la existencia de la figura dentro de su Plan de Desarrollo, incluyendo menciones generales con el fin de caracterizar el territorio departamental más que de incluirla estratégicamente como parte de su planeación. Únicamente los departamentos de Putumayo y Bolívar han establecido alguna meta clara y medible respecto a su ZRC. Debe resaltarse que, en el caso de Cundinamarca, se realiza una propuesta de integración transversal de la figura en la implementación de programas de mayor alcance.

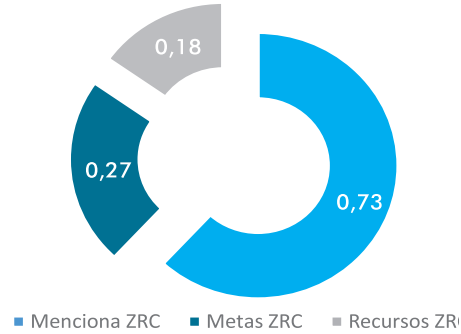
Finalmente, en términos de recursos financieros, se evidenció la existencia de partidas presupuestales para financiar la estrategia general en la que se incluyen las ZRC, sin embargo, en ningún caso se encontró una mención a recursos directamente destinados para el subprograma que pretende apoyarlas, Gráfico 21.

Al indagar directamente con las instituciones públicas y departamentales por la disposición de recursos para el financiamiento de las ZRC, se evidencia que, de las 21 instituciones encuestadas 20 manifestaron no contar con recursos suficientes para la consecución de sus objetivos, lo que en gran parte determina la falta de existencia de partidas presupuestales específicas para las ZRC, Gráficos 22 y 23.

Para complementar estos resultados, se analizan aspectos relacionados con la desarticulación intersectorial e institucional.

GRÁFICO 20

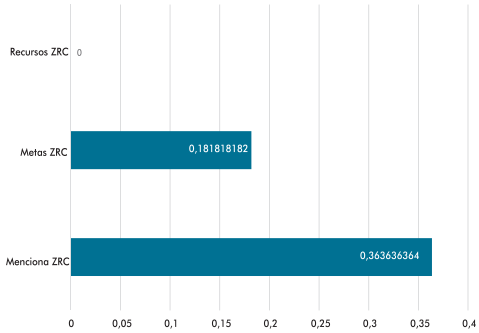
MENCIÓN A LAS ZRC EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES.



Fuente: elaboración propia a partir de los planes de desarrollo municipales 2016-2019.

GRÁFICO 21

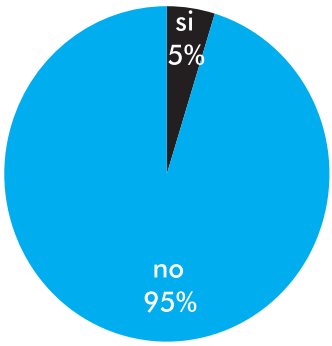
INTEGRACIÓN DE LA FIGURA DE ZRC EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES.



Fuente: elaboración propia a partir de los PDD 2016-2019.

GRÁFICO 22

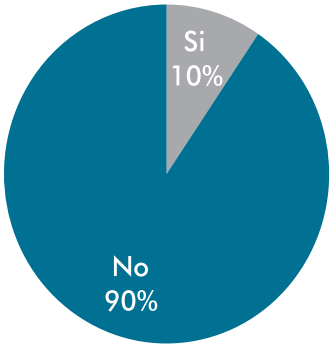
DISPONIBILIDAD DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LOS OBJETIVOS DE LAS ZRC POR PARTE DE INSTITUCIONES PÚBLICAS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI, FAO 2017.

GRÁFICO 23

DISPONIBILIDAD DE PARTIDAS PRESUPUESTALES PARA LOS PDS POR PARTE DE INSTITUCIONES PÚBLICAS.

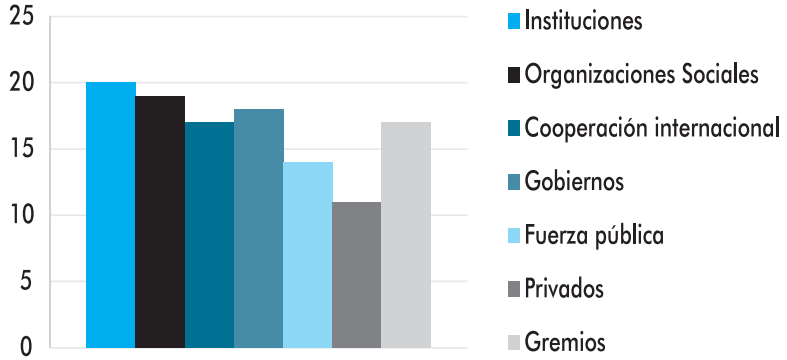


Fuente: Elaboración propia a partir de

4.2.2 DESARTICULACIÓN INTERSECTORIAL E INSTITUCIONAL

Las instituciones públicas reconocen el avance en la construcción de relaciones e interacciones cada vez más dinámicas con diferentes actores, incluso con aquellos implicados o interesados en lo relacionado con las ZRC. Las 21 instituciones locales y departamentales encuestadas manifestaron mantener relaciones principalmente con otras instituciones públicas, con organizaciones sociales, con otros gobiernos y con agencias de cooperación internacional o gremios económicos respectivamente. Según las instituciones encuestadas, en general la frecuencia de estas interacciones es de carácter permanente, Gráfico 24.

GRÁFICO 24
INTERACCIONES PERMANENTES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

Sin embargo, a partir de fuentes primarias y secundarias, es posible caracterizar este tipo de relaciones y evidenciar algunos retos y desafíos a los que se enfrentan estos actores y sus interacciones. En las líneas que siguen, abordaremos algunos de ellos con base en los Planes de Desarrollo de los niveles nacional y territorial.

En los planes de desarrollo nacionales

En relación a las ZRC, la Contraloría General de la República ha señalado que la gestión del Estado en la implementación de la figura como instrumento de la política de desarrollo rural, en lo que respecta al ordenamiento social, productivo y territorial, no ha sido eficaz, por cuanto no se han conseguido los objetivos establecidos en la Ley 160 de 1994 y la normatividad que la desarrolla (Contraloría General de la Nación, 2015).

La ausencia de definición de metas sobre las ZRC en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) del periodo 1994-2014, al no fijarse un compromiso de avance concreto por parte del Gobierno Nacional, compromete el logro de los propósitos legalmente establecidos de ordenamiento de la propiedad rural. Éstos son: eliminar la concentración y el acaparamiento de tierras baldías, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario (Contraloría General de la Nación, 2015).

A continuación, se presenta una síntesis de la lectura de los PND en los aspectos relacionados directa o indirectamente con la figura de ZRC. Se evidencia la falta de metas e indicadores específicos sobre ZRC en los PND y en los Planes Sectoriales del MADR.

i) PND 1994-1998: "El Salto Social - Tiempo de la Gente"

Este plan planteó constituir ZRC en las zonas de frontera agrícola "en los términos de la Ley 160 de 1994, para consolidar y estabilizar económicamente a los colonos, con el fin de detener el ciclo rutinario de colonización". Igualmente, planteaba el objetivo de "desarrollar opciones de producción que, partiendo de la base actual de recursos del colono, propicien el cambio gradual de los sistemas degradantes por sistemas de uso y aprovechamiento ecológica y económicamente sostenibles" (DNP, 1994).

ii) PND 1998-2002: "Cambio para Construir la Paz"

En este gobierno se planteó avanzar hacia "el desarrollo integral de las ZRC, lo que supone un proceso de ordenamiento territorial del país, con la participación de todos los actores". Se aseguró que "éstas podrán ser definidas tanto en las áreas de colonización como dentro de la frontera agrícola". Igualmente, este PND previó asignar tierras para las ZRC, provenientes de la extinción de dominio "de las tierras adquiridas mediante actividades ilícitas y, además, se privilegiará su creación en áreas de conflicto, de forma tal que se evite el desalojo posterior de los campesinos hacia regiones económica y ambientalmente insostenibles" (DNP, 1998).

Complementariamente, en la Ley 508 de 1999, como parte del artículo 4 denominado "Descripción de los principales programas de inversión", se reitera en el ítem 7.6 Reforma Agraria que "(…) se avanzará hacia el desarrollo integral de las zonas de reserva campesina, definidas tanto en las áreas de colonización como en las zonas de baldíos, en un adecuado marco de ordenamiento territorial, elaborado en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente".

Igualmente, en el artículo 6 de la misma norma, como parte de los principales proyectos de inversión del Plan Nacional de Inversiones Públicas 1999-2002 para el sector agropecuario se establece, en "Otros proyectos", que el "Programa de reforma agraria en zonas de reserva campesina" hace parte de los principales proyectos de carácter regional que podrán acceder, entre otros, a recursos del Fondo Nacional de Regalías.

iii) PND 2002-2006: "Hacia un Estado Comunitario". No hay ninguna referencia directa o indirecta a las ZRC (DNP, 2002).

En el informe final del proyecto piloto de ZRC, apartado sobre las ZRC a la luz de las políticas nacionales, se concluye que el instrumento de ZRC y la acción estatal en la frontera agrícola y las zonas de cultivos de uso ilícito se ensamblaban claramente con los lineamientos de la política rural para ese período. Esto especialmente en el Plan de Desarrollo Alternativo - Documento Conpes 3218 de 2003 - que encontraba en el instrumento de las ZRC un medio idóneo para asentar y enmarcar legalmente la ejecución del PDA (MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER, 2003).

En dicho informe, se consideraba que era posible incorporar las ZRC dentro de los objetivos del PND (Ley 812 de 2003) "Hacia un Estado comunitario", teniendo en cuenta que se proponía adelantar una estrategia de intervención integral de la generación de alternativas económicas y ambientalmente sostenibles para el desarrollo de las zonas de conflicto, la priorización en zonas ambientalmente estratégicas especialmente sistemas a nivel de áreas protegidas y zonas con cultivos de uso ilícito.

iv) PND 2006-2010: "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos" (DNP, 2006).

Este PND tampoco hizo referencia a las ZRC, a pesar de plantearse el ordenamiento social de la propiedad como elemento estratégico para promover el acceso a la tierra. En este periodo, el énfasis de la gestión del INCODER fueron los Distritos de Riego, el programa Agro Ingreso Seguro y el desarrollo productivo en las Áreas de Desarrollo Rural.

v) PND 2010-2014: "Prosperidad para Todos".

Este PND planteó la necesidad de adjudicar los baldíos nacionales "de clara vocación agropecuaria" y fortalecer las ZRC "para estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria y mejorar el acceso a mercados de los campesinos". Lo anterior, enmarcado en una política integral de tierras "que facilite el desempeño eficiente de estos mercados y la seguridad en los derechos de propiedad" (DNP, 2014).

Marcando una ruptura notoria frente a los anteriores PND, en este plan, se afirma que el INCODER y el MADR,

> …han manifestado en diferentes escenarios y a diversos actores el compromiso y la voluntad política de reactivar y fortalecer las ZRC constituidas, avanzar en la definición jurídica y el procedimiento para levantar la suspensión de la ZRC del Valle del río Cimitarra y definir el soporte legal y normativo para constituir estas zonas para el cierre de la frontera agrícola y para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina. (DNP, 2014)..

Agrega que, en la primera fase del plan, se aprovecharán las experiencias, metodologías y aprendizajes del PPZRC para lograr en seis ZRC, metas medibles y verificables como: el informe diagnóstico de capacidad institucional local, el índice de capacidad organizacional de las comunidades rurales, la evaluación socioeconómica ambiental y participativa actualizada, el PDS y el Plan de Ordenamiento Ambiental y Territorial actualizados.

Adicionalmente, el PND listó una serie de objetivos que se reproducen a continuación por reflejar la dimensión de las actividades pretendidas frente a las ZRC:

> (…) fortalecer y consolidar las Zonas de Reserva Campesina ya constituidas e iniciar los procesos organizacionales y administrativos para declarar nuevas Zonas de Reserva Campesina en el marco de la normatividad vigente;

> Actualizar el Plan de Desarrollo Sostenible y el Plan de Ordenamiento Territorial de cada una de las Zonas de Reserva Campesina mediante metodologías e instrumentos flexibles que permitan contar con un inventario priorizado de programas y proyectos de inversión;
>
> Ejecutar programas y proyectos de inversión productiva, infraestructura física e inversión social en las Zonas de Reserva Campesina que cuenten con campesinos organizados y compromiso real de trabajar en una perspectiva de sostenibilidad ambiental y ordenamiento productivo del territorio;
>
> Realizar el alistamiento jurídico, técnico y de recopilación de información para tres solicitudes de Zonas de Reserva Campesina en zonas de colonización y con condiciones socioeconómicas y agroecológicas especiales, evaluando simultáneamente el instrumento jurídico actual para concertar con las organizaciones campesinas e instituciones interesadas en el impulso de estas zonas un acuerdo reglamentario para su discusión y aprobación en el Consejo Directivo. (Contraloría General de la Nación, 2015, págs. 35-37).

Aunque el MADR no reporta gestión anterior al año 2010 sobre las ZRC, anuncia que "un equipo técnico integrado por funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural se encuentra estudiando la posibilidad de evaluar este instrumento en los siguientes términos: (...) analizar los resultados de las 6 Zonas de Reserva Campesina constituidas y establecer comparaciones entre los períodos 1994-2003 y 2003 hasta la actualidad, sobre la eficacia y pertinencia de la figura, según lo establecido en la Ley 160 de 1994, el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996 expedido por el INCORA" (Contraloría General de la Nación, 2015, págs. 49-50).

vi) PND 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

El PND actual fue expedido por la Ley 1753 de 2015 y se fundamenta en tres pilares: paz, equidad y educación. Éstos buscan ser alcanzados a través de las siguientes estrategias transversales: competitividad e infraestructura estratégicas; movilidad social; transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz; buen gobierno y crecimiento verde (DNP, 2014).

La estrategia de transformación del campo contemplada en el Capítulo III señala que el Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de intervención integral en territorios rurales que guiarán la priorización de las inversiones y que contendrán la estructuración de los planes operativos y de intervención a ser construidos en forma participativa con los departamentos. Éstos deberán incluir los siguientes temas: a) ordenamiento social y productivo de las tierras rurales; b) adecuación de tierras e infraestructura de riego; c) habitabilidad rural; d) infraestructura productiva y de comercialización; e) proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral.

Adicionalmente se definen temas relacionados con el Subsidio Integral de Reforma Agraria, el Marco Especial sobre administración de tierras de la Nación, la Formalización de la Propiedad Rural, el Catastro Multipropósito, la Rectificación Administrativa de Área y Linderos, la Administración y Recaudo de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras (DDRS, 2014).

Según este balance general de los PND en los periodos de gobierno entre 1994 y 2018, no se encuentran metas, indicadores, planes, programas y proyectos específicos para ZRC, ni asignaciones presupuestales en los respectivos Planes Cuatrienales de Inversión. Se coincide con la Contraloría General de la República, que en la auditoría integral de ZRC de 1997-2014 enfatiza sobre la falta de voluntad política, el desconocimiento de la figura por parte de entidades nacionales y territoriales.

En estos PND se evidencia que las ZRC no fueron planteadas como un Programa Nacional o una política pública de Estado. Para ello, hacen falta recursos presupuestales específicos, una adecuada articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial, el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural operando y un diseño institucional propio en atención a los aprendizajes del PPZRC con un sistema de seguimiento y evaluación efectivo. Con excepción de tres PND, en los periodos 1994-2002 y 2010-2014, en los que se incorporan algunas acciones y estrategias relacionadas con ZRC, en los otros Planes Nacionales no se mencionan a las ZRC.

En los Planes de Desarrollo Territoriales

La falta de articulación entre las diferentes herramientas de planificación territorial, además de evidenciar los problemas de financiamiento ya señalados, da cuenta de dificultades en términos de planificación y gestión estratégica del territorio. Así, se confirma que "fuera del reconocimiento dado en la Ley 160 y la competencia del Instituto de Desarrollo Rural, el Estado colombiano no ha realizado los desarrollos correspondientes para garantizar la viabilidad de las ZRC [ya que éste] difícilmente ha realizado adecuación institucional para dar viabilidad a proyectos distintos al del modelo de desarrollo económico" (Estrada J. , 2013, pág. 117).

Estas ausencias de adecuaciones institucionales se evidencian en una primera instancia en la mencionada falta de articulación de las diferentes herramientas de planificación territorial existentes, ya que:

> No ha existido un proceso de articulación entre los PDS de las ZRC, y los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial. La coordinación de las políticas del estado en las ZRC, está a cargo de los Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según lo dispone el artículo 5° del Decreto 1777 de 1996, pero no existen desde el año 1994 documentos de política pública, Conpes, directrices o mecanismos de coordinación, por lo cual se generan vacíos legales e institucionales en la reactivación y consolidación de las ZRC. (Cardoza G., 2015, pág. 25).

Como puede verse en los gráficos Gráfico 20 y Gráfico 21, la desarticulación programática se evidencia no sólo en la falta de reconocimiento de la figura de ZRC en aproximadamente el 27% de los Planes de Desarrollo municipal y en el 64% de los planes departamentales, sino en la falta de metas claras y verificables en aproximadamente el 73% de los planes municipales y 82% de los planes departamentales. Esta situación ya había sido evidenciada por la Contraloría General de la República, quién a través de su Informe de Auditoría a Políticas Públicas (2015, pág. 101) había señalado que:

> De acuerdo a la revisión de los PDD y PDM de las entidades territoriales cuya jurisdicción se ve afectada por una ZRC, se halló que la figura solo se menciona en el PDD 2012-2015 del departamento de Caquetá, y en el Plan 2008-2011 de Antioquia, sin que se especifiquen metas en concreto. Con respecto a los PDM, la figura no es considerada en los municipios que comprenden las ZRC del Valle del Río Cimitarra y del Guaviare, y se enuncia con propuestas de proyectos o metas en las demás ZRC, sin que en todos los casos se hubiesen adelantado acciones al respecto.

Lo anterior da cuenta de que, aunque en la actualidad se esté avanzando en la visibilización de la figura de ZRC, no necesariamente se está articulando con acciones concretas que contribuyan a la materialización de su objeto. Esto se evidencia en la falta de metas claras y verificables y en la falta de disposición de recursos y de estrategias claras de focalización por parte de las entidades locales y regionales. Así lo señalan algunas organizaciones sociales de los territorios cuando afirman que "si bien en planes de desarrollo como el departamental las organizaciones de la ZRC hicieron injerencia directa para que no desconocieran la figura, se evidenció mucho temor de parte de la Asamblea Departamental en incluirlo porque no querían asumir responsabilidad sobre disponibilidad de recursos para eso." (Entrevista a organizaciones sociales, Putumayo, 2017).

La falta de metas y de la disposición de recursos para alcanzarlas, evidencia dificultades en la aplicación de principios básicos establecidos en compromisos voluntarios como las DVGT, donde se establece la necesidad de que los Estados mejoren sus mecanismos de seguimiento y análisis para permitir con ello desarrollar programas basados en datos claros, y garantizar mejoras constantes en los procedimientos. Igualmente, piden reconocer las diferencias entre los individuos y adoptar medidas positivas para ellos en pro de escenarios equitativos y justos (FAO; CFS, 2012).

En los Planes de Ordenamiento Territorial

Adicionalmente, en situación similar se encuentran los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios implicados, ya que de los 11 planes de ordenamiento analizados tan sólo dos (18%), los municipios de Cabrera y de San Vicente del Caguán, tienen en cuenta la figura de ZRC como una variable determinante para el uso del suelo. Según algunas instituciones públicas del nivel nacional, parte de este problema reside en el hecho de que "los POT poseen componentes rurales muy débiles, quedando así un vacío y una desarticulación en la planeación y en la administración del territorio. Esto sucede porque no se

tiene clara la funcionalidad de esta figura con el resto del territorio." (Entrevista instituciones públicas nacionales, 2017).

Esta falta de reconocimiento de la figura al interior de los POT refleja un desconocimiento de lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en su sentencia C-371 de 2014, en lo referido a la función de ordenamiento social, ambiental y productivo que cumple la figura de ZRC. Estos temas se profundizan en el apartado de retos jurídico-normativos y se amplía en el de conflictos socio-ambientales y territoriales, Gráfico 25.

Se evidencia así una falta de articulación institucional entre el sector ambiental y el sector agropecuario. Si bien es el sector agropecuario el responsable directo y legal de la figura, el sector ambiental tiene un rol de gestión fundamental en las ZRC. En la actualidad esa gestión se considera débil, en el sentido en que no se han hecho labores de control ambiental sobre las mismas. Aunque la desarticulación institucional depende, en gran medida, de la administración de las carteras, en general puede entenderse como una constante histórica de desconexión entre la producción campesina y la sostenibilidad ambiental (Entrevista Entidad Nacional UPRA).

Lo anterior se refleja en la inexistencia de una mesa de trabajo entre MADS y ANT para tratar las ZRC y en la falta de articulación normativa entre el ordenamiento ambiental, productivo y social. Adicionalmente, no existe una vía jurídica que posibilite a la autoridad ambiental vincular a las ZRC o sus PDS como determinantes ambientales (Entrevista Institucionalidad Pública Nacional, 2017)[45]. Además, no existe una articulación evidente entre los PDT y los POT con los instrumentos de planificación territorial de las ZRC. En ese sentido, es necesario que las ZRC sean incorporadas en los planes de ordenamiento como mecanismo de planificación rural, dando instrumentos propios de gestión del suelo (Entrevista Institucionalidad Pública Nacional, 2017)[46].

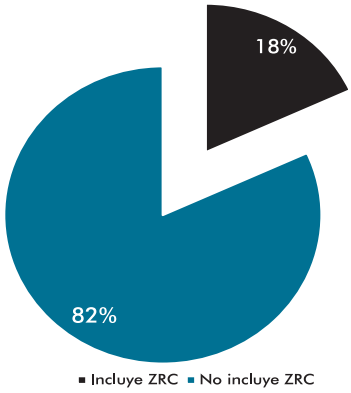
En los Planes Institucionales locales

Al interior de las dependencias o entidades locales relacionadas con los asuntos agrarios, rurales o comunitarios de los municipios implicados en las ZRC, se evidencian algunos esfuerzos de articulación entre las directrices internas y lo establecido en los PDS. Así, de las 21 instituciones públicas encuestadas, 14 (67%) han señalado la existencia de estrategias de articulación entre sus planes institucionales y los PDS, Gráfico 26.

45 La falta de zonificación de las ZRC, que regulen el uso del territorio y la falta de un marco jurídico fuerte de ordenamiento territorial que permita que las ZRC influyan sobre el licenciamiento de obras, proyectos o actividades a efectuarse en su territorio. (Entrevista Institucionalidad Pública Nacional, 2017).

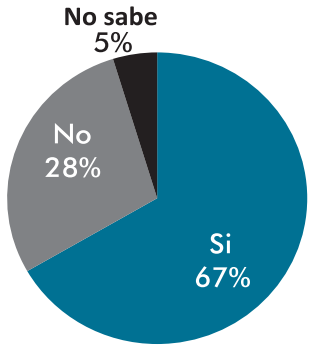
46 Otro problema en torno a las ZRC es la superposición y vecindad con otras figuras de ordenamiento territorial o de reglamentación especial, lo que genera conflictos, especialmente en lo que respecta a las figuras de protección ambiental y de territorios colectivos (Resguardos indígenas). En este sentido, falta claridad en la delimitación o alinderamiento de las zonas. (Entrevista Institucionalidad Pública Nacional, 2017). El apartado sobre conflictos socio-ambientales y territoriales, más adelante, desarrolla algunos de estos puntos.

GRÁFICO 25
MENCIÓN A LAS ZRC EN LOS POT.



Fuente: elaboración propia a partir de los POT vigentes.

GRÁFICO 26
ARTICULACIÓN DE PLANES INSTITUCIONALES Y PDS.

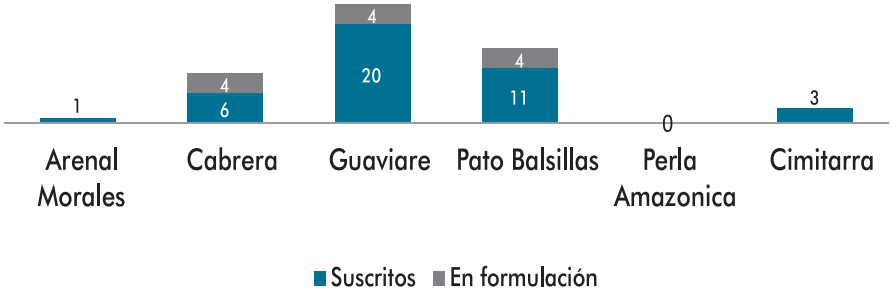


Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

Así mismo, estas instituciones locales han evidenciado la existencia de contratos o convenios que pueden contribuir de alguna manera a la materialización de la figura de ZRC. Los municipios del departamento de Guaviare son los que han manifestado contar con el mayor número de contratos suscritos para el año 2017, seguido por instituciones del departamento del Caquetá y del municipio de Cabrera, respectivamente.

Esta representatividad del departamento de Guaviare se debe principalmente a que, debido a la existencia de amplias Zonas de Reserva Forestal en este territorio, la ZRC se constituye en la oportunidad para las administraciones locales y departamentales para la inversión y generación de bienes e infraestructura en sus territorios. Para el caso de Perla Amazónica, es importante precisar que la inexistencia de contratos se debe a dificultades de esta evaluación en el acceso a información relacionada.

GRÁFICO 27
CONTRATOS DE LA INSTITUCIÓN RELACIONADOS CON LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

Si bien deben resaltarse estos esfuerzos locales de articulación, éstos están concentrados en casos particulares altamente vulnerables a las subjetividades polí-

ticas de los servidores públicos a cargo de las dependencias. Adicionalmente, no significan necesariamente el desarrollo de programas específicos respecto a las ZRC, sino una serie de contribuciones indirectas que, además de la falta de partidas presupuestales ya mencionadas, reflejan la falta de consideración de los PDS como un insumo importante por parte de las entidades territoriales.

Algunas instituciones reconocen su desconocimiento de los PDS o la falta de articulación con sus programas de gobierno y sus Planes de Desarrollo Municipal. Entre las principales razones que se aluden para dicha desarticulación se encuentran la falta de canales efectivos de comunicación entre la administración pública y las organizaciones impulsoras de las ZRC y la falta de obligatoriedad frente a la ejecución de los PDS:

> Hay dos planes de desarrollo en el territorio: el municipal y el de la ZRC. Esto es muy difícil de operativizar […] es que a uno lo miden es con el plan de desarrollo municipal. ¿Quién debe entonces ejecutar los PDS? ¿Cómo llegan los recursos para eso? Tratamos que en la generalidad haya concatenación entre el Plan municipal y el PDS, porque sabemos que se trata de un solo municipio, pero en el cumplimiento de metas nos ceñimos al municipal.
>
> La Alcaldía no tiene proyectos específicamente con la ZRC, los que desarrollan proyectos son los de la ACVC. En el plan del desarrollo del municipio no hay referencia necesariamente a la ZRC y yo no conozco el PDS. (Entrevistas institucionalidad pública local, 2017).
>
> No hay un plan o una línea para cumplir lo que debe ser la ZRC. No hay nada que nos obligue como Alcaldía a cumplir con la ZRC.
>
> Falta reglamentación en su debido funcionamiento a nivel de Estado y porque debe existir una muy excelente articulación de los diferentes estamentos y eso no pasa. Debe entenderse como una cadena de valor que genere sinergia entre sí, pero no debe funcionar como hasta hoy, donde el gobierno va por un lado y los integrantes de la ZRC por otro.
>
> (Entrevistas institucionalidad pública local, 2017).

Esta desarticulación de las herramientas de planificación territorial es una muestra de la forma como se ha venido configurando el Estado en los diferentes niveles territoriales. Frente a esto, la falta de claridad jurídica sobre la inversión de los PDS ha sido un obstáculo institucional que dificulta la identificación de competencias, de condiciones preferenciales y prioritarias, la financiación de planes y programas por parte de las entidades y las comunidades (artículo 4° del decreto 1777 de 1996). En el mismo sentido, entidades del nivel nacional han reconocido que si estas zonas se han constituido como "lunares" en el territorio es porque "no se incorporan en la planificación territorial de los municipios y los departamentos. Por ello debe haber armonización entre los planes de desarrollo sostenible y los planes de desarrollo territorial" (Entrevista Instituciones públicas nacionales, 2017).

La desarticulación entre las herramientas de planificación es una muestra de profundas fracturas existentes en las realidades territoriales. Otras evidencias de

la configuración del Estado y la desarticulación de su acción institucional son las relaciones entre entidades del mismo nivel territorial y la fragmentación entre instituciones públicas y ciudadanía, de las cuales daremos cuenta en seguida.

Desarticulación entre los diferentes niveles territoriales

A partir del análisis de información primaria y secundaria, se puede señalar que el sector rural no cuenta en la actualidad con una institucionalidad a nivel central que le permita a los diferentes ministerios y demás entidades del orden nacional generar consensos con respecto a las políticas en las zonas rurales. Por tanto, no hay incentivos consolidados para articular y coordinar la provisión de bienes y servicios públicos rurales para llegar a los territorios con una apuesta integral de desarrollo rural que vaya mucho más allá del aspecto eminentemente sectorial (DNP, 2014 (2)).

Actualmente, la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales, del Viceministerio de Desarrollo Rural[47], está liderando agendas intersectoriales con varios ministerios para diseñar planes conjuntos. Estas agendas han servido para que el MADR tenga una comunicación más estable con los demás ministerios, pero su alcance aún es limitado, pues los presupuestos de las entidades no están regionalizados. Así mismo, las actividades y productos de sus fichas de inversión son definidas con anterioridad, por lo que cuentan con poco margen de maniobra para acomodar posteriormente su ejecución presupuestal (DNP, 2014 (2)).

En ese sentido, la Contraloría detectó una insuficiente coordinación de las entidades responsables de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión del Estado en las ZRC en el país. Además, se evidencian contradicciones relevantes en cuanto al entendimiento sobre el alcance de la figura (Contraloría General de la Nación, 2015). Como se ha señalado, la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2014 (2)) afirma que el ajuste del sector rural requiere desarrollar estrategias a 15 años, con recursos por 195,5 billones de pesos (13 billones de pesos anuales): inclusión social, inclusión productiva y agricultura familiar, competitividad y provisión de bienes públicos, un desarrollo ambientalmente sostenible, ordenamiento y desarrollo territorial. Estas estrategias tocan directamente a los objetivos y los planteamientos de las ZRC, y por tanto son compatibles.

Así mismo, dicho ajuste a la institucionalidad del sector rural incluía un énfasis en:

- Un enfoque territorial participativo que reconozca a los campesinos como gestores y actores sujetos de derecho pleno.

47 Con la reestructuración del MADR, a finales del año 2013, se creó esta dirección, con las siguientes funciones: i) coordinar, diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial encaminadas a la provisión de bienes públicos rurales, que incidan en el desarrollo social y productivo del campo, tales como educación, salud seguridad social, agua potable, saneamiento básico, seguridad, electrificación, vías y vivienda rural; y ii) formular acciones para propiciar la articulación con los diferentes ministerios y las demás entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario con enfoque territorial.

- La planeación y ejecución del desarrollo rural en forma integrada en cada territorio, de acuerdo con su vocación y necesidades, con participación activa de las autoridades, los productores y la sociedad civil local.
- La acción coordinada de los ministerios.
- Un enfoque técnico y la despolitización de los cargos del MADR y de las nuevas agencias (ANT, ADR, ART) y entidades vinculadas y adscritas.
- Un nuevo arreglo institucional del campo colombiano intersectorial y sectorial.

Estos planteamientos van en la línea de lo establecido en la Ley 160 en su artículo 80, con respecto a que las ZRC son áreas que selecciona, delimita y constituye la Junta Directiva del INCORA (hoy Consejo Directivo de la ANT). La misma ley en su artículo 79 define que "las actividades que desarrolle el INCORA en los procesos de colonización, estarán sujetas a las políticas que sobre la materia formulen, conjuntamente, los Ministerios de Agricultura y del Ambiente (…)". Se define con esto un marco institucional intersectorial.

Así mismo, la Ley 160 de 1994 y sus instrumentos reglamentarios vinculan al proceso de constitución de ZRC a diferentes actores e instituciones, entre ellas las entidades integrantes de los subsistemas del SNRA, en el apoyo a la política en torno a ZRC (artículo 79, Ley 160 de 1994). Igualmente, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental y los Planes y Programas especiales del Gobierno Nacional con recursos para la Inversión Social Rural (artículo 4, Decreto 1777).

TABLA 6

ACTORES INSTITUCIONALES PRINCIPALES Y COORDINACIÓN INTERSECTORIAL EN LA LEY 160 DE 1994 Y SUS INSTRUMENTOS REGLAMENTARIOS - ZRC

Sector	Institución o Entidad	Normatividad	Funciones o responsabilidad
Territorial	Alcaldes	Artículo 84, Ley 160 de 1994	Participación en estudios, formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de ZRC de las organizaciones de colonos.
Ambiente	Parques Nacionales Naturales	Artículo 1, parágrafo 1, Decreto 1777	Desarrollar actividades, modelos y sistemas productivos en los planes ambientales para las ZRC.
Territorial	CMDR	Artículo 4, Decreto 1777, artículo 2, numeral 8, Acuerdo 024	Planificación y toma de decisión regionales con las comunidades campesinas, o las que hubieren creado para el cumplimiento de la Ley, en los procesos de identificación, diseño y financiación de los planes, programas y actividades que desarrollarán las entidades públicas y privadas El SNA para la formulación, financiación y ejecución de planes de desarrollo sostenible y de otras actividades, investigaciones, programas y proyectos.

Sector	Institución o Entidad	Normatividad	Funciones o responsabilidad
Público y privado	Organismos públicos y privados, cooperación internacional, ONG	Artículo 2, numeral 8, Acuerdo 024; artículo 13, Acuerdo 024	Formulación, financiación y ejecución de planes de desarrollo sostenible, investigaciones, programas y proyectos y su participación en la Audiencia Pública.
Territorial	Gobernadores	Artículo 4, numerales 3 y 4, Acuerdo 024 Artículo 88 ley 160 de 1994	Pueden solicitar Constitución de ZRC. La conformación de los Comités de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el CONSEA
Ambiente	CAR	Artículo 6, Acuerdo 024	Observaciones y recomendaciones del proceso de constitución de las ZRC, previa solicitud de Autoridad de tierras.
Ambiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Artículo 5, Decreto 1777 de 1996 (1071 de 2015)	Coordinar con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las políticas de ordenamiento territorial y ambiental en las ZRC.
Ambiente	Humboldt	Artículo 19 de la Ley 99 de 1993	Su objeto es la Investigación científica sobre los recursos genéticos de la flora y la fauna nacionales, incluidos los hidrobiológicos, en la recolección, conservación, caracterización, evaluación, valoración y aprovechamiento de estos. Avanza en las áreas de páramos y su definición cartográfica, para ser zonificadas por las autoridades ambientales. Dichas áreas coincidentes con diversos trámites de constitución de ZRC.
Ambiente	"SINCHI"	Artículo 19 de la Ley 99 de 1993	Su objeto es la realización y divulgación de estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica, social y ecológica de la región amazónica. Desde el inicio del proceso de la ZRC de Guaviare ha ejercido dicha función.
Agropecuario	Viceministerio de Desarrollo rural	Ley 160 de 1994 Titulo II SNARADR. Decreto 1985 de 2013 Artículo 5 Decreto 1777/96(1071 de 2015)	Reglamentar y orientar adecuado funcionamiento SNRADR. Participar con sus Direcciones y las Entidades adscritas y vinculadas del sector en el cumplimiento artículos 3 y 4 del Decreto 1777/96 inversión PDS, priorización, focalización y tratamiento preferencial las ZRC en subsidios, incentivos y estímulos. Coordinar con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las políticas de Estado en las ZRC.
Agropecuario	ANT	Decreto 2363 de 2015	Responsable del ordenamiento social de la propiedad, el acceso a tierras, seguridad jurídica, administración de tierras de la nación, delimitación y constitución de ZRC.

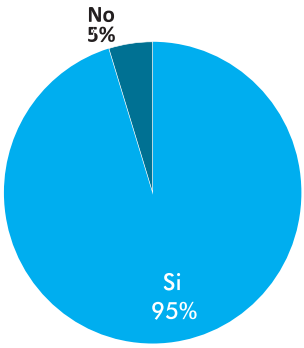
Sector	Institución o Entidad	Normatividad	Funciones o responsabilidad
Agropecuario	ADR	Decreto 2364 de 2015	Su objeto es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el MADR, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país. Esto apunta directamente a la implementación de los PDS.
Agropecuario	ART	Decreto 2366 de 2015	Competencias en el marco jurídico del posconflicto, tiene importante rol en la tarea de articulación institucional en territorio, formulación e implementación de PDET y vinculación de los Planes de Desarrollo Sostenible y velar y aplicar mecanismos de participación en ZRC.
Agropecuario	UPRA	Decreto 4145 del 3 de Noviembre de 2011, artículo 5°	Definir los criterios y crear los instrumentos para planificar el uso eficiente del suelo; definir criterios y diseñar instrumentos para ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de Políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial; planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos (incluido formalización); orientar la regulación del mercado de tierras.
Organismos de Control	Defensoría del Pueblo y la Procuraduría	Artículos 242, 277 y 278 de la Constitución Política de Colombia	Cada una dentro de sus órbitas de competencia, La Procuraduría, en cumplimiento de la función preventiva como Órgano de Control y supremo rector del Ministerio Público entre otras funciones proteger los Derechos Humanos, asegurar su efectividad y defender los intereses de la sociedad, se ha convertido en un imperativo del Estado Colombiano en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones históricamente discriminadas y víctimas de la violencia y de la injusticia social.
Organismos de Control	Contraloría	Artículo 267 de la Constitución Política	Vigilancia y control fiscal a la administración pública adelantado en el tema de ZRC mediante Actuación especial, en el marco del cumplimiento de lo establecido en el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994.

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 1777 de 1996, Acuerdo 024 de 1996 y legislación institucional.

Adicionalmente, la articulación de las instituciones públicas locales y regionales con el nivel nacional, tiene también retos importantes. Si bien las entidades públicas locales y departamentales encuestadas han señalado la existencia de interacciones con entidades de otros niveles territoriales Gráfico 28, la falta de articulación entre los PDS y los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial en los distintos niveles, y con los programas a cargo de los Ministerios de Agricultura y de Ambiente, dificultan la coordinación, Gráfico 28.

GRÁFICO 28

INTERACCIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS LOCALES Y DEPARTAMENTALES EN LAS ZRC CON OTROS NIVELES TERRITORIALES.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

A esto se suma la ausencia de documentos de política pública que genera vacíos prácticos para el funcionamiento de la figura. La articulación que se requiere debe promover el involucramiento de las instancias del Estado en estrategias de dinamización del desarrollo rural para la estabilización de la economía campesina y la mejora en las condiciones de calidad de vida de las poblaciones rurales.

Además de la sobreposición de áreas de ZRC con otras figuras territoriales (ver apartado sobre conflictos socio-ambientales más adelante) (Osejo, 2012; Osorio y Ferro, 2014), al ser las ZRC figuras de ordenamiento social, productivo y ambiental que responden a procesos territoriales y socio-ecosistémicos (organizativos, geográficos económicos, ambientales, etc.), éstas se han configurado históricamente trascendiendo la comprensión político administrativa del territorio.

Por lo anterior, es posible encontrar en ellas territorios de diferentes características y dimensiones tales como: zonas de carácter veredal como la de Perla Amazónica en el Putumayo o Pato Balsillas en Caquetá; municipal como la de Cabrera en Cundinamarca; intermunicipal como la del Arenal-Morales en el Sur de Bolívar; y de carácter interdepartamental como la del Valle del Río Cimitarra que se encuentra en territorios del departamento de Antioquia y Bolívar. Esto implica retos adicionales para la articulación entre las administraciones municipales y departamentales, que han sido abordados de manera parcial e insuficiente por las entidades del Estado implicadas.

En ese sentido, a partir del segundo semestre 2016, la ANT puso en marcha una estrategia de articulación de acciones dirigidas hacia las alcaldías y gobernaciones. Se trata de las Mesas Interinstitucionales[48], orientadas a fomentar el desarrollo de las ZRC con énfasis en sus PDS y en armonía con los planes locales y regionales. Esta estrategia es un paso adecuado hacia la articulación, como se evidenció en

48 En el 2017, en el marco de la presente evaluación, la FAO y la ANT organizaron una mesa interinstitucional para revisar las acciones y propuestas de las entidades públicas participantes de cara a las ZRC.

varias entrevistas realizadas en campo a la institucionalidad pública local.

La ANT planteó como objetivos de estas mesas (1) socializar los diversos tipos de intervenciones a cargo de cada entidad de acuerdo con su oferta institucional, con énfasis en lo relacionado con las ZRC, (2) acordar estrategias de articulación de los PDS y la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, y (3) hacer propuestas para el diseño de una estrategia que permita el desarrollo integral de las ZRC[49]. Esta iniciativa marca una línea de acción estratégica para la articulación, por lo que será analizada como experiencia significativa en el respectivo capítulo de este informe.

Dificultades físicas de conexión entre niveles

En las ZRC existen dificultades físicas de comunicación y de acceso entre los diferentes niveles territoriales. Las cabeceras municipales en territorios implicados en ZRC, como los del Valle del Río Cimitarra y Arenal-Morales, se encuentran a distancias de entre 170 a 680 km respecto a sus respectivas ciudades capitales, por lo que "es más difícil coordinar acciones y gestionar recursos para el municipio y para la ZRC existente en él" (Entrevista institucionalidad pública local, 2017). Adicionalmente, las ZRC que se encuentran distanciadas de sus cabeceras municipales, como el Pato Balsillas, o que únicamente pueden acceder mediante transporte fluvial, existen altos costos de desplazamiento para las autoridades locales y las organizaciones sociales, lo que reduce la capacidad de gestión efectiva. En esta situación se encuentra la ZRC de Perla Amazónica y algunas zonas de Guaviare, Valle del Cimitarra y Sur de Bolívar.

Finalmente, al hablar de los procesos de articulación del Estado, la articulación entre ciudadanía e institucionalidad pública es un asunto central. El análisis en ese sentido se presenta a continuación.

4.2.3 ARTICULACIÓN ENTRE INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL[50]

Los resultados de la presente evaluación evidencian dos aspectos esenciales en la articulación de la institucionalidad del Estado con las organizaciones sociales y la sociedad civil: la falta de confianza entre los actores implicados en las ZRC y la ausencia de espacios decisorios donde exista un diálogo directo e incidente entre ellos. En líneas siguientes se describen los resultados de análisis al respecto.

49 Igualmente, la ANT en el año 2017 convocó una Mesa Intersectorial de ZRC con participación de la UPRA, el DNP, Parques Nacionales, ART, ADR y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, con el objetivo de crear un espacio de encuentro y articulación de programas y estrategias de estas siete entidades gubernamentales de orden nacional. Esto, reconociendo que cada una de estas ZRC tiene alta capacidad, e insumos suficientes para convertirse en una unidad de trabajo o aplicación que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

50 Con sociedad civil hacemos referencia a una categoría amplía de sectores de la sociedad organizados para incidir e interactuar con lo público. Ésta se encuentra por fuera de las estructuras o instituciones gubernamentales. Incluimos acá, además de las organizaciones sociales, a los gremios, sectores económicos, entre otros.

i) Relaciones entre actores implicados: con base en los mapas de actores y de conflictos territoriales

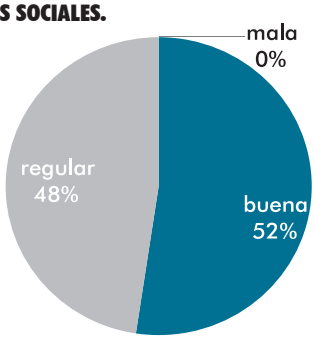
En este apartado se analizan las relaciones externas entre los diferentes actores implicados en las ZRC, a saber:

- Institucionalidad pública y organizaciones sociales.
- Organizaciones sociales y sector privado.
- Organizaciones internacionales.
- Sector privado e institucionalidad pública.

De manera inicial, la información primaria evidencia que las relaciones entre los actores implicados en las ZRC son calificadas como buenas, tanto por instituciones públicas como por organizaciones sociales de la zona. Sin embargo, para estas últimas, las relaciones de tipo "regular", que incluye niveles conflictivos y de comunicación poco fluida, son significativas, Gráficos 29 y 30.

GRÁFICO 29

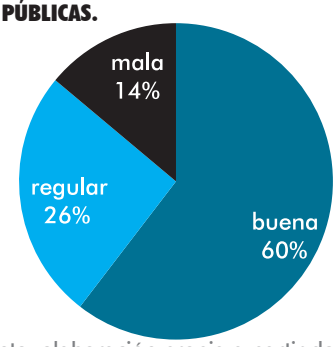
PERCEPCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE ACTORES IMPLICADOS EN LAS ZRC SEGÚN LAS ORGANIZACIONES SOCIALES.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI e ICO. FAO, 2017.

GRÁFICO 30

PERCEPCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE ACTORES IMPLICADOS EN LAS ZRC SEGÚN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI e ICO. FAO, 2017.

De acuerdo con la información recolectada, si bien existe una tendencia a la favorabilidad o el interés de los actores implicados respecto a la figura de ZRC, ésta es más evidente en los organismos de cooperación internacional y en las organizaciones sociales. Por su parte, en los talleres realizados, las organizaciones sociales manifestaron su percepción según la cual, de manera significativa, las instituciones públicas de los niveles territoriales y el sector privado mantendrían principalmente posturas de indiferencia y de oposición frente a la figura.

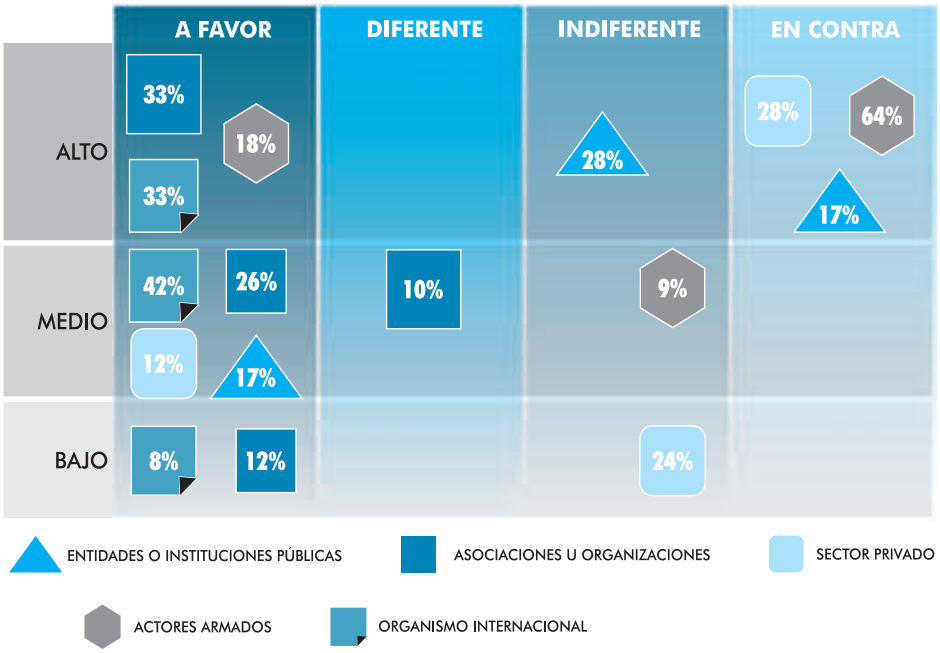
En el caso de las organizaciones sociales, aunque no es frecuente que estén en contra o que actúen indiferentemente frente a la figura de ZRC, existen casos de diferencias sobre la manera como se ha desarrollado en los territorios. Esto debe ser abordado de manera directa si se pretenden desplegar acciones de fortalecimiento de las ZRC constituidas, ya que se trata de potenciales aliados que podrían apoyarlas mediante espacios de deliberación y de toma de decisiones inclusivas.

En cuanto a la institucionalidad pública, frecuentemente las posiciones favorables a la figura están representadas en las entidades del nivel nacional con presencia regional, como la Defensoría del Pueblo, y en la nueva institucionalidad rural como la ANT, la ADR y la ART. A nivel local, únicamente en los casos de las alcaldías de Cantagallo, Remedios, Morales y Arenal, se perciben posiciones a favor de la figura.

En el grupo constituido por la institucionalidad pública percibida como indiferente, se encuentran los diferentes ministerios, el Banco Agrario, las instituciones educativas, alcaldías como la del Retorno, San José del Guaviare, Yondó y Cabrera y gobernaciones como la de Putumayo, Bolívar y Antioquia. Las demás alcaldías, el Ministerio de Defensa, algunas gobernaciones como Guaviare o Caquetá y, en especial, la institucionalidad nacional de carácter ambiental, fueron percibidas por las comunidades y organizaciones sociales entrevistadas como contrarias a la figura. En el caso del Ejército y la Policía Nacional, los talleres evidenciaron que las organizaciones participantes rara vez perciben en ellos la posibilidad de cooperación o de apoyo a la figura.

GRÁFICO 31

RESULTADOS GENERALES DEL ANÁLISIS DE MAPA DE ACTORES EN LAS ZRC CONSTITUIDAS.



Fuente: elaboración propia a partir de talleres con organizaciones sociales. FAO, 2017.

En el caso del sector privado, el 12% que se percibe a favor de la figura de ZRC corresponde principalmente a algunas empresas transportadoras locales y regionales que fueron identificadas en los talleres como claves para la dinámica territorial. Con todo, la mayoría de los actores del sector privado es percibida como contraria,

principalmente empresas del sector minero-energético y agroindustriales. A los intereses de estos actores y su postura nos referiremos más adelante.

Finalmente, en concordancia con lo mencionado en el apartado de conflicto armado del presente capítulo, se percibe un rol clave de los actores armados respecto a la figura. Además de ser los actores que más unánimemente se perciben como contrarios a la figura, se les asocia un alto poder de incidencia. Para el caso de los actores armados ilegales fue recurrente la referencia a los grupos posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, grupos guerrilleros como el ELN y estructuras de la delincuencia común[51].

Para el caso de las FARC se evidenció una postura que se percibe a favor de la figura, entendiendo a esta organización no sólo como actor armado anteriormente sino como la organización política en la que recientemente se ha constituido.

En general, la construcción de capacidad institucional debe implicar la promoción y creación de redes de interacción entre las organizaciones o representantes de los diferentes sectores – público, privado y organizaciones no gubernamentales (Rosas Huerta, 2008). Por tanto, estos ejercicios de análisis de percepción respecto a las relaciones entre los actores dan cuenta de la necesidad de identificar y diseñar acciones estratégicas en términos de:

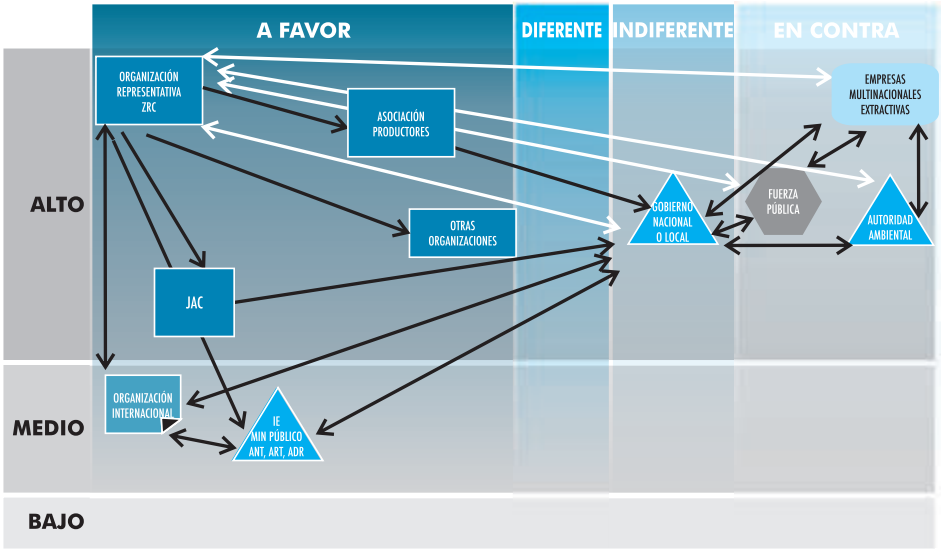
- Generar sinergias con los actores que se encuentran a favor de la figura, en especial los que tienen un alto poder de incidencia.
- Potenciar las capacidades técnicas y políticas de los actores con menores niveles de incidencia y a favor de la figura.
- Generar espacios de deliberación y toma de decisiones incluyentes y participativas con los actores con niveles de incidencia altos y medios, pero que presentan diferencias con la figura o con la manera como esta se ha desarrollado en los territorios.
- Diseñar estrategias de i) socialización y apropiación de la figura, ii) involucramiento a partir de los objetivos misionales y de iii) garantía de articulación para la consecución de objetivos comunes con los actores que se perciben indiferentes y con alto poder de incidencia.
- Con los actores percibidos como contrarios a la figura, generar espacios de diálogo (en especial en el caso de las entidades y autoridades ambientales), estrategias de mitigación de impactos de sus acciones sobre la figura y los territorios (en especial respecto a las empresas minero-energéticas y agroindustriales), y mecanismos institucionales y comunitarios de defensa y protección, respectivamente (en especial respecto a las acciones control social y territorial de los actores armados).

51 Para el caso de los actores armados que se percibieron en contra, esto se asoció recurrentemente en los talleres a su articulación con proyectos económicos de gran escala que tienen influencia en los territorios, para los que la figura de ZRC puede significar un obstáculo a sus intereses.

Como parte de las estrategias de articulación, los talleres evidenciaron la necesidad de privilegiar aquellos actores que se constituyen en nodos de relación entre actores diversos (ver gráfico siguiente): las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos[52] y colonos (quienes además se constituyen en el actor que mayores relaciones concentra), las JAC, las asociaciones de productores, las alcaldías municipales, los organismos internacionales de cooperación y la nueva institucionalidad rural (ANT, ADR y ART). En la mayoría de los casos, estos actores tienen relaciones de cooperación (líneas azules) con actores en conflicto (líneas rojas) tales como los empresarios o representantes del sector privado, las entidades del nivel nacional y las organizaciones sociales, lo que evidencia un rol potencial de mediación para la concertación y articulación en torno al fortalecimiento de la ZRC.

GRÁFICO 32

PRINCIPALES RELACIONES ENTRE ACTORES EN LAS ZRC SEGÚN TALLERES ELABORADOS.



Fuente: elaboración propia a partir de talleres con organizaciones sociales. FAO, 2017.

Respecto a los actores percibidos como contrarios a la figura de ZRC y con alto nivel de incidencia, existe la necesidad de analizar, comprender y diseñar estrategias que busquen resolver los conflictos de intereses entre estos actores. Éstos pueden definirse como conflictos de tipo territorial, donde las diferentes fuerzas políticas intentan crear, conquistar y controlar los territorios (Mançano Fernandes, 2004). En este apartado se tratan estos conflictos desde la perspectiva de las relaciones entre actores y en el apartado de conflictos socioambientales más adelante, se abordará el tema desde lo ambiental.

52 Al interior de estas organizaciones se encuentra la ANZORC como la organización representativa a nivel nacional. Según el análisis realizado, como se evidenciará en el apartado de experiencias significativas, este actor tiene mayor relevancia para las interacciones del nivel nacional e internacional, mientras que en el nivel regional y local es la organización representativa de cada ZRC la que concentra dichas relaciones.

De manera general, en las ZRC constituidas se pueden identificar conflictos territoriales que sustentan la posición a favor o en contra de algunos actores relevantes, tal como los relacionados con la expansión de la agroindustria, la extracción petrolera y minera, los cultivos de coca y algunas regulaciones ambientales y de conservación. A partir de estos conflictos se evidencian los distintos intereses sobre el territorio y las confrontaciones que han sido obstáculos para la consolidación de las ZRC. Esto está ligado también a algunos problemas organizativos que se mencionan más adelante.

TABLA 7

EJEMPLOS DE ACTIVIDADES INVOLUCRADAS EN CONFLICTOS TERRITORIALES EN LAS ZRC.

ZRC	Proyecto o actividad que genera conflictos territoriales
Cabrera	Hidroeléctrica El Paso.
Perla Amazónica	Extracción petrolera y cultivos de coca.
Valle del Río Cimitarra	Agroindustria (palma de aceite principalmente), extracción petrolera y ganadería.
Pato-Balsillas	Parques Naturales e Incoder.
Sur de Bolívar	Agroindustria (palma de aceite principalmente), ganadería y minería.
Guaviare	Agroindustria (palma de aceite principalmente) y cultivos de coca.

Fuente: elaboración propia a partir de información primaria obtenida en las ZRC. FAO 2017.

En la búsqueda de soluciones a estos problemas, es necesario que el Estado se acoja a lo estipulado en las DVGT en términos de que en

> ...aquellas zonas en donde los Estados se propongan reconocer o asignar derechos de tenencia, deberían identificar primeramente todos los derechos y titulares de derechos de tenencia existentes, estén registrados o no. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, los pequeños agricultores y cualesquiera otras personas que pudieran verse afectadas deberían poder participar en los procesos de consulta. (FAO; CFS, 2012, pág. 11).

Con ello, reconociendo a las comunidades locales que han habitado tradicionalmente los territorios y sus recursos, asegurando "que la asignación de derechos de tenencia no constituya una amenaza para los medios de vida de las personas al privarlas de su acceso legítimo a estos recursos" (FAO; CFS, 2012, pág. 13) y garantizando que las inversiones sobre los territorios sean inversiones responsables, es decir que no ocasionen perjuicios y que protejan "frente al despojo de los poseedores de derechos legítimos de tenencia y [frente a] los daños al medio ambiente, así como también deberían respetar los Derechos Humanos" (FAO; CFS, 2012, pág. 21).

ii) Respecto a los espacios de participación ciudadana y el impulso a la asociatividad por parte de institucionalidad pública

En relación a los espacios de participación ciudadana, son los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), los Consejos Municipales de

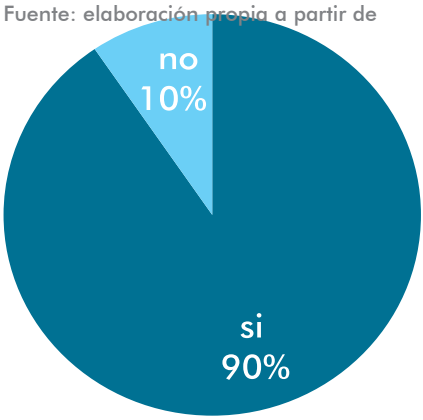
Desarrollo Rural (CMDR) y los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, establecidos en la ley 160 de 1994 como parte fundamental del Sistema Nacional de Reforma Agraria, los directamente implicados en lo relacionado con las ZRC. Sin embargo, las entrevistas realizadas evidencian que en los municipios donde se encuentran constituidas las ZRC existen dificultades en su funcionamiento.

Tal como puede verse en la siguiente gráfica, de las 21 instituciones públicas locales y departamentales encuestadas el 90% señaló contar con espacios o estrategias de participación relacionadas con los asuntos agrarios. Sin embargo, no fue posible constatar en terreno la existencia o funcionalidad de esos escenarios, Gráfico 33.

GRÁFICO 33

EXISTENCIA DE ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS AGRARIOS POR PARTE DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN LAS ZRC.

Fuente: elaboración propia a partir de



encuestas ICI. FAO, 2017.

Por el contrario, frente al funcionamiento de espacios fundamentales como los CMDR, consecuencia en parte de la desarticulación interinstitucional, se evidenció que en la mayoría de los municipios analizados, a lo largo del 2017, no se había convocado ni realizado ninguna sesión, y que en las realizadas anteriormente no se han tomado decisiones vinculantes en temas de incidencia:

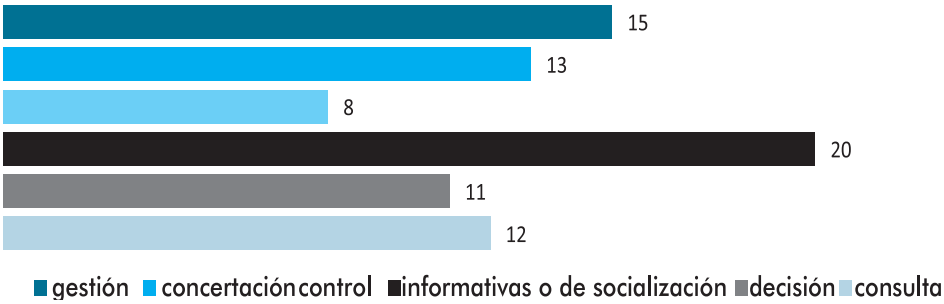
> En el CMDR se tocan temas pero no se toman decisiones y eso ha hecho que se pierda legitimidad y que se pierda poder de convocatoria. Así mismo la falta de presencia de las demás dependencias y de disponibilidad de recursos de cada cartera para el sector rural hace inefectiva esta participación, debilitando con ello el sistema de reforma rural existente. (Entrevista institucionalidad pública local, 2017).

Esto se relaciona con el hecho de que, tal como puede verse en la siguiente gráfica, según las instituciones públicas locales y departamentales, la mayoría de los espacios de participación tienen un carácter informativo, mientras que cerca del 50% tienen algún nivel incidencia directa sobre la toma de decisiones, Gráfico 34.

Estos espacios, a pesar de haber sido establecidos por la Ley 160 de 1994, no han funcionado adecuadamente en gran medida por la falta de decisión política en cuanto a la priorización y focalización de inversiones y bienes públicos rurales en ZRC (Cardoza G., 2015).

Igualmente, no ha habido una reglamentación de la norma (art. 107 de la ley 160 de 1994) referente a la promoción de procesos de organización campesina y capacitación de las comunidades para su participación efectiva en las

GRÁFICO 34
CARÁCTER DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

instancias de decisión. En particular, se espera que los proyectos se realicen a través de las organizaciones campesinas legalmente constituidas y reconocidas por las comunidades, o entidades privadas que ellas mismas seleccionen (Cardoza G. , 2015, pág. 28). Esta reglamentación es fundamental de cara a la desarticulación de los procesos organizativos, según se afirmó en el 1er y 2do Encuentro Nacional de ZRC en 2010 y 2012 respectivamente (Osejo, 2012).

La participación de las organizaciones campesinas en la toma de decisiones es una necesidad urgente por la confluencia de intereses divergentes en relación a la tierra y al desarrollo económico, y las posibles contradicciones entre figuras de ordenamiento territorial. Por tanto, se requiere encontrar estrategias eficaces de concertación, incluyendo la posibilidad de incidencia desde los territorios en el contenido de las normativas que influyen en ellos (ver el ejemplo de la Línea Amarilla, en el capítulo de experiencias significativas) (Méndez Y. , 2013; Arboleda, 2013; Molina, 2011; García, 2011).

Al respecto, el Estado debe asumir un rol determinante en el cual acoja y facilite:

> ...la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya entre otras cosas la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial, en función de los papeles de los actores estatales y no estatales y en consonancia con las legislaciones nacionales. (FAO; CFS, 2012, pág. 7).

Gran parte de las dificultades de desarticulación en los diferentes niveles territoriales y con los procesos organizativos impulsores de la figura de ZRC se deben a que no se perciben como claras y apropiadas las responsabilidades y las funciones de los diferentes organismos o entidades implicadas. Por esto, una de las responsabilidades urgentes es la de definir claramente las funciones y responsabilidades y asegurar "la coordinación entre los organismos de ejecución, así como con los gobiernos locales y [las] comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia" (FAO; CFS, 2012, pág. 8).

4.2.4 GESTIÓN PÚBLICA Y ADECUACIÓN INSTITUCIONAL

La articulación institucional requiere diseñar mecanismos y procesos de gestión pública que permitan su materialización. Para dar cuenta de los retos en términos de los diseños institucionales, a continuación se analizan elementos de la gestión pública de entidades relacionadas con el SNRA, tanto en el ámbito nacional como en el territorial.

Existe un conglomerado de normas que han establecido responsabilidades con la figura de ZRC. Para iniciar, cabe indicar que después de promulgada la Ley 160 de 1994, y antes de la expedición del Decreto 1777 de 1996, el gobierno expidió el Decreto 946 de junio de 1995 sobre la estructura interna del INCORA, señalando disposiciones alineadas con el objetivo de articulación interinstitucional a distintas escalas en torno a las ZRC.

A partir del año 2002, con la finalidad de reducir el déficit fiscal, el Gobierno Nacional adoptó la determinación de eliminar y fusionar un conjunto de entidades del orden nacional, lo que redujo la institucionalidad del sector rural. Así, nació el INCODER, en reemplazo de cuatro entidades del sector[53]. Sin embargo, su capacidad de respuesta se redujo frente a las necesidades sectoriales que atendían dichas entidades, por lo que se generalizó una acción institucional fragmentada. La dispersión de objetivos y la insuficiencia de personal que enfrentó el INCODER produjeron en la práctica el debilitamiento del desarrollo rural en la agenda de las políticas públicas (DNP, 2014 (2)).

En el periodo 2010-2013, se crearon tres entidades nuevas entidades ejecutoras de la política sectorial en planificación y uso del suelo (UPRA), restitución de tierras (Unidad de Restitución) y uso y regulación de la pesca y la acuicultura (AUNAP). Así mismo, se reestructuró el MADR, restableciendo el Viceministerio de Desarrollo Rural con sus respectivas direcciones. A partir de ahí, inicia la construcción de un plan de reactivación de las ZRC que tomó en consideración los acuerdos del 1er Encuentro Nacional de ZRC y los instrumentos del PPZRC. Además se buscó incorporar aspectos de fortalecimiento organizativo y DDHH con base en el análisis de la situación de las organizaciones que fueron victimizadas.

En ese contexto, se identificaron algunos actores centrales para el proceso: las organizaciones campesinas, el Comité de Impulso Nacional conformado por delegados de las ZRC, el equipo nacional de ZRC del INCODER, los profesionales de enlace regional propuestos por las organizaciones campesinas, los funcionarios territoriales del INCODER y los equipos técnicos de apoyo local de las organizaciones, Figura 19.

En el informe de rendición de cuentas del MADR 2014-2015, se señala que:

> "se reactivaron las seis ZRC constituidas con la elaboración y actualización de PDS y se inició el proceso de constitución de otras siete zonas (…) Se inició el financia-

53 El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria – INCORA, el Fondo de Desarrollo Rural Integrado – DRI, el Instituto Nacional de Tierras – INAT y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura – INPA.

FIGURA 19
MARCO DE ARTICULACIÓN PARA LA REACTIVACIÓN DE LAS ZRC (2011).

Fuente: equipo técnico de la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo, INCODER 2011.

miento de estudios técnicos para la eventual constitución de ZRC en Arauca, Valle y Cauca. Se avanzó en la elaboración de un proyecto de decreto para reglamentar la figura" (MADR, 2015)[54].

La Tabla 8, página siguiente, describe los ajustes normativos y de adecuación institucional a partir de cambios en la estructura interna de las Entidades responsables de las ZRC y el carácter de las funciones en diferentes normas, dependencias y fechas hasta llegar a la situación presente de las ZRC constituidas en la ANT.

La recientemente creada ANT, con el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, como máxima autoridad de tierras de la Nación, tiene por objeto la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulada por MADR. Entre las funciones de esta entidad se encuentra la de delimitar y constituir ZRC. En la estructura interna y las funciones de las dependencias claves para la figura como las Direcciones Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad, Gestión Jurídica de Tierras, Acceso a Tierras y en las Unidades de Gestión Territorial no se contemplan acciones para el *fortalecimiento y consolidación* de las ZRC, sino que se centran en la delimitación y constitución de nuevas ZRC.

Igualmente, dentro de las funciones de la ANT no aparece lo establecido en el Decreto 3759 de 2009, que definía la estructura del INCODER, referente a objetivos pertinentes en materia de ZRC, tales como: a) realizar propuestas y estudios técnicos para la *consolidación* de ZRC, b) promover y adelantar actividades de coordinación inter e intra-sectorial para la integración de las

54 Sin embargo, no se presentaron mayores avances, aparte de la incorporación del Decreto 1777 de 1996 en el Decreto 1071 de 2015, reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en el Titulo 13, Zonas de Reserva Campesina (Artículos 2.14.13.1-5).

TABLA 8

AJUSTES NORMATIVOS Y ADECUACIÓN INSTITUCIONAL DE ENTIDADES RESPONSABLES DE ZRC.

Estructura Interna y funciones ZRC desde el año 1995 hasta 2017.				
ENTIDAD	NORMATIVIDAD	AÑO	DEPENDENCIAS RESPONSABLES	FUNCIONES
INCORA	Decreto 946 Estructura Interna	1995	DIVISIÓN PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.	Artículo 14, División de Procedimientos agrarios, Inciso 3°, Preparar los reglamentos sobre uso y manejo de playones y sabanas comunales y los que regulan la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de tierras baldías en las ZRC y ZDE.
			DIVISIÒN DE DESARROLLO EMPRESARIAL.	Artículo 19, División de Desarrollo Empresarial. Inciso 1. Efectuar en coordinación con Gerencias las Regionales la Subgerencia Jurídica y de Planeación e Informática las extensiones mínimas y máximas de adjudicación de baldíos de las ZRC
			DIVISIÓN SISTEMA NACIONAL DE REFORMA AGRARIA	Inciso 7°. Participar con los alcaldes y la comunidad en la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo de las ZRC.
			SECCIÓN JURIDICA, SECCION DE OPERACIONES EN LAS GERENCIAS REGIONALES	Artículo 20, División del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
				Artículo 28. Sección de Operaciones-Grupos De Trabajo Subregional. Inciso 3. Elaborar, en coordinación con la Subgerencia de Planeación e Informática, los estudios necesarios para adoptar las Zonas de reserva Campesina, y de Desarrollo Empresarial, y de minifundio teniendo en cuenta sus características agroecológicas y socioeconómicas.
				Artículo 29. Sección Jurídica. Inciso 9. Preparar, los reglamentos relacionados con el uso y manejo de las sabanas y playones comunales y demás tierras reservadas por el Instituto y los correspondientes a las Zonas de reserva Campesina y Desarrollo Empresarial.
INCORA	Decreto 1690 Estructura Interna	1997	SUBGERENCIA DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD	Artículo 8, Inciso 7. Elaborar en coordinación con la Subgerencia de Desarrollo y Gestión Empresarial Rural las normas y directrices que regulen la creación, aprovechamiento y adjudicación de tierras en las ZRC y direccionar los estudios de zonificación.

Estructura Interna y funciones ZRC desde el año 1995 hasta 2017.

ENTIDAD	NORMATIVIDAD	AÑO	DEPENDENCIAS RESPONSABLES	FUNCIONES
INCODER	Decreto1300, creación	2003	SUBGERENCIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y SOCIAL	Artículo 4, Funciones Generales, Inciso 6.Resolver la ocupación, aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación y establecer ZRC con sujeción a criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural.
				Articulo 15 Subgerencia de Desarrollo Productivo y social, inciso 12 Asesorar a la oficina de enlace territorial en la aplicación de las normas y procedimiento definido para la constitución de ZRC y consolidación de ADR
INCODER	4902 diciembre 21 de 2007 Estructura Interna en vigencia de la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural declarada inexequible mediante Sentencia C- 175 de 18 de marzo de 2009, por lo cual quedó sin vigencia el Decreto,	2007		Artículo 4. Funciones. Inciso 6 Constituir ZRC o ZDE
			CONSEJO DIRECTIVO	Artículo 7°. Funciones del Consejo Directivo. Inciso 8. Definir los criterios generales para la adjudicación con finalidad productiva, de las tierras baldías de la Nación en las zonas de colonización, de reserva campesina y de desarrollo empresarial.
			SUBGERENCIA DE ESTRATEGIAS	Inciso 9. Declarar zonas de reserva campesina y delimitar áreas de baldíos de acuerdo a los principios y reglas generales establecidas en el Estatuto de Desarrollo Rural.
			DIRECCIÒN TÈCNICA GESTIÒN DE BALDÌOS.	Articulo 11 Subgerencia de Estrategias. Inciso 12. Apoyar a la Gerencia General para que esta lleve al Consejo Directivo propuestas de delimitación y consolidación de la conformación de zonas de reserva campesina.
			DIRECCIÒN TÈCNICA DE PLANIFICACIÒN PRESUPUESTO, SEGUIMIENTO Y EVALUACION.	Inciso 22. Adelantar acciones para la identificación y creación de zonas especiales (zonas de reserva campesina o zonas de desarrollo empresarial).
				Artículo 14 Dirección Técnica Gestión de Baldíos productivos Inciso 3 Adelantar los estudios técnicos que le permitan al Consejo Directivo la definición, delimitación y consolidación de las zonas de reserva campesina o de desarrollo empresarial-
				Inciso 4. Emitir concepto de viabilidad para constituir zonas de desarrollo empresarial o de reserva campesina.
				Artículo 20. Dirección Técnica de Planificación, Presupuesto, Seguimiento y Evaluación. Inciso 2. Establecer el marco geográfico y poblacional para la intervención de la entidad de acuerdo con las características socioeconómicas y agronómicas del entorno rural (Zonas de Desarrollo Empresarial, ZDE, Zonas de Reserva Campesina, ZRC, entre otras) en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación, DNP

Estructura Interna y funciones ZRC desde el año 1995 hasta 2017.				
ENTIDAD	NORMATIVIDAD	AÑO	DEPENDENCIAS RESPONSABLES	FUNCIONES
INCODER	Decreto 3759 de 2009 Estructura Interna	2009	SUBGERENCIA DE TIERRAS RURALES	Artículo 4º, funciones INCODER Inciso 14. Establecer ZRC y delimitar ZDE con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural.
			DIRECCIÒN TÈCNICA DE ORDENAMIENTO PRODUCTIVO	Articulo 20 Subgerencia de Tierras Rurales, Inciso 11, adelantar acciones para la identificación y creación de ZRC y de Desarrollo Empresarial.
				Inciso 16, apoyar a la Gerencia General para llevar al Consejo Directivo propuesta de delimitación y consolidación de la conformación de ZRC.
				Artículo 23, Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo Inciso 6, adelantar los estudios técnicos que permitan al Consejo Directivo la definición, delimitación y consolidación de ZRC o ZDE.
ANT	Decreto 2363 de 2015 Creación, funciones y estructura	2015	DIRECCIÒN DE ACCESO A TIERRAS	Funciones ANT, artículo 4 Funciones inciso 14 Delimitar y constituir las Zonas de Reserva Campesina.
			SUBDIRECCIÒN DE ADMINISTRACIÒN DE TIERRAS DE LA NACIÒN	Articulo 22 Dirección de acceso a tierras inciso 12. Proponer la delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina y de desarrollo empresarial para aprobación del Consejo Directivo. Inciso 13. Hacer seguimiento a la ejecución de los procedimientos administrativos para la delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.
				Articulo 25 Subdirección de administración de tierras de la Nación Inciso 7. Proyectar los actos administrativos para la delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial de conformidad con los procedimientos establecidos para el efecto.

Elaboración propia con base normas estructura y funciones INCORA, INCODER ANT Periodo 1995-2015.

acciones en el medio rural, así como el fortalecimiento de las organizaciones departamentales y locales del SNRA, c) coordinar el SNRA para la definición de programas de desarrollo agropecuario sostenible.

En este sentido, es necesario un ajuste normativo para que exista coherencia con las disposiciones de la Reforma Rural Integral, especialmente el Decreto 902 de 2017 sobre acceso, formalización y el Fondo de Tierras, al considerar que las Zonas de Reserva Campesinas son un instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural que fomenta y estabiliza la economía campesina, propende por la superación de las causas originarias de los graves conflictos sociales, así como, coadyuva al cierre de la frontera agrícola. Esto debido a que las ZRC contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de la RRI y, en ese sentido, el Decreto Ley las incluye como una de las áreas a focalizar en las medidas de acceso y la formalización de tierra en la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el MADR.

Así mismo, el Decreto 2363 de 2017, faculta al Director General para crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo, y distribuir entre las diferentes dependencias de la ANT las funciones y competencias que la Ley le otorgue a la entidad. Por lo anterior, es factible asignar en las Direcciones de Acceso y Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad los aspectos contemplados en la legislación sobre la figura de ZRC y en la RRI, organizando un grupo interno de trabajo a nivel central como soporte técnico de las ZRC y en las regiones con ZRC constituidas.

Por otro lado, debe señalarse que la Agencia de Desarrollo Rural cumple funciones estratégicas de fortalecimiento de la economía campesina y de las ZRC constituidas en: asistencia técnica, acceso a activos productivos, adecuación de tierras, comercialización, participación, capacitación, asociatividad, financiación de proyectos, entre otras. Las disposiciones sobre la RRI plantean a la ADR acompañar los programas de tierras ejecutados por la ANT con proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para promover el buen vivir y atender el acceso integral de la Reforma Rural. Esto, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización con los PDET y los PDS de las ZRC.

No obstante, en la estructura interna de la ADR no aparecen las ZRC. Así mismo, en las funciones de las Vicepresidencias de Integración Productiva y de Proyectos y en las Unidades Técnicas Territoriales, que reemplazaron las Direcciones Territoriales del INCODER en los asuntos de desarrollo rural y productivo, no se contemplan acciones específicas para las ZRC. Por lo anterior, el fortalecimiento de la figura de ZRC se vería facilitado por la creación de grupos internos de trabajo a nivel central y territorial.

En el periodo 2013-2017 se han logrado avances en la adecuación institucional en diálogo con las expectativas de las organizaciones sociales rurales, que podrían

tener impactos positivos para las ZRC: por ejemplo, las mesas de concertación e interlocución en varias regiones del país con el apoyo y participación de la ANT, la ADR, el Ministerio del Interior, el MADR y agencias de cooperación internacional. Igualmente, han avanzado procesos como los de la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular en la negociación de instrumentos de política sectorial y ejecución de proyectos de fomento agropecuario; la creación del grupo de asuntos campesinos por parte del Ministerio del Interior, y la expedición de la Resolución 464 de 2017 por parte del MADR, por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

4.2.5 GESTIÓN PÚBLICA DE LAS ENTIDADES NACIONALES

En cuanto a aspectos relacionados con las capacidades administrativas y técnicas de las entidades del nivel nacional, la Misión de Transformación Rural identificó siete cuellos de botella que impiden contar con la institucionalidad necesaria para llevar a cabo el desarrollo rural y agropecuario (DNP, 2014 (2)), entre los cuales: i) los recursos ejecutados a través de convocatorias públicas no brindan una cobertura óptima y no permiten intervenciones integrales (…) iv) poca presencia de la institucionalidad sectorial en el territorio; v) débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde los territorios; vi) poca articulación de las entidades del nivel central para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural; y vii) ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y decisiones privadas.

En este sentido, las entidades de carácter nacional, departamental y municipal, no cuentan con información completa, actualizada, confiable y pública sobre la gestión del Estado adelantada en las ZRC, que les permita la toma de decisiones objetiva, oportuna, efectiva e integral en materia de política pública frente a las problemáticas que afrontan estas áreas (Contraloría General de la Nación, 2015; Estrada J. , 2013).

Lo anterior se confirma en entrevistas realizadas a antiguos profesionales del INCODER, funcionarios actuales de la ANT, y el Informe de Gestión del Procedimiento de ZRC (INCODER, 2016). Seguidamente se presentan algunas observaciones sobre las falencias administrativas y técnicas del INCODER en la implementación de las ZRC, que dan cuenta de líneas de mejora en la gestión pública para el fortalecimiento de la figura:

- En el interior del INCODER predominaba la desarticulación entre dependencias y procedimientos complementarios, como lo son las Direcciones Técnicas de Baldíos y Desarrollo Productivo.
- Existía un amplio desconocimiento en el INCODER sobre el potencial de la figura de ZRC para el cumplimiento misional, y prevención hacia la misma.

En este sentido, existen algunos aprendizajes, con base en lo mencionado en este apartado, que pueden aportar a los esfuerzos de articulación y gestión adecuada por parte de la ANT:

- Se requiere la permanencia de un equipo técnico de tal forma que la entidad pueda responder con mayor acierto ante los desafíos relacionados con la implementación de la figura de ZRC.
- La asignación de presupuesto en cada vigencia fiscal es vital para poder enfrentar los compromisos de la entidad pendientes por resolver y los que vayan surgiendo en los acuerdos con las organizaciones campesinas.
- Es conveniente seguir fortaleciendo los escenarios de articulación institucional, especialmente los relacionados con las metas de ordenamiento territorial y ambiental que se deriven de la figura de ZRC.
- Existe la necesidad de articulación con las dependencias regionales que hagan las veces de las Direcciones Territoriales en la ANT, o las entidades territoriales que asuman esta función por parte de la las nuevas entidades, mediante traslado e instalación de capacidades en las mismas, para el seguimiento y la evaluación de acciones.
- El procedimiento se encuentra altamente centralizado, por lo que resulta clave facilitar información al nivel territorial para descentralizar y articular los criterios y acciones en las ZRC.
- Se requiere el fortalecimiento del equipo profesional y técnico enfocado en ZRC.
- Es necesario diseñar mecanismos de relacionamiento con las entidades territoriales, especialmente con alcaldías municipales, y prever la instalación de capacidades, para el seguimiento y la evaluación de acciones públicas.

Gestión pública de las administraciones locales

Para hablar de la gestión pública y de los resultados del proceso administrativo de los gobiernos municipales implicados en las seis ZRC, partimos del análisis de fuentes secundarias oficiales como el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Desempeño Fiscal (IDF). Éstas proveen información cuantitativa que es triangulada más adelante con la información primaria cualitativa recolectada en campo.

El IDI permite "evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la *eficacia* en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la *eficiencia* en la provisión de los servicios básicos, el cumplimiento de los *requisitos de ejecución presupuestal* definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal" (DNP, 2017).

En ese sentido, se evalúan seis aspectos clave que permiten definir el rango de desempeño de cada municipio: la eficacia de su gestión, la eficiencia de la misma, el cumplimiento de los requisitos legales, las capacidades administrativas para la

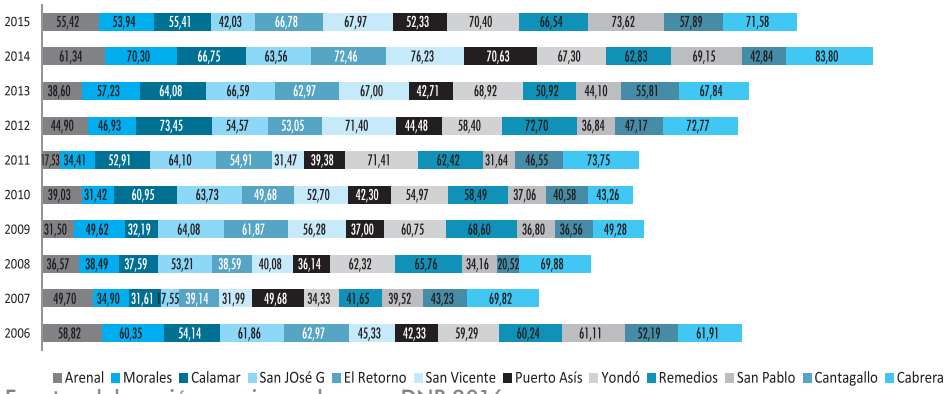
gestión, su desempeño fiscal y su capacidad de gestión. El cruce de estas variables permite ubicar a los municipios en cinco rangos: y) Crítico (<40) ii) Bajo (>=40 y <60) iii) Medio (>=60 y <70) iii) Satisfactorio (>=70 y <80) y v) Sobresaliente (>=80).

De manera general, existe una tendencia creciente del IDI desde el 2006 hasta el 2015 en todos los municipios implicados en ZRC, con un pico descendente para el último año reportado, con excepción de los municipios del Valle del río Cimitarra (ver anexos). Con algunas excepciones recientes, ninguno de los municipios analizados ha logrado posicionarse con un nivel sobresaliente de gestión, por el contrario, en la mayoría de territorios y años los rangos "crítico" y "bajo" son recurrentes.

Sin embargo, existe una tendencia ascendente en cada uno de los municipios, siendo el año 2014 en el que se presentan mejores IDI. Con excepción de Cantagallo, en el departamento de Bolívar, todos han alcanzado como mínimo un rango medio de desempeño, con niveles satisfactorios para Puerto Asís, El Retorno, Morales y San Vicente del Caguán, y sobresaliente para Cabrera. Sin embargo, la sostenibilidad de esta mejoría en el desempeño integral se pone en duda a partir del 2015, donde evidencia un leve descenso, Gráfico 35.

GRÁFICO 35

ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL. MUNICIPIOS ZRC 2006-2015.



Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2016.

En el Gráfico 36 se observan los principales problemas en términos de desempeño en la gestión pública señalados por el DNP para estos municipios. Son los relacionados con la eficiencia, la eficacia y el desempeño fiscal, siendo los municipios de la ZRC del Sur de Bolívar y Guaviare los que presentan mayores dificultades en estos aspectos.

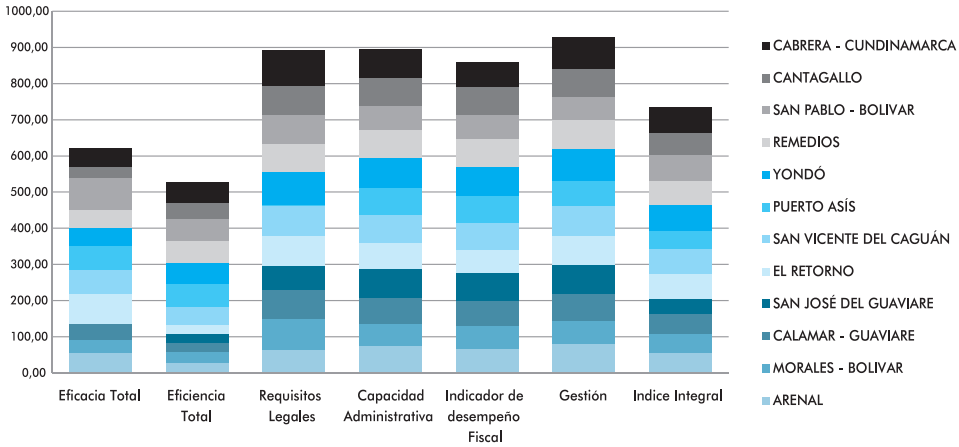
La eficiencia hace referencia a la capacidad de estos municipios para "lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios" (DNP,

2017, pág. 30)[55]. Por su parte, la eficacia da cuenta del "nivel de cumplimiento de las administraciones territoriales con relación a las metas de producto definidas en los planes de desarrollo; cada vigencia compara las metas programadas frente a su nivel de ejecución y presenta un reporte de cómo, de manera general, se está cumpliendo con la ejecución del Plan Desarrollo Municipal en cada una de las Entidades Territoriales."[56] (DNP, 2017, pág. 28).

Tanto en eficiencia como en eficacia se evidencian retos para las ZRC, en la medida en que implica que no sólo no existen metas claras y verificables al interior de los Planes de Desarrollo de cada entidad sino que, así existieran, las posibilidades de incumplir dichas metas son profundamente altas.

GRÁFICO 36

VARIABLES DEL DESEMPEÑO INTEGRAL. MUNICIPIOS ZRC 2006-2015.



Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2016.

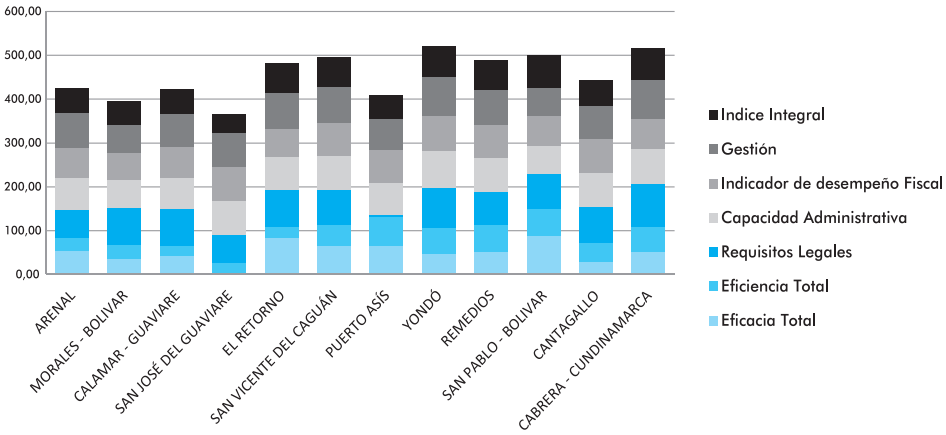
Al analizar el total de los factores, los municipios de San José del Guaviare, Morales, Puerto Asís, Calamar y Arenal tienen calificaciones más bajas en su desempeño. En otras palabras, son los que, en términos administrativos y de gestión pública, tienen mayores dificultades a la hora de aportar a la consolidación de una figura de ordenamiento como las ZRC. Para los municipios de Guaviare y Sur de Bolívar, la mayor dificultad en la actualidad reside en la eficiencia, mientras que en el caso de Puerto Asís reside en los requisitos de ejecución presupuestal definidos por ley, Gráfico 37.

55 Este análisis se hace específicamente para el sector educativo, de salud y de agua potable.

56 Por otro lado, la capacidad administrativa es entendida como la habilidad de la entidad territorial para asumir sus funciones. "Para ello evalúa la disponibilidad del recurso humano profesional, la rotación del personal directivo, la disponibilidad de equipos de computación, la automatización de procesos y la capacidad de la ET de auto-controlar cada uno de los procesos misionales" (DNP, 2017, pág. 43). El cumplimiento de los requisitos legales mide el nivel de cumplimiento en la ejecución municipal del Sistema General de Participaciones.

GRÁFICO 37

VARIABLES DEL DESEMPEÑO INTEGRAL. MUNICIPIOS ZRC 2015.



Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2016.

Respecto al desempeño fiscal[57], en los municipios implicados en las seis ZRC constituidas se evidencia una mejora continuamente creciente, muy cerca del promedio nacional de 70,63 puntos (DNP, 2016). Los municipios de Arenal, Morales, San Pablo, El Retorno, Calamar y Cabrera mantienen la calificación más baja, mientras que Yondó, Cantagallo, San José del Guaviare, San Vicente y Remedios superan el promedio nacional[58].

Finalmente, por encima de 80 puntos únicamente se encuentra Yondó en el departamento de Antioquia, tratándose así de un municipio *solvente,* que obtiene resultados positivos permanentes, posee condiciones económicas con un importante nivel de ingresos –debido principalmente a la recepción de regalías- y con una estructura financiera sólida (DNP, 2016).

Desde la vigencia 2014, ningún municipio se encuentra en nivel de riesgo, es decir entre 40 y 60 puntos, sin embargo, es necesario mantener el análisis de la sostenibilidad de los logros alcanzados a la fecha, especialmente en aquellos municipios que se mantienen en niveles de vulnerabilidad, Gráfico 38.

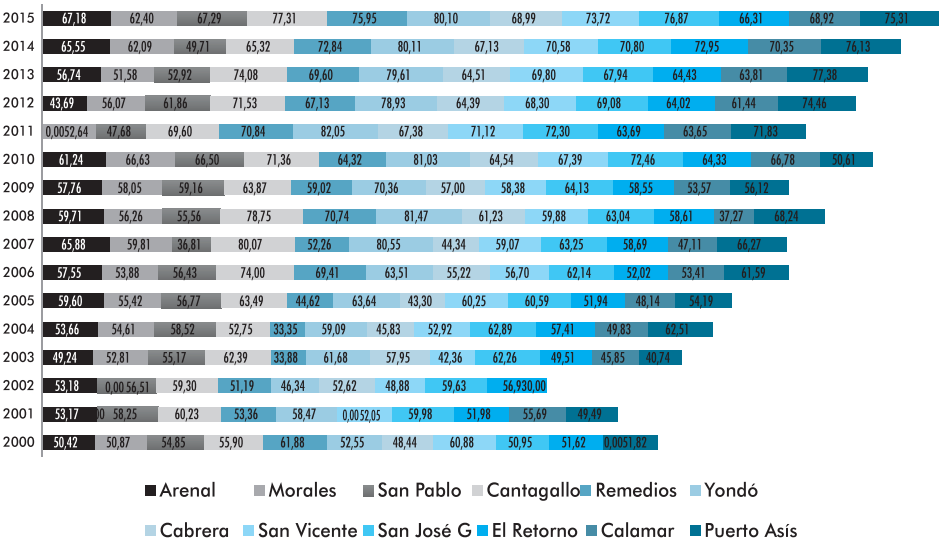
Cada vez existen mejores capacidades administrativas y financieras para el gobierno de los territorios municipales, sin embargo esto no necesariamente se refleja en el desarrollo social y económico de las ZRC. Por ejemplo, aunque en municipios como Yondó, en Antioquia, se configuran condiciones cada vez más sostenibles, pudo evidenciarse en terreno que esto no se refleja necesariamente en el sector agropecuario. Para el año 2017, de los $20.000.000 de presupuesto

57 Entendido como la "simetría entre sus ingresos y sus gastos, que puede simplificarse como un adecuado balance entre el presupuesto y la ejecución presupuestal" (DNP, 2017, pág. 45).

58 Los que se encuentran por debajo de 70 puntos son municipios considerados como *vulnerables*, es decir que, aunque logran cumplir los límites de gasto estipulados en la ley y generar ahorros propios, son altamente dependientes de recursos externos como las transferencias y están expuestos a desequilibrios financieros. Los que se encuentran entre 70 y 80 puntos son considerados como *sostenibles*, es decir, que desarrollan procesos y acciones financieras y fiscales que permiten financiar el desarrollo económico y social de sus territorios (DNP, 2016).

GRÁFICO 38

ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL. MUNICIPIOS ZRC 2000-2015.



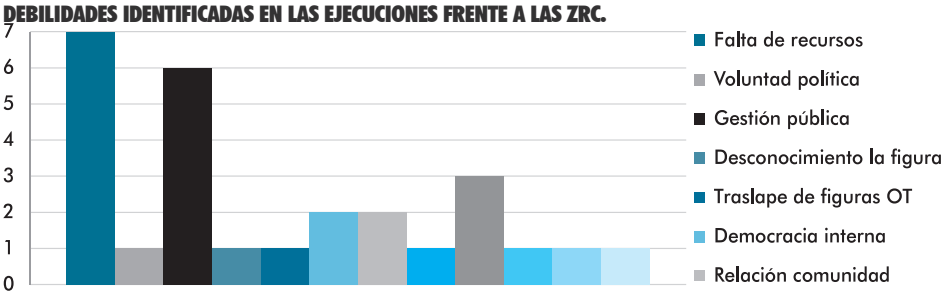
Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2016.

para el funcionamiento y desarrollo de proyectos de la oficina de asuntos ambientales y agropecuarios, no se evidenciaron propuestas focalizadas para la ZRC (entrevista institucionalidad pública local, 2017).

Tal como lo reconocen las instituciones públicas entrevistadas, la falta de recursos, las dificultades en la gestión pública y la voluntad política, son parte de un conjunto de retos que dificultan la ejecución de recursos hacia las ZRC. El rol de la voluntad política y de los intereses entre actores será un asunto que profundizaremos más adelante.

GRÁFICO 39

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LAS EJECUCIONES FRENTE A LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

Capacidades administrativas para los asuntos agrarios, el desarrollo rural y comunitario

En cuanto a las capacidades administrativas y de disponibilidad de implementos y de recursos humanos para los temas de desarrollo rural y comunitario, en general los municipios implicados en las ZRC constituidas no cuentan con

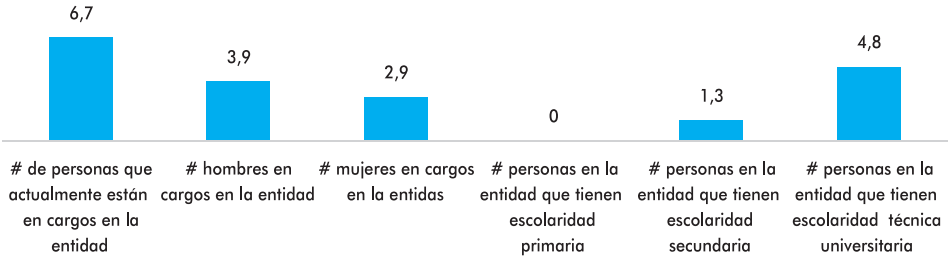
una Secretaría de Agricultura o Desarrollo Rural. Únicamente Arenal, en Sur de Bolívar, y San José del Guaviare tienen secretarías directamente relacionadas con los asuntos agrarios y con presupuesto propio para el desarrollo de sus funciones. En Cabrera, si bien existe un acto administrativo que crea una secretaría de este tipo, no ha sido puesta en funcionamiento ni cuenta con presupuesto aprobado.

En general, las dependencias a cargo de estos temas son oficinas asesoras, entidades prestadoras o unidades técnicas de apoyo de otras secretarías como la de Planeación o de Desarrollo Económico. Es el caso del Valle del Río Cimitarra, de Cabrera y de San Vicente del Caguán. En Guaviare y Puerto Asís están a cargo los Centros Provinciales de Asistencia Técnica o de Gestión Agroempresarial.

Según la información de las encuestas realizadas, en promedio la institucionalidad local cuenta con casi siete personas a cargo de asuntos agrarios, incluyendo en ciertos casos a las que realizan labores administrativas o de servicios generales. Sólo cinco en promedio poseen un nivel técnico-profesional directamente relacionado con lo productivo y ambiental.

GRÁFICO 40

RECURSOS HUMANOS EN ASUNTOS AGRARIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA LOCAL.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

Este dato presenta variaciones según la ZRC. En el Valle de Río Cimitarra y en el Guaviare, las entidades encargadas tienen entre 10 y 15 personas a cargo, mientras que en Arenal y Morales tienen entre 3 y 6 personas, y en San Vicente del Caguán tan sólo una persona.

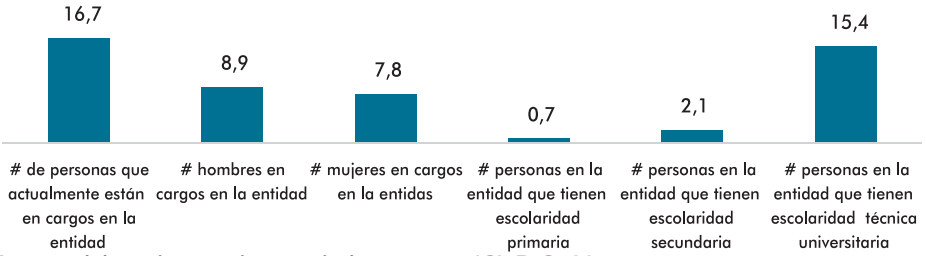
Al considerar otro tipo de entidades o dependencias como las encargadas de la planeación del territorio, de los asuntos organizativos y comunitarios o de aspectos culturales, relevantes para el funcionamiento de las ZRC, se evidencia que, si bien hay un aumento en el promedio de personal a cargo, sus responsabilidades no son focalizadas hacia lo directamente relacionado con las ZRC, Gráfico 41.

La falta de capital humano enfocado en el desarrollo de las ZRC es confirmada por las instituciones públicas encuestadas, Gráfico 42.

Al respecto, las DVGT afirman que “en la medida en que lo permitan los recursos, los Estados deberían asegurar que los organismos de ejecución y las autoridades judiciales dispongan de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo para aplicar las políticas y leyes de manera oportuna, eficaz“ (FAO;

GRÁFICO 41

RECURSOS HUMANOS EN OTROS ASUNTOS. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA LOCAL.

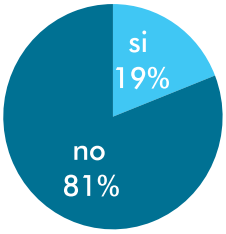


Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

CFS, 2012, pág. 9). Por tanto, el desarrollo de acciones en ese sentido es una prioridad para fortalecer la figura de ZRC, especialmente en un escenario de pos-acuerdo.

GRÁFICO 42

PERCEPCIÓN SOBRE LA SUFICIENCIA DEL CAPITAL HUMANO PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA LOCAL.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

Adicionalmente, el personal que integra las entidades relacionadas con los asuntos agrarios y en general de las instituciones implicadas con las ZRC, es predominantemente un masculino. Esto revela la necesidad de generar esfuerzos de democratización interna y acceso, garantizando la sensibilidad ante las cuestiones de género. En este sentido, según las DVGT "el personal, en todos los niveles organizativos, debería recibir una capacitación continua y en su contratación se deberían tener en cuenta adecuadamente la igualdad de género y social" (FAO; CFS, 2012, pág. 9). Esto es fundamental, por ejemplo, para el desarrollo de estrategias productivas y comunitarias incluyentes que tengan en cuenta la diversidad y las expectativas de las poblaciones rurales.

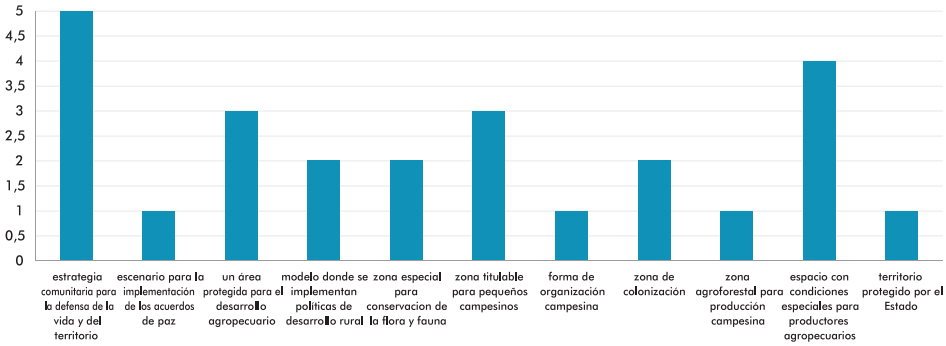
4.2.6 DESCONOCIMIENTO DE LA FIGURA DE ZRC

Según las entrevistas y las encuestas realizadas en el trabajo de campo, se percibe un desconocimiento y un desacuerdo frente al alcance y el significado de las ZRC, que se evidencia tanto por parte de la institucionalidad pública como por parte de los actores sociales. En las siguientes gráficas se relaciona la percepción de los actores entrevistados sobre el significado de ZRC, Gráficos 43 y 44.

En relación con la institucionalidad pública, este problema ya había sido señalado por la Contraloría General, evidenciando la existencia de poco reconocimiento gubernamental de la figura ZRC en los términos señalados en la Ley 160 de 1994 y a la priorización por parte del Gobierno Nacional de usos distintos a los previstos en la normatividad para las tierras baldías del país y de las ZRC. Así, la consolidación de las ZRC se posterga indefinidamente y se debilita su rol como instrumento

GRÁFICO 43

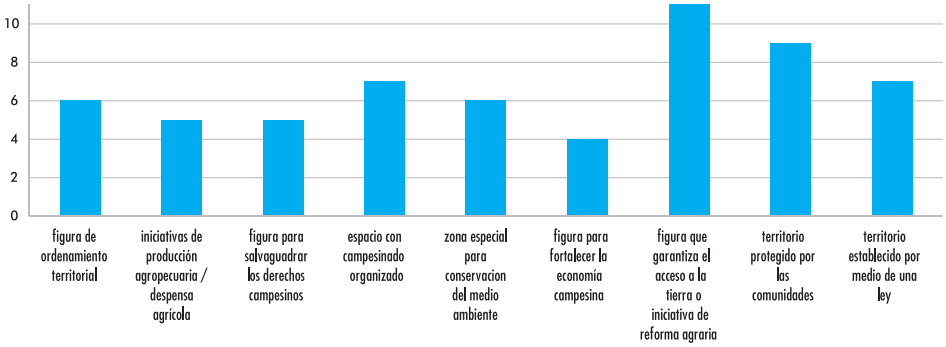
SIGNIFICADO DE LO QUE ES UNA ZRC PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS ENCUESTADAS.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas ICI. FAO, 2017.

GRÁFICO 44

SIGNIFICADO DE LO QUE ES UNA ZRC PARA LAS ORGANIZACIONES SOCIALES ENCUESTADAS.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas ICO. FAO, 2017.

de ordenamiento social y ambiental de la propiedad (Contraloría General de la Nación, 2015):

> Hallazgo 2. La definición de un propósito común de desarrollo de la región de manera concertada entre la acción institucional del Estado y las Zonas de Reserva Campesina se ve comprometida cuando la aprobación de actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no atiende a las necesidades de las autoridades locales y de la comunidad o cuando la participación es apenas formal sin que se garantice la concertación con las mismas, lo cual genera resistencia a estos procesos y se aparta de los objetivos de desarrollo sostenible de las ZRC en ausencia de controles en el cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos por las empresas que realizan dichas actividades extractivas[59].

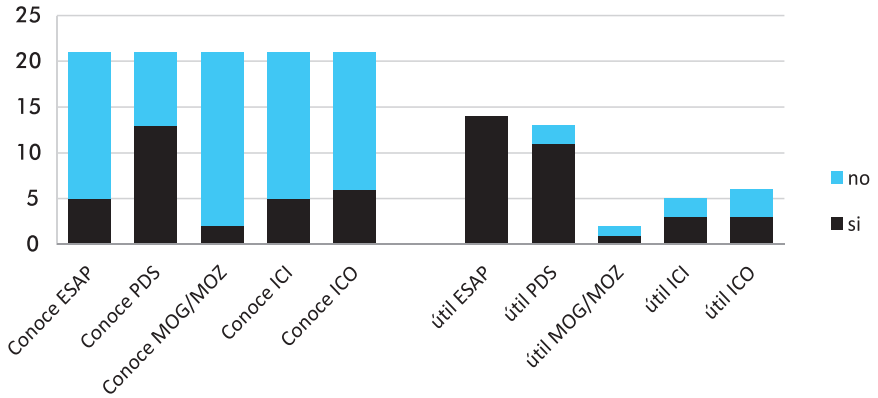
59 Para atender este hallazgo, el INCODER definió tres escenarios: (1) Mesa periódica con Ecopetrol, en la que se abordó inicialmente un marco operativo y los alcances normativos; (2) Primera reunión e invitación a la conformación de una mesa periódica con Ministerio de Minas: se remitió información normativa, informe de avance, cartografía de las ZRC; (3) Las agencias ANM y ANH participaron en una reunión que el MADR convocó en marzo de 2015, para abordar los hallazgos de la Contraloría en su actuación especial en ZRC, relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables de forma no concertada y los alcances de la figura en términos de ordenamiento territorial y ambiental. Se está a la espera de que el Ministerio de Agricultura convoque la mesa entre los dos sectores para abordar el tema (INCODER, 2016).

Entre las posibles causas de este hallazgo, la Contraloría indica que el INCODER (hoy ANT) no dio cuenta ante la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional Minera sobre las ZRC como instrumentos de ordenamiento ni de la obligatoriedad legal de concertar las actividades extractivas en los territorios. Esto indica un desconocimiento de la figura por parte de la entidad, que refleja la necesidad de fortalecer los espacios de articulación interinstitucional y, dentro de ellos, las acciones de socialización y sensibilización sobre sus objetivos y alcances.

Adicionalmente, a nivel local pudo evidenciarse que en general las instituciones estatales no tienen conocimiento y no ven utilidad en los mecanismos y herramientas de planificación y seguimiento propios de las ZRC, diseñados en el marco del PPZRC, Gráfico 45.

GRÁFICO 45

PERCEPCIÓN SOBRE LAS HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN DE LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas ICI. FAO, 2017.

4.2.7 VOLUNTAD POLÍTICA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA FIGURA DE ZRC

Hasta el momento este capítulo ha abordado: i) el conflicto armado como un elemento de contexto histórico y territorial, ii) la falta de metas verificables y fuentes ciertas de financiación, iii) la desarticulación interinstitucional e intersectorial, y iv) los problemas de desempeño integral y fiscal. Se evidencia así un modelo de relacionamiento que da cuenta de un entramado institucional complejo, cuyos vacíos dificultan la consolidación de la figura. Un elemento recurrente en la información recolectada tiene que ver con la aparente falta de disposición real de la institucionalidad pública, en diferentes niveles territoriales, para desarrollar mayores iniciativas hacia las ZRC.

En términos de políticas públicas, programas y proyectos diseñados enfocados en las ZRC, con recursos ciertos de financiación para los PDS, se identifican dos tendencias por parte de la institucionalidad pública: (1) aquella que "incluye en el discurso y se excluye en el accionar" (Moreno, 2015, pág. 31), diseñando por ejemplo políticas que adoptan el "enfoque territorial" que reconoce al campesi-

nado y a las mismas ZRC como centrales en la actuación del Estado, pero que no materializan en lo local acciones efectivas; (2) aquella que "puede incluir en el discurso e incluir en el accionar pero de forma que no se tengan en cuenta las verdaderas urgencias de los pobladores de los márgenes, pues no son considerados sujetos políticos en igualdad de condiciones al resto de la sociedad…" (Moreno, 2015, pág. 31).

La persistencia del conflicto armado y el consecuente debilitamiento de un enfoque de atención integral a las áreas rurales aumentaron la percepción de que la presencia institucional se enfocó en garantizar el pie de fuerza y la defensa y no en instalar capacidades en los territorios (entrevistas actores sociales e institucionalidad pública local, 2071).

Adicionalmente, se presentaron procesos de estigmatización de la población que habita en las ZRC, en un proceso discriminatorio en contravía de los fundamentos constitucionales como los planteados en el artículo 13 de la Constitución Política, y de principios establecidos en acuerdos internacionales.

En las DVGT se plantea que, en cuanto a la gobernanza de la tenencia de la tierra, "nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica" (FAO; CFS, 2012, pág. 4).

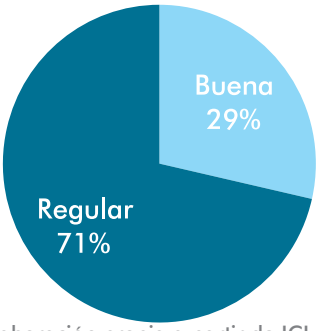
> Hay un círculo vicioso donde estigmatización, falta de inversión y voluntad política están ligadas: por estigmatización las instituciones dicen "allá no puede haber inversión" y eso es falta de voluntad política. (Entrevista organizaciones locales, 2017).

Los fenómenos de estigmatización se presentan a nivel nacional y a nivel territorial, obedeciendo a que las ZRC no se han concebido como una política de Estado que comprometa en el largo plazo a la institucionalidad gubernamental, a la sociedad, al órgano legislativo y a las organizaciones sociales. Ha predominado la voluntad política diferenciada en la implementación de la figura de ZRC, dependiendo de las coyunturas políticas. En general, la figura se ha considerado marginalmente, como mecanismo de gobernabilidad del conflicto social, sin llegar a desarrollarse como un programa nacional.

Como puede verse en el Gráfico 46, esta situación es evidente para las instituciones públicas locales y departamentales entrevistadas: según su percepción, los principales obstáculos para la materialización efectiva de las ZRC son la voluntad política y la disposición de recursos financieros. Las mismas instituciones públicas evalúan como regular la gestión del Estado respecto a la figura de ZRC.

GRÁFICO 46

PERCEPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS SOBRE SU GESTIÓN EN RELACIÓN A LAS ZRC.

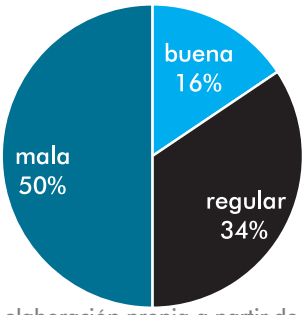


Fuente: elaboración propia a partir de ICI e ICO. FAO, 2017.

Por su parte, las organizaciones sociales revelan bajo niveles de satisfacción con la gestión de las instituciones estatales, considerando en un 50% que es mala y un 34% que es regular. Las organizaciones entrevistadas perciben altos niveles de corrupción, desconfianzas históricas, la ineficiencia de las acciones y la desarticulación entre los diferentes actores, Gráfico 47.

Adicionalmente, el modelo de tenencia y uso del suelo y del territorio que sustenta a las ZRC no siempre es compartido por los demás actores locales y nacionales. Las entrevistas revelan que la dilación y la falta de efectividad pueden ser estrategias para imponer modelos de desarrollo diferentes, evitando una concertación amplia e informada:

GRÁFICO 47
PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES SOBRE SU GESTIÓN EN RELACIÓN A LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de ICI e ICO. FAO, 2017.

> Cuando uno piensa en cuellos botella para las ZRC desde la parte técnica no los hay, el problema está desde lo político; hay temas que van a generar bastante discusión para poder llegar a nuevas constituciones de zonas. Por ahora no hay forma de blindar la figura frente a esas voluntades políticas. (Entrevista institucionalidad pública nacional, 2017).

> La desarticulación entre la institucionalidad y las organizaciones del proceso se da por la divergencia de intereses (…) Es posible generar articulaciones, pero a veces se depende mucho de subjetividades políticas al interior de la administración pública. (Entrevista organización social local, 2017).

> Se supone que deben trabajar en conjunto y eso no se da debido a diferencias políticas, porque quienes la lideran son de pensamientos izquierdistas y la gente debe ser más de centro y los que llegan a la alcaldía son de derecha y entonces no han aprendido a diferenciar cosas. (Entrevista institucionalidad pública local, 2017).

En consecuencia, más allá de los ajustes normativos que deban precisarse, abordados más adelante, las mayores dificultades institucionales se sitúan en las acciones efectivas para fortalecer la figura de ZRC. Este asunto fue expresado por diversos actores implicados:

> La Ley 160 no ha funcionado porque el establecimiento no quiere que funcione. Entonces existe la norma pero el establecimiento debilita la institucionalidad que debe encargarse de ella. Debilita y no las impulsa porque afecta otros intereses. (…) Si se hiciera lo que hay en la ley 160 más los Acuerdos, con eso tendríamos y no necesitaríamos otra ley. Una nueva discusión de la ley de reforma agraria es como una distracción. (Entrevista organizaciones nacionales, 2017)

> Nosotros somos parte del gobierno y acá no ha habido voluntad. A pesar de los decretos, normatividades del posconflicto, todo se queda en letra muerta y discurso. Cumplir la Ley es lo primero que hay que hacer (…) No se requiere crear más instituciones, ya que con las que hay es suficiente. (…) pero la reforma agraria nunca ha sido algo

> que se quiera llevar realmente a la práctica. (…) y con la debilidad institucional en Colombia no se puede hacer mucho. (Entrevista instituciones nacionales, 2017)

En este sentido, no debe perderse de vista que, aunque el conflicto armado y sus múltiples manifestaciones y las capacidades técnicas y administrativas de la institucionalidad pública han incidido de manera directa en el incumplimiento de los compromisos del Estado con las ZRC, existen factores de carácter estructural que pueden explicar más ampliamente el desconocimiento de sus obligaciones legales. Muchos de estos factores pueden relacionarse con las bases del modelo de desarrollo que las instituciones estatales y las élites políticas y económicas del país han priorizado para el sector rural (entrevista Darío Fajardo, 2018).

En un escenario de pos-acuerdo, donde la figura de ZRC ha sido priorizada para la construcción de una paz estable y duradera, se requiere superar esta situación por medio de esfuerzos de las instituciones del Estado hacia: la definición de metas claras y verificables, la disposición de fuentes ciertas de financiación y la presencia institucional integral. Se trata de crear condiciones que permitan superar las causas fundamentales del conflicto armado, así como generar una mejor comprensión sobre la figura de ZRC, sus objetivos y alcances.

Lo anterior es un paso necesario para enfocar esfuerzos efectivos para la instalación de capacidades administrativas y de gestión en las administraciones públicas y entidades de los diferentes niveles territoriales. De manera transversal, debe estructurarse una política que aborde de manera clara los lineamientos nacionales frente a la figura de ZRC, que establezca rutas y roles precisos y que contenga una estrategia de seguimiento y acompañamiento institucional a los diferentes actores implicados.

Adicionalmente, un proceso de estructuración de política pública integral que fortalezca las ZRC debe articularse con discusiones abiertas y claras en relación con los territorios, donde los diferentes actores puedan deliberar con información suficiente y con la garantía para la independencia en la emisión de sus opiniones (Peña, 1995, pág. 134). De esta forma se pueden propiciar acuerdos sobre la tenencia y el uso del suelo y el territorio:

> Las diferencias en torno al tema de tierras deben dirimirse lo más que se pueda; deben sentarse campesinos con terratenientes y con veeduría de la institucionalidad para hacer acuerdos sobre la redistribución y la administración de la tierra en este país, de lo contrario el país sigue y va a seguir perdiendo. (Entrevista organizaciones nacionales, 2017).

Con esto, se puede avanzar hacia una voluntad política en torno a las ZRC, que permitan una articulación y concertación de los múltiples intereses sobre los territorios, como abogan las DVGT. La deliberación colectiva, y no la voluntad particular, debe ser el fundamento de la política pública (Peña, 1995, pág. 134).

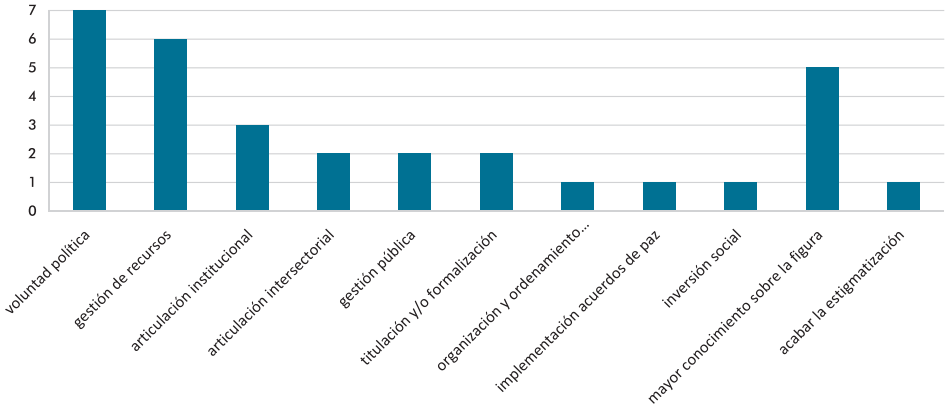
> Lo anterior es fundamental para la gobernanza responsable con el fin de producir beneficios para todas las partes y promover la cooperación entre los diferentes actores, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder y reconociendo con ello las

condiciones de vulnerabilidad y marginalidad que frente a los espacios de toma de decisiones (FAO; CFS, 2012).

Según la institucionalidad pública local y departamental encuestada, la voluntad política, la gestión de recursos para el financiamiento de las ZRC, la socialización y formación en torno a su alcance, y la articulación institucional, son asuntos centrales para fortalecer la figura, Gráfico 48.

GRÁFICO 48

RUTAS DE SUPERACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS DE LAS ZRC SEGÚN LOS ACTORES ENTREVISTADOS.

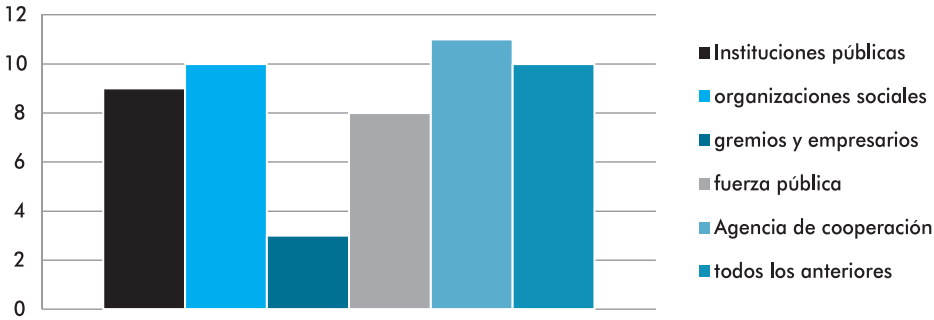


Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

En este mismo sentido, en la construcción deliberada de la política pública, la institucionalidad estatal de los territorios implicados considera clave la inclusión de los actores como las agencias de cooperación internacional, las organizaciones sociales y la fuerza pública. El sector privado aparece como el menos relevante, sin embargo, es de gran importancia para el impulso de la figura por su capacidad de impacto y su rol histórico, Gráfico 49.

GRÁFICO 49

ACTORES CLAVE PARA LA CONCERTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACUERDO CON LAS INSTITUCIONES ENTREVISTADAS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

Según las entrevistas realizadas a instituciones públicas, su rol debe potenciarse en la gestión de recursos, el fortalecimiento y la dinamización de procesos productivos, la sostenibilidad de la economía campesina, la contribución en la ejecución de los PDS y el impulso en la formalización de la tierra, Gráfico 50.

En el siguiente apartado se presenta el análisis que complementa lo dicho hasta ahora acerca del desempeño y retos de la institucionalidad pública respecto a las ZRC, a partir del estudio de los principales desafíos que tienen las organizaciones sociales para consolidar y dinamizar la figura en los territorios.

4.3 RETOS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE LAS ZRC

"Hay un buen tramo de tiempo en que los actores hemos andado cada uno por su lado y esa fragmentación ha profundizado las diferencias".
Entrevista actor social a nivel nacional, 2017

A partir de la información primaria y secundaria analizada, se puede afirmar que existe un consenso entre los actores sobre las potencialidades de las ZRC mediante los procesos organizativos en su interior. Esos potenciales, reflejados en experiencias de acción colectiva, autonomía y autogestión, se explican por los recorridos históricos de las organizaciones que construyen propuestas de desarrollo local sostenible y endógeno en una "asimilación creativa" (Fajardo D., 2014; Ruiz, 2015).

Así mismo, se pone de relieve el papel de las JAC y de las juntas de colonos, que se han adaptado a los contextos institucionales gracias a su legitimidad local general, a su esfuerzo de diagnóstico territorial propio y a su capacidad de interlocución con los niveles municipales e interveredales. Parte de ello se refleja en la construcción y actualización de los PDS, como se analiza en el capítulo de experiencias significativas y en la gestión de conflictos interétnicos y ambientales (Fajardo D. , 2016). Esto fue reconocido en el informe de auditoría de la Contraloría General de la Nación sobre ZRC (Contraloría General de la Nación, 2015).

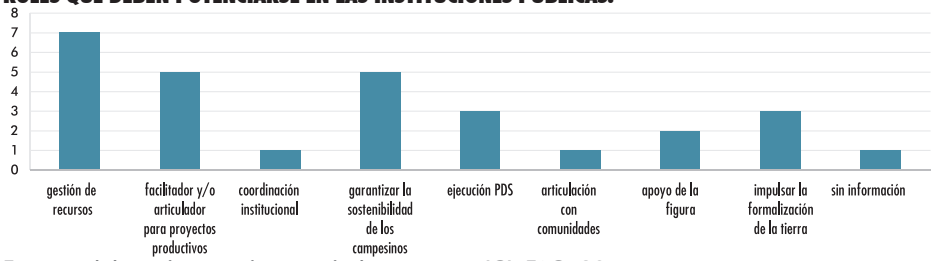
La institucionalidad pública local y departamental encuestada confirma lo anterior, al coincidir en que la organización campesina, el empoderamiento de sus liderazgos y el sentido de pertenencia de los campesinos con su territorio son los principales factores que posibilitan el funcionamiento de las ZRC constituidas, Gráfico 51.

En ese sentido, las organizaciones sociales de las ZRC reconocen que ha sido la capacidad organizativa y las acciones colectivas las que han facilitado el funcionamiento de la figura.

El Gráfico 53 muestra que el tipo de organización social más representativo en las ZRC son las "asociaciones campesinas", referenciadas recurrentemente en los PDS, seguidas por las asociaciones o cooperativas productivas, las JAC y

GRÁFICO 50

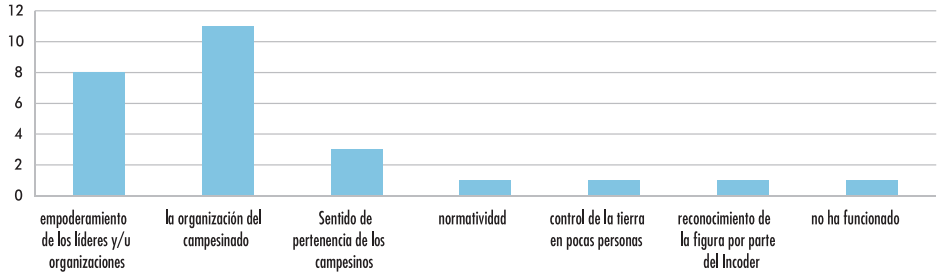
ROLES QUE DEBEN POTENCIARSE EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

GRÁFICO 51

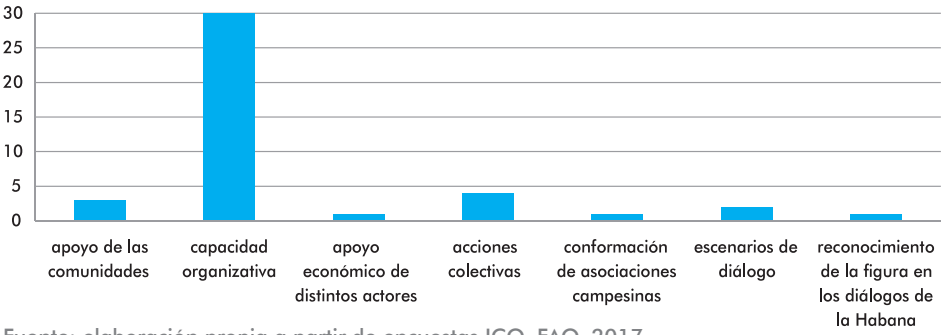
PERCEPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS SOBRE LOS FACTORES QUE MEJORAN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICI. FAO, 2017.

GRÁFICO 52

PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES SOBRE LOS FACTORES QUE MEJORAN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ZRC.



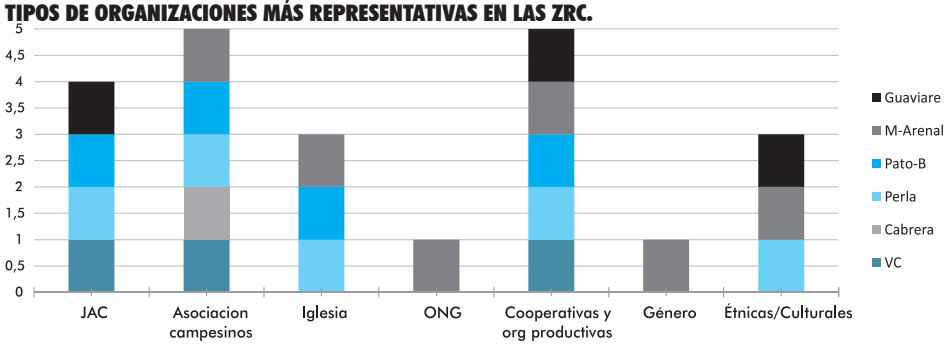
Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

las organizaciones regionales, y en menor medida las organizaciones culturales o étnicas, las organizaciones de mujeres, las ONG y entidades de cooperación internacional.

El ámbito de incidencia de las organizaciones sociales en las ZRC es principalmente del nivel veredal, seguido del nivel regional. El nivel municipal y el ámbito de la ZRC son también niveles de incidencia representativos de los procesos organizativos analizados, Gráfico 54.

GRÁFICO 53

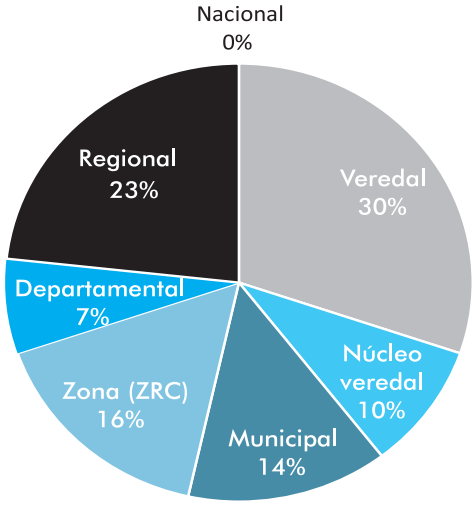
TIPOS DE ORGANIZACIONES MÁS REPRESENTATIVAS EN LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

GRÁFICO 54

ÁMBITO DE INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES MÁS REPRESENTATIVAS EN LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

De acuerdo con las encuestas, estas organizaciones realizan principalmente acciones de planeación territorial, de establecimiento de normas para la administración de recursos, la gestión de proyectos productivos, la interlocución con otros actores del territorio y procesos de formación política[60], Gráfico 55.

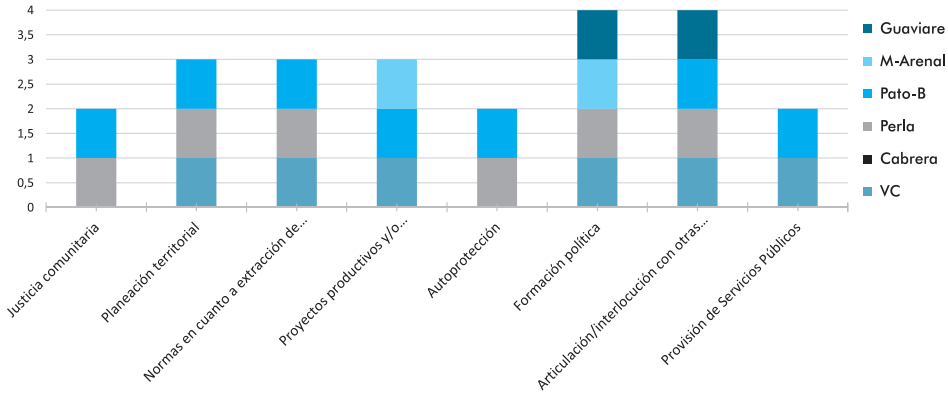
A pesar de la suspensión del proceso de implementación de ZRC luego del PPZRC, los procesos organizativos se mantuvieron dinámicos mediante iniciativas, propuestas, encuentros, PDS y planes de vida y la preparación de solicitudes formales de declaratoria (Méndez Y., Zona de Reserva Campesina, un instrumento de la política de tierras en clave de reforma agraria, 2011). Esto demuestra la persistencia de una capacidad de autogestión y de acción colectiva a distintas escalas, cuya sistematización es una tarea pendiente para visibilizar las potencialidades que pueden generar diálogos con políticas públicas hacia el fortalecimiento de la figura de ZRC. En el capítulo de experiencias significativas se tratará más en detalle este asunto.

A la par, tal como afirman Osorio y Ferro (2014), la acción del Estado en Colombia ha tenido un efecto diferenciador en los mecanismos de política pública de desarrollo rural para los indígenas, los afrocolombianos y los campesinos.

60 De acuerdo con las encuestas ICO realizadas, las organizaciones sociales consideran que sus principales acciones contribuyen al fortalecimiento organizativo, a la defensa del territorio, a la promoción de la figura y a la mejora de la vida de los campesinos y productores. (Ver anexos).

GRÁFICO 55

PRINCIPALES ACCIONES DE LAS ORGANIZACIONES MÁS REPRESENTATIVAS EN LAS ZRC.



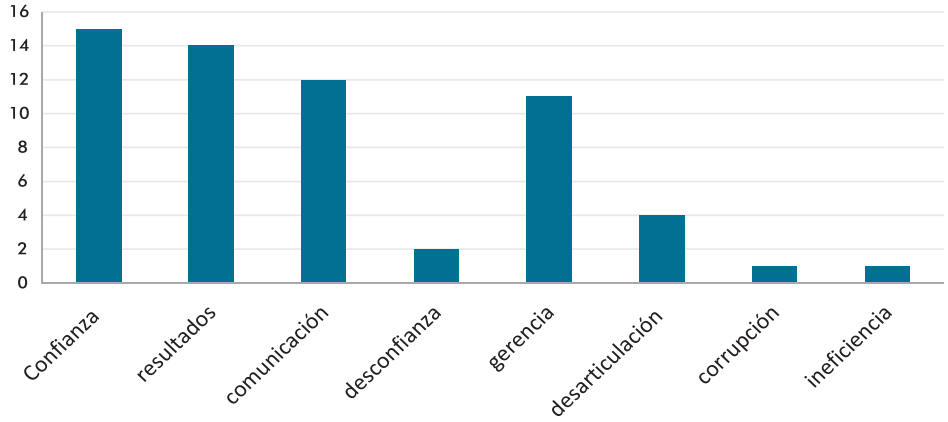
Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

En ese sentido, la organización social en las ZRC puede proponer formas de autonomía, solidaridad y reciprocidad entre las poblaciones rurales, por medio de diálogos interculturales. La democracia interna de las organizaciones debe pensarse desde la autocrítica, con liderazgos incluyentes que eviten la réplica de formas clientelistas y de corrupción existentes en la sociedad colombiana.

Así mismo, las instituciones públicas locales y departamentales encuestadas evidencian que, si bien las organizaciones sociales generan confianza y resultados tangibles para los territorios, tienen desafíos de desarticulación interna y con otros actores que deben analizarse reflexivamente.

GRÁFICO 56

PERCEPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS SOBRE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

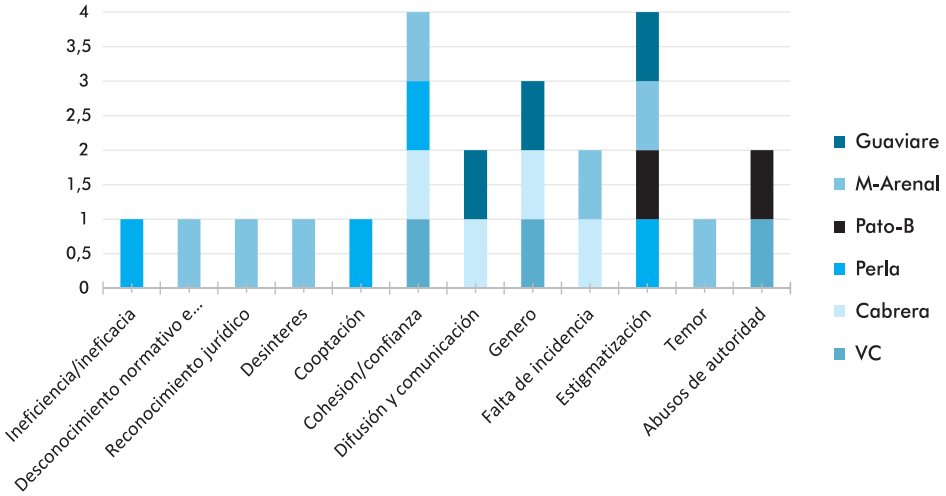
Por lo anterior, es necesario analizar los desafíos a los que se enfrentan actualmente los procesos organizativos, si se quiere reflexionar sobre estrategias de fortalecimiento. Como se señaló en el marco metodológico, para este análisis nos

situamos en la valoración tanto de las habilidades comunitarias para el trabajo en conjunto y la concertación, como para la movilización de recursos, su ejecución, control y evaluación.

Los PDS permiten identificar las problemáticas que las organizaciones perciben como sus principales retos: en particular, la falta de cohesión interna y la falta de confianza entre los diferentes actores del territorio, seguido de la estigmatización de los líderes, organizaciones sociales y la comunidad en general por parte, principalmente, de actores del Estado. Igualmente, se mencionan abusos de autoridad por parte de la fuerza pública, falta de incidencia en las decisiones e insuficiencia en el tratamiento de los asuntos de género. Las organizaciones sociales encuestadas señalan la falta de recursos y los conflictos internos como factores igualmente problemáticos.

GRÁFICO 57

PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE LAS ZRC SOBRE SUS PRINCIPALES DESAFÍOS.



Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

Ahora abordaremos con más detalle algunos de estos aspectos, a la luz de la información recolectada y procesada para la presente evaluación.

4.3.1 CAPACIDADES POLÍTICAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Dos elementos clave que generan dificultades en lo organizativo en las ZRC son el desconocimiento y el reconocimiento de la figura de ZRC y de las organizaciones sociales impulsoras por parte de otros actores implicados.

i) Desconocimiento de la figura de ZRC

De manera complementaria a lo analizado en el apartado de retos institucionales, en el caso de las organizaciones sociales la información recolectada evidencia que

la comprensión general de lo que significa una ZRC pasa en gran medida por la divulgación que puedan hacer las organizaciones sociales impulsoras en lo local, lo que genera algunos retos:

(1) Varios actores locales entrevistados confunden la figura de ZRC con las organizaciones representativas e impulsoras, es decir que personalizan a la figura en un tipo de actor territorial.

(2) En general, la comunidad entrevistada y los integrantes de algunas organizaciones de base como las JAC no comprenden con claridad el alcance y los objetivos de la figura de ZRC.

Respecto a lo primero, si bien en la reglamentación de la figura de ZRC se reconoce a "las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona" (Acuerdo 024 de 1996) como un actor central, también se reconocen otros actores institucionales y privados. Estos últimos, como hemos venido analizando en este capítulo, no han asumido en general un rol protagonista en el funcionamiento de las ZRC, lo que puede explicar la confusión mencionada.

Por ejemplo, al indagar sobre el papel de alguna de estas organizaciones campesinas dentro del funcionamiento de la ZRC, ciertos entrevistados señalaron que "la ZRC y ellos son la misma cosa. No entiendo la pregunta." (Entrevista organización social local, 2017). Igualmente, instituciones públicas afirmaron que una razón para no realizar acciones enfocadas en las ZRC es que "con esa gente es muy difícil trabajar" (Entrevista institución pública local, 2017).

Aunque lo anterior situación evidencia el protagonismo que han tenido las organizaciones sociales representativas para la consolidación de las ZRC, también representa un obstáculo para su democratización y apropiación en el marco de un trabajo conjunto y articulado. Este hecho sirve de justificación a acciones dilatorias relacionadas con la mencionada falta de voluntad política.

Respecto a lo segundo, a pesar del papel central de las organizaciones sociales impulsoras de las ZRC, parte de sus esfuerzos no son visibles ante el grueso de las organizaciones sociales y habitantes de los territorios. Esto se evidencia en el desconocimiento sobre la existencia de la figura y de sus objetivos: "El Comité de impulso debe abrirse a todas las veredas para que haya una pedagogía a los campesinos sobre qué es la ZRC" (Entrevista institucionalidad pública local, 2017). Esto es reconocido por las organizaciones impulsoras como un obstáculo evidente, el cual es, según ellas, resultado de (1) la falta histórica de voluntad política frente al abordaje del tema, (2)) la falta de capacidades financieras y administrativas de las organizaciones y (3) las dificultades y carencias para incidir de manera directa en la totalidad del territorio que constituye la ZRC. Esto se profundizará más adelante.

> Una de las cosas más graves es la falta de conocimiento de la figura de la ZRC al interior de las comunidades… porque hasta hace dos gobiernos vemos escenarios posibles de trabajo, pero ni las mismas organizaciones logramos llegar a todo el territorio por falta de recursos y por logística. La ZRC aún no es un tema cotidiano, de hablarlo todos los días. (Entrevista organizaciones sociales a nivel nacional, 2017).

Estos aspectos dan cuenta de dificultades de tipo organizativo, y a la vez evidencian la necesidad de que la institucionalidad pública elabore estrategias claras de apoyo, difusión y participación sobre las ZRC, las políticas asociadas y las disposiciones normativas que las sustentan, como lo recomiendan las DVGT (FAO; CFS, 2012, pág. 8).

ii) Reconocimiento de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona y su articulación con las Juntas de Acción Comunal.

También existe un desconocimiento de la figura por parte de otros actores con intereses sobre los territorios. En el trabajo de campo se evidenciaron tensiones diversas: entre organizaciones sociales, especialmente entre las organizaciones impulsoras de la ZRC y algunas JAC, entre organizaciones y administraciones municipales y entre organizaciones sociales y representantes del sector privado.

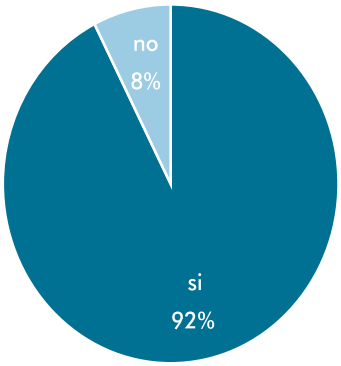
Estas tensiones reflejan una aparente desarticulación entre la Ley 160 de 1994 y la Ley 743 de 2002, "Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal". Las principales tensiones evidenciadas en el trabajo de campo consisten en: (1) la falta de definición clara de los roles de cada una de las organizaciones con respecto a las ZRC, en particular de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos y de las JAC, y ii) la falta de articulación entre las organizaciones para la deliberación y decisión autónoma sobre los asuntos territoriales que las afectan.

Estas tensiones se dan en un escenario donde las organizaciones sociales reconocen la importancia del trabajo mutuo. Así, del total de organizaciones sociales encuestadas el 92% (43 organizaciones) señaló mantener relaciones con las JAC, la mayoría de ellas de manera permanente. Las JAC son además el actor con el que más se relacionan, Gráfico 58.

Adicionalmente, actores externos a las organizaciones, como la institucionalidad pública y los representantes del sector privado empresarial, se relacionan de manera diferencial y desarticulada con ellas, incrementando tensiones y fragmentando el tejido social en detrimento de la cooperación territorial. Así, las organizaciones sociales impulsoras y organismos internacionales señalan con recurrencia el desconocimiento de estos actores al momento de concertar y decidir sobre la tenencia y el uso del suelo en las ZRC.

GRÁFICO 58

RELACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES ENCUESTADAS CON LAS JAC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017

> Las empresas petroleras no concertan ni socializan sus acciones con nosotros, sino que lo hacen de manera desarticulada con las JAC, desarticulando esfuerzos y poniéndonos a pelear entre nosotros.
>
> Hasta ahora ha sido difícil que las administraciones aporten inversiones a la zona: generalmente se limitan a negociaciones particulares con algunos presidentes de JAC para inversiones pequeñas, pero no dimensionan o reconocen una figura colectiva como ZRC que somos. Nosotros hemos posicionado que la negociación y la inversión debería ser en conjunto con la ZRC. (Entrevistas organizaciones sociales locales, 2017).
>
> Negociaciones con la petrolera tampoco reconocen a la ZRC, negocia con las veredas separadamente como estrategia de dividir y eso puede devenir en problemas mayores ya que el debilitamiento de la organización de la ZRC facilita el desplazamiento. (Entrevista organismo internacional, 2017).

Por su parte, actores como el sector privado y la institucionalidad pública locales señalaron que el proceso de negociación y de acuerdo sobre la intervención territorial se realiza "con la autoridad del territorio, que para el caso veredal es la JAC… así lo establece la Ley" (Entrevista institucionalidad pública local, 2017). Esto debido a que,

> (...) las relaciones y la interlocución [con las organizaciones representativas de la ZRC] eran difíciles, había agendas ya definidas y no había posibilidad de nuevos escenarios con las comunidades, entonces nosotros intentamos socializar con las JAC (…) en algunas ocasiones tocó crear nuevas asociaciones para evitar conflictos. (Entrevista sector privado local, 2017).

Frente a esta situación, integrantes de algunas JAC manifestaron que se han venido dando distanciamientos y fragmentaciones al interior de la sociedad civil en las ZRC:

> Allá no deciden las comunidades en general sino unos cuantos. Los presidentes de JAC que se quejan de las decisiones que se toman en la ZRC y que entonces no saben a qué ley acogerse. Los intereses de la acción comunal están chocando con los de la ZRC, sucediendo lo mismo que con resguardos indígenas y consejos comunitarios: unas figuras terminan negociando con petroleras y minería por las demás. Si hubiera un norte y estuvieran caminando juntos todos dirían sí o no y eso funcionaria bien, pero así no es. (Entrevista organizaciones sociales locales, 2017)

A pesar de ello, existen varios casos de fluidez en las relaciones entre organizaciones representativas y JAC en las ZRC. Ambas figuras organizativas cuentan con un marco jurídico que las sustenta y que les confiere objetivos que pueden articularse[61]. Esto debe tenerse en cuenta para superar tensiones evidenciadas en varias ZRC como la de Perla Amazónica y Cabrera, que pueden

61 Según el artículo 6 de la Ley 743 la acción comunal es "una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad." Por su parte, el artículo 2 del Acuerdo 024/96 que reglamenta la Ley 160/94 establece que en aras de "construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política" en el marco de las ZRC constituidas se fortalecerán "… las organizaciones representativas de los colonos y campesinos, para garantizar su participación en las instancias de planificación y decisión regionales, así como la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales".

obstaculizar procesos colectivos. Para ello, se requieren espacios de concertación y de discusión más amplios, estructurados participativamente y articulados a mecanismos de interlocución con las instituciones públicas y el sector privado.

En ese sentido, algunas agencias del Estado como la ART y ANT han venido reconociendo las particularidades organizativas de las ZRC y sus organizaciones representativas como interlocutores válidos y necesarios para la planeación e intervención, en un proceso que podría contribuir a la reconfiguración de las relaciones históricas entre los actores. Gracias a ello, las organizaciones han iniciado una reflexión sobre su lugar en los escenarios de decisión de lo público, lo que podría facilitar su consolidación como interlocutores en los territorios con los actores públicos o privados.

Al respecto, los Acuerdos de La Habana pueden generar nuevas condiciones de posibilidad para el reconocimiento político y técnico de las ZRC y sus protagonistas, ayudando a resolver obstáculos institucionales históricos. Este puede ser el escenario para el fortalecimiento de las ZRC con procedimientos y acuerdos mínimos de reconocimiento de la figura. Así lo señalan funcionarios públicos de departamentos implicados en las ZRC, por ejemplo:

> Los temas de ZRC no estaban muy bien vistos antes y es a partir del Acuerdo de La Habana que se visibilizan. Antes se veía como un algo aparte, pero la idea es que no sea así, como con esa connotación de "Estado aparte". Que se entre con la integralidad del Estado pero con un proceso de concertación. (…) El hecho de que se esté hablando ahora ya es un avance significativo. La idea es que se pueda hacer inversión y que el Estado esté presente. En eso se ha adelantado en las reuniones que se han tenido, en hablar de procesos integrales y concertados. (Entrevista institucionalidad pública, 2017).

El reconocimiento de los procesos organizativos y de sus mecanismos de resolución de conflictos y toma de decisiones es clave para la configuración de un sistema de gobernanza responsable y democrático. En concordancia con las DVGT, es necesario que los actores estatales y los no estatales se articulen con las organizaciones representativas de las comunidades, para elaborar y decidir participativamente las políticas, leyes y proyectos que los afectan y les interesan (FAO; CFS, 2012, pág. 16).

Las empresas privadas deben establecer mecanismos "no judiciales de protección, entre ellos mecanismos eficaces de reclamación" (FAO; CFS, 2012, pág. 4) para hacer frente a cualquier eventual afectación a los derechos de las comunidades. Las estrategias de articulación con las organizaciones sociales representativas son fundamentales. De igual manera, las instituciones del Estado deben facilitar amparos judiciales efectivos ante posibles repercusiones negativas sobre los derechos de las comunidades (FAO; CFS, 2012, pág. 4), incluyendo los derechos civiles y políticos.

Finalmente, existen retos diversos en las relaciones internas de las organizaciones y en sus relaciones con otras organizaciones con presencia en el territorio. En el apartado siguiente abordamos este asunto.

iii) Pluralismo interno y representatividad de las organizaciones sociales de las ZRC

Las organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos de las ZRC han tenido la decisión y capacidad de planear, construir y mantener un ruta estratégica para la consolidación de la figura en su territorio, con una amplia participación de las comunidades a través de la gestión de conflictos interétnicos y ambientales (Contraloría General de la Nación, 2015).

Con todo, esto no implica que estas organizaciones no tengan dificultades internas, tanto políticas como administrativas, que deben ser identificadas y abordadas para consolidar la figura de ZRC. En general, los retos que se analizan a continuación giran en torno a la democracia interna de las organizaciones, la participación de sectores representativos de las comunidades en su interior, como el caso de la juventud y las mujeres, y la interlocución con diferentes actores del territorio.

En las encuestas y entrevistas, algunos miembros de organizaciones sociales locales señalaron la dificultad para establecer diálogos fluidos y procesos de concertación con algunas de las organizaciones representativas de las ZRC, atribuyéndolo a: (1) Diferencias ideológicas, (2) Liderazgos históricos personalizados, (3) Intereses político-electorales, (4) Conflicto armado.

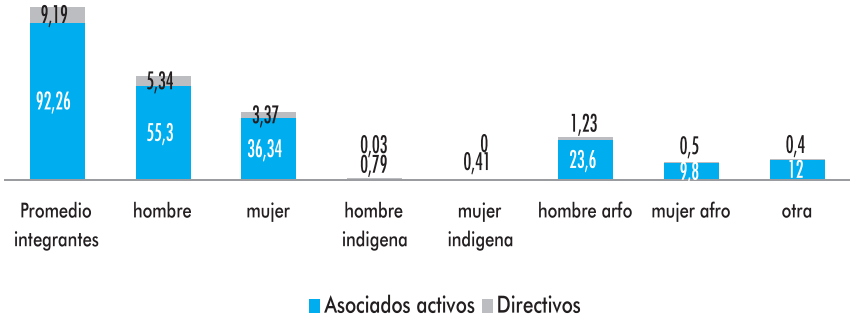
Los Gráficos 59 y 60, ilustran los argumentos que se analizan a continuación.

4.3.2 LIDERAZGOS HISTÓRICOS PERSONALIZADOS

La falta de alternancia o los largos periodos ejercidos por miembros de las Juntas Directivas y Comités de Impulso, así como el personalismo político al interior de las organizaciones representativas de las ZRC, tienden a ser recurrentes en dichas organizaciones, lo que puede dificultar a largo plazo el relevo generacional y los procesos de democratización interna.

GRÁFICO 59

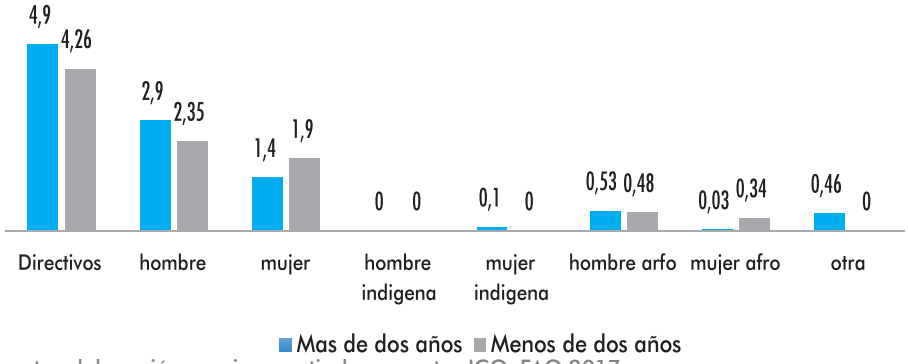
CONFORMACIÓN DIFERENCIAL DE LAS ORGANIZACIONES ENCUESTADAS Y SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO 2017.

GRÁFICO 60

DIRECTIVOS POR TIEMPO DE PERTENENCIA AL ÓRGANO DIRECTIVO – REFLEJO DEL NIVEL DE CAMBIO GENERACIONAL.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO 2017.

El personalismo político, sin embargo, no puede considerarse exclusivo de dichas organizaciones. Por el contrario, desde el siglo XIX, se han visto tendencias al personalismo en los sistemas políticos latinoamericanos, incluyendo el colombiano[62]. Así, existen similitudes con la estructuración del ejercicio del poder en las organizaciones sociales, especialmente en sus dinámicas internas, encontrando una dependencia de los procesos frente a liderazgos personalizados y a las decisiones que de ellos emanan (Entrevistas a instituciones públicas locales, organizaciones sociales locales y organización social nacional, 2017).

> Nosotros pensamos que las ZRC no pueden estar solo orientadas por un solo sector social, pero también reconocemos que hay que tener en cuenta que la entrada de otros sectores podría poner en riesgo todo el proceso. (Entrevista institucionalidad pública local, 2017).

> [La organización] es buena, pero lo malo es que deben oxigenarse, que no sean los mismos siempre… debe ser más dinámico, con renovación periódica y con representación más amplia de los diferentes sectores. (Entrevista institucionalidad pública local, 2017).

> La organización ha sido muy cerrada y hasta ahora recientemente se han empezado a ver alguna cercanía en el marco del posconflicto. Tres o cuatro han manejado eso como les ha dado la gana y son muy prepotentes. (Entrevista organización social local, 2017).

> El problema es más de personas que de la figura jurídica, pero eso ha hecho que muchas cosas no funcionen (…) El tema es cómo se hace más democrático y no venga de una autoridad única. (Entrevista organización social local, 2017).

> Ha sido un proceso muy sesgado y autoritario por parte de algunas organizaciones campesinas y lo cierto es que debe concertarse con otras organizaciones existentes en el territorio (…) La dificultad está en el método de cómo se quiere construir las ZRC. (Entrevista organización social nacional, 2017).

62 La influencia política y constitucional de Estados Unidos y su mezcla con tradiciones de carácter personalista han permitido que "el presidente en América Latina [sea] una suerte de monarca electo democráticamente, representado por el Jefe de Estado y de Gobierno, a los fines de mantener el control necesario del poder central y mantener la unión de las diferentes entidades federales ante una sola autoridad." (Instituto CEPAV, 2017)

Estos personalismos políticos han tenido consecuencias relacionadas con: i) la deliberación interna, ii) la renovación generacional y ii) el pluralismo.

Esta situación puede agravarse en los escenarios complejos de conflicto armado y los desafíos del pos-acuerdo. Así, los retos para consolidar nuevos liderazgos son mayores, ya que ser líder o lideresa de un proceso como las ZRC visibiliza a los individuos y los expone ante posibles amenazas.

4.3.3 IMPACTO DEL CONFLICTO ARMADO

Al analizar procesos organizativos en zonas de colonización y frontera agrícola, con un fuerte impacto histórico del conflicto armado, se evidencia un escenario de control territorial y social a través de la vía armada, donde, en algunos casos, la autoridad y la justicia se ha dado a través del ejercicio de la violencia, resultando en la imposición de lógicas de miedo en la sociedad civil. Esto afecta directamente a los procesos de deliberación pública y participación comunitaria.

> No hay confianza entre organizaciones para el trabajo conjunto. La gente y las organizaciones tienen temor de hablar y discutir. (Entrevista institucionalidad pública local, 2017).

> Las fracturas son evidentes en las convocatorias: no llegan todos, llegan siempre los mismos. Pero la convocatoria es baja. Hay problemas de estigmatización: sindicalismos, y asociación campesina entendidos como guerrilleros, y la gente no quiere trabajar con ellos porque esta mamada del conflicto. (Entrevista organización social local, 2017)

Adicionalmente, debido a la desconfianza entre las comunidades resultante del conflicto histórico del país (entrevista organismo internacional a nivel local, 2017), las organizaciones y las comunidades rurales fueron construyendo un alto nivel de hermetismo como mecanismo de protección humanitaria y gestión de riesgos ligados a la violencia, lo que ha limitado su capacidad de establecer vínculos o interacciones locales más diversas.

> A nivel internacional y nacional son muy evidenciados pero en lo local falta un contacto con organizaciones. (Entrevista organización social local, 2017).

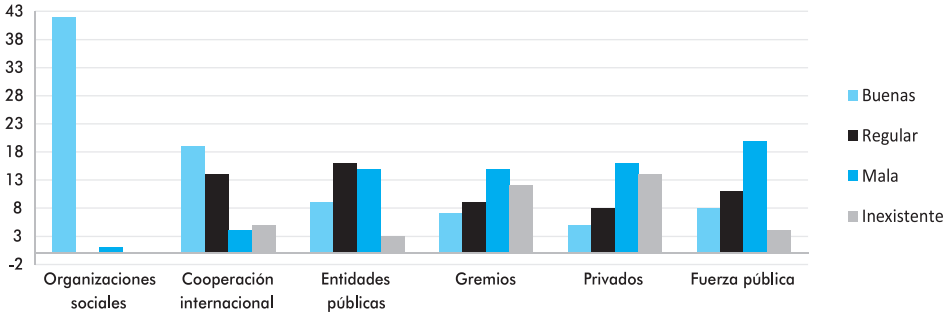
> Si bien [la organización] tiene el reconocimiento y liderazgo social en el territorio, nunca convoca o se relaciona con nosotros como institucionalidad que somos.

> De parte de las organizaciones de la ZRC uno podría decir que su mayor debilidad es la falta de comunicación entre organizaciones e institucionalidad local. (Entrevistas a institucionalidad pública local, 2017).

El Gráfico 61 permite evidenciar, a la luz de lo planteado por las organizaciones sociales locales encuestadas, la percepción que tienen sobre sus mejores relaciones con actores externos, como las agencias de cooperación internacional y organismos internacionales. Con actores locales como los gremios, el sector privado, y la institucionalidad pública, las malas relaciones son más frecuentes, y en menor medida varían lo regular y lo inexistente, Gráfico 61.

GRÁFICO 61

PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES SOBRE SU RELACIÓN CON OTROS ACTORES.

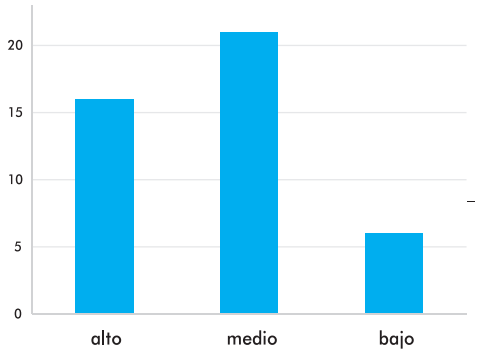


Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO 2017.

Para el caso específico de las relaciones entre organizaciones sociales, se considera que existen mayores interacciones, pero en general se percibe un nivel de apoyo medio entre ellas y que sólo de manera ocasional se convoca directamente a otras organizaciones para la consecución de objetivos, Gráficos 62 y 63.

GRÁFICO 62

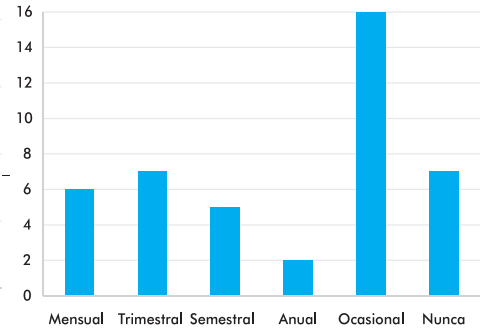
PERCEPCIÓN DEL NIVEL DE APOYO MUTUO ENTRE ORGANIZACIONES SOCIALES.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO 2017.

GRÁFICO 63

FRECUENCIA DE CONVOCATORIA A OTRAS ORGANIZACIONES PARA EN TORNO A INTERESES COMUNES.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO 2017.

El contexto actual de pos-acuerdo es una oportunidad para posicionar el asunto de la democracia interna y el pluralismo en la agenda interna de las organizaciones sociales, evidenciando desde ellas mismas la necesidad de que se posibilite la articulación de liderazgos históricos y nuevos. Con ello, se fortalece la construcción de espacios de decisión más abiertos y la reconstrucción de confianza y tejido social en los territorios de las ZRC.

4.3.4 INTERESES POLÍTICO-ELECTORALES

El pos-acuerdo también trae nuevos retos a los procesos que, de no ser gestionados estratégica y democráticamente, pueden generar dificultades políticas para las organizaciones y para las ZRC.

El ejercicio libre y abierto de la política y del derecho de elegir y ser elegido tiene en la práctica dificultades que generan tensiones entre los actores que ejercen poder en los territorios. Para las ZRC, debido principalmente al poco conocimiento y claridad de los diferentes actores frente a la figura y a los personalismos políticos, estas dificultades se reflejan en los procesos electorales en los que las organizaciones representativas de las ZRC han decidido tomar partido en el ejercicio democrático a través del apoyo electoral a un candidato o candidata. Esto ha creado tensiones con otros actores locales, en especial con los alcaldes municipales cuando fueron contendores políticos. Esto afecta directamente a la figura de ZRC en la medida en que resulta en falta de disposición política y financiera por razones políticas:

> Pero no hay que olvidarnos que esto no es política, deben enfocarse en su razón social. Se están usando estos escenarios y esas organizaciones para hacer política. Por eso está jodida toda esta vaina, la gente no entiende dónde es el lugar que tiene cada cosa. (Entrevista institucionalidad pública local, 2017).

Lo anterior se complejiza en la medida en que la implementación de los Acuerdos de La Habana, específicamente en el punto 2.3.6 sobre la "promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono", se busca garantizar una mejor integración de zonas "especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional" y una mayor "inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales". Igualmente, "como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara, de manera temporal y por 2 períodos electorales" (Mesa de conversaciones de La Habana, 2016)[63].

El Acto Legislativo 17 de 2017 que define las características de las personas elegibles a dichas Circunscripciones, convierte a gran parte de los habitantes de las ZRC y de los integrantes, líderes y lideresas de las organizaciones representativas de ésta, en potenciales candidatos. Por esa razón, varias organizaciones han manifestado su interés en acceder, mediante este mecanismo, a espacios de poder que permitan consolidar la figura a nivel nacional. Otros actores locales han señalado su inconformidad al respecto, al considerar que:

63 Los candidatos y candidatas de estas circunscripciones deben: i) habitar en estos territorios los tres años anteriores a la fecha de votación o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno que haya nacido o habitado en el territorio al menos tres años consecutivos en cualquier época y ii) ser inscritos por organizaciones de víctimas, grupos significativos de ciudadanos, campesinos, organizaciones sociales, incluyendo las de mujeres (Acto Legislativo 17/17, Congreso de la República, 2017).

> La participación activa en política por parte de la ZRC en el marco de los Acuerdos puede dejar en un sinsabor frente a la libre competencia política en espacios como las circunscripciones especiales de paz. (Entrevista organizaciones sociales locales, 2017)

Los desafíos que subyacen a esto residen en que: i) las comunidades y los demás actores políticos locales y regionales comprendan que su participación en los procesos electorales se enmarca en el derecho fundamental "a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (Artículo 40, Constitución Política Nacional, 1991) y que hace parte de un mecanismo de equidad y apertura en el ejercicio del poder al interior de los Acuerdos de La Habana; ii) que las organizaciones representativas de las ZRC logren diseñar y socializar abiertamente rutas de acción frente a los objetivos misionales de la figura, y con ello establecer reglas del juego claras en los ámbitos de intervención, y iii) que todos los actores políticos del territorio comprendan que el alcance de la figura de ZRC va más allá de las acciones políticas de algunos de los integrantes de las organizaciones representativas o de las organizaciones mismas. Para esto se requiere que se construyan mecanismos de apertura política suficientemente amplios al interior de la ZRC, para que diferentes posturas políticas puedan sentirse representadas. Lo anterior, en el marco del compromiso de los Acuerdos de La Habana según el cual "el Gobierno Nacional pondrá en marcha procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, en especial de las organizaciones de víctimas de cara a su participación en la circunscripción." (Mesa de conversaciones de La Habana, 2016, pág. 54).

4.3.5 DIFERENCIAS IDEOLÓGICAS Y FRAGMENTACIONES ORGANIZATIVAS

Debido a la naturaleza misma de las organizaciones en las ZRC, y en general en los territorios de colonización y de frontera agrícola, así como de los intereses que ahí confluyen, se evidencia un alto nivel de polarización política e ideológica en torno a la figura tanto a nivel nacional como local. Esto ha incidido en la poca voluntad política para la consolidación de la figura, y ha debilitado el potencial de articulación entre procesos organizativos diversos a nivel nacional y local.

Lo anterior se refleja en dos ámbitos: i) las diferencias ideológicas existentes entre las organizaciones sociales y la institucionalidad pública y ii) las existentes entre diferentes organizaciones sociales.

La primera diferencia, como ya dijimos, ha sido abordada más ampliamente en el apartado de voluntad política, sin embargo es importante señalar que existe una percepción extendida y explícita sobre las diferencias ideológicas entre las administraciones públicas locales y los procesos organizativos. Estas diferencias que han condicionado las relaciones entre ellos y las posibilidades de articulación:

> La ZRC puede ser buena, pero ha habido un problema de liderazgo: los líderes son muy tirados a la izquierda.
>
> …y la gente debe ser más de centro y los que llegan a alcaldía son de derecha y entonces no han aprendido a diferenciar cosas.

> Estamos ante un contexto de polarización política entre izquierda y derecha y eso ha complejizado mucho el proceso. (Entrevistas instituciones públicas locales, 2017).

La segunda diferencia involucra a las organizaciones sociales, tanto las organizaciones representativas de las ZRC como otro tipo de organizaciones implicadas, que en las entrevistas reconocen la influencia de los postulados ideológicos en las dificultades de articulación de los procesos. A nivel local, se percibe una diferenciación ideológica más centrada en diferencias partidarias o de tendencias políticas entre la derecha y la izquierda, mientras a nivel nacional se percibe más entre facciones políticas de izquierda.

Más allá del tipo de tendencia ideológica que caracteriza a cada actor social, lo importante para las ZRC es que estas diferencias no han logrado ser gestionadas de manera estratégica por las organizaciones representativas. Por ejemplo, en el trabajo de campo se identificaron organizaciones locales dispuestas a trabajar de manera articulada por las coincidencias geográficas estratégicas, pero que perciben una insuficiencia de canales de comunicación y de concertación:

> La figura de ZRC no nos limita ni nos afecta negativamente, por el contrario es una forma de potenciar nuestro trabajo, pero [la organización representativa de la ZRC] es una organización que ha sido muy cerrada (…) A diferencia de los grandes ganaderos nosotros si vemos posibilidades en la figura (…) nos gustaría articularnos a proyectos que ahí se desarrollan, pero ellos no se articulan a procesos, sólo quieren liderar ellos los procesos porque todo lo demás les parece neoliberal. (Entrevista organización social local, 2017).

Por otro lado, se identificaron ejemplos que revelan que, a pesar de tener coincidencias generales de tipo programático, no han logrado establecer rutas de articulación claras para el trabajo territorial:

> Nos identificamos en que hay que defender el territorio, en el reconocimiento político del campesinado y con ello de sus territorialidades. ¿En qué no nos encontramos? En el nombre y en los métodos […] Muchos problemas residen a veces en que somos sectarios y radicales y el pueblito está en el medio. Hay celos de poder: si esta propuesta no la creé yo entonces no le trabajo, que la haga el otro solo. (Entrevista Coordinador Nacional Agrario, 2017).

Dichas dificultades no se constituyen en situaciones acríticas por parte de las organizaciones sociales representativas de las ZRC, por el contrario pueden evidenciarse procesos de reflexión elaborados al respecto por parte de su dirigencia:

> Hay fragmentaciones internas y distancias con otras organizaciones debido a asuntos eminentemente ideológicos, frente a lo que aún no hay un escenario de negociación, pero frente a los que creemos que por lo menos debemos diseñar mecanismos que no nos pongan en disputa ante la institucionalidad o ante las organizaciones locales mismas. (Entrevista a ANZORC, 2017).

Incluso, han identificado casos donde las diferencias afectan directamente a las organizaciones representativas en sus dinámicas internas, señalando que:

> Uno de los mayores obstáculos a nuestro trabajo ha sido las fragmentaciones al inte-

> rior de la organización por posturas ideológicas asumidas en algunos momentos, sin tener en cuenta la diversidad al interior de las asociaciones miembros –como en el caso de Arenal-Morales- así como divisiones por posturas ideológicas en general –como lo que pasa en Perijá y Arauca. (Entrevista Coordinador Nacional Agrario, 2017).

Así mismo, se evidencia la necesidad de construir rutas de concertación y articulación, muchas de las cuales pasan por la discusión de la dirigencia de las organizaciones a nivel nacional, y requieren una directriz sobre los posibles acuerdos nacionales hacia las bases en lo local:

> Es fundamental empezar a ponernos de acuerdo entre nosotros, porque somos referentes para otros actores. Que empecemos a plantearle a la base la posibilidad de trabajar juntos. Que la gente puede abrirse a la posibilidad y uno ya empezar a sustentarla (…) porque nos han dicho 'es que ustedes allá se abrazan pero acá en el territorio la gente está en disputa, entonces vengan y dan direccionamiento para que se articule la dirigencia nacional de la dirigencia territorial'. Hay división y los acuerdos nacionales no están bajando a la base. (Entrevista organizaciones sociales nacionales, 2017).

4.3.6 POBLACIONES DIFERENCIALES: INCLUSIÓN Y ACCESO

Finalmente, en términos de democracia interna y pluralismo al interior de las organizaciones sociales implicadas en las ZRC o representativas de los intereses de los colonos y campesinos, surge del trabajo de campo el tema de la inclusión de poblaciones diferenciales y de sus demandas al interior de las organizaciones y de sus planteamientos programáticos en particular relacionados con la participación activa de mujeres y de los jóvenes en los procesos. Este tema también es abordado en el apartado productivo-ambiental respecto a la participación inclusiva en proyectos productivos y la generación de oportunidades mediante la diversificación de las economías campesinas.

Como se analiza en el capítulo de experiencias significativas, las organizaciones sociales han venido desarrollando estrategias para la inclusión de procesos organizativos diferenciales a través de la construcción y fortalecimiento de tejidos y redes solidarias entre colectivos de mujeres y jóvenes[64]. Con ello han aportado al fortalecimiento organizativo con valores profundamente democráticos como la equidad y la justicia.

Así, se contribuye a la implementación de las DVGT en cuanto a que...

> ...el reconocimiento de que la igualdad entre los individuos puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre los individuos y la adopción de medidas positivas, incluido el empoderamiento, con fin de fomentar derechos equitativos [en torno a los asuntos agrarios] para todos, mujeres y hombres, jóvenes y personas vulnerables y tradicionalmente marginadas, dentro del contexto nacional. (FAO; CFS, 2012, pág. 5).

Sin embargo, es posible evidenciar algunos desafíos para las organizaciones de las ZRC en términos de inclusión diferencial:

64 Por ejemplo, los dos Encuentros Nacionales de Mujeres de ZRC y los pre-encuentros regionales y la construcción de la Agenda programática de las mujeres de ZRC (ver documentos complementarios).

- Los y las integrantes de las organizaciones y la comunidad de base de las ZRC aún no perciben a estos grupos poblacionales como actores relevantes para la consolidación de la figura.
- En los espacios de deliberación local y veredal a los que se tuvo acceso, la participación de las mujeres y jóvenes fue considerablemente menor. En el caso de las mujeres, fue posible evidenciar que mientras se desarrollaron los talleres previstos para la presente evaluación, no hubo una participación paritaria de éstas, en algunos casos por estar encargadas de labores propias de los roles tradicionales de género como la preparación de alimentos y el cuidado de los niños y niñas de la zona.
- Si bien se evidencian avances en el posicionamiento de mujeres como parte de los órganos directivos de las organizaciones representativas de las ZRC, esta participación no puede considerarse como paritaria. No obstante, el promedio de hombres y mujeres que hacen parte de órganos directivos desde hace menos de dos años es más equitativo en comparación con los que hacen parte de estos órganos desde hace más de dos años. Igualmente, en los últimos dos años existe una leve disminución de la representación de integrantes de comunidades étnicas en los órganos directivos, con excepción de las mujeres afrodescendientes.

Estas dificultades no son exclusivas de las organizaciones sociales de las ZRC, por el contrario, se trata de una problemática mayor de violencia social estructural en la conformación de sociedades de tipo patriarcal. En el mundo rural se requiere de procesos de reflexión que tengan en cuenta sus lógicas y valoraciones particulares. Para ello, la institucionalidad pública debe adoptar un papel activo, tomando "medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, *[y contribuyendo con ello a]* asegurar que las mujeres y las niñas tienen los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques" (FAO; CFS, 2012).

4.3.7 GESTIÓN Y CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS EN TÉRMINOS DE RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

En términos de lo organizativo, gran parte de los desafíos políticos planteados hasta aquí son recurrentemente justificados en las entrevistas mediante el argumento de las dificultades técnicas (administrativas y logísticas) al interior de las organizaciones sociales. Estas dificultades requieren un fortalecimiento de la política de ZRC en el país, ya que las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos y colonos han venido transformado sus acciones, transitando desde el ámbito meramente político hacía el de la gestión de recursos para la provisión de bienes y servicios y el acompañamiento y asesoría técnica en dimensiones como la productiva y ambiental en sus territorios.

A partir de las entrevistas y encuestas realizadas en el trabajo de campo, se evidencian cinco ámbitos relevantes que se tratan en este apartado.

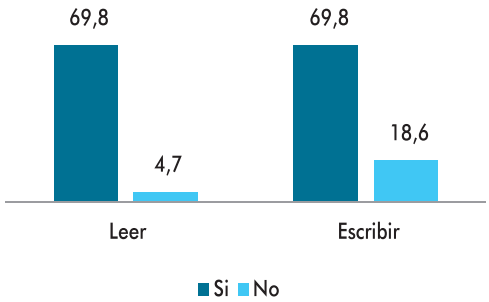
a. Recursos humanos: formación y personal

La formación de los integrantes de las organizaciones y de sus directivos puede considerarse un obstáculo organizativo para el funcionamiento de las ZRC, ya que del total de organizaciones encuestadas (43), el 18,6% manifestó que sus directivos no saben escribir, y 4,7% que no saben leer. Esto puede interferir en el acceso de estos directivos a información clave u obstaculizar su acceso a proyectos determinantes para la organización. Al respecto, el apartado productivo-ambiental analiza algunos retos de la generación de conocimientos locales e innovaciones propias como formas de diseñar soluciones agroecológicas a las problemáticas de los sistemas de producción. En ese sentido, la formación puede ser adaptada localmente mediante esquemas propios o "informales" complementarios a los formales, Gráfico 64.

Del total de directivos (350) de las organizaciones encuestadas, 6.6% no tiene escolaridad y el 62% tiene un único nivel de escolaridad primaria. Sin embargo, esta situación puede mejorar, especialmente si se considera que un 33% de los dirigentes encuestados cuenta con nivel secundario y técnico universitario (la mayoría en el Valle del río Cimitarra y en Arenal-Morales).

GRÁFICO 64

ALFABETISMO DE LOS DIRECTIVOS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE ZRC.



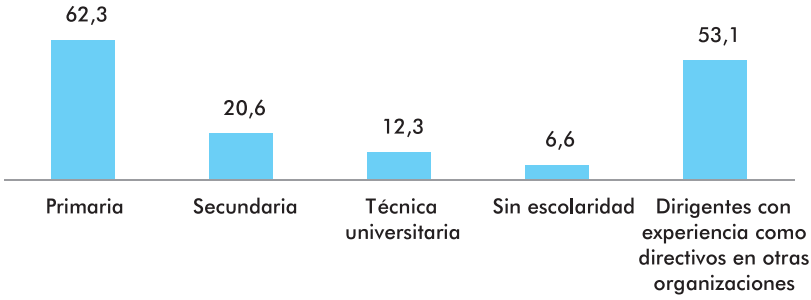
Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

Igualmente, a pesar de lo anterior, la experiencia previa de los miembros de los órganos directivos es una ventaja importante: 53% afirma contar con experiencia como directivo de otras organizaciones. Esto contribuye al fortalecimiento de las organizaciones y a sus capacidades, Gráfico 65.

Por su parte, del total de miembros (3000) de las organizaciones encuestadas, un 35% cuenta con formación primaria, 11% con formación secundaria y un 1,6% tiene formación técnica o universitaria, Gráfico 66.

GRÁFICO 65

FORMACIÓN Y EXPERIENCIA DE LOS DIRIGENTES.



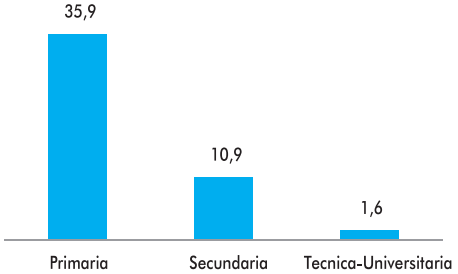
Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

Estos retos en términos de formación podrían atenderse mediante personal externo capacitado para el desempeño de funciones especializadas al interior de las organizaciones. Sin embargo, como veremos más adelante, la falta de recursos financieros ha hecho que sólo un 16% del total de organizaciones manifieste tener algún tipo de personal contratado para estos fines, Gráfico 67.

A pesar de que las organizaciones locales realizan esfuerzos para enriquecer su capital humano a través de la formación técnica y profesional, en especial de los jóvenes, se ha evidenciado un desincentivo a estos esfuerzos debido a las dificultades para la vinculación laboral de estos profesionales. En este sentido, las entidades públicas y el sector privado pueden jugar un papel clave, así como los organismos de cooperación internacional que, en el marco de sus proyectos y programas dentro delas ZRC, pueden vincular profesionales locales.

GRÁFICO 66

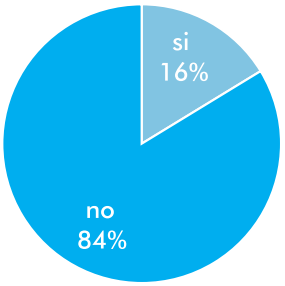
NIVEL DE FORMACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

GRÁFICO 67

CONTRATACIÓN DE PERSONAS PARA DESEMPEÑAR CARGOS EN LA ORGANIZACIÓN.



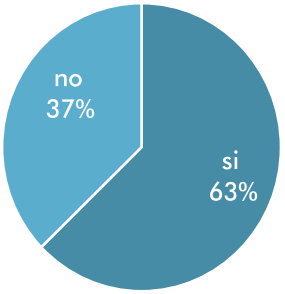
Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

b. Recursos físicos

En relación a las posibilidades logísticas, la información recolectada evidencia tres aspectos clave para las organizaciones en las ZRC: los espacios físicos de encuentro, las posibilidades de transporte y movilización y los medios de comunicación. En cuanto al primero, un porcentaje significativo (37%) de las organizaciones sociales señala no contar con espacios de reunión y encuentro, lo que incide en sus posibilidades de formación y deliberación, Gráfico 68.

GRÁFICO 68

DISPONIBILIDAD DE ESPACIOS FÍSICOS DE REUNIÓN Y DELIBERACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

Por otro lado, el transporte y la movilidad de la comunidad y de líderes sociales es un asunto determinante para sus iniciativas y para el alcance de sus objetivos.

Debido a las dificultades financieras, que se analizan más adelante en este apartado, la articulación y la cooperación con las empresas transportadoras locales ha sido fundamental.

Finalmente, en relación a los medios de comunicación, las organizaciones encuestadas recurren principalmente a medios tradicionales como el 'voz a voz' y la cartelera en espacios públicos. También se utilizan nuevos medios como el teléfono móvil. Existe un mayor énfasis en las comunicaciones internas que en las comunicaciones externas (del nivel municipal, regional, nacional e internacional), lo cual es pertinente al nivel de acción de las organizaciones locales, pero puede contribuir al hermetismo al que nos referimos con anterioridad. El fortalecimiento de otros medios de comunicación, como las redes sociales, puede ser importante para mitigar este riesgo, así como la innovación en estrategias mediante medios arraigados en lo rural, como la radio, Gráfico 69.

GRÁFICO 69

UTILIZACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN POR LAS ORGANIZACIONES.

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

c. Recursos financieros y patrimonio

Como se ha mencionado anteriormente, uno los obstáculos para la materialización de la figura de ZRC es la disposición de fuentes ciertas de financiación. Esto está relacionado con la posibilidad de ejecutar los PDS pero también con las condiciones de posibilidad de las organizaciones sociales en los territorios.

Las organizaciones sociales encuestadas financian sus acciones principalmente a través de recursos propios, provenientes esencialmente de aportes solidarios de la comunidad y de los asociados. Sin embargo, se destaca la recurrente mención a los recursos provenientes de diferentes organismos internacionales, que han posibilitado el fortalecimiento de los procesos y de las dinámicas comunitarias (Entrevista organización social local, 2017).

Los montos con los que cuenta la organización para financiar aspectos logísticos básicos como transporte y refrigerio, no superan en su mayoría los quinientos mil pesos ($500.000) Gráficos 70 y 71.

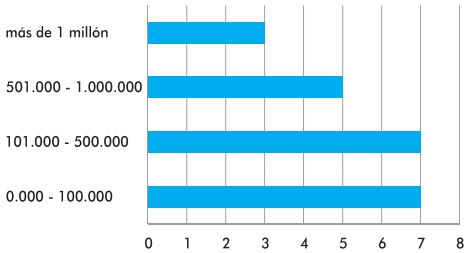
GRÁFICO 70

PRINCIPALES FUENTES DE RECURSOS FINANCIEROS DE LAS ORGANIZACIONES.

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

GRÁFICO 71

MONTOS DE CAJA MENOR DE LAS ORGANIZACIONES ENCUESTADAS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

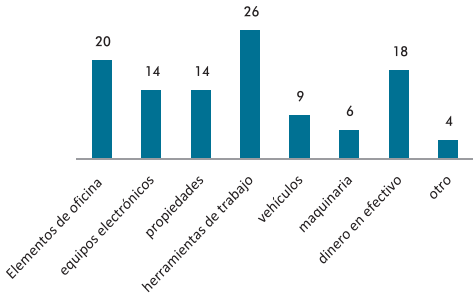
Adicionalmente, las organizaciones cuentan entre su patrimonio con herramientas de trabajo que utilizan principalmente en arreglos de vías y trabajos agropecuarios, y los elementos de oficina como computadores, mesas y sillas. Al indagar por el principal capital de trabajo con el que cuentan las organizaciones, surge la mano de obra de sus integrantes como elemento central. Este aspecto se trata también en el apartado productivo-ambiental, evidenciando las soluciones locales mediante trabajos colectivos para la infraestructura productiva y de transporte en las ZRC, Gráficos 72 y 73.

d. Ejecución de recursos

A pesar de las dificultades financieras generales, a partir del PPZRC las capacidades de administración y ejecución de las organizaciones sociales de las ZRC se han dinamizado, por lo que han podido posicionarse como interlocutoras para la intervención de actores externos y le implementación de proyectos desde los diferentes niveles territoriales. En este sentido, del total de organizaciones locales encuestadas, el 42% señala haber gestionado proyectos en los últimos dos años, en su mayoría finalizados o en ejecución, y en sólo dos casos se trata de proyectos paralizados, Gráficos 74 y 75.

GRÁFICO 72

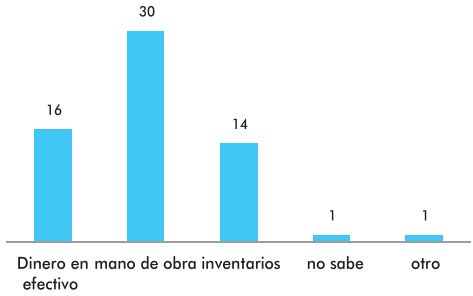
PATRIMONIO DE LAS ORGANIZACIONES.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

GRÁFICO 73

CAPITAL DE TRABAJO DE LAS ORGANIZACIONES.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

Además de la ejecución de proyectos, las organizaciones realizan actividades de veeduría y de administración de recursos, Gráfico 76.

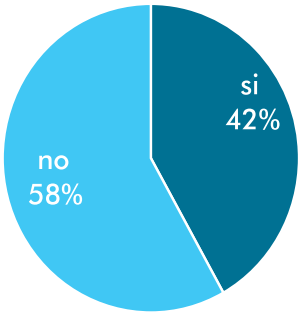
Al igual que sucede con las fuentes de financiación, las organizaciones sociales realizan proyectos conjuntos principalmente con organismos internacionales de cooperación. Esta es una fuente importante de apoyo a las iniciativas locales, sin embargo, como se verá en el apartado productivo-ambiental, requiere de una articulación en torno a objetivos de largo plazo como los trazados en los PDS, Gráfico 77.

e. Planeación y seguimiento.

Finalmente, en términos de planeación y seguimiento a las acciones realizadas por las organizaciones implicadas en las ZRC, aunque existen prácticas de monitoreo periódico de la gestión realizada por ellas, no necesariamente se efectúa de manera articulada con las metas de los PDS. Esto genera un riesgo de replicar una multiplicidad fragmentada de esfuerzos para la consecución de objetivos comunes, y aumenta la desarticulación estratégica y política de las ZRC. Esto se analiza en detalle en el apartado productivo-ambiental, considerándolo un reto en la construcción de un enfoque agroecológico y de economías diversas en los territorios, Gráficos 78 y 79.

GRÁFICO 74

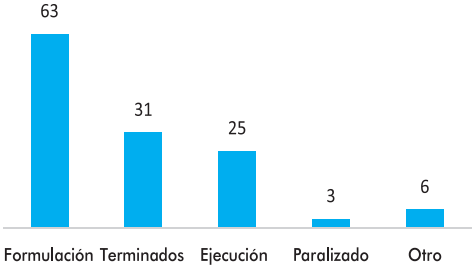
¿LA ORGANIZACIÓN HA EJECUTADO PROYECTOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS?



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

GRÁFICO 75

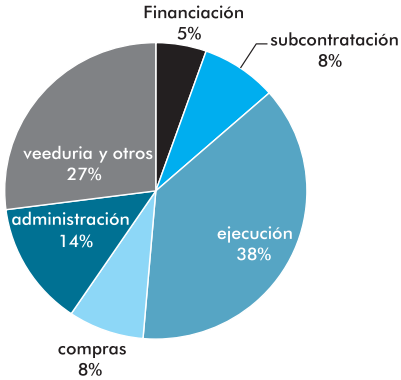
ESTADO DE PROYECTOS EJECUTADOS EN LOS ÚLTIMOS DOS AÑOS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

GRÁFICO 76

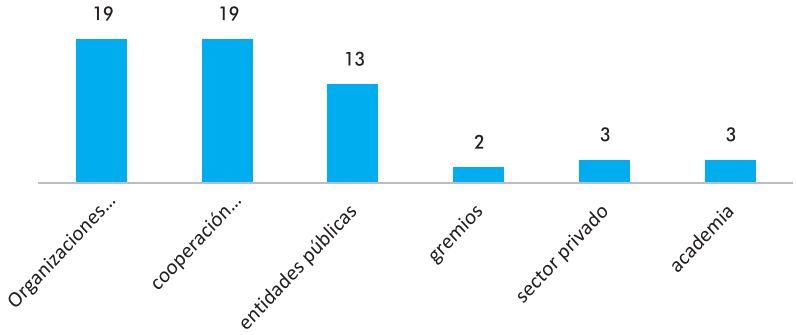
PRINCIPALES TIPOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES EN CONVENIOS O PROYECTOS EN LOS ÚLTIMOS DOS AÑOS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

GRÁFICO 77

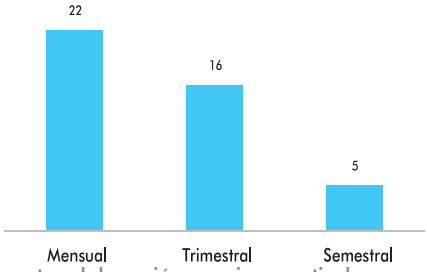
PRINCIPALES ACTORES CON LOS QUE LAS ORGANIZACIONES REALIZAN PROYECTOS CONJUNTOS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

GRÁFICO 78

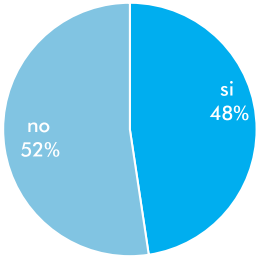
FRECUENCIA DE PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN ORGANIZATIVA.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

GRÁFICO 79

FRECUENCIA DE PROCESOS DE SEGUIMIENTO A LOS PDS.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO. FAO, 2017.

Respecto a las dificultades de gestión y de administración de las organizaciones hasta aquí analizadas, existe una corresponsabilidad de los diferentes actores en su fortalecimiento. Tal como lo destacan las DVGT, los Estados deberían asegurar "que los organismos competentes responsables de la tierra, la pesca y los bosques estén dotados de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo" (FAO; CFS, 2012, pág. 14), y que, en el caso de que otros actores, como las organizaciones sociales, tengan responsabilidades relacionadas con la gobernanza de la tenencia, "se debería proporcionar a los interesados capacitación y otros tipos de apoyo para el ejercicio de sus responsabilidades" (FAO; CFS, 2012, pág. 14).

4.4 SÍNTESIS DEL ANÁLISIS DE RETOS INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVOS

Como se presentó en el marco conceptual y metodológico, la gobernanza en las ZRC no se evalúa desde preceptos morales que señalan su *buen* o *mal* funcionamiento. Por el contrario, aquí se evidencian aspectos que pueden favorecer la generación de redes e interacciones socio-territoriales para el

diseño participativo de las políticas públicas. Con ello, se facilitan procesos de descentralización efectiva en asuntos relacionados con los usos de los recursos del territorio.

En este sentido, se evidencian algunos retos en los diferentes niveles de análisis y niveles territoriales, tales como:

En lo Macro (contexto político):

- Impactos de los procesos históricos del conflicto armado en términos de la presencia diferenciada del Estado en los territorios de ZRC: los retos de acción integral y las necesidades de superación de enfoques de estigmatización y desconocimiento de las dinámicas organizativas campesinas.

En lo Meso (interacciones y relaciones):

- Necesidad de acciones integrales articuladas intersectorial e interinstitucionalmente, así como con las organizaciones sociales, en un marco de gestión pública responsable y de la configuración de una voluntad política real para la consolidación de la figura de ZRC.
- Desafíos organizativos en torno a la construcción de capacidades políticas y, en particular, estrategias de inclusión dentro de los mecanismos de deliberación y toma de decisiones para un fortalecimiento de la democracia interna. Incluyendo allí el desarrollo de enfoques inclusivos para poblaciones diferenciales, en especial jóvenes y mujeres.
- Gestión de los diversos intereses político-electorales, apertura frente a las diferencias ideológicas y superación de fragmentaciones entre iniciativas de distintas organizaciones e instituciones.

En lo Micro (interno):

- Para las instituciones: necesidad de establecer metas, responsabilidades y fuentes ciertas de financiamiento a los PDS.
- Para las organizaciones: necesidad de fortalecimiento de la capacidad de gestión en términos administrativos, de recursos humanos y financieros.

Se han identificado retos que están relacionados tanto con i) aspectos propios de las subjetividades individuales y políticas, ii) como aspectos internos de las organizaciones e instituciones y iii) aspectos políticos relacionados con las interacciones y el contexto político en el cual estas se desarrollan.

Así mismo, se han evidenciado acumulados históricos que son puntos de partida potenciales para la generación de condiciones reales de posibilidad para las ZRC en el país. Instituciones y organizaciones sociales que se han venido fortaleciendo internamente (técnica y administrativamente) pero aún enfrentan graves problemas en aspectos financieros y de subjetividades políticas. Estas condiciones internas han influido en aspectos externos o políticos de las instituciones y organizaciones analizadas, ya que si bien pueden evidenciarse avances en la construcción y reconstrucción de relaciones entre actores históricamente

distantes y en conflicto, es esta dimensión de análisis la que presenta mayores desafíos para la política de ZRC.

Por tanto, se requiere avanzar en la construcción democrática de un marco de pensamiento y un escenario de interacción que permita a esta sociedad – reconociendo las necesidades diferenciales de los actores que la constituyen – en el marco del escenario de pos-acuerdo, disponer de reglas comunes. A partir de éstas, se pueden configurar modelos propios y prácticas deseables y situadas sobre el territorio para avanzar hacia escenarios de gobernanza responsable en las ZRC (FAO; CFS, 2012; Launay, 2005).

4.5 RETOS EN EL CRITERIO JURÍDICO Y NORMATIVO

"La figura se ha logrado mantener porque está en la ley y porque ha sido defendida en procesos de paz. Ningún gobierno se ha atrevido a romper la ley 160. Sin embargo, la ley existe pero no se aplica para nada".

Entrevista a institucionalidad pública nacional, 2017

Este apartado presenta la evaluación de los aspectos normativos, incluyendo un análisis de la aplicación de la normatividad en el marco de la Ley 160 de 1994, así como diferentes propuestas de ajustes que se requieren para hacer más efectiva y consolidar la figura de ZRC en un contexto de implementación de los Acuerdos de Paz y de las reflexiones sobre el rol de las Zonas de Reserva Campesina como herramienta de ordenamiento social y ambiental de la propiedad.

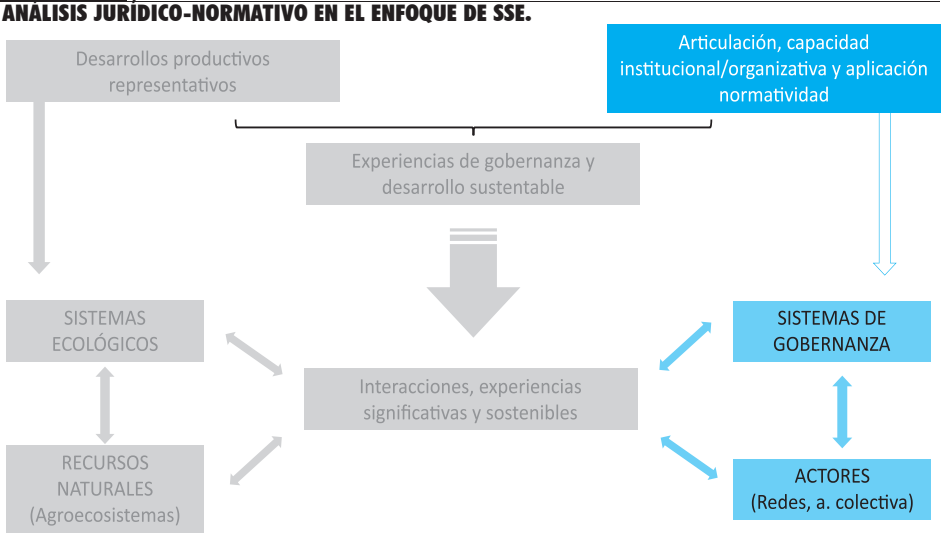
Los resultados del análisis jurídico-normativo corresponden al estudio de las interacciones entre sistemas de gobernanza y actores, en particular lo relacionado con las normas formales que rigen sus acciones individuales y colectivas. Nos ubicamos por tanto en la sección del esquema de SSE que se presenta en color en la Figura 20.

Las consideraciones que aquí se presentan tienen relación transversal con los análisis del apartado institucional y organizativo y los que se realizan en los apartados productivo-ambientales y de conflictos socioambientales más adelante. Igualmente, como se verá a continuación, dan cuenta de una relación estrecha con la implementación de las DVGT en Colombia[65]. De manera general:

> Los Estados deberían crear y mantener unos marcos de políticas, jurídicos y organizativos, que promuevan la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Dichos marcos dependen y se asientan en las reformas más amplias que se lleven a cabo en el sistema jurídico, el servicio público y las autoridades judiciales. (FAO; CFS, 2012, pág. 7).

65 En particular en su Parte 2: marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia (apartado 5), Parte 3: reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia en particular los numerales, Parte 4: Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia, y Parte 5: Administración de la tenencia (FAO; CFS, 2012).

FIGURA 20
ANÁLISIS JURÍDICO-NORMATIVO EN EL ENFOQUE DE SSE.



Fuente: elaboración propia, FAO 2017

Así mismo, las DVGT abogan por políticas y marcos jurídicos que se ajusten a las obligaciones existentes respecto al derecho nacional e internacional, considerando "los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos" aplicables (FAO; CFS, 2012, pág. 7).

4.5.1 APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD: ANÁLISIS DE MARCO JURÍDICO

De acuerdo con las DVGT:

> Los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los derechos legítimos de tenencia, en particular los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia. (FAO; CFS, 2012, pág. 8).

En ese sentido, las medidas relacionadas con la Ley 160 de 1994 y las normas para la implementación de la Reforma Rural Integral, representan marcos jurídicos fundamentales para la gobernanza responsable por medio de la figura de ZRC.

El Objeto de la Ley 160 de 1994, expuesto en el Capítulo I y el artículo 1º en nueve fines que enumera, se encuentra vigente aún después de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 "por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras".

Al respecto, las DVGT afirman que: "Cuando proceda, los Estados podrán estudiar la creación de bancos de tierras en el ámbito de los programas de

concentración parcelaria, con el fin de la adquisición y tenencia temporal de parcelas hasta su adjudicación a los beneficiarios" (FAO; CFS, 2012, pág. 24).

La Ley 160, en el artículo 80, establece que son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA (hoy Consejo Directivo de la ANT) teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indican las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares (UAF), y el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad.

En el mismo artículo se dispone que "...para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las Zonas de Reserva Campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el capítulo VI de esta ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos.

Esta disposición legal, que puede limitar el tamaño de la propiedad privada en las ZRC, no se cumple debido a la falta de decisión política y a que el INCORA y el INCODER (hoy ANT), junto con la Superintendencia de Notariado y Registro, no establecieron en su momento mecanismos para el cumplimiento de la norma, ni adelantaron acciones para regular de manera efectiva estas áreas.

En ese tema, la misma Ley estipula que el Instituto (hoy ANT) procederá a adquirir, mediante negociación directa, según los artículos 31 y 32 del capítulo VI de la Ley 160, o por expropiación (artículo 33), las superficies que excedan los límites permitidos.

En la Tabla 9 se exponen los objetivos de la Ley 160 de 1994 en contraste con los de las ZRC.

TABLA 9

OBJETO Y OBJETIVOS DE LAS ZRC Y DE LA LEY 160 DE 1994.

Objeto y fines de la Ley 160 de 1994	Objeto y Objetivos ZRC
Promover y consolidar la paz a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina	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.
Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos	Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.
Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.	Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.

Objeto y fines de la Ley 160 de 1994	Objeto y Objetivos ZRC
Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.	Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.	Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.
Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.	Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas. Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.	Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política. 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.
Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.	Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.	Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 160 de 1994.

Así también, el artículo 10 del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA, consagró que los procesos de adquisición de tierras en áreas de ZRC deberán estar encaminados a prevenir la concentración inequitativa de la propiedad rural y su fraccionamiento antieconómico, procurando la equitativa redistribución entre los beneficiarios de titulación en las mencionadas áreas. El capítulo VI de negociación directa y el capítulo VII sobre expropiación no fueron

derogados por el Decreto 902 de 2017, por lo que aún están vigentes. Cabe mencionar que la adquisición directa de tierras está establecida en el Decreto 2363 de 2015 artículo 4, Funciones de la ANT, inciso 10.

Aunque, en el año 2015, el INCODER se comprometió con la Contraloría General de la República a generar un plan de mejoramiento, en atención a un hallazgo administrativo, para gestionar e implementar un código registral para su respectiva anotación en los Folios de Matrícula Inmobiliaria de los predios que integran las ZRC constituidas, todavía no se ha dado cumplimiento al mismo. Lo anterior, conforme a la legislación y reglamentación vigente y a los requisitos de la Superintendencia de Notariado y Registro, con fin de que las anotaciones en los Folios de ZRC sea de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades.

La aplicación real del Artículo N° 79 de la Ley 160 de 1994, en los procesos de colonización, especialmente en las ZRC del Guaviare, Valle del Rio Cimitarra, Pato Balsillas y Perla Amazónica, resultaba trascendental para que las acciones del INCORA y del INCODER se adelantaran. Éstas estaban sujetas a las políticas que formularan, conjuntamente, los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, y a las disposiciones relacionadas con los recursos naturales renovables, para que se cumplieran los propósitos fundamentales de: regulación, limitación, ocupación y ordenamiento de la propiedad rural: eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras; fomentar la pequeña propiedad campesina; y prevenir, con el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario.

Igualmente, el mismo artículo dispone que en las zonas de colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación, y se deberán establecer los límites superficiarios de las que pertenezcan al dominio privado, según las políticas, objetivos y criterios orientadores de la Ley, con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos, a través de los mecanismos establecidos en el Capítulo II de la ley (Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino).

Al respecto, las DVGT abogan por que los Estados desarrollen y difundan políticas sobre la utilización y el control de la tierra, las pesquerías y los bosques "que retiene el sector público", desarrollando políticas que promuevan una distribución equitativas de los beneficios procedentes de la tierra de propiedad estatal (FAO; CFS, 2012, pág. 13).

El diagnóstico del INCODER en agosto 2010 y la Auditoría Integral 1996-2014 de la Contraloría General de la República sobre ZRC y ZDE, ratifican el

incumplimiento en la aplicación de esta norma (artículo 79) que se pretende derogar en el Proyecto de modificación de la Ley 160 y del Decreto Ley 902 de 2017 del Gobierno Nacional publicado en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con fecha 17 de octubre de 2017, según el Artículo 47 (Vigencias y Derogatorias)[66], *con grandes repercusiones en el soporte legal y en los principios y criterios orientadores de las ZRC.*

En la Tabla 10 se exponen algunos desafíos y falencias de la figura de ZRC en el país, desde el punto de vista jurídico-normativo, institucional, político, económico y social.

TABLA 10

DESAFÍOS Y FALENCIAS DE LA FIGURA DE ZRC.

Jurídico-normativo	Institucional	Político	Económico	Social
Incumplimiento priorización legal otorgamiento incentivos públicos al campesinado. Falta de seguimiento y evaluación a cumplimiento de requisitos ambientales y límites superficiales, de ocupación y explotación de predios. Incumplimiento de compromisos de Ministerios de Desarrollo Rural y de Ambiente. Incumplimiento general a Resoluciones de conformación de las ZRC.	Falta de ejecución y articulación en los planes y políticas de desarrollo rural Débil articulación y coordinación entidades territoriales, esquemas de ordenamiento territorial. Precario funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Desarrollo Rural y Ambiental. Incumplimiento institucional en adecuación del uso eficiente del suelo y ordenamiento social y ambiental territorial (por ejemplo reconversión productiva).	Falta de voluntad y discontinuidad procesos iniciales ZRC. Persecución y estigmatización de la figura y los líderes sociales. Persistencia del conflicto armado. Desarticulación de la institucionalidad y las organizaciones campesinas. Falta de divulgación y promoción de información social, educativa y científica sobre las ZRC.	Insuficiencia y precariedad en el financiamiento por parte del Estado. Precariedad en los resultados económicos y en el financiamiento a PDS. Ausencia de políticas para la no-afectación de las actividades económicas de gran impacto, tales como proyectos minero-energéticos, infraestructura y agroindustria) a los territorios y PDS.	Falencias en capacidad de ejecución, a pesar de logros en algunos casos en PPZRC. Insuficiencia en capacidad de movilización de recursos de inversión en ZRC. Conflictos económicos, sociales y ambientales persistentes en ZRC. Desarticulaciones en procesos organizativos.

Fuente: elaboración propia con base en Fajardo D., 2014; Méndez Y., Zona de Reserva Campesina, un instrumento de la política de tierras en clave de reforma agraria, 2011.

66 La presente ley rige a partir del momento de su promulgación en el diario oficial y deroga los artículos 12, 16, 39, 40, 42, inciso 2 del art 47, los artículos 59, 60, 61, el inciso 5 del artículo 65, 67, el inciso 3 del artículo 69, el inciso 4 del artículo 72, 78, **79,** y el numeral 2 del artículo 92 de la Ley 160 de 1994.

Según el artículo 80 de la Ley 160, en las ZRC la acción del Estado tendrá en cuenta:

1. Los principios orientadores del artículo 79 y los de extensiones mínimas y máximas en UAF, el número de estas que podrá darse o tenerse en propiedad privada y los requisitos, condiciones y obligaciones de los ocupantes de los terrenos,
2. Reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial,
3. Efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos,
4. Participación de los campesinos en las instancias de planificación y decisión regionales,
5. Las modalidades de producción.

Estos aspectos sobre la acción del Estado, se intentan desarrollar en el Decreto Reglamentario 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996, pero igualmente eran necesarias las políticas sobre colonización y baldíos que formularan conjuntamente los Ministerios de Agricultura y Medio ambiente, el efectivo funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, los criterios de ordenamiento territorial y ambiental y normas precisas y específicas de participación de las organizaciones campesinas representativas.

Con respecto a los espacios de concertación, la normatividad vigente establece un rol clave a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en el proceso de selección, delimitación y constitución de la ZRC y en la elaboración de los PDS. Sin embargo, como se mencionó en el apartado anterior, sólo se han reactivado en los municipios con ZRC cuando se ha actualizado los PDS, por lo que son instrumentos débiles, con injerencia política de alcaldes y concejales, con poca incidencia y capacidad de decisión en las políticas y en los programas y proyectos de desarrollo territorial y rural en los municipios.

Por su parte, a nivel departamental, los CONSEA tienen un carácter político más que técnico, por lo que en algunos de los departamentos no se convoca a las organizaciones campesinas locales, regionales, y mucho menos a las que representan a las ZRC. Igualmente, en ningún departamento funciona el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria que establece el artículo 88 de la Ley 160 de 1994.

El Artículo 81 de la Ley 160 instaura que, salvo lo dispuesto en el artículo 83 sobre Zonas de Desarrollo Empresarial, las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías no ocupadas por población indígena son Zonas de Reserva Campesina (Sentencia Corte Constitucional 371 de 2014). Por tanto, estas zonas ocupadas podían ser reservadas desde el año 1994 para el campesinado, con instrumentos vigentes como: la titulación de baldíos a empresas comunitarias y cooperativas; las reservas de baldíos (art. 75 y 76) las áreas de

recuperación de baldíos indebidamente ocupados y; la Sustracción de Zonas de Reserva Forestal (ZRF) altamente intervenidas con miras a delimitar y constituir ZRC. Lo anterior evitando los actuales procesos de concentración, acaparamiento y ocupación indebida de tierras baldías, que se consolidaron en la Orinoquía, Altillanura y Amazonía, regiones de predominio de baldíos en los años 90.

Al respecto, las DVGT establecen que

> En las zonas donde la tierra, la pesca y los bosques son poseídos o controlados por los Estados, los Estados deberían determinar el uso y control de estos recursos a la luz de objetivos sociales, económicos y ambientales más amplios. (FAO; CFS, 2012, pág. 12).

Con lo que la figura de ZRC es un instrumento adecuado para la implementación de las DVGT en Colombia.

4.5.2 RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y ASIGNACIÓN DE DERECHOS Y DEBERES DE TENENCIA: VACÍOS NORMATIVOS Y AJUSTES REQUERIDOS

Como se plantea en el capítulo de marco jurídico y antecedentes normativos, la dimensión jurídica del derecho no es la de un elemento únicamente técnico o instrumental, desligado de las reivindicaciones y los movimientos sociales. Por el contrario, el derecho integra formas sociales actuales de dominación y de relaciones de poder, siendo la jurídica una de ellas. Los movimientos propios del campesinado responden al orden jurídico-político dando lugar a adquisiciones positivas pero simultáneamente planteando nuevas modalidades de mantenimiento de la dominación, cuya superación está, por ende, más allá de las simples reformas legales o constitucionales (Moncayo, 2013, pág. 147) y requiere de la comprensión y transformación estructural del sistema político qFue da fuerza a las normas existentes.

Reconociendo estas limitaciones político-estructurales, en articulación con los análisis institucionales del apartado anterior, en las siguientes líneas se analizan los vacíos normativos, la aplicación de la normatividad y las propuestas de ajustes al marco normativo actual de las ZRC.

El Decreto 1777 de 1996, compilado en el Decreto Único del Sector Agropecuario y Pesquero 1071 de 2015, contempla que en las ZRC la acción estatal será concertada, bajo condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población y regula la organización de programas de inversión por parte de entidades públicas, así como la intervención en la planificación y decisión de las comunidades campesinas, y la adopción de Planes de Desarrollo Sostenible.

Pese a esto, no existen mecanismos legales que obliguen a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y demás entidades y representantes legales, priorizar y focalizar las intervenciones e

inversiones en las ZRC 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. Esto, asunto que como ya se ha evidenciado, ha afectado de manera directa la materialización de la figura a través de la falta de financiación de los Planes de Desarrollo Sostenible y de su falta de articulación con los planes institucionales y territoriales.

En las ZRC uno de los mayores vacíos en la aplicación de la Ley 160 de 1994, con grandes implicaciones es el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Capitulo II), como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos.

Aunque se mantienen vigentes diferentes disposiciones como el artículo 6° de la Ley, el cual plantea que, con el fin de lograr resultados eficaces en la ejecución de los programas de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, los organismos públicos que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino deberán incorporar en los respectivos anteproyectos de presupuesto las partidas suficientes para desarrollar las actividades que les correspondan, obligando al INCORA (hoy a la ANT y al MADR) a enviar a las entidades y organismos los programas de desarrollo rural, desarrollo productivo, adecuación de tierras, entre otros que ejecuten y que requieran inversiones complementarias.

En el parágrafo del mismo artículo se establece que, en los presupuestos generales de la Nación, deberán señalarse de manera explícita los proyectos de cada una de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, conforme a lo establecido en el artículo 346 de la Constitución Política. Finalmente el artículo 7° de la Ley 160 de 1994 ordena que la ejecución de los programas y proyectos de inversión complementaria por parte de las entidades del SNRA sea de obligatorio cumplimiento. La Tabla 11 expone algunos vacíos jurídico-normativos de las ZRC.

Es importante considerar el Decreto 1985 del 12 de septiembre de 2013, por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creando el Viceministerio de Desarrollo Rural e incorporando como organismo sectorial de asesoría y coordinación al Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Campesino creado por la Ley 160 de 1994.

En el Decreto 1985 se crea la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, la Dirección de Gestión de Bienes Públicos rurales y la Dirección de Capacidades Productivas y de Generación de Ingresos,

TABLA 11

VACÍOS JURÍDICO-NORMATIVOS DE LAS ZRC.

Ordenamiento social	• Cumplir criterios de régimen de tenencia y propiedad. • Efectividad de derechos sociales, económicos y culturales campesinos, mecanismos de participación y definición modalidades de producción.
Ordenamiento ambiental	• Necesidad de principios orientadores ambientales territoriales con base en ley 388 de 1997 - función social y ecológica de la propiedad. • Ordenamiento productivo bajo criterios ambientales: necesidad de políticas conjuntas Min. Agricultura y Min. Ambiente.
Procesos agrarios	• Ineficacia en procesos administrativos agrarios (extinción, recuperación, clarificación, deslinde) • Fallas sistema catastro y registro, inestabilidad de normas de acreditación de la propiedad, contradicciones derecho civil: demoran procesos jurídicos sobre baldíos.
Desarrollo rural integral	• PDS. Se requiere definir su carácter en términos de eficacia y obligaciones del Estado e instituciones. • Sistema Nacional de Ref. Agraria y Des. Rural Campesino: define 6 subsistemas. Faltan los de servicios sociales básicos, infraestructura, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social. Se requiere hacer efectivo su funcionamiento
Acción interinstitucional	• Falencias en articulación de PDS y los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial. Faltan documentos de política (Conpes, directrices y otros) que hagan efectiva la coordinación. • Falta voluntad política y mecanismos legales para articulación institucional frente a necesidades de consolidación y sostenibilidad de ZRC. • Falta institucionalidad que contribuya con autonomía y participación del campesinado a la organización representativa de las ZRC y a su funcionamiento
Autonomía y organización campesina	• Falta reglamentar la norma. Art. 107 de la ley 160 de 1994: el Min. Agricultura está encargado de establecer un fondo para proyectos ejecutados a través de las organizaciones campesinas legalmente reconocidas para la capacitación de las comunidades rurales y la participación en instancias de decisión • En la determinación de beneficiarios de reforma agraria y acceso a tierras, y su elegibilidad, no hay participación decisoria de las propias comunidades campesinas y sus organizaciones.

Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

directamente relacionadas con las ZRC. Estas direcciones deben hacer efectivos los artículos 3° y 4° del Decreto 1777 de 1996 sobre acciones institucionales preferenciales y prioritarias, y la responsabilidad de las entidades públicas de financiar y cofinanciar los PDS. Sin embargo, no existe una Resolución, Directiva o Instrucción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre

las obligaciones de estas dependencias y de las Entidades Adscritas y Vinculadas de priorizar la inversión y los subsidios en las ZRC.

Frente al tema de articulación, complementando lo analizado en el apartado de retos institucionales y organizativos, a la fecha aún no existe un instrumento claro de articulación entre los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC y los Planes de Desarrollo a nivel nacional y territorial. Según lo dispone el artículo 5° del Decreto 1777 de 1996, la coordinación de las políticas del Estado en las ZRC está a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Sin embargo, esto parece no haber sido suficiente, pues desde el año 1994 no existen documentos de política pública, directrices o mecanismos de coordinación concretos para llevar a cabo esta articulación de los planes, por lo cual se generan vacíos institucionales en la reactivación y consolidación de las ZRC. Por lo anterior, la mayoría de los compromisos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de las instituciones nacionales y de las entidades territoriales, acordadas en las audiencias públicas, no se cumplieron en la realización de los objetivos específicos establecidos en la resolución de conformación de cada una de las ZRC.

4.5.3 ADMINISTRACIÓN DE LA TENENCIA: ENTIDADES RESPONSABLES Y COMPROMISOS EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONSTITUCIÓN

A continuación, se presentan los compromisos de distintas entidades del Estado colombiano de cara a las ZRC, que quedaron consignados en la Resolución de constitución de cada una de las ZRC, producto de la Audiencia Pública en la cual se aprobó el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona.

Varios documentos analizan los incumplimientos respecto a los PDS y sus Audiencias: (1) documento de diagnóstico del INCODER de las ZRC en agosto de 2010, donde se hace una evaluación preliminar mostrando el incumplimiento de la mayoría de estos compromisos; (2) Auditoría Integral sobre ZRC-ZDE de la Contraloría General de la República en el periodo que relaciona hallazgos con respecto al cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1777 de 1996. Por ejemplo, se precisa que la acción institucional del Estado en ZRC será concertada, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región, con condiciones preferenciales a favor de la población campesina de las ZRC. Igualmente, incluye otros hallazgos sobre la deficiente coordinación institucional e intersectorial de los Ministerios de Agricultura y Ambiente, de los diferentes Ministerios y demás entidades nacionales sobre inversión para los Planes de Desarrollo Sostenible, Planes y Programas especiales del Gobierno Nacional con condiciones preferenciales y prioritarias, en las Zonas de Reserva Campesina.

Lo anterior puede aportar para proponer recomendaciones tanto normativas y de política pública, como de adecuación institucional. En ese sentido, la Tabla 12, en plegable inserto, sintetiza los compromisos y entidades responsables según los Actos Administrativos de Constitución de ZRC.

A partir del año 2012, con la actualización de los PDS, muchos de estos compromisos pierden vigencia. Sin embargo, sirvieron para construir un nuevo escenario de acción estatal, para formular estrategias de visibilización y gestión de estos planes con agencias de cooperación internacional y para ejecutar algunos proyectos a través de convenios. Igualmente, permiten evidenciar que no es suficiente, para la implementación de una política pública o un programa, su respaldo en normas, actas, acuerdos de compromiso y resoluciones para una efectiva ejecución y cumplimiento.

Estos compromisos dan cuenta de una construcción concertada de las políticas para la ZRC, acorde a las recomendaciones de las DVGT:

> Los Estados deberían asignar derechos de tenencia y delegar la gobernanza de la tenencia de forma transparente y participativa, mediante procedimientos sencillos que sean claros, accesibles y comprensibles para todos, en particular para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. (FAO; CFS, 2012, pág. 14).

Un aspecto normativo trascendental en las ZRC es el de las Unidades Agrícolas Familiares como lo ratificó la UPRA (2017).

El artículo 7º del Decreto 2664 de 1994, compilado en el Artículo 2.14.10.3.1 del Decreto 1071 de 2015 (Reglamento único del sector agropecuario y pesquero) establece: "*Unidad Agrícola Familiar. Excepciones.* Salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo del INCODER (hoy ANT) *y lo dispuesto para las Zonas de Reserva Campesina* en el artículo 80 de la Ley 160 de 1994, las tierras baldías solo podrán adjudicarse hasta la extensión de una Unidad Agrícola Familiar según el concepto definido y previsto para aquella en el Capítulo IX de la citada ley. Para tal efecto se señalarán en cada región o municipio, las extensiones de la Unidad Agrícola Familiar".

Esto significa que, en los reglamentos de las ZRC, se podrían indicar las extensiones mínimas y máximas adjudicables en UAF, así como el número que podría darse o tenerse en propiedad, por lo cual estas extensiones son distintas a las definidas por Zonas Relativamente Homogéneas en las Resoluciones del INCORA N°041 de 1996 y N°020 de 1998 consignadas en el Acuerdo 08 de 2016 del Consejo Directivo de la ANT.

La Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996, por la cual se determinan las extensiones de las UAF, por zonas relativamente homogéneas en los diferentes municipios, estableció en el artículo 27 en los casos de excepción,

> (...) en las áreas que se declaren como Zonas de Reserva Campesina, de conformidad con el Capítulo XIII de la Ley 160/94, la Unidad Agrícola Familiar podrá ser recalculada de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y según los modelos de desarrollo ambiental estudiados y propuestos para cada Zona de Reserva Campesina.

TABLA 12

ENTIDADES RESPONSABLES Y COMPROMISOS EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONSTITUCIÓN DE ZRC.

Resolución / ZRC	Entidad Nacional y/o Regional	Compromisos
Resolución 046 de 2000 Por la cual se constituye y se delimita la Zona de Reserva Campesina en el municipio de Cabrera, departamento de Cundinamarca.	INCORA Corporación Autónoma Regional -CAR. Gobernación de Cundinamarca. Alcaldía Municipal. Unidad Municipal de Asistencia Técnico Agropecuaria – UMATA. Universidad de Cundinamarca. IICA. Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. Organizaciones campesinas. Instituciones del Nivel Nacional, Departamental y Municipal que conforman Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, El Sistema Nacional Ambiental, Fondo Nacional de Regalías, Banco Mundial, Plan de Desarrollo Alternativo, Fondo Nacional para la Paz, Red de Solidaridad Social.	• IICA: Aportar recursos financieros y logísticos, en el marco del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina IICA. • SENA: Capacitar en materia de producción, comercialización y tratamiento poscosecha. • INCORA: Continuar el programa de titulación de baldíos y negociación de predios • Alcaldía Local: Apoyar logística y financieramente en los subproyectos a ejecutar • UMATA: Brindar asesoría técnica • Banco Agrario: generar créditos de apoyo a la producción, conforme a los criterios de esta Entidad.
Resolución 054 de 1997 Por la cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina del Guaviare.	INCORA. Consejos Municipales de Desarrollo Rural . Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario-CONSEA. Ministerio del Medio Ambiente y Corporación para el Desarrollo del Oriente y Norte de la Amazonía, CDA Instituto de Investigaciones Amazónicas-SINCHI Gobernación del Guaviare y Secretaría de Agricultura Alcaldías Municipales de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar Ministerio de Agricultura¨ Instituciones del Nivel Nacional, Departamental y Municipal que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, El Sistema Nacional Ambiental, Fondo Nacional de Regalías, Banco Mundial, Plan de Desarrollo Alternativo, Fondo Nacional para la Paz, Red de Solidaridad Social	• CDA: Delimitar las áreas de Reserva Forestal Protectoras RFP al interior de la sustracción y zonas de recuperación para la preservación de la Serranía La Lindosa y la declaratoria de la RFP de las microcuencas de los Caños La Lindosa, La María, Aguabonita, Caño Negro, La Esperanza. / Apoyar técnica y conceptualmente a las comunidades en la formulación de planes de manejo para la ZRC y en la reconsideración de la UAF. • SINCHI, apoyar iniciativas técnicas de sustento y suministrar información para lograr el PDS. • Gobernación del Guaviare, colaborar en la delimitación de las Zonas Protectoras y de las Zonas de Recuperación. • Secretaría de Agricultura, generar créditos de comercialización, convenios de absorción y buscar coordinación interinstitucional para un trabajo mancomunado. • Alcaldías Municipales de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar, colaborar en la delimitación de las zonas antes citadas y fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural e interveredales. • Ministerio de Agricultura, apoyar la conformación y fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural; acompañar a la Unidad de Gestión del Ministerio del Medio Ambiente y al INCORA para la consolidación de la ZRF y la ZRC. • Instituciones del Estado que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Apoyar con recursos para la Inversión Social Rural y para la financiación del PDS del Guaviare /Programa Plante, apoyar las entidades en la formulación de los proyectos de desarrollo, generación de empleo, construcción de vías y vivienda; aportar al Programa de Titulación de Baldíos del INCORA. • INCORA, titular el área baldía correspondiente al área sustraída de la Reserva Forestal de la Amazonía y apoyar la delimitación de las áreas de Reserva Forestal Protectora. Igualmente, continuar con el proceso de conformación de las ZRC, mediante los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.
Resolución 055 de 1997 Por la cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina de la Región de la Cuenca Río Pato y Valle de Balsillas.	INCORA Ministerio del Medio Ambiente Presidencia de la República Corpoamazonía y Ceudes Sena Instituciones del Estado que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, así como el Fondo Nacional de Regalías, Fondo Nacional Ambiental, Fondo Ambiental de la Amazonía.	• Ministerio del Medio Ambiente, respecto de los programas de control, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la realinderación del Parque de los Picachos y sustracción de la Reserva de la ley 2ª del 59 (en proceso). • El INCORA, atender desde la Regional Caquetá los programas de Titulación de Baldíos en la región de El Pato y de negociación voluntaria de predios en el Valle de Balsillas. En el marco del plan Plante, apoyar la financiación del cultivo del lulo y proyectos ambientales; igualmente continuar su aporte para la titulación de baldíos. • Corpoamazonía y Ceudes, apoyar Programas de Capacitación sobre Conservación Ambiental enunciados por las comunidades campesinas. • Sena, otorgar la capacitación necesaria a la comunidad campesina, de acuerdo con los requerimientos de las Juntas de Acción Comunal y según los proyectos productivos que se adelantan • Presidencia de la República, continuar gestionando el crédito internacional para el Programa de ZRC en el marco del Plan Sur. • Instituciones del Estado que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, así como el Fondo Nacional de Regalías, Fondo Nacional Ambiental, Fondo Ambiental de la Amazonía, para la financiación del Plan de Desarrollo Sostenible de la Región de la Cuenca del Río Pato y del Valle de Balsillas.
Resolución de 2002 Por la cual se constituye y se delimita la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra	INCORA Asociación campesina del Valle del Río Cimitarra - ACVC IDEADE - Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Javeriana CARANTIOQUIA y Corporación del Sur de Bolívar – CSB IICA SENA INAT Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Medio Ambiente Defensoría del Pueblo Red de Solidaridad Consorcio Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Corporación autónoma regional del sur de Bolívar Grupo Kanguroid WWF Fondo Mundial para la Naturaleza ONF Oficina Nacional Forestal de Francia Instituciones del Estado que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el Sistema Nacional Ambiental, Fondo Nacional de Regalías, Banco Mundial, Plan de Desarrollo Alternativo, Fondo Nacional para la Paz, Red de Solidaridad Social.	• IICA – Proyecto Piloto ZRC: Facilitar la inversión de recursos del Banco Mundial y Recomendar la integración de estos procesos a la Organización Nacional de beneficiaros de ZRC. • Ministerio de Medio Ambiente: Prestar apoyo para gestionar el mercado internacional forestal. • INAT: Contribuir a los proyecto de pequeña irrigación en estudios, diseño y construcción. Así mismo, capacitar a usuarios del distrito en cuanto a la administración, operación y mantenimiento. • Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: Acompañar el proceso y apoyar los proyectos productivos a través de instituciones del sector privado en asistencia técnica, y convenidos con el SENA e ICA. Apoyo al programa Mujer Cabeza de Familia y en l obtención de la certificación como Zona Libre de aftosa. • INCORA: Adelantar programa de titulación de baldíos y adquisición de tierras y acompañar asentamientos con programas de gestión empresarial rural. • Defensoría del Pueblo: Protección de familias en cuanto a derechos constitucionales. • Red de Solidaridad: Partes en asistencia alimentaria y apoyo a proyectos para la región. • Consorcio Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: Contribuir en la gestión de obtención de recursos a nivel nacional e internacional para desarrollo comunitario. Desarrollar una metodología de seguimiento y control del proceso y fortalecer elaciones con la ACVC. • Corporación autónoma regional del sur de Bolívar: Apoyar programas y proyectos relacionados con el ordenamiento territorial y ambiental. • Grupo Kanguroid: Conjuntamente con el fondo mundial para la naturales –WWF. Apoyar el proceso y proyecto de Desarrollo Forestal. • WWF Fondo Mundial para la Naturaleza y ONF Oficina Nacional Forestal de Francia: Apoyar proyectos de desarrollo Forestal Integral y de los Recursos Naturales. • Comunidad: Apoyar programas y proyectos integrales, a la conservación de la región y a seguir lineamientos de ordenamiento ambiental y uso del suelo. Instituciones del Estado que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el Sistema Nacional Ambiental, Fondo Nacional de Regalías, Banco Mundial, Plan de Desarrollo Alternativo, Fondo Nacional para la Paz, Red de Solidaridad Social, entre otras: Contribuir a la financiación del PDS de la Zona de Reserva Campesina.
Resolución de 1999 Por la cual se constituye y se delimita la Zona de Reserva Campesina Piloto del Sur de Bolívar, municipios de Morales y Arenal.	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, CORPOSUR (ahora CSB) INCORA Instituciones del Nivel Nacional, Departamental y Municipal que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, El Sistema Nacional Ambiental, Fondo Nacional de Regalías, Banco Mundial, Plan de Desarrollo Alternativo, Fondo Nacional para la Paz, Red de Solidaridad Social	• INCORA: Titulación de los terrenos baldíos localizados en la ZRC • IICA: Programa de Generación de Empleo • Instituciones del Nivel Nacional, Departamental y Municipal que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, El Sistema Nacional Ambiental, Fondo Nacional de Regalías, Banco Mundial, CORMAGDALENA, Plan de Desarrollo Alternativo, Fondo Nacional para la Paz, Red de Solidaridad Social, entre otras, deberán contribuir a la financiación del PDS de la ZRC. Como compromisos generales se tienen: • Transferencia de tecnología. • Programa de asistencia técnica en comercialización de la ZRC • Construcción de veintiséis (26) estanques piscícolas en el municipio de Arenal, con replicación en el municipio de Morales. • Recuperación del caño Morrocoy en los corregimientos de San Rafael y Carnizala, municipio de Arenal. • Diagnóstico y Plan de Ordenamiento y Manejo de la quebrada de Arenal. • (Control de inundaciones en las poblaciones ribereñas) • Irrigación en pequeña escala “La Honda”, municipio de Morales. Regional No. 3, INAT. Este proyecto cuenta con estudios y diseños. • Instalación de un vivero para la producción de árboles frutales y maderables. (Morales y Arenal) • Montaje de ocho (8) parcelas demostrativas de sistemas silvopastoriles y agroforestales en el municipio de Arenal, con replicación en Morales. • Adquisición, producción, distribución y siembra de frutales tropicales en los municipios de Arenal y Morales. • Adquisición de material bibliográfico y videográfico para capacitación de los productores agropecuarios del municipio de Arenal. • Producción de dos (2) galpones para avicultura en los corregimientos de la Palma y Boca de la Honda del municipio de Morales, con replicación en Arenal. • Ampliación de una unidad piscícola autosuficiente de economía mixta (DRI, INPA, Municipio, Comunidad) para la producción masiva de alevinos en el municipio de Morales, con réplica en Arenal.
Resolución 069 de 2000 Por la cual se constituye y se delimita la Zona de Reserva Campesina del Bajo Cuembí y Comandante, municipio de Puerto Asís, departamento de Putumayo.	ANUC Corporación Autónoma Regional de la Amazonía, Corpoamazonía Umata INCORA Secretaría de Planeación CMDR Instituciones del Estado que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el Sistema Nacional Ambiental, Fondo Nacional de Regalías, Banco Mundial, Plan de Desarrollo Alternativo, Fondo Nacional para la Paz, Red de Solidaridad Social	Como compromisos generales se tienen: • Crear formas organizativas, haciendo reconversión de las explotaciones actuales relacionadas con cultivos ilícitos. • Crear una infraestructura vial multimodal adecuada a las necesidades de mercadeo con los centros de consumo y vivienda rural. • Establecer una red de servicios en salud, educación, recreación y comunicación. • Crear y fortalecer las redes de comercialización regional, nacional e internacional, mediante Centros de Acopio. • Proteger, aprovechar y preservar los recursos naturales renovables y ambientales. • Fortalecer la autonomía y capacidad de gestión, organización, administración, ejecución eficiente de los recursos por parte de la comunidad. • Instituciones del Estado que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el Sistema Nacional Ambiental, Fondo Nacional de Regalías, Banco Mundial, Plan de Desarrollo Alternativo, Fondo Nacional para la Paz, Red de Solidaridad Social, entre otras: Contribuir a la financiación del PDS de la Zona de Reserva Campesina.

Fuente: elaboración propia con base en Actos Administrativos de delimitación y constitución de las seis ZRC.

Esta disposición contribuye a establecer salvaguardias para garantizar los derechos de tenencia del campesinado, acorde a las recomendaciones de las DVGT:

> Cuando reconozcan o asignen derechos de tenencia sobre la tierra, la pesca y los bosques, los Estados deberían establecer salvaguardas, de acuerdo con las leyes nacionales, con el propósito de evitar la violación o la extinción de derechos de tenencia ajenos, incluidos los derechos legítimos que no están en la actualidad amparados por la ley" (FAO; CFS, 2012, pág. 11).

Sin embargo, las seis ZRC fueron delimitadas y constituidas posteriormente a la expedición de esta Resolución adoptada por la ANT, por lo que no se permitió recalcular la UAF de acuerdo a las condiciones socioeconómicas específicas y el componente ambiental de cada una. La excepción fue la ZRC de Cabrera que, mediante Resolución N°046 del 7 de noviembre de 2000, en el punto de extensiones adjudicables, establece una UAF de 18 hectáreas[67], a partir de la constitución de la ZRC, y dispone que los nuevos propietarios podrán adquirir hasta dos UAF que deben destinarse de la siguiente manera: una para explotación agropecuaria y otra para mantenerla en conservación, esto de conformidad con lo acordado en la Audiencia Pública. Esta UAF es muy diferente a la establecida en la Resolución 041 para la Zona Relativamente Homogénea "No 2 Sumapaz", la cual comprende, entre otros, el municipio de Cabrera.

Las otras cinco ZRC adoptaron como UAF la de la Zona Relativamente Homogénea. En el Acuerdo 10 de 1999 de la Junta Directiva del INCORA se estableció el límite de adjudicación y de propiedad en tres UAF para las ZRC del Pato-Balsillas, Guaviare y Arenal Morales. Para el Valle del Río Cimitarra y la Perla Amazónica, se definió en el acta de constitución un límite en un rango de una y tres UAF.

La UPRA (2017) plantea que en las ZRC deben establecerse las extensiones máximas y mínimas adjudicables en UAF, distintas a las fijadas en la Resolución 041 de 1996, y que en estas zonas podrá adjudicarse el número de UAF que establezca la Autoridad Administrativa Agraria. Lo anterior constituye una clara excepción al artículo 72, en cuanto a la acumulación de baldíos nacionales y, por lo tanto, una excepción a la prohibición de tener en propiedad más de una UAF inicialmente adjudicada como baldío (UPRA, 2017, pág. 35).

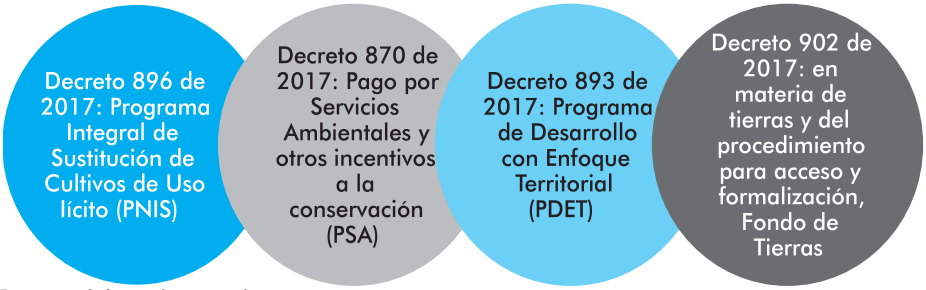
Esta situación crea un vacío normativo y una contradicción, al no establecerse una metodología específica para establecer la UAF de excepción para las ZRC constituidas y las que se encuentran en proceso de selección, delimitación y constitución.

67 En el marco de esta evaluación no fue posible ubicar soporte técnico o una metodología o modelo de desarrollo ambiental para sustentar el recálculo de la UAF.

4.5.4 MARCOS DE POLÍTICAS JURÍDICOS Y ORGANIZATIVOS RELACIONADOS CON LA TENENCIA, LA NORMATIVIDAD Y LAS ZRC EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

La efectiva aplicación de los Decretos para la implementación de la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito puede ser una oportunidad de fortalecimiento y reactivación de las ZRC.

FIGURA 21
EJEMPLOS DE DECRETOS DE LA RRI QUE PUEDEN FORTALECER LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia.

En sus consideraciones, el Decreto 902 de 2017 plantea que las ZRC son un instrumento de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural que fomenta y estabiliza la economía campesina, propende por la superación de las causas originarias de los graves conflictos sociales, así como, coadyuva al cierre de la frontera agrícola. Por tal razón, considera que las ZRC contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral y, en ese sentido, las incluye como una de las áreas a focalizar en las medidas de acceso y la formalización de tierra en la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) por barrido predial masivo.

En el artículo 23, la ADR acompaña los programas de tierras ejecutados por la ANT, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para promover el buen vivir y atender el acceso integral de la Reforma Rural. Así, la ADR deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios y los pueblos y comunidades étnicas estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET y los PDS de las ZRC.

Para la ejecución de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se creó la ANT, mediante el Decreto número 2363 de 2015, y se estableció la necesidad de actuar por oferta a través de metodologías que logren llegar al territorio de manera planeada, articulada, participativa y expedita para ir barriéndolo y solucionando los conflictos sobre la tierra predio a predio, con el fin de regularizar, de forma integral, masiva y progresiva, las situaciones indeseadas de tenencia y uso de la tierra.

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural son un instrumento de planificación por medio del cual la ANT, pretende organizar su actuación institucional por oferta, en zonas localizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica.

Se plantea que estos planes se ejecuten a través de procesos de participación comunitaria e institucional para garantizar una intervención eficiente y eficaz, en función de las necesidades territoriales, por lo cual es evidente la importancia que se valore a las ZRC en la implementación de este aspecto de la Reforma Rural Integral.

Se pueden enunciar otras normas de la Reforma Rural Integral que tienen incidencia en las ZRC, aclarando que estas normas no han sido declaradas inexequibles por la Corte Constitucional:

- Decreto 890 del 28 de mayo de 2017, sobre la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural;
- Decreto 884 de mayo 28 de 2017, acerca de la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural;
- Decreto 882 de mayo 26 de 2017, «De normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.
- Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017 crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

Finalmente, un importante reto surge de la perspectiva de construcción de paz, ya que se buscará impulsar un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental desde las comunidades rurales con la actualización del inventario de áreas de manejo especial como: Zonas de Reserva Forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, y humedales y demás fuentes y recursos hídricos. Esto en el marco del Plan de Zonificación Ambiental establecido en el Acuerdo de Paz, que deberá orientar hacia un uso racional del suelo según su vocación, el fortalecimiento y la creación de ZRC para recuperar las tierras de la Nación y para que se establezcan límites definidos para la frontera agrícola.

4.5.5 ADMINISTRACIÓN DE LA TENENCIA Y ORDENACIÓN REGLAMENTADA DEL TERRITORIO: LAS ZRC COMO HERRAMIENTA DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

En el proceso de ordenamiento social y ambiental de la propiedad, se podrán considerar las áreas que resultan del deslinde de ciénagas, playones, islas, humedales y Zonas de Reserva Forestal altamente intervenidas con vocación

para la producción y protección, para ser convertidas en ZRC, en virtud de la Ley 1728 de 2014, como áreas adjudicables para conservación forestal y en las áreas no adjudicables para la explotación de pescadores y campesinos pobres con reglamentos especiales de uso.

De acuerdo con las DVGT:

> La ordenación reglamentada del territorio afecta a los derechos de tenencia al restringir legalmente su uso. Los Estados deberían realizar una ordenación reglamentada del territorio y supervisar y hacer cumplir los correspondientes planes, los cuales deberían comprender un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios, de manera tal que se promuevan los objetivos de estas Directrices. A este respecto, la ordenación territorial debería reconciliar y armonizar diferentes objetivos del uso de la tierra, la pesca y los bosques- (FAO; CFS, 2012, pág. 32).

Como menciona Juan Manuel Ospina (2003, pág. 5), el diseño de una estrategia para el ordenamiento territorial ambiental en zonas de colonización debe procurar por "hacer compatibles las necesidades de las comunidades rurales de colonos allí asentadas, con las posibilidades y restricciones que presenta el entorno medioambiental propio de esas zonas".

Esto hace necesario articular la estrategia de ZRC con las políticas de desarrollo rural, de manejo ambiental de las reservas y Parques Nacionales y en general con las políticas de ordenamiento ambiental territorial, en donde la figura permita, en palabras de Ospina, "apalancar las potencialidades multifuncionales propias del mundo campesino y coadyuvar a consolidar o estabilizar dicha frontera agrícola". Estos temas son tratados con mayor profundidad en el apartado de retos de conflictos socioambientales.

Respecto al Ordenamiento Social de la Propiedad, el informe de auditoría de la Contraloría General de la República menciona que éste "no ha sido eficaz, por cuanto no se han conseguido los objetivos establecidos en la Ley 160 de 1994 y la normatividad que la desarrolla" (Contraloría General de la Nación, 2015), y que:

> Mediante el análisis del catastro fiscal y levantamientos catastrales para tres años (2000-2010-2014), se pudo concluir que la distribución de la tierra en los municipios que integran las ZRC no es del todo equitativa y se presentan fenómenos como la de subdivisión por debajo de la UAF mínima, y la concentración de tierras, interpretada como la posesión de predios por parte de un mismo propietario cuyas sumatorias de área superan la UAF máxima. Estos fenómenos ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la conformación de ZRC establecidos en la Ley 160 de 1994 y decreto 1777 de 1996 como la estabilización socioeconómica, el ordenamiento social y productivo de la propiedad, así como la estabilización de la economía campesina. (Contraloría General de la Nación, 2015).

En la Tabla 13 se presenta el resumen de los objetivos del ordenamiento productivo, social y ambiental, de situaciones problema y su correspondencia con los objetivos de las ZRC. Así mismo, las Figuras 22 y 23 condensan los principales objetivos de las ZRC y del ordenamiento social de la propiedad.

TABLA 13

ORDENAMIENTO PRODUCTIVO, SOCIAL Y AMBIENTAL Y ZONAS DE RESERVA CAMPESINA.

Objetivos del ordenamiento productivo, social y ambiental	Situación problema	Objetivos ZRC
Acceso a la tierra	Concentración de la tierra, acceso limitado, acaparamiento de tierras rurales, fragmentación antieconómica	Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rustica.
Ordenamiento territorial rural	Conflictos de uso, conflictos socioterritoriales	Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria.
Acceso a factores productivos	Baja productividad y competitividad	Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando referencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
Sostenibilidad ambiental	Conflictos ambientales, subutilización, sobreutilización	Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos de escasos recursos.
Calidad de vida	Pobreza rural, desigualdad	Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural
Participación social y comunitaria	Inequidad, exclusión y conflicto	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 regional.

Fuente: elaboración propia con base en Estrada J., 2013.

FIGURA 22

OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

Fuente: elaboración propia con base en UPRA, 2017.

Por Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se entiende, según la UPRA, el conjunto de reglas, capacidades y acciones orientado a ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y a administrar las tierras de la nación, impulsando el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de las tierras, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad, con el fin contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural (UPRA, 2017, pág. 29).

FIGURA 23
PRINCIPALES OBJETIVOS DE LAS ZRC.

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 1777 de 1996.

Según las DVGT: "Los Estados deberían esforzarse por reconciliar y priorizar los intereses públicos, comunitarios y privados, y dar cabida a las necesidades para diferentes usos, como los rurales, agrícolas, nómadas, urbanos y medioambientales" (FAO; CFS, 2012, pág. 32).

La perspectiva de las ZRC como herramienta de ordenamiento social y ambiental de la propiedad se complementa con un análisis desde el ordenamiento territorial, que se presenta en el apartado de retos socioambientales.

En esa línea, en seguida se presenta el análisis de retos en el acceso a tierras, en la formalización y en Ordenamiento Social de la Propiedad en las ZRC constituidas.

4.6 RETOS EN EL ACCESO A TIERRAS, LA FORMALIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

"Los problemas de título de tierras hacen que no podamos darle proyectos productivos a la gente, sabiendo que hacen parte de nuestra ZRC".

Entrevista actor local, 2017

La Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 asignan a la figura de ZRC unos objetivos clave para el desarrollo de este apartado: corregir los fenómenos de inequitativa concentración y de fragmentación antieconómica de la propiedad, así como el de regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos, y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión pública.

En ese sentido, la política pública y la institucionalidad de acceso a tierras son centrales para el cumplimiento de la ley. La garantía de acceso del campesinado a la tierra y su derecho a la propiedad individual o asociativa, son una condición para el éxito de los proyectos, programas y políticas para la reducción de la pobreza rural, la justicia social y la consolidación de la paz en las ZRC. Esto considerando especialmente que la concentración de la tierra en Colombia es un problema estructural y persistente (Ibáñez y Muñoz, 2011), causante de conflictos sociales, políticos y ambientales. Igualmente, la informalidad en los derechos de propiedad facilita el despojo y dificulta la restitución de tierras (PNUD, 2011; Vega, y otros, 2017). Por tanto, la formalización y la titulación de la tierra en las ZRC son mecanismos de protección y de seguridad para los pequeños propietarios, y a su vez un aporte a la estabilización de la economía campesina y a la cohesión social en los territorios (Méndez Y. , 2011).

Se trata de que, teniendo en cuenta la igualdad real y no simplemente formal con fundamento en las normas constitucionales, el legislador pueda hacer posible que los campesinos situados en condición de desigualdad, mediante acciones positivas o negativas, los favorezca para garantizarles el acceso real a la propiedad rural, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un bien escaso como lo es la tierra (Moncayo, 2013, págs. 148-149).

Existe una estrecha relación entre la tenencia de la tierra y la realización de los Derechos Humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y el desarrollo rural. Las normas que desarrollan el régimen de tierras deben propender por el reconocimiento de los derechos de tenencia y promover acciones de formalización tendientes a evitar desalojos forzosos o expulsiones arbitrarias (Vega, y otros, 2017).

Al respecto, la implementación de las DVGT en las ZRC permitiría enmarcar las acciones con miras a reducir las afectaciones en términos de derechos, acceso a

la tenencia, seguridad alimentaria y sostenibilidad socio-ambiental. Lo anterior, articulado al uso eficiente de la tierra, lo que a su vez también posibilita generar condiciones para potenciar los efectos positivos de las inversiones en tierras rurales productivas para el desarrollo rural equilibrado (FAO; CFS, 2012).

A continuación, se analizan los temas de acceso a tierras, la formalización de la propiedad y el ordenamiento social de la propiedad en las seis ZRC constituidas, revisando los principales objetivos de su constitución y de los PDS, verificando con la información disponible sobre la gestión institucional del INCORA, el INCODER y de la ANT, y planteando los principales retos en este asunto. El apartado inicia resaltando las dificultades de acceso y de disponibilidad de información relacionada con estos temas. Luego, con base en la información disponible, se analizan los avances en acceso a tierras, formalización de la propiedad y titulación de baldíos y, finalmente, las propuestas y procesos de sustracción de ZRF de Ley 2da de 1959 en contraste con las expectativas expresadas por las organizaciones sociales de las ZRC en cuanto a la ampliación de las mismas.

4.6.1 RETOS DE ACCESO Y DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

"Es difícil decir cómo ha sido la evolución de la formalización, titulación, porque no existe una línea base que permita comparar".
Entrevista institucionalidad pública nacional, 2017

Una de las mayores dificultades para el análisis de los derechos de propiedad, del acceso a tierras, de la formalización y de la concentración de tierras rurales en Colombia es la falta de actualización, de continuidad, de acceso y de disponibilidad de información fiable.

La disociación entre las bases registrales y las catastrales no permiten que el país tenga información clara en relación con la propiedad de la tierra y dificulta el conocimiento sobre el estado de las tierras públicas. La desactualización del catastro y la desarticulación entre la Superintendencia de Notariado y Registro y otras entidades relacionadas con el desarrollo rural, como el IGAC y el MADS, impiden contar, por ejemplo, con una cartografía rural en escalas detalladas (1:25.000) para propósitos prediales (Vega, y otros, 2017). Este diagnóstico a nivel nacional implica directamente a las ZRC constituidas, como lo señala la Contraloría General (Contraloría General de la Nación, 2015).

A partir del catastro fiscal y de levantamientos catastrales para los años 2000, 2010 y 2014, la Contraloría General concluyó que la distribución de la tierra en los municipios que integran las ZRC no es equitativa. En particular, se presentan fenómenos asociados al minifundio, entendido como una subdivisión por debajo de la UAF mínima, y a la concentración de tierras, interpretada como la posesión de predios por parte de un mismo propietario cuya sumatoria de áreas superan el tope del número de UAF máximas. Con ello, se pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la figura.

De acuerdo a los resultados de un análisis por rango de tamaño de los predios con fuente catastral 2014, realizado por la UPRA (información suministrada por la UPRA a la FAO, 2017), el 55,2% de los predios de las seis ZRC se encuentran en los rangos de tamaño de mayor a 5 Ha hasta 100 Ha. Los predios de hasta 0.5 Ha representan el 16,5% del total de predios de las zonas. 74 predios que equivalen al 1% se encuentran en rangos de tamaño mayores a 500 Ha.

En informe del Director General del IGAC del 7 de marzo de 2018 enviado a la FAO por la institución, se ratifica la desactualización o inexistencia de catastro rural en tres ZRC y, en atención a los cuadros sobre tamaño de predios rurales y estructura de la propiedad en las ZRC con relativa información catastral (Cabrera, Sur de Bolívar y Perla Amazónica), se puede presentar un estado actual de la fragmentación o concentración de la propiedad rural en estas zonas.

TABLA 14

TAMAÑO DE LOS PREDIOS RURALES.

RANGO DE TAMAÑO RURAL	DESCRIPCIÓN
Microfundio 1	≤ 1 Ha
Microfundio 2	De 1 a 3 Has
Minifundio	De 3 a 10 Has
Pequeño	De 10 a 20 Has
Mediano	De 20 a 200 Has
Grande	> 200 Has

Fuente: IGAC.

TABLA 15

ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD EN ZRC.

Rubro	Piloto Sur de Bolívar		Cabrera		Bajo Cuembí y Comandante (Perla Amazónica)	
	Propietario %	Área %	Propietario %	Área %	Propietario %	Área %
Microfundio 1	6.9	0.1	6.4	0.2	12.8	0.2
Microfundio 2	9.9	0.5	15.9	2.4	12.9	1.2
Minifundio	22.8	3.9	36.2	15.2	21.3	6.5
Pequeño	21.6	8.7	17.1	17.3	17.1	11.9
Mediano	36.9	53.6	23.8	55.2	34.3	73.5
Grande	1.9	33.2	0.7	9.7	1.5	6.7
Representatividad	95.4%		97.3%		96.5	

Fuente. IGAC, 2018.

La ZRC Sur de Bolívar tiene un alto grado de concentración de la tenencia. El 39.6% de los propietarios (microfundios y minifundios) posee el 4.5% del área,

mientras el 1.9% de los propietarios tiene el 33.2% del área. Existe una alta fragmentación de la propiedad rural reflejada en los altos porcentajes de propietarios en microfundio y minifundio.

Por su parte, los PDS incluyen un componente de tierras, tenencia y ocupación, en el que se evidencian los vacíos de información y de soporte técnico para el análisis de la distribución predial que permita identificar fenómenos de concentración y de expansión del latifudio[68]. También se resaltan falencias en los estudios indicativos de la tenencia de la tierra en las ZRC, respecto a los vínculos legales y los usos que los habitantes tienen de su territorio, con lo que se podrían plantear rutas de formalización de la propiedad a poseedores, tenedores u ocupantes de baldíos[69].

A partir del año 2018 podrían darse avances en esta temática, gracias a la proyección de un diagnóstico sobre el estado de formalización y titulación en la ZRC del Sur de Bolívar (Arenal-Morales), con la participación de ASOCAMSUR. Este estudio permitiría generar un conocimiento clave ante las dificultades que se generaron con la Dirección Territorial del INCODER para acceder a la información de titulación de baldíos y procesos agrarios en la ZRC durante los años 2011 y 2012, en la etapa de actualización del PDS (entrevista a profesional de la ANT a nivel local, 2017).

Con todo, la falta de información sobre predios titulados y pendientes de titular en cada ZRC es un reto importante. Igualmente, se desconoce el número de familias beneficiadas y el número de hectáreas tituladas en las ZRC desde su constitución, como lo evidencia la información facilitada por la ANT, entidad responsable de la administración de los predios baldíos de la Nación. En respuesta a la solicitud de un informe detallado por año en el periodo 2010-2017 de los títulos de baldíos otorgados, familias beneficiadas y número de hectáreas**,** se manifiesta que:

> Conforme con la base histórica de titulación de Baldíos entregada por parte de INCODER a la Agencia Nacional de Tierras, establecida para el periodo 1996-2012, se realizó un total de 4.084 adjudicaciones en 10 de los municipios sobre los cuales existe Zona de Reserva Campesina constituida; sin embargo, es pertinente anotar que la mayoría de ZRC cubren sólo una porción de los mismos, es decir, determinadas veredas y por tanto la cifra municipal no refleja el total de la tenencia de la propiedad en Zonas de Reserva Campesina, en términos de baldíos. (Oficio de la Dirección de Acceso a Tierras ANT dirigido a la FAO con fecha 15 de diciembre de 2017 y radicado Nro.20174301018751).

68 Al respecto, la ACVC elaboró un estudio preliminar de tenencia y ocupación en la ZRC del Valle del rio Cimitarra, denominado "Formulación del estudio de tenencia de la tierra y conflictos de uso". Como resultado, se confirma una situación de concentración de la tierra en los municipios de Yondó y San Pablo (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012). El estudio fue realizado en convenio con el PNUD y el INCODER, entregado en el año 2014. SOLUTERRA fue la entidad técnica que contrató el PNUD, en concertación con la ACVC, para coordinar el estudio.

69 Al respecto, la UPRA afirma que "con relación a la propuesta de lineamientos y criterios específicos de ordenamiento productivo y social de la propiedad para las ZRC, éstos se encuentran en construcción, una vez finalizados se remitirán para su conocimiento" (entrevista, 2017).

En la respuesta a esta solicitud, no se informa sobre las familias beneficiadas y el número de hectáreas, relacionando únicamente el número de resoluciones de adjudicación de baldíos por año hasta el 2012 por municipio de las ZRC. Esta es la misma información que entregó el INCODER a la Contraloría General en septiembre de 2014[70].

Según entrevistas realizadas a funcionarios de la ADR y la ANT, que trabajaron anteriormente en el INCODER (entrevistas, 2017), en el proceso de transferencia de memoria institucional y de los expedientes sobre la titulación de baldíos, así como en las liquidaciones del INCORA y del INCODER, un gran número de ellos no ha sido ubicado y no se cuenta con un inventario detallado de adjudicaciones y trámites de adjudicación. Lo mismo ocurre en relación a la información sobre procesos agrarios presuntamente adelantados en las ZRC.

Por su parte, al revisar una serie de documentos-guía clave para la política pública rural en Colombia, se encuentran algunas menciones esporádicas a las ZRC pero no se plantean metas, indicadores y resultados sobre tierras, titulación, adjudicación, formalización y ordenamiento social de la propiedad en ZRC. Tal es el caso en los capítulos de Ordenamiento Social de la Propiedad, Política Integral de Tierras, Adjudicación, Titulación y Compra de tierras, de los informes de gestión del INCODER (2003-2015) y del informe de Gestión Institucional 2010-2014 del Gerente General (agosto de 2014), de los Informes de Rendición de Cuentas del MADR (2002-2017), e informes al Congreso de la República 2002-2010 y del primer periodo del actual gobierno (DNP, 2014).

En ese sentido, las recomendaciones planteadas por Vega A. *et al* (2017) son relevantes tanto para el sector rural en general como para el caso específico de la ZRC. Los sistemas de información existentes y los mecanismos de registro o bases de datos en relación a las dinámicas de tenencia requieren de una actualización continua, garantizando la disponibilidad e intercambio de la información entre las entidades. El esfuerzo para el fortalecimiento de los sistemas de gestión de la información debe involucrar a la información catastral, registral y cartográfica. Así mismo, se requiere fortalecer los sistemas de información catastral y registral con la implementación de herramientas técnicas y tecnológicas que garanticen su interoperabilidad en tiempo real y que le permitan al catastro integrarse a los procesos institucionales en los que convergen entidades como: la UPRA, la ANT, la ADR, la ART y la Unidad de Restitución de Tierras, entre otras (Vega, y otros, 2017).

La Dirección de Ordenamiento Social de la propiedad de la ANT manifiesta que el proceso de construcción y adopción de la metodología de levantamiento de información en el marco del proyecto del Catastro Multipropósito ha sido

70 En respuesta 2014ER0128181 de septiembre 17 de 2014, el INCODER manifiesta que "Conforme a la base histórica de titulación de Baldíos por parte de INCODER, establecida para el periodo 1996-2012, se ha adelantado 4.084 adjudicaciones en 10 de los municipios sobre los cuales existe ZRC constituida; sin embargo, es pertinente anotar que la mayoría de ZRC cubren sólo una porción de los mismos, es decir, determinadas veredas, y por tanto la cifra municipal no refleja el total de la tenencia de la propiedad en ZRC en términos de baldíos".

complejo técnica y jurídicamente, lo cual ha generado demoras en la operación. "Han existido dificultades propias del proceso de traslado de documentación del INCODER hacia la ANT, las cuales se han traducido en expedientes no encontrados o incompletos y en inconvenientes para establecer qué expedientes aún se encuentran en manos del patrimonio autónomo del INCODER" (ANT, 2018, pág. 50).

Los anteriores planteamientos son esenciales para una adecuada implementación de las DVGT en Colombia:

> Los organismos de ejecución en materia de valoración de los derechos de tenencia deberían poner a disposición del público sus informaciones y análisis de valoración de acuerdo con las normas nacionales. Los Estados deberían tratar de eliminar la corrupción en los procedimientos de valoración mediante la transparencia en la información y en las metodologías, en la administración de los recursos públicos. (FAO; CFS, 2012, pág. 31).

4.6.2 ACCESO A TIERRAS, COMPRA DIRECTA Y SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS

El Censo Nacional Agropecuario realizado en el año 2014 cubrió un área de cerca de 113 millones de hectáreas, equivalente al 98.9% de las unidades con cobertura censal. Sus resultados señalan que el 75% de los predios o UPA (Unidades de Producción Agropecuaria) tiene menos de 5 hectáreas y ocupa menos del 2,1% del área censada. Por su parte, el 0,4% de las unidades de producción tiene 500 Ha y más, y ocupa el 76,6% del área censada. Lo anterior evidencia la mala distribución de la tenencia y la alta concentración de la tierra en el país (DANE, 2014).

Para plantear retos en las ZRC, en los términos de la vigente Ley 160 de 1994 en aspectos como el acceso a tierras y sus diferentes modalidades se debe tener en cuenta los objetivos definidos en la normatividad vigente, los objetivos y metas contemplados en los Planes de Desarrollo Sostenible y los resultados concretos alcanzados por las entidades como el INCORA, INCODER, ANT y las comunidades rurales en materia de tierras.

El acceso a tierras, la negociación directa de predios y la implementación del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA) y el Subsidio Integral de Tierras en las ZRC están directamente relacionados con el objetivo de evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad. Frente a esto, la Ley 160 de 1994 define tres formas de promoción del acceso a la tierra:

- Negociación voluntaria de tierras, para lo cual se presta apoyo y asesoría técnica y se otorgan subsidios directos.

- Adquisición directa de predios por parte del Estado para la redistribución de tierras en el marco de los programas especiales de dotación de tierras y reubicación de ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.
- Adjudicación de tierras baldías de la Nación.

Las tierras objeto de negociación voluntaria o directa, o aquellas adquiridas por el Estado y los baldíos nacionales, se dirigen a establecer Unidades Agrícolas Familiares.

A este respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-644 de 2012, ratifica:

> (1) El derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola. Por ejemplo, *el desarrollo de ZRC* habilitadas para tal efecto;
>
> (2) El derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;
>
> (3) El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;
>
> (4) El derecho a que, por esta misma vía, se proteja la seguridad alimentaria.

En la respuesta a la FAO acerca de los pronunciamientos o informes de verificación del cumplimiento de las limitaciones a la propiedad privada en las ZRC establecido en el Artículo 80 de la ley 160 de 1994, la ANT indica que:

> Durante el año 2017 la Agencia Nacional de Tierras lideró mesas técnicas con la UPRA, el Ministerio de Ambiente y Parques Nacionales Naturales con el propósito de fijar lineamientos en Zonas de Reserva Campesina, entre estos aspectos se plantean mecanismos que impidan la indebida tenencia de la tierra en las zonas de reserva campesina. (Oficio Dirección de Acceso a Tierras ANT a la FAO 15 de diciembre de 2017 radicado Nro.20174301018751.)

Esto indica un camino importante a seguir en relación a la articulación interinstitucional y la toma de decisiones efectivas respecto al acceso a tierras, que podría dinamizar los procesos. En este aspecto, la ANT ha mostrado avances en su gestión reciente, como se verá en el capítulo de experiencias significativas más adelante.

4.6.3 RESULTADOS Y GESTIÓN DEL ACCESO A TIERRAS EN LAS ZRC

Este apartado se desarrolla con la compilación de información primaria y secundaria obtenida del informe final del PPZRC (MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER, 2003), del INCORA (INCORA, 2001), de los PDS y de entrevistas realizadas a ex funcionarios del INCORA e INCODER, a profesionales de enlace territorial y del equipo técnico central de la ANT.

ZRC del Pato-Balsillas

Durante la ejecución del PPZRC, en el Pato-Balsillas se dieron los siguientes avances en términos de acceso a tierras mediante parcelaciones:

TABLA 16

PARCELACIONES EN EL MARCO DEL PPZRC EN LA ZRC PATO BALSILLAS (1998-2003).

Nombre	Áreas (Ha)	Familias
Abisinia	921,9	60
El playón	312,5	16
Los Sauces	275,6	17
Total	1.510	93

Fuente: elaboración propia a partir de MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER, 2003.

Más recientemente, la ANT informó sobre los avances en la reglamentación e implementación del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA). En respuesta a la FAO, en solicitud de información sobre los programas de Subsidio de Tierras que se adelantan actualmente en las ZRC, la ANT afirma que, desde el 2016, emitió el acuerdo 05 de 2016 a través del Consejo Directivo, mediante el cual se reglamenta el SIRA (Subsidio Integral de Reforma Agraria) y se adelantaron trámites para ser viabilizado en la ZRC de Pato-Balsillas[71]. Su implementación avanzó en 2017:

> Después de estudios y mesas técnicas se presentó al Ministerio de Agricultura la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas para implementar el proyecto, propuesta que fue acogida, motivo por el cual la ANT procedió a realizar la invitación publica al interior de la zona, el día 09 de diciembre se realizó la publicación de los beneficiarios encontrando que se presentaron 202 personas de las cuales fueron habilitadas 159 y priorizadas 90.
>
> De estas 90 familias beneficiarias se realizó entrega de resolución de adjudicación del SIRA el día 23 de diciembre de 2016 en el municipio de San Vicente del Caguán. A la fecha de las 90 familias se han postulado 50 predios los cuales cuentan con estudios de suelo, estudio jurídico y visita técnica, en la actualidad están pendientes del avalúo por parte del IGAC o de la Entidad que haga sus veces para proceder a la segunda etapa que es la adjudicación y materialización del SIRA. (Oficio Dirección de Acceso a Tierras ANT a la FAO 15 de diciembre de 2017 radicado Nro.20174301018751).

Lo anterior da cuenta de algunos pasos iniciales que encaminan acciones para el acceso a tierras mediante el SIRA en esta ZRC.

ZRC de Cabrera

Durante la ejecución del PPZRC, en la ZRC de Cabrera se dieron los siguientes avances en términos de acceso a tierras mediante parcelaciones:

71 La ANT no dio respuesta a la solicitud de un informe detallado por año en el periodo 2010-2016 de SIRA otorgados en ZRC, familias beneficiadas y número de hectáreas.

TABLA 17

PARCELACIONES EN EL MARCO DEL PPZRC EN LA ZRC DE CABRERA (1998-2003).

Nombre	Áreas (Ha)	Familias
Nueva Zelandia	27,3	9
Bella Vista	69,5	14
La ponderosa	84,5	15
Corinto	41,7	7
Total	223	45

Fuente: elaboración propia a partir de MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER, 2003.

En el año 2004, se ejecutaron por parte del INCODER cuatro proyectos de compra directa de tierras, tres de ellos destinados a campesinos: los proyectos Gualcalá (130 Ha y 15 familias), Albania (56,5 Ha y 7 familias) y San Fernando (26,5 Ha y 3 familias). El otro proyecto, la parcelación San Jorge, de 95 Ha, se destinó a 19 familias desplazadas[72]. Se adjudicó mediante la Resolución 1204 del 11 de mayo de 2010 un subsidio de 270,26 millones de pesos a 10 familias para la compra de 51,17 Ha de tierras (ILSA; INCODER, 2012).

En el PDS de esta ZRC se planteó como necesidad la realización de una distribución y redistribución de la tierra para garantizar los medios de subsistencia de las familias y responder a la expectativa de gestión de compra directa para las familias identificadas por el INCODER como "sin tierra" o con "insuficiente" (ILSA; INCODER, 2012).

Los esfuerzos en este sentido podrían comenzar a verse reflejados en la priorización que realizó la ANT para Cabrera, para el año 2018, en la implementación de Subsidios Integrales de Acceso a Tierras y compra de predios, y en los tramites de individualización de parcelaciones entregadas en común y proindiviso (entrevista a la ANT a nivel central, 2017).

ZRC del Guaviare

En el caso de la ZRC del Guaviare, no se encontró información precisa. Sin embargo, en entrevista a un exfuncionario del INCODER, hoy servidor público de la ADR en el Tolima (entrevista, 2017), que apoyó esta ZRC en la Dirección Territorial desde el año 1998 hasta el 2015, entre el 2008 y el 2009 se otorgaron 72 Subsidios Integrales de Tierras (13 en 2008 y 59 en 2009) para beneficiar a igual número de familias en predios que sumaron 789 Ha. No se pudo resolver la situación de las familias en 13 predios del Fondo Nacional Agrario traslapados con la Reserva Indígena de La Fuga.

72 De acuerdo con entrevistas realizadas en Cabrera, en la parcelación San Jorge ha habido un proceso inicial de abandono de predios por parte de los primeros beneficiarios, y luego ocupación por parte de campesinos en la actualidad. Éstos se encuentran explotando el predio a la espera de titulación, la cual no ha sido posible por la indefinición sobre la vocación de uso del suelo (entrevistas organizaciones sociales y habitantes de la parcelación San Jorge, Cabrera, 2017, y caracterización de experiencias significativas por parte de los equipos locales, 2017).

ZRC del Sur de Bolívar (Arenal y Morales), Perla Amazónica y Valle del río Cimitarra

En la ZRC del Sur de Bolívar, según el INCORA (2001), en el año 2001 esta institución acompañó la adquisición de un predio de 184,9 Ha en Morales. Por su parte, en la ZRC de la Perla Amazónica hasta la fecha no se han adelantado compras de predios o entregas de Subsidio de Reforma Agraria o Subsidio Integral de Tierras, al igual que en la ZRC del Valle del Rio Cimitarra, suspendida desde abril 2003 hasta febrero 2011.

La falta de acciones y resultados en términos de acceso a tierras impiden cumplir con el artículo 80 de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996, que consagró que los procesos de adquisición de tierras en áreas de ZRC deberán estar encaminados a prevenir la concentración inequitativa de la propiedad rural y su fraccionamiento antieconómico, procurando la equitativa redistribución entre los beneficiarios en las mencionadas áreas.

Al respecto, las DVGT abogan por:

> Cuando resulte oportuno, los Estados podrán recurrir a la concentración parcelaria, a los intercambios o a otros enfoques voluntarios para el reajuste de las parcelas o explotaciones agrícolas con la finalidad de ayudar a los propietarios y usuarios a mejorar la disposición y el uso de sus parcelas o fincas, especialmente en aras del fomento de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural de manera sostenible. (FAO; CFS, 2012, pág. 23).

El capítulo VI, sobre negociación directa, y el capítulo VII, sobre expropiación, no fueron derogados por el Decreto 902 de 2017, por lo que mantienen su vigencia. Por su parte, la adquisición directa de tierras está establecida en el Decreto 2363 de 2015, artículo 4, "Funciones de la ANT" (inciso 10).

En ese sentido, de acuerdo con las DVGT:

> Los Estados deberían asegurar que la planificación y los procedimientos para la expropiación se lleven a cabo de manera transparente y participativa. Todas las personas que pudiesen verse afectadas deberían ser contactadas, informadas adecuadamente y consultadas durante cada una de las etapas del proceso de expropiación. Con arreglo a los principios de estas Directrices, las consultas deberían proporcionar información sobre las vías alternativas posibles para la consecución del fin de interés general, y en ellas se debería actuar teniendo en cuenta estrategias destinadas a reducir al mínimo las perturbaciones en los medios de vida. (FAO; CFS, 2012, pág. 28).

La ANT ha cumplido con esta función en varios territorios, como se constata en el Informe al Congreso de la República del Director de la ANT en diciembre de 2016**,** donde se comunica que, durante el año 2016, la ANT adquirió 33 predios por un valor de $14.087 millones y 1.381 Ha en los departamentos de Cauca, Córdoba, Norte de Santander y Boyacá, en marco de los compromisos con las organizaciones campesinas[73].

73 De estas adquisiciones se tiene: 17 predios adquiridos para la organización ANUC Cauca, por un valor de $6.762 millones y 567,83 Ha; 3 predios adquiridos para la organización Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA) por un valor de $990 millones y 214,6 Ha; 5 predios adquiridos para la organización

En el programa de compra directa, adjudicación programas especiales y adquisición de predios en la vigencia 2017, la Dirección de Acceso a Tierras de la ANT generó un crecimiento en la inversión del 25% con respecto al año anterior, representado en 23 predios rurales adquiridos por un valor total de $18.805 millones. Los 23 predios comprados representan un área total de 1.817 hectáreas, con un aumento del 15% de área total adquirida con respecto al año anterior, ampliando así la cobertura de beneficiarios (campesinos) sujetos de Reforma Agraria en los departamentos de Cauca, Nariño, Córdoba y Antioquia (ANT, 2018, pág. 140).

Por ello, se esperaría que, dadas las acciones iniciales en algunas ZRC durante la vigencia 2018, la ANT pueda generalizar estos esfuerzos a estos territorios[74].

Estas consideraciones son un aspecto tratado por las DVGT, que recomiendan:

> Los Estados deberían diseñar estrategias de reajuste que se adecuen a los requisitos locales específicos. Dichas estrategias deberían ser social, económica y ambientalmente sostenibles y tener en cuenta las cuestiones de género. En las estrategias se deberían señalar los principios y objetivos de los enfoques de reajuste, los beneficiarios y el desarrollo de capacidad y conocimiento en el sector público, el sector privado, las organizaciones de agricultores y productores en pequeña escala, pescadores, usuarios de los bosques y el mundo académico. Las leyes deberían definir procedimientos claros y eficaces en cuanto a costos para la reorganización de las parcelas o explotaciones y sus usos. (FAO; CFS, 2012, pág. 24).

4.6.4 TITULACIÓN DE BALDÍOS Y FORMALIZACIÓN EN LAS ZRC

La titulación de baldíos y la formalización son directamente objetivos estratégicos de las ZRC, en cuanto a regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos y controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.

En ese sentido, la figura de ZRC tiene una relación directa con las DVGT, según las cuales:

> Las reformas redistributivas pueden facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra y un desarrollo rural integrador. A este respecto, cuando proceda en los contextos nacionales, los Estados podrán estudiar la asignación de tierra pública, mecanismos voluntarios y basados en el mercado y la expropiación de tierra, pesquerías o bosques privados para fines de interés general. (FAO; CFS, 2012, pág. 25).

Para garantizar el acceso progresivo a la tierra, el Estado tiene el deber de planear, diseñar y ejecutar las políticas encaminadas a darle un contenido efectivo a este

Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (PUPSOC) por un valor de $815 millones y 87 Ha; 5 predios adquiridos para la organización ANUC Córdoba por valor de $5.181 millones y 497,27 Ha; 3 predios adquiridos para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, por un valor de $196 millones y 11,48 Ha.

74 En el proceso de reactivación de las ZRC a partir de la actualización de los PDS, el INCODER debió utilizar el mecanismo de compra de tierras, del Decreto 1277 de 2013, para compra de predios por negociación directa, incorporando en el Acuerdo Reglamentario a las ZRC como un programa especial.

derecho. La Corte Constitucional ha insistido en que se ejecuten medidas que aseguren avances en su realización[75].

Por tanto, el Estado debe garantizar el acceso a la tierra de los trabajadores rurales la cual se materializa, entre otros, con la adjudicación de predios baldíos a campesinos de escasos recursos observando los requisitos de ocupación necesarios para iniciar los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados para recuperar las tierras de la Nación (Vega A. , 2013).

Sin embargo, el Estado no tiene plenas facultades de disposición sobre los baldíos, ya que estos bienes tienen destinaciones específicas.

Las tierras baldías están destinadas a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional, como *los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos*, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como *las empresas comunitarias y las cooperativas*. La *compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados*, que conducen a su adjudicación, son mecanismos mediante los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de estos sujetos (Sentencia C-235 de 2016).

La Corte Constitucional, en Sentencia T-488 del 2014, expresó que: "Así las cosas, el objetivo primordial del sistema de baldíos es permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, situando el centro de la política agraria sobre los campesinos y en mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

Respecto a la titulación de baldíos y la formalización en ZRC, los procesos históricos de colonización y ocupación desordenada del territorio evidenciaron una incapacidad institucional y de presencia efectiva del Estado para actuar sobre la definición de los derechos de propiedad. Por lo tanto, la superación de la informalidad en los títulos de propiedad es una necesidad que implica, por una parte, aumentar los recursos y fortalecer las capacidades de la ANT para llevar a cabo un plan de titulación de los baldíos productivos en forma sistemática y por barrido de zonas y, por otra parte, fortalecer y escalar la institucionalidad del MADR y del Sistema Nacional de Notariado y Registro para la clarificación y la normalización de los títulos de propiedad (Balcázar, 2013).

Adicionalmente, en las zonas donde los procesos de colonización no se han consolidado o en aquellas zonas donde predominan las tierras baldías, la Ley 160 de 1994 dispuso un *régimen especial* contenido en el Capítulo XIII, según el cual,

75 Por ejemplo, en la sentencia C-077 de 2017, la Corte recuerda las tres dimensiones del derecho de acceso a la tierra a los campesinos y trabajadores rurales: (1) garantía a la seguridad jurídica; (2) acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural; (3) acceso a la propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas, concesión de créditos a largo plazo, creación de subsidios para la compra de tierra y desarrollo de proyectos agrícolas.

en virtud de lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley, tienen como propósito fundamental:

> …la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras y fomentar la pequeña propiedad campesina.

El inciso segundo del artículo 79 de la Ley 160 de 1994 es un soporte legal de las ZRC:

> En los procesos de colonización que se adelantan, o deban desarrollarse en el futuro, en las Zonas de Colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación, así como *los límites superficiarios de las que pertenezcan al dominio privado,* según las políticas, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, *con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos*, a través de los mecanismos establecidos en el Capítulo II de esta ley.

Para cumplir con la finalidad descrita en este párrafo, la Ley 160 de 1994 facultó al Gobierno Nacional para imponer limitaciones superficiarias al dominio privado en las zonas de colonización y en aquellas zonas en donde predomine la existencia de tierras baldías. En ese mismo sentido el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160, establece:

> Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

Esta disposición permite la aplicación de las DVGT en Colombia en cuanto a que "Los Estados podrán estudiar el establecimiento de límites sobre la tierra como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas" (FAO; CFS, 2012, pág. 25).

Al respecto, en aras de indagar sobre los resultados de implementación de estas disposiciones, el DNP contrató una evaluación de operaciones y resultados al instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas en el periodo comprendido entre 1995 y 2013 (Proyectamos Colombia SAS, 2015). En ella se plantean las siguientes conclusiones, que denotan retos aún vigentes:

- No hay articulación del instrumento de titulación de baldíos con el ordenamiento social, productivo y ambiental de los territorios. Los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo no consideran la titulación como un instrumento fundamental para avanzar en la dotación de tierras a la población campesina. Igual situación se observa entre el instrumento de

titulación de baldíos y los instrumentos de ordenamiento ambiental como los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas.

- No hay articulación entre el instrumento de titulación de baldíos y el desarrollo rural. Solo el 1% de los beneficiarios (1995-2013) ha recibido proyectos productivos del MADR. Esto afecta la capacidad de explotación de la tierra de las personas al no poder generar el capital suficiente para generar los 2 salarios mínimos legales vigentes que prevé la ley, ni el excedente capitalizable.

La insuficiencia de información específica refleja la necesidad de realizar un estudio de este tipo para las ZRC, en aras de conocer la situación real de la titulación de baldíos y formalización de la propiedad. De esta forma, las acciones institucionales pueden diseñarse de una manera articulada y encaminada a atender de manera estructural este reto esencial de la figura.

4.6.5 RESULTADOS Y GESTIÓN DE LA TITULACIÓN DE BALDÍOS Y FORMALIZACIÓN EN LAS ZRC

En este subtitulo se analizan algunos resultados, con base en la información disponible, de la titulación de baldíos y formalización de la propiedad en las ZRC.

ZRC de Cabrera

En el municipio de Cabrera se entregaron 18 títulos de Baldíos durante la ejecución del PPZRC, según el informe final del PPZRC (MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER, 2003) – y no se relaciona el número de familias beneficiadas y el área adjudicada.

Según el Plan de Desarrollo Sostenible, en el período 2003-2008 el INCODER realizó seis titulaciones de baldíos a colonos de la ZRC: dos en 2003 de 0,93 Ha, una en 2004 de 2,39 Ha y tres en 2008 de 15,9 Ha. El total de hectáreas tituladas en baldíos en este período fue de 19,23 Ha (ILSA; INCODER, 2012). Durante el año 2009, la adjudicación de predios baldíos en Cabrera se incrementó con respecto a los años anteriores, llegando a 82,12 Ha correspondientes a 28 familias. Así, se adjudicó un promedio de 2,93 Ha por familia. En el año 2010 se adjudicó en total 53,02 Ha a 23 familias, en promedio 2,3 Ha por familia (ILSA; INCODER, 2012)[76].

ZRC de la Perla Amazónica

En esta zona se reporta, para el año 2001, la existencia de 464 procesos de titulación de baldíos en coordinación con el Fondo de Inversiones para la Paz,

76 En la Audiencia Pública de esta ZRC, se estableció que las adjudicaciones por debajo de la UAF mínima de 18 hectáreas y del límite superficiario del dominio privado de hasta dos UAF, se deben destinar, una para explotación agropecuaria y otra conservación.

en desarrollo de la Política de Pactos Sociales para la Erradicación de Cultivos Ilícitos, así como programas de seguridad alimentaria para las familias que firmaron pactos de erradicación (INCORA, 2001).

En el PDS de esta ZRC se afirma que, de las 22 mil Ha que corresponden a la zona, sólo un 69% de las fincas cuentan con título de propiedad o éste se encuentra en trámite. Por tanto, la falta de titulación de tierras impide la construcción de una relación segura que garantice la protección de los derechos del campesinado en acciones como desahucio, expropiación y otras figuras limitantes del derecho real de dominio y frente a las amenazas que se generen de terceros (ADISPA; INCODER, 2012).

Así mismo, en la ZRC se ha dificultado la adjudicación de predios por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y Ley 1728 de 2014 sobre prohibición de adjudicación de baldíos en un radio de 5000 metros (Ley 160 de 1994) o 2500 metros (Ley 1728 de 2014) por la existencia de explotaciones petroleras, e igualmente por la situación de orden público y la presencia de Minas Antipersonal (MAPP) - Municiones Sin Explotar (MUSE) en la zona hasta el año 2017 (según taller cartográfico, ZRC Perla Amazónica, 2017 y entrevistas a organizaciones sociales locales, 2017).

Para el año 2018, según información de profesionales del equipo técnico de la ANT (entrevista, 2017), mediante el convenio de Cooperación N°784 de 2018 con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) por $ 3.310 millones, se busca atender 600 procesos de formalización en la ZRC de la Perla Amazónica, correspondientes al 100% de los procesos, y 1.070 en la ZRC del Valle del Río Cimitarra, para un total de 1.670 trámites de baldíos en el marco de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. En el marco del proyecto COL/W40 y la ANT, este convenio tiene por objeto la cooperación técnica y económica para el fortalecimiento de la política nacional de formalización y acceso a tierras en ZRC constituidas y la gestión de procesos comunitarios e institucionales en el territorio de las ZRC constituidas y en proceso de delimitación y constitución con comunidades vulnerables a la presencia de cultivos de uso ilícito.

Al respecto, el Plan de Acción para el año 2018 de la ANT (2017) contempla, en el rubro C-1704-1100-10, el Proyecto de Inversión "Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria" en la Dirección Acceso a Tierras. En la proyección de metas y actividades de este documento, al 31 de diciembre 2018, se identifican 1.670 predios.

Por lo anterior, existe una línea de acción importante por parte de la ANT para atender este reto en la ZRC de la Perla Amazónica, que puede marcar una estrategia replicable para generalizar el esfuerzo en todas las ZRC constituidas.

ZRC de la cuenca del río Pato y el valle de Balsillas

En el informe final del PPZRC se relaciona la entrega de 315 títulos de Baldíos en el periodo 1998-2003, como sucede con Cabrera, no se informa el área total adjudicada y las familias beneficiadas (MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER, 2003).

En esta ZRC, el INCORA informaba para el año 2001 la titulación de 138 predios, con un área de 4.489 Ha (INCORA, 2001). Según entrevistas a profesionales del equipo técnico de la ANT (entrevistas nivel nacional, 2017), no existen resultados concretos a diciembre 31 de 2017 en títulos de adjudicación debidamente registrados.

Al respecto, la ANT suscribió el Convenio de Asociación N°635 de 2017 con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) por un valor de $ 4.950 millones para adelantar 2.700 procesos, correspondientes al rezago de titulación de baldíos dejado por el INCODER. Estos procesos se ubican en ocho departamentos, en los cuales se priorizaron siete de los 11 municipios implicados en ZRC constituidas. Este convenio busca atender los procesos de manera prioritaria, con el compromiso de la Fundación de cumplir con el 50% de la meta al 31 de marzo de 2018. Para la ZRC Pato-Balsillas sólo se adelantan 25 procesos, según informa la ANT (entrevista, 2018).

ZRC de Sur de Bolívar

En la ZRC del Sur de Bolívar, según el INCORA, se realizó para el año 2001 una titulación de 3.702 Ha de tierras baldías para 155 familias, y la formalización de 246 predios urbanos (INCORA, 2001). En el periodo 2000-2006, el INCODER señala que se adelantaron procesos de titulación, atendiendo 313 solicitudes de las cuales 266 culminaron de forma efectiva, totalizando 17.398 Ha adjudicadas (INCODER, 2010).

Por su parte, en el PDS de esta ZRC se plantea una preocupación: el área por titular en 1999, año de declaratoria de esta zona en medio de un auge del conflicto armado en el sur de Bolívar, correspondía a un 76,14% del total del área de la ZRC, sin embargo, menos de un 20% estaba legalizado. Seis años después, en el 2005, se había logrado titular 15.720 Ha, cerca del 54% del total del área de la ZRC, en un contexto de ampliación del área legalizada. El Programa de Desarrollo y Paz el Magdalena Medio, en dicho PDS, identificó que una parte de estas titulaciones eran producto del desplazamiento forzado por la acción paramilitar, destinadas a la ganadería extensiva y a plantaciones de palma africana a gran escala. Por ello, se consideró que varios de estos predios tenían dudosa tradición, lo que explicaría las 3.560 Ha en procesos de litigio (CDPMM; INCODER, 2012).

La ZRC mantiene hoy en día un reto mayor de titulación de tierras, como lo reflejan las entrevistas y talleres realizados según las cuales la principal debilidad de esta zona sería la falta de titulación de predios, la falta de deslinde de las ciénagas, humedales, islas y lagunas del río Magdalena (entrevistas a organizaciones sociales e institucionalidad pública y talleres a nivel local, 2017)[77]. Así mismo, se percibe una dificultad por parte de la institucionalidad pública territorial para la inversión en las áreas rurales, por integrar la ZRF del Magdalena, y por la falta de articulación con la Corporación Autónoma Regional de Bolívar (entrevistas locales, 2017).

La construcción de expedientes y la falta de entrega de información por parte de la Dirección Territorial del INCODER, para lo que se requeriría mayor articulación con el operador FUPAD, y la ausencia de levantamientos topográficos y de definición cartográfica en la ZRC, han sido obstáculos para la titulación de 52 predios (entrevista profesional enlace ANT, 2017).

ZRC del Valle del río Cimitarra

La ZRC del Valle del Río Cimitarra reporta pocos avances en adjudicación de baldíos. Las acciones de titulación se pretenden reactivar en el año 2018 con la titulación de cerca de mil predios en el marco de la ejecución del Convenio de Asociación 784-2018 ANT-UNODC para apoyar programas de sustitución de cultivos de uso ilícito en el componente de formalización de la propiedad (entrevista equipo técnico de ZRC, ANT, 2017).

En esta ZRC, la adjudicación de predios ha tenido dificultades, al igual que en la Perla Amazónica, por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y Ley 1728 de 2014 sobre prohibición de adjudicación de baldíos en un radio de 5.000 metros (Ley 160 de 1994) o 2.500 metros (Ley 1728 de 2014) por la existencia de explotaciones petroleras y mineras. Estas disposiciones no consideran el contexto de colonización en las actuales ZRC adelantada por campesinos en el marco del conflicto armado. Igualmente, la presencia de MAPP-MUSE en la zona, hasta el año 2016, ha sido un obstáculo a la adjudicación de predios, de acuerdo con las organizaciones sociales entrevistadas (entrevistas y talleres locales, 2017).

Esta limitación afecta el escenario de acceso a la tierra al interior de la ZRC y la vocación agrícola del territorio, con un mayor riesgo de impactos ambientales y transformaciones en la cultura y la tradición campesina (según la caracterización territorial de la ZRC realizada por los equipos locales en el marco de la evaluación, 2017). En consonancia con la sentencia C-644 de 2012, las medidas de acceso a tierras y ordenamiento de la propiedad en ZRC deben estar dirigidas a fortalecer el vínculo de los campesinos con la tierra, lo

77 En esta ZRC predomina, según su PDS, una cultura anfibia que se caracteriza por economías familiares y campesinas que combinan la pesca con la agricultura para la subsistencia.

que supone la inconstitucionalidad de medidas que tiendan a desnaturalizar la relación productiva que subyace al reconocimiento del territorio de las comunidades campesinas. Por otro lado, supone el desarrollo de medidas que impidan el proceso de concentración e imponga límites específicos (Vega, y otros, 2017).

Con todo, existen procesos locales en la ZRC del Valle del río Cimitarra, desarrollados por las organizaciones campesinas en alianza con organismos internacionales y, en algunos casos, institucionalidad estatal local, que han marcado líneas de acción para la reforma agraria con un enfoque de ordenamiento territorial y ambiental propio. Algunas de éstas iniciativas se analizarán en el capítulo de experiencias significativas, tales como la "línea amarilla" y las "aldeas comunitarias"[78]. Estas experiencias diseñan modelos de poblamiento y de ordenamiento territorial mediante la distribución jerarquizada de actividades, tales como los proyectos productivos asociativos, las fincas experimentales y demostrativas, y la movilización social. Permiten pensar estrategias hacia la conservación de recursos estratégicos y la permanencia de la población campesina en el territorio (Méndez Y. , 2013).

Según el informe de la ANT sobre procesos de titulación de Baldíos, en esta ZRC se adelanta el trámite de 231 títulos con una Unión Temporal contratada por la Agencia.

ZRC del Guaviare

En esta ZRC, en el periodo 1997-2002, se otorgaron 1.439 títulos de baldíos en 73.697 Ha en el área de ZRF sustraída (entrevista a ex funcionarios del INCORA e INCODER, actualmente en la ANT y ADR, 2017).

En el periodo 2003-2014, se beneficiaron 2.524 familias con igual número de títulos de adjudicación, en un área de 110.594 Ha en la ZRC del Guaviare (informe de la Subgerencia de Planificación del INCODER 2014 – Gestión de adjudicación y titulación de tierras 2003-2014). Así mismo, en la zona sustraída de ZRF de Ley 2ª de 1959 en el Guaviare, se han titulado a la fecha 5.433 predios (283.490 Ha), y restan por titular 3 mil predios (148 mil Ha) (información proporcionada en presentación Power Point por ex funcionarios del INCORA e INCODER, actualmente en la ANT y ADR, 2017).

78 Como se verá en el capítulo de experiencias significativas, la ACVC ha desarrollado proyectos de "aldeas comunitarias" con un componente de reforma agraria en algunas veredas, logrando la redistribución de tierras ocupadas, avances hacia el cierre de la frontera agrícola y un ordenamiento territorial y ambiental propio. Así, las comunidades han definido tamaños máximos de los predios a adjudicar, restricciones al aprovechamiento de los recursos de la finca y veeduría por parte de las JAC, responsables del procedimiento de adjudicación, concertación de normatividad comunitaria para la convivencia. Las adjudicaciones han incluido paquetes de apoyo en especie, a manera de capital semilla entregado al beneficiario de la adjudicación (Méndez Y. , 2013).

TABLA 18

ESTADO DE TIERRAS TITULADAS EN EL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE.

Descripción	Títulos		Área(Ha)	%
Área titulable			432.064.	100
Área Titulada	San José del Guaviare	2803	146.981,78	
	El Retorno	2176	108.420,52	
	Calamar	454	28.088,26	
	Total 5.433		283.490,55	65.61
Área por Titular			148.573	34.39

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Dirección Técnica, INCODER Guaviare, 2012.

Así, del total de 5.433 títulos sobre 283.490 Ha, se expidió desde 1997 un total de 3.963 títulos en 184.291 Ha. Esto corresponde al año en que se constituyó la ZRC del Guaviare, lo que da cuenta del impacto de la figura en términos de acceso a tierras.

Desde el año 2012, no se han adelantado procesos de titulación de baldíos en esta ZRC. Esto, debido a la exigencia de la Procuraduría Agraria Ambiental (2011) sobre el cumplimiento del Decreto 2372 de 2010, Plan de Manejo Integral del Distrito de Manejo Integrado (DMI) del Ariari – Guayabero, aprobado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) mediante Acuerdo del Consejo Directivo No 011 el 18 septiembre de 2015. Lo anterior restringe de manera significativa la adjudicación de baldíos teniendo en cuenta la actual zonificación.

Al respecto, varias instituciones entrevistadas concuerdan en la urgencia de actualizar el PDS de la ZRC del Guaviare en articulación con el Plan de Manejo del DMI aprobado por la CDA, en atención al cumplimento del Decreto 1989 de 1989 que creó el Área de Manejo Especial de La Macarena. Así mismo, manifiestan que no se lograron los objetivos de la sustracción de la ZRF y los de la ZRC del Guaviare, referentes al cierre de frontera agrícola, la estabilización de la comunidad campesina, y la corrección de la concentración de la propiedad. Sin embargo, consideran posible que, en el escenario de zonificación ambiental para la implementación de la Reforma Rural Integral, se mejore la figura de la ZRC con propuestas innovadoras en materia agroambiental y agroecológica, para lograr una transición agroecológica (entrevistas a la CDA, Instituto SINCHI, Secretarías de Planeación y de Agricultura de la Gobernación del Guaviare, 2017).

De acuerdo con la caracterización territorial y las entrevistas realizadas (equipos locales ZRC, 2017 y entrevistas equipo FAO, 2017), en la región persiste la concentración de la propiedad y la deforestación, dinamizadas por las economías de bonanza de los cultivos de uso ilícito y la expansión de la ganadería extensiva. La concentración de la propiedad habría llegado a tal magnitud que algunos habitantes y funcionarios entrevistados coinciden en

señalar que la figura no ha podido evitar casos de pocos predios que abarcan casi la totalidad del área de 18 veredas, incluyendo las áreas urbanas (entrevistas actores locales, El Retorno, 2017).

Igualmente, afirman que se pueden identificar predios de más de 6 mil Ha en manos de un solo propietario, lo que ha desequilibrado el mercado de tierras. Este fenómeno de concentración estaría ligado a la expansión de la ganadería extensiva y a la deforestación (entrevistas actores locales, El Retorno, 2017).

La situación del Guaviare se manifiesta especialmente crítica en comparación con el resto de ZRC constituidas. A su vez, evidencia la debilidad institucional y la falta de procedimientos para el cumplimiento de las normas de la Ley 160 de 1994, que restringen el acaparamiento de tierras baldías con origen en baldíos y sobre transacciones que superan el límite de propiedad privada de tres UAF, establecido en la Resolución 010 de 1999 expedida por la Junta Directiva del INCORA.

Esta situación se presenta desde el PPZRC en la zona, enfocado en el municipio de Calamar. De acuerdo con ex funcionarios del INCORA y del INCODER, en los municipios de El Retorno y de San José del Guaviare no hubo una gestión efectiva ni voluntad política de parte de estas instituciones en los procesos Subsidio Integral de Reforma Agraria y procesos agrarios. La figura de ZRC no fue reivindicada por las instituciones en el Guaviare, lo cual se reflejó en la gestión de las entidades (entrevistas, 2017).

Por lo anterior, urgen medidas efectivas especiales para esta ZRC, que permitan la conciliación de los diversos intereses y necesidades sobre la tierra y los recursos naturales, siguiendo las recomendaciones de las DVGT (FAO; CFS, 2012), de forma que todos los actores se beneficien de acuerdo a las disposiciones normativas que rigen a la figura. En particular, la implementación de las DVGT exige avanzar hacia el acceso progresivo a la propiedad rural bajo un enfoque de derechos, como son el Derecho a la Tierra y el Derecho a la Alimentación.

A continuación, se presenta un análisis de varias acciones adelantadas por la ANT en la actualidad, que podrían significar avances en ese sentido para las ZRC constituidas.

4.6.6 ACCIONES LIDERADAS POR LA ANT, POSIBLES CAMINOS DE SUPERACIÓN DE LAS DIFICULTADES EN ACCESO A TIERRAS

En las vigencias 2016 y 2017, la ANT priorizó la titulación para las solicitudes recibidas por parte del INCODER en las ZRC constituidas, para lo cual se encuentra avanzando en la culminación de 668 trámites de la siguiente manera:

TABLA 19
SOLICITUDES PRIORIZADAS POR ZRC.

ZRC	No. Solicitudes priorizadas
Guaviare	360
Arenal - Morales	52
Pato Balsillas	25
Valle del Rio Cimitarra	231
TOTAL	668

Fuente: Oficio Dirección de Acceso a Tierras ANT a la FAO 15 de diciembre de 2017 radicado Nro.20174301018751.

Aunque desde el 29 de mayo de 2017 está vigente la norma que le da un rol importante a las ZRC como instrumento de Ordenamiento Social de la Propiedad y como regiones prioritarias para los programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad, todavía no se evidencian resultados concretos en las ZRC constituidas para la priorización, focalización, barrido predial de la acción institucional.

Al indagar sobre los municipios focalizados para la construcción y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), en cumplimiento del Decreto 902 de 2017, la ANT informó que:

> Durante la vigencia 2017, entre la focalización realizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la realización de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad no se incluyó ningún municipio de las Zonas de Reserva Campesina constituidas, teniendo en cuenta que se implementaron programas pilotos en otros municipios. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Decreto 902 de 2017 cita a la ZRC como prioritarias para implementación de POSP durante el primer semestre del año 2018 se realizará el diseño de una articulación para iniciar dichas acciones. (Dirección de Acceso a Tierras, oficio del 15 de diciembre de 2017 radicado Nro.20174301018751).

En el informe de Gestión 2017 de la ANT, en el apartado de retos 2018 de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad para la formulación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, se plantea culminar la Ruta de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural hasta su actualización en los 23 municipios iniciados en la vigencia 2017 e implementar la misma en 20 de los municipios focalizados por el MADR (ANT, 2018).

.Se evidencia que, de los 23 municipios priorizados durante la vigencia 2017 y los 20 para el año 2018, por parte del MADR, no se tiene en cuenta a ningún municipio con ZRC constituida.

En esta línea, se preguntó a la ANT si en los once municipios que hacen parte de las ZRC constituidas se adelantan acciones de identificación física y jurídica de tierras junto con el IGAC, para la construcción de Catastro Multipropósito, a lo cual informa:

> Durante la vigencia 2017, entre la focalización realizada para la construcción de catastro multipropósito, no se incluyó ningún municipio de las Zonas de Reserva Campesina constituida; sin embargo, se esperan los resultados de dicho ejercicio de pilotaje para iniciar las acciones respectivas en zonas de reserva campesina adicionando los resultados de otras actividades que se llevan en campo a través de convenios con organizaciones internacionales. (Según Oficio de la Dirección de Acceso a Tierras ANT a la FAO 15 de diciembre de 2017 radicado Nro.20174301018751).

Por otro lado, sobre los diferentes procedimientos administrativos agrarios de clarificación de la propiedad, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, reversión de baldíos, reglamentos de uso y manejo de sabanas, ciénagas y playones comunales, en cada una de las ZRC constituidas, la ANT referencia que:

> En el transcurso de la presente vigencia la Agencia Nacional de Tierras avanza en la construcción de un espacio de articulación con las diferentes áreas misionales de la agencia en el cual se pretende contar con un informe sobre los diferentes procedimientos que se llevan a cabo al interior de las ZRC. (Oficio Dirección de Acceso a Tierras ANT a la FAO 15 de diciembre de 2017 radicado No. 20174301018751).

En el Plan de Acción preliminar para el año 2018 de la ANT (2017) se contempla, en el rubro C-1704-1100-10, el Proyecto de Inversión "Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria". Éste se ubica en la Dirección Acceso a Tierras a través de la estrategia de "Garantizar el acceso a la propiedad pública rural mediante el mejoramiento de los mecanismos de administración y de los sistemas de dotación de tierras, coadyuvando en el mejoramiento de la calidad de vida de los sujetos de reforma agraria, en el marco en la ley, que incluye los regímenes especiales de adjudicación".

Por su parte, en relación con ZRC, en la proyección de metas y actividades al 31 de diciembre 2018 se identifican acciones de delimitación y constitución para nuevas ZRC (cuatro PDS) y 1.670 predios a ser incluidos en el inventario de tierras de la Nación. Así mismo, como parte de las principales actividades a desarrollar en 2018 se incluye:

> 2.1. Acompañar los procesos para constitución de *nuevas ZRC;*
>
> 2.2. Adelantar gestiones para apoyar la ejecución de los PDS (componente tierras) en las ZRC constituidas.
>
> 3.2. Identificar los predios baldíos y solicitar la expedición y/o registro del Folio de Matricula Inmobiliaria a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos respectivas.

Por lo visto en este apartado, las acciones y planes estratégicos que comienza a liderar la ANT podrían representar una potencial estrategia de solución a las problemáticas analizadas respecto al acceso a tierras y la formalización de la propiedad rural en las ZRC.

En particular, las Mesas Interinstitucionales, que se analizan en el capítulo de experiencias significativas, los convenios de formalización de la propiedad

con la FUPAD y la UNODC, la priorización de Subsidio Integral de Reforma Agraria en el Pato-Balsillas, así como con lo planteado en el Plan de Acción 2018 de la Dirección de Acceso a Tierras, *representan una base que dibuja un panorama favorable para el fortalecimiento de la figura de ZRC desde el Estado, y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades rurales que la conforman.*

El camino trazado, de ser efectivamente implementado, puede posibilitar la aplicación de las DVGT en Colombia, en el marco de las ZRC, al contribuir al reconocimiento, respeto y salvaguarda de los derechos de tenencia del campesinado, y la promoción de los derechos sobre la tierra mediante mecanismos de participación, corrección de impactos negativos de las inversiones, la resolución de conflictos y el acceso a la justicia en un contexto de gobernanza responsable (FAO; CFS, 2012). Por medio de la aplicación de las DVGT en Colombia y de la implementación efectiva de la normatividad agraria, se puede dinamizar un ordenamiento sostenible del uso de la tierra que reconozca la diversidad de enfoques productivos y culturales en las ZRC.

En el siguiente subtitulo se analiza otro aspecto importante relacionado con el acceso a tierras, estrechamente ligado con la figura de ZRC y los territorios en los que se encuentran constituidas.

4.6.7 LA SUSTRACCIÓN DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL Y AMPLIACIÓN DE ZRC

Para las DVGT:

> Los Estados deberían determinar qué tierras, pesquerías y bosques de los que poseen o controlan serán retenidos y utilizados por el sector público, cuáles serán asignados a otros usuarios y bajo qué condiciones". Así mismo, "los Estados tienen la autoridad para asignar derechos de tenencia sobre recursos naturales públicos bajo diferentes modalidades, que van del uso limitado a la plena propiedad. (FAO; CFS, 2012, págs. 13-14).

La Resolución 629 del 2012, del MADS, plantea que el objetivo de la Sustracción es proponer la re-delimitación de las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) declaradas por la Ley 2ª de 1959, con el propósito de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural orientados a fortalecer procesos de economía campesina que permitan:

- Formalizar la propiedad rural;
- Ordenar la producción con un enfoque territorial ambiental y socialmente sostenible;
- Fortalecer la participación social y la gobernanza;
- Mantener o recuperar la función protectora para la cual fue creada la ZRF;

De manera general, los estudios de sustracción implican: el desarrollo de una caracterización socioeconómica y biofísica, la zonificación ambiental del territorio, una propuesta de ordenamiento productivo, la actualización de la información sobre uso, ocupación y tenencia de la tierra, como base para la formalización de la propiedad, y la consulta previa a grupos étnicos reconocidos constitucionalmente, cuando se ha certificado su presencia por parte del Ministerio del Interior.

En ese sentido, es fundamental considerar las recomendaciones de las DVGT según las cuales:

> Los Estados deberían supervisar el resultado de los programas de asignación, en especial los efectos diferenciados según el género sobre la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, así como las repercusiones en los objetivos sociales, económicos y ambientales, e introducir las medidas correctivas que sean precisas. (FAO; CFS, 2012, pág. 14).

> Se deberían establecer salvaguardas medioambientales para prevenir o minimizar la degradación y la pérdida de biodiversidad y para recompensar aquellos cambios que impulsen la buena ordenación territorial, las mejores prácticas y las reclamaciones. (FAO; CFS, 2012, pág. 25).

La Tabla 20 resume los estudios de sustracción para constituir o ampliar ZRC (comunicación de la Dirección de Acceso a Tierras a la FAO, con oficio del 15 de diciembre de 2017 radicado No. 2017430101875).

Por lo tanto, existen tres estudios relacionados con ZRC constituidas, específicamente en San Vicente del Caguán (Pato-Balsillas), en San José del Guaviare, el Retorno y Calamar (Guaviare), en Cantagallo, San Pablo (Valle del río Cimitarra) y en Morales (Sur de Bolívar). A continuación se describe de manera general caso por caso.

ZRC del Pato-Balsillas

Mediante la Resolución N°00055 del 18 de diciembre de 1997, de la Junta Directiva del INCORA, se constituyó y delimitó la ZRC de la Región de la Cuenca Río Pato y Valle de Balsillas con un área total de 88.401 Ha. En ella quedó establecido en los considerandos, en el ítem de ordenamiento ambiental territorial, que:

> Igualmente serán parte de la Zona de Reserva Campesina del Pato y Balsillas las veredas de la región, 200 familias, que se encuentran al sur de la línea limítrofe de la Reserva Forestal de la Amazonía, una vez que el Ministerio del Medio Ambiente autorice la respectiva sustracción (49.090 hectáreas).

Así, el INCODER suscribió el Convenio Interadministrativo de Asociación No 00662 de 2012 con CORPOAMAZONIA, para la realinderación de la ZRF de la Amazonia dentro del municipio de San Vicente de Caguán, con una extensión aproximada de 65.000 Ha para la ampliación de la ZRC. Según AMCOP, la

TABLA 20

ESTUDIOS DE SUSTRACCIÓN DE LAS ZRF DE LEY 2DA DE 1959 PARA ECONOMÍA CAMPESINA.

ZRF Ley 2da.	Departamentos	Municipios	Convenio	Área (Ha.)	Estado a 2017 (ANT)	Expectativa	Observaciones
Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.	Caquetá	San Vicente del Caguán (Subregión del Bajo Pato)	INCODER - CORPOAMAZONÍA	69,291,05	Pendiente de revisión y/o ajuste.	Ampliación ZRC Pato Balsillas.	
Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.	Guaviare	San José del Guaviare (Cachicamo, Chaupal, Charras-Boquerón), Retorno (Panaguaná, - La Paz), Calamar (Patio Bonito-Itilla), Miraflores.		414,360,94	En proceso de validación por parte de la ANT.	Ampliación ZRC Guaviare.	* Falta revisión final. *Faltan ajustes técnicos. * Falta consolidación de certificaciones.
Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena.	Sur de Bolívar	Miraflores, Simití, Cantagallo, Santa Rosa del Sur, San Pablo.	INCODER - ECOHABITATS	328,919,37	En proceso de validación por aprte de la ANT.	Ampliación ZRC Sur de Bolívar.	* Faltan ajustes técnicps. * Falta consolidación de certificaciones.
Zona de Reserva Forestal de Motilones y Río Magdalena.	Cesar	Chiriguaná, Curumaní, Chimichagua y Pailitas.	INCODER - PNUD	74,946,87	* Ajustado y presentado al MADS por la ANT (oficio E -1-2016-030663 del 23/11/2016). *En proceso de ajustes técnicos conforme a lo requerido en Auto No. 267 de 2017.	Constitución ZRC Catatumbo.	MADS emitió Auto No. 267 del 2017 “por el cual se requiere información adicional”.
Zona de Reserva Forestal de Motilones.	Norte de Santander - Catatumbo**	Teorama, El Carmen, Convención y El Tara.	INCODER - ILSA	175,030,48	En espera.	Constitución ZRZ Perijá.	“Se requiere consulta previa con el pueblo indígena Motilón - Bari. Pendiente respuesta del Ministerio del Interior.
				648,187,77			

Fuente: información proporcionada por la ANT (Dirección Acceso a Tierras, oficio del 15 de diciembre de 2017, radicado No.20174301018751).

realinderación de la ZRF y la ampliación de la ZRC son fundamentales para garantizar la permanencia en el territorio de las comunidades campesinas y con ella la pervivencia de la cultura campesina (entrevista, 2017). Respecto al estudio para la sustracción, a la fecha está pendiente de revisión y ajuste.

ZRC del Guaviare

Mediante el Convenio No. 859 de 2014 del INCODER y la Gobernación del Guaviare, se adelantó el estudio técnico de Sustracción de la ZRF de Amazonía en los municipios de Miraflores, Calamar, El Retorno y San José del Guaviare, con un área de estudio de 414.362 Ha. El estudio se realizó a través del Convenio de Cooperación en Ciencia y Tecnología No. 976 de 2015, celebrado entre la Gobernación del Guaviare y el Consorcio Investigación de Sustracción Zona de Reserva. Al respecto, falta la revisión final y los ajustes técnicos de la ANT, así como las certificaciones de uso del suelo de las alcaldías municipales y del Ministerio del Interior sobre presencia de territorios indígenas o población indígena en el área de estudio.

La ZRF, que cubre aproximadamente el 91,2% del departamento del Guaviare, ha sufrido fuertes presiones por actividades económicas y por los frentes de colonización campesina en este territorio. Los procesos sociales y políticos ligados a esta región han resultado en procesos de concentración de la tierra dentro de la ZRC. Adicionalmente, la falta de inversión en bienes públicos para la estabilización de la economía campesina impide el control al fenómeno de deforestación y, por tanto, las condiciones socioeconómicas del territorio perpetúan las vulnerabilidades de ocupación y producción para los campesinos asentados (según documento de caracterización territorial de los equipos locales, 2017).

Estas circunstancias deben considerarse en el análisis sobre la posibilidad de realizar una sustracción en la zona y las condiciones para que ésta integre una dinámica de desarrollo rural sostenible. Para las instituciones ambientales y en materia rural entrevistadas en el Guaviare, la sustracción en este caso no sería viable por el riesgo que representa la posibilidad de que se generen legalizaciones de predios mediante mecanismos fraudulentos en grandes latifundios, lo que podría generar incentivos para la ampliación de la frontera agrícola (entrevistas a institucionalidad pública local y regional, y ONG a nivel local, 2017).

Adicionalmente, en la zonificación ambiental de la frontera de la cuenca amazónica, a diferencia de lo que sucede en el Sur de Bolívar con la ZRC del Valle del Río Cimitarra y la zona de Arenal-Morales, no existen áreas que puedan ser habilitadas para adjudicar al interior de la ZRF de Ley 2da. Estas áreas corresponden únicamente a los suelos de clase B, es decir aquellos que, de acuerdo a los lineamientos de uso de ZRF, se puedan entregar por contrato de uso sostenible sin que ello implique la adjudicación, hasta tanto el MADS no modifique la Resolución 1925 de 2013 que estableció la zonificación de la ZRF de la Amazonía.

Igualmente, no existe un consenso en las visiones respecto a la sustracción de parte de la Gobernación, las alcaldías locales y de algunas instituciones territoriales implicadas en el sector agropecuario. Tampoco se percibió un consenso entre las asociaciones de ganaderos, la Federación Departamental de JAC y algunas ASOJUNTAS entrevistadas. Existen varias posiciones que concuerdan con una sustracción pero que no justifican la ampliación de la ZRC.

Por su parte, para la Coordinadora Agraria de la ZRC del Guaviare, organización representativa de la ZRC creada el 15 de diciembre de 2017 para reactivar y fortalecer la Zona, la sustracción y ampliación de la ZRC es una de sus reivindicaciones principales, soportada en el artículo 81 de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996.

ZRC del Valle del Río Cimitarra y del Sur de Bolívar

El estudio técnico de sustracción de la ZRF del río Magdalena, municipios de Santa Rosa, San Pablo, Cantagallo y Morales, con una extensión aproximada de 323 mil Ha, fue gestionado con la intención de ampliar el área de la ZRC del Sur de Bolívar (Arenal-Morales) en 31.596 Ha y la del Valle del río Cimitarra en 136.290 Ha.

El estudio se realizó mediante Convenio 00663 de 2012 INCODER-Fundación EcoHábitats, con el apoyo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. En la actualidad se cuenta con un documento final ajustado de acuerdo a las observaciones técnicas del INCODER, las alcaldías y las comunidades, y está pendiente que las alcaldías proporcionen las certificaciones del uso del suelo de acuerdo a la Resolución 629 de 2012 del MADS, Mapa 2.

Según la Resolución 1924 de 2013 del MADS, que zonifica la ZRF del río Magdalena, el área de estudio corresponde a la clasificación de suelos tipo C[79], por lo que es posible lograr la ocupación y la formalización de la propiedad rural para realizar actividades productivas sostenibles que contribuyan a fortalecer la economía campesina y a mantener o recuperar la función protectora de la reserva.

Por lo anterior, las tierras baldías localizadas al interior de las zonas C de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959, pueden adquirir la condición de adjudicables, Esto permitiría que la totalidad del área de ampliación de la ZRC del sur de Bolívar (Arenal-Morales) sea adjudicable. Igualmente, que la totalidad del área del estudio de sustracción en los municipios de Cantagallo y San Pablo para ampliar la ZRC del Valle del Rio Cimitarra se pueda habilitar para adjudicar

En las actuales circunstancias, existe una disposición de articulación y coordinación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con

79 Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

MAPA 2

DISTRIBUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA FORESTAL DEL RÍO MAGDALENA POR MUNICIPIOS EN EL SUR DE BOLÍVAR.

DISTRIBUCION DE AREAS EN ZRFRM POR MUNICIPIO

NOMBRE	AREA DEL MUNICIPIO	AREA EN ZRFRM	%
CANTAGALLO	88.010,50	38.470,88	43,72
SAN PABLO	202.650,10	97.819,11	48,27
MORALES	132.857,88	31.596,47	23,78
SANTA ROSA DEL SUR	238.437,93	91.248,00	38,27
SIMITÍ	136.402,74	63.771,28	46,75
TOTAL	799.359,14	322.905,74	40,40

Fuente: Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo INCODER, 2015.

el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la zonificación ambiental, cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva que orienta el punto 1.1.10 de la Reforma Rural Integral.

Esta situación evidencia un reto importante para la ANT y las organizaciones campesinas representativas de las ZRC, con la coordinación del MADR y el MADS, para agilizar la sustracción de las Zonas de Reserva Forestal y ampliación de las ZRC: construir los criterios metodológicos de una UAF con el componte ambiental y un enfoque integral para el ordenamiento del territorio, en el marco de la zonificación ambiental, el Pago por Servicios Ambientales y el compromiso de aportar en el cierre de la frontera agrícola. Las ZRC pueden aprovechar programas como el de "Bosques de Paz" que crea la Resolución 470 del 28 de febrero de 2017 del MADS, como modelo de gestión sostenible de los territorios para integrar la conservación de la biodiversidad con proyectos productivos en beneficio de comunidades organizadas, como lo está haciendo la ZRC del Valle del Río Cimitarra.

Para ello, los planteamientos de las DVGT pueden contribuir a fortalecer los procesos participativos:

> Debería reconocerse en las políticas toda la gama de los derechos de tenencia y de los titulares existentes. En las políticas debería especificarse los criterios utilizados para la asignación de derechos, por ejemplo en favor de quienes usan históricamente los recursos o mediante otros criterios. Los adjudicatarios de derechos de tenencia deberían recibir, cuando sea necesario, el apoyo que les permita gozar de sus derechos. Los Estados deberían determinar si retienen alguna forma de control sobre la tierra, las pesquerías y los bosques que se hayan asignado. (FAO; CFS, 2012, pág. 14).

4.7 RETOS EN LO PRODUCTIVO Y EN LO AMBIENTAL

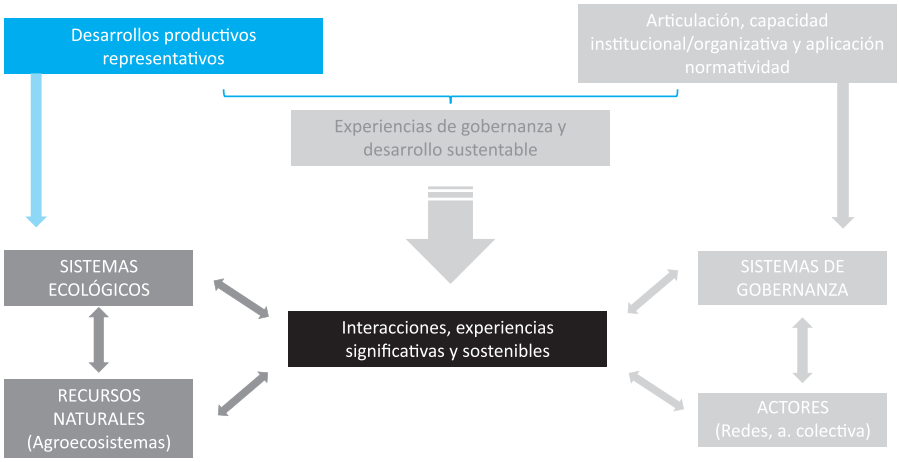
"¿Qué hace el campesino con tierra si no tiene cómo producir?"

Entrevista a actor social local, 2017

En este apartado se analizan los retos relacionados con los desarrollos productivos sostenibles en las ZRC, que abarcan aspectos tanto productivos como ambientales. Los resultados de este análisis se relacionan con el estudio de las interacciones entre sistemas ecológicos y el uso, apropiación y manejo que realizan de ellos los seres humanos a partir de los recursos naturales – en particular el agua, el suelo y la agrobiodiversidad dentro de los agroecosistemas. Nos ubicamos en este apartado en la sección del esquema de SSE que se presenta en color en la Figura 24.

FIGURA 24

ANÁLISIS PRODUCTIVO-AMBIENTAL EN EL ENFOQUE DE SSE.



Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

El análisis incluye temáticas clave identificadas en fuentes de información primaria y secundaria. Principalmente, la revisión de los Planes de Desarrollo Sostenible permitió extraer 9 categorías de análisis que recogen sintéticamente los distintos retos productivo-ambientales. Éstos coinciden en general con los desafíos identificados en las otras fuentes de información, por lo que permiten tener una imagen global, a manera de diagnóstico de los aspectos clave para el fortalecimiento de las ZRC.

Estas categorías, Tabla 21, reflejan las necesidades que, de ser atendidas integralmente, facilitarían la realización de los objetivos de la figura, que en lo productivo y ambiental se enfocan en la generación de condiciones para un desarrollo sostenible de la economía campesina. Dichas condiciones implicarían una estabilización económica y el control a la expansión de la frontera agropecuaria.

TABLA 21

CATEGORÍAS DE RETOS IDENTIFICADOS EN LOS PDS EN LO PRODUCTIVO-AMBIENTAL.

1.	Diversificación de las actividades económicas: hacia una mayor diversidad en la estructura productiva y económica campesina.
2.	Diversificación de las actividades socioculturales en los territorios: recuperación, promoción y renovación cultural.
3.	Estabilización y fortalecimiento de la economía campesina sostenible: técnicas, conocimientos y prácticas sostenibles y una perspectiva agroecológica.
4.	Disponibilidad de infraestructura esencial para la viabilidad productiva-ambiental: limitantes de infraestructura que permita viabilizar económicamente las iniciativas productivas.
5.	Gestión sostenible del territorio: ordenamiento, planeación y gestión territorial participativa y comunitaria para la sostenibilidad socioecológica.
6.	Inclusión de jóvenes y mujeres: inclusión y relevo generacional específicamente en lo productivo y modelos educativos adaptados a los territorios que plantean reflexión y construcción de modelos que respondan a las necesidades y realidades territoriales.
7.	Recuperación de la agrobiodiversidad: recuperar y garantizar la circulación, el uso y el manejo de la agrobiodiversidad local.
8.	Salud y nutrición: retos relacionados con la salud, lo productivo, la seguridad y soberanía alimentaria con un enfoque de mejoramiento nutricional.
9.	Seguridad y soberanía alimentaria: desde un enfoque de acceso, autosuficiencia y disponibilidad.

Fuente: elaboración propia con base en los PDS, FAO 2017.

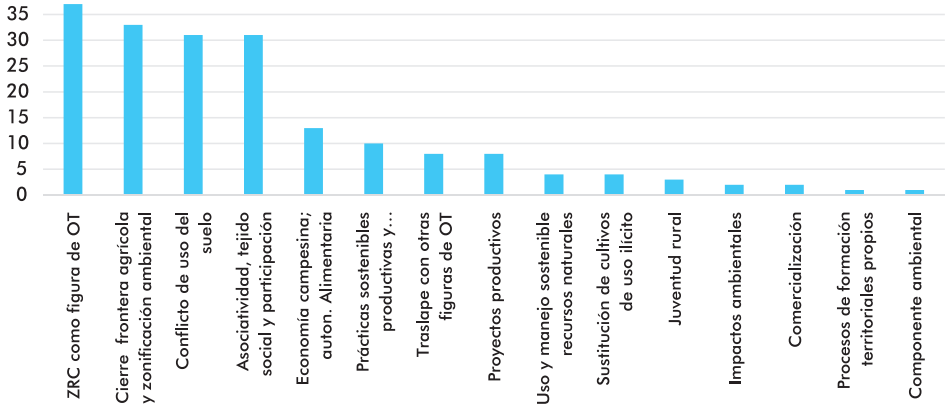
Estas categorías de retos coinciden en gran medida con las temáticas más recurrentes en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo en las ZRC, Gráfico 80. Con ello, se obtiene un panorama general de los retos más frecuentes en lo productivo y ambiental, que sirve de guía para la argumentación que se presenta en este apartado, Gráfico 80.

Al comparar estas categorías que surgen de los PDS con lo hallado en la información recolectada durante la evaluación, se pueden sintetizar los retos en tres ejes temáticos que organizan el análisis que se realiza en este apartado y que se relacionan con elementos centrales de las DVG, Figura 25.

Este esquema da cuenta de cómo la solución técnica y política de los retos de las ZRC se relaciona con la aplicación de las DVGT en Colombia. Así mismo, permite analizar los retos teniendo en cuenta las interacciones socioecosistémicas, como se mencionó en el marco conceptual y metodológico: (1) se parte de los agroecosistemas como la escala más específica de la sostenibilidad; (2) se analizan las economías campesinas como componente de una multiescala territorial que

GRÁFICO 80

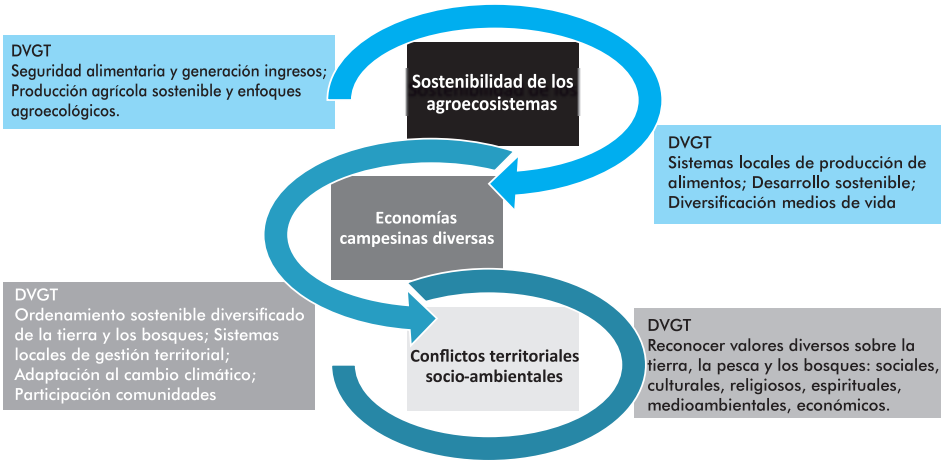
TEMÁTICAS MÁS FRECUENTES SEGÚN ENTREVISTAS REALIZADAS EN LAS ZRC EN LO PRODUCTIVO-AMBIENTAL.



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas en las ZRC, FAO 2017.

FIGURA 25

EJES TEMÁTICOS DE LOS RETOS PRODUCTIVO-AMBIENTALES EN LAS ZRC Y RELACIÓN CON LAS DVGT.



Fuente: elaboración propia con base en la información primaria y secundaria recolectada.

puede incluir varios agroecosistemas y la relación productiva-ambiental y rural-urbana. Estas interacciones se ven reflejadas en los intercambios y los sistemas agroalimentarios, en la organización socio-productiva y en la relación entre producción agropecuaria y ecosistemas; y (3) se aborda la escala más general en la que se analizan los retos en las relaciones de apropiación y uso de los recursos naturales y de la biodiversidad, que conforman conflictos socioambientales a escala territorial (apartado más adelante).

Dos retos se consideran transversales a estas escalas de análisis y ejes temáticos: por un lado, la inclusión social, reflejada en el relevo generacional y la posibilidad de los jóvenes y mujeres de desarrollar modelos propios productivos y ambientales.

Por otro lado, la conciliación y coexistencia de visiones diversas sobre las formas de apropiación, uso y manejo de los recursos naturales en los territorios, reflejadas en la construcción de formas propias y diversas de economías campesinas compatibles con la sostenibilidad ambiental.

4.7.1 TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA Y DISEÑO DE AGROECOSISTEMAS SOSTENIBLES

"La producción sostenible fue el impulso fundacional de las ZRC"

Entrevista profesor Darío Fajardo, 2017

Al abordar la escala de análisis más específica, la de los agroecosistemas, se encuentran desafíos clave para el logro de modelos de finca que sean un punto de partida hacia la sostenibilidad socio-ecosistémica. La predominancia de sistemas productivos uniformes en las ZRC, basados principalmente en pocas líneas productivas y en la ganadería extensiva, evidencia la necesidad de avanzar hacia estrategias de transición y reconversión productiva con bases agroecológicas. En ese sentido, se entiende que la agroecología no es un valor absoluto sino un proceso de largo aliento que se construye con base en prácticas cada vez más sostenibles desde el punto de vista social, cultural, económico y ambiental.

Por lo tanto, dentro de la transición agroecológica se valoran los procesos diversos: desde la transformación de sistemas simples de monocultivo hacia esquemas de Buenas Prácticas Agrícolas, hasta los más diversificados en policultivo, agrosilvopastoriles, cultivos escalonados, entre otros. No se trata por tanto de juzgar o considerar inferiores los sistemas de monocultivo sobre otros más diversos, sino entender la sostenibilidad como un proceso de transición con bases agroecológicas amplias y sobre la necesidad de garantizar la producción alimentaria y la generación de ingresos. Aquí se presentan algunos retos prioritarios en ese sentido.

De acuerdo con Darío Fajardo (entrevista, 2017), la producción sostenible fue el "impulso fundacional de las ZRC". Gracias a ese impulso los territorios han logrado llevar a cabo múltiples prácticas que, sin embargo, permanecen fragmentadas y carecen de una sistematización que permita replicarlas y potenciarlas. Esas experiencias son el sustento de una propuesta productiva que identifique al campesinado como sujeto especial de derechos y "como producto cultural distinto" (entrevista Contraloría General de la República, 2017). Es decir que permiten construir, a través de sus prácticas, un vínculo común cuya identidad se fundamente en las propuestas de diseño de agroecosistemas sostenibles para posibilitar un enfoque equilibrado en lo productivo y en lo ambiental y un "modelo alternativo agropecuario" (Entrevista ICA Puerto Asís, Putumayo, 2017). Algunos ejemplos de esto serán presentados en el capítulo de experiencias significativas más adelante.

La consolidación de ese modelo a partir de la articulación de las prácticas e iniciativas locales hacia una transición agroecológica, puede contribuir a la estabilización de la economía campesina y al control de la frontera agropecuaria haciendo efectivos los derechos sociales, económicos y culturales del campesinado (artículo 80 de la ley 160 de 1994). Así mismo, puede facilitar la creación de condiciones para un desarrollo sostenible de la economía campesina en concordancia con el decreto 1777 de 1996.

A continuación, se analizan algunos elementos centrales para llevar a cabo una transición agroecológica en las ZRC y contribuir a la implementación de los objetivos de la figura en términos de la estabilización de la economía campesina en la escala de los agroecosistemas o fincas.

Manejo equilibrado de los suelos y recursos hídricos en los agroecosistemas

Un reto importante para el desarrollo de técnicas agroecológicas es la erosión y degradación de los suelos que, según algunos PDS, obliga a los campesinos a usar una mayor cantidad de insumos agroquímicos[80], que a su vez causan mayor afectación. Esto en especial por la falta de conocimientos sobre el uso adecuado de estos insumos y sobre las alternativas existentes (ADISPA; INCODER, 2012; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 65) Por ejemplo, en el Guaviare, Sur de Bolívar y Pato-Balsillas se afirma que existe una baja fertilidad natural de los suelos, también causada por malos manejos y modelos productivos inadecuados[81]. En ese sentido, en la Perla Amazónica (entrevista semiestructurada ICA, Puerto Asís, 2017) y en el Pato-Balsillas (entrevista a organización campesina, 2017) se afirma que el uso de agroquímicos ha sido desbordado, sin una dosificación adecuada ni un manejo de los desechos y empaques, lo que genera la contaminación de fuentes hídricas.

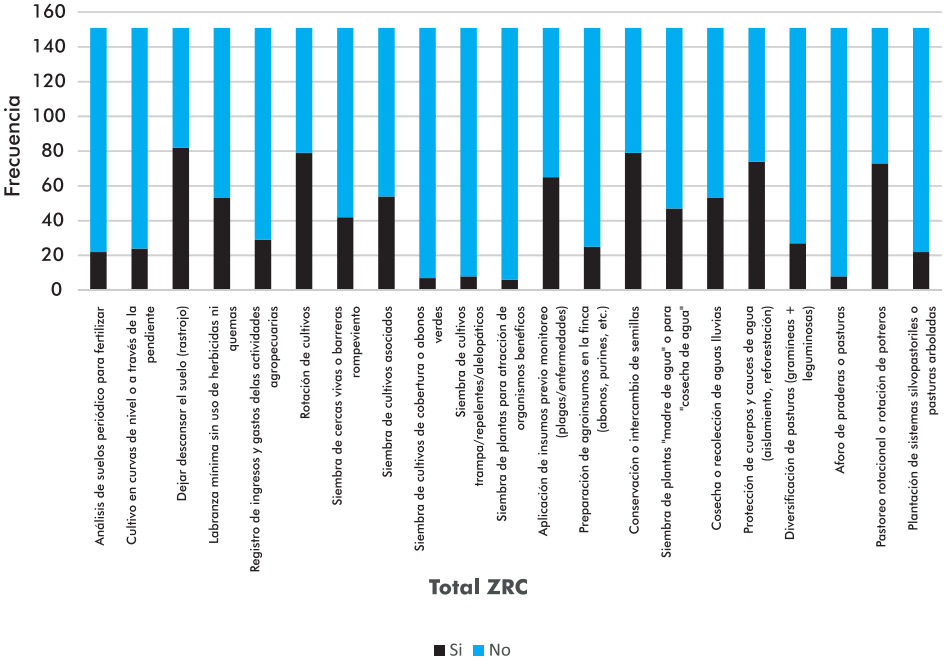
La recuperación de los suelos requiere de una re-definición paulatina de las formas de agricultura que conlleve a un menor uso de agroquímicos, como lo mencionan frecuentemente los PDS. A la escala predial, esto implica restaurar la capacidad de autorregulación de plagas y enfermedades por medio de la recuperación de la diversidad de organismos y microorganismos y de sus interacciones en el suelo. Igualmente, dar prioridad a estrategias de reciclaje y circulación de nutrientes que mejoren la eficiencia y fertilidad del suelo mediante la incorporación de biomasa, abonos y compuestos orgánicos (compost), la diversificación y rotación de cultivos, conservación e intercambio de semillas, pastoreo rotacional y protección de cuerpos de agua, Gráfico 81.

80 Con todo, se requiere profundizar a futuro sobre las características de la aplicación de agroinsumos y agroquímicos en las ZRC, sus cantidades, niveles de toxicidad, frecuencias de aplicación, entre otros. Estos aspectos superan el alacance de la presente evaluación.

81 En el PDS del Sur de Bolívar se señala que el 92% de los hogares no han recibido capacitaciones sobre el manejo agroecológico de los cultivos y suelos, y sólo un 11% de los hogares utilizan abonos y compuestos orgánicos mientras un 86% utiliza agroquímicos (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 67). Para un análisis de los impactos del uso de los agroquímicos en la ZRC del Sur de Bolívar ver el PDS página 66-67.

GRÁFICO 81

FRECUENCIA DE USO DE PRÁCTICAS AGRÍCOLAS SOSTENIBLES EN LAS FINCAS ENCUESTADAS.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

Según las encuestas productivas realizadas en las ZRC, se percibe un vacío en el uso de prácticas agrícolas que permitan avanzar hacia la sostenibilidad en las fincas. Las prácticas más corrientes son: dejar descansar el suelo (barbecho), labranza mínima, rotación y asociación de cultivos.

Este tipo de prácticas permitiría una transición hacia un manejo equilibrado en las fincas que reduzca a mediano plazo la dependencia de insumos de síntesis química adquiridos externamente y posibilite la producción propia con base agroecológica. Sin embargo, se requiere de un cambio cultural a largo plazo que permita generalizar las formas sostenibles de agricultura, y políticas de acompañamiento y asesoría que garanticen su mantenimiento en el tiempo (entrevista a AMCOP, 2017).

Adicionalmente, como lo menciona el PDS de la Perla Amazónica, estos procesos pueden enriquecerse con la elaboración de estudios de suelos que complementen los conocimientos campesinos sobre su naturaleza y fertilidad[82] (ADISPA; INCODER, 2012). Los estudios deben articularse con las iniciativas desarrolladas en espacios de la finca, muchas veces resultado de capacitaciones o talleres liderados por organizaciones e instituciones, pero también de experimentaciones

82 Por ejemplo, en el PDS del Sur de Bolívar se afirma que los campesinos no cuentan con herramientas técnicas agroecológicas que permitan realizar un manejo adecuado y una conservación de suelos, a pesar de su fertilidad (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 56). Un ejemplo mencionado en este PDS es el mal manejo es la siembra en el sentido de las laderas, lo que favorece la erosión.

y observaciones propias acumuladas a lo largo de generaciones. Según los PDS de la Perla Amazónica y del Cimitarra, los ensayos de rotación de cultivos, insumos orgánicos, asociación de especies y otras técnicas de reciclaje de nutrientes se dan frecuentemente en los espacios productivos de autoconsumo (ADISPA; INCODER, 2012; ACVC; CDPMM; INCODER, 2012), como las huertas y cultivos de pancoger. Estas experimentaciones pueden enriquecerse en diálogo con los conocimientos procedentes de la academia y de entidades públicas y privadas.

La recuperación de los suelos en las fincas depende del diseño de agroecosistemas integrales que combinen un manejo de la agrobiodiversidad acorde a las necesidades productivas, así como de eficiencia en el uso de insumos, de los suelos y de los nutrientes. La generación de condiciones para la recuperación de los suelos a la escala de los agroecosistemas puede aportar a la construcción de modelos replicables a otras escalas a partir de fincas demostrativas.

Otro aspecto importante es la gestión del agua en los agroecosistemas. En los PDS se resalta la insuficiencia de acceso a servicios de acueducto y alcantarillado en las ZRC: en Cabrera más del 70% de la población encuestada no tiene alcantarillado y más del 60% no tiene acueducto (ILSA; INCODER, 2012, pág. 75), mientras en el Sur de Bolívar solo 10% de la población rural tiene alcantarillado (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 47). Para acceder al agua, las personas recurren a ríos, quebradas y nacimientos, lo que genera riesgos de salud por la falta de tratamiento. En Cabrera, el 62% de la población se abastece de estas fuentes de agua (ILSA; INCODER, 2012, pág. 78); en la Perla Amazónica, un 59% de las familias recoge agua lluvia, un 37% se abastece del río, y un 14% de aljibes y nacimientos (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 59); en el Pato-Balsillas más del 80% de las personas encuestadas recogen agua de los nacimientos para el consumo doméstico (AMCOP; INCODER, 2012); en el Sur de Bolívar un 50% de los hogares se abastece manualmente de ríos, agua lluvia o pozos (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 47). En el Valle del río Cimitarra un 52% de las familias encuestadas consume el agua principalmente de ríos y quebradas, a pesar de que la consideran generalmente contaminada (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 62).

Lo anterior indica que el acceso al agua en las ZRC depende en gran medida de su disponibilidad natural y, por tanto, de la variabilidad climática que también produce inundaciones y sequías. Igualmente, evidencia la importancia de los conocimientos y técnicas de gestión sostenible de los recursos hídricos, como la protección de nacederos y fuentes de agua en las fincas mediante reforestación y protección de rondas, así como las prácticas de recolección de agua e irrigación.

Autonomía alimentaria, diversificación y recuperación de la agrobiodiversidad

Un elemento central para el diseño de agroecosistemas sostenibles es la agrobiodiversidad como sustento esencial de los procesos de transición agroecológica. Está directamente vinculada con el funcionamiento equilibrado de los agroecosistemas y, por tanto, de su sostenibilidad y resiliencia, a la vez que facilita dinámicas de eficiencia en el uso del suelo, mejoramiento de los ciclos y procesos biológicos. Así mismo, se relaciona con la recuperación y la renovación de prácticas culturales diversas, que incluyen formas de uso y manejo alimentario y medicinal[83], conocimientos culinarios y de manufactura[84]. En ocasiones, en las fincas existen agroecosistemas menores – "nichos de agrobiodiversidad" (Ortiz, De la Pava, y Quiroga, 2018; Galluzzi, Eyzaguirre, y Negri, 2010) – en los que se mantiene una agrobiodiversidad relativa, ya sea en huertas, jardines o bancos locales de germoplasma, o en cultivos comerciales.

En particular, la agrobiodiversidad sustenta el autoconsumo, y con ello permite hacer efectivo el derecho a la alimentación por medio de una autonomía alimentaria, a la vez que representa una oportunidad de generación de ingresos. De acuerdo con los PDS, el autoconsumo en las ZRC es una actividad generalizada con distintos grados de importancia. Por ejemplo, en la Perla Amazónica se afirma que la mayoría de fincas tiene huerta, y que un 60% de las hectáreas agrícolas se dedican al autoconsumo, principalmente yuca, café, plátano, palma y frutas. El maíz y el arroz son los principales cultivos comerciales de esta ZRC y juntos a ellos las huertas y los cultivos de autoconsumo producen excedentes que pueden generar ingresos. Con todo, la carencia de canales directos de comercialización y de posicionamiento de los pequeños productores en los circuitos agroalimentarios hace que esta estrategia no haya sido aprovechada en todo su potencial. En el Pato-Balsillas se afirma que, en medio de los cultivos comerciales como el café, el cacao, el fríjol, el plátano, el lulo, se mantienen cultivos de pancoger, incluyendo hortalizas diversas y especies menores (AMCOP; INCODER, 2012). Caso contrario, en Cabrera uno de los gastos más importantes es la alimentación, agravado por la falta de huertas caseras y cultivos de autoconsumo en las fincas. Esto a pesar del potencial de producción

83 Según los PDS, en las ZRC hay deficiencias en los servicios de salud, prevención y atención, infraestructura y calidad. Alternativamente, persisten sistemas tradicionales de salud en la Perla y en el Cimitarra, incluyendo parteras, sobanderos, yerbateros, curanderos, y diversos usos de plantas medicinales. Estas prácticas son parte del patrimonio cultural de las ZRC, y pueden articularse a mecanismos y a estructuras institucionalizadas. Sin embargo, en el PDS del Cimitarra se afirma que existen casos de desatención a urgencias graves por negligencia y rechazo a los sistemas de salud modernos (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 92), lo que indica una necesidad de articular los distintos sistemas existentes en el territorio.

84 Según los PDS, la diversidad productiva se refleja en las posibilidades culinarias y gastronómicas de las ZRC. Por ejemplo, en el Sur de Bolívar y en el Cimitarra se menciona una diversidad de pescados, tubérculos, frutas y verduras, quesos y sueros, arepas y bollos, dulces y carnes de animales silvestres. Sin embargo, esa riqueza culinaria requeriría ser analizada más en profundidad para dar cuenta del vínculo entre la biodiversidad y las culturas campesinas, y a su vez reflexionar sobre la necesidad de promover prácticas sostenibles de aprovechamiento de los ecosistemas y de recuperación de la agrobiodiversidad como sustento de estos elementos identitarios de la población en las ZRC.

de hortalizas y frutales en este municipio (ILSA; INCODER, 2012, pág. 106)[85]. En el PDS del Cimitarra se relacionan los bajos ingresos de las familias y la poca producción de autoconsumo con las dietas desbalanceadas e inadecuadas de los pobladores (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 94).

Además de tener un rol en la generación de ingresos y en el ahorro, los cultivos de autoconsumo y pancoger también son espacios de conservación y recuperación de la agrobiodiversidad. Por ejemplo, en el Guaviare se encuentran, de acuerdo con el PDS, más de 300 especies útiles en huertos y arreglos caseros (Cooagroguaviare; INCODER, 2012).

Sin embargo, a pesar del potencial de producción para el autoconsumo, existen factores comunes a las ZRC que han afectado la seguridad alimentaria. El PDS de Guaviare sintetiza algunos de esos factores (Cooagroguaviare; INCODER, 2012, pág. 94): la pérdida de conocimiento y valoración de semillas locales; la transformación de hábitos alimentarios hacia dietas menos diversas; la carencia de vías y formas de transporte adecuadas; la producción de cultivos de uso ilícito; los conflictos de uso del suelo por ganadería extensiva; la degradación de ecosistemas; la sobreexplotación del bosque y de los acuíferos. Estos factores dan cuenta de la interdependencia entre la agrobiodiversidad en las fincas y las dinámicas socioecológicas territoriales, a través de los usos y manejos de la biodiversidad y de los suelos, el intercambio de conocimientos y experiencias, y la construcción y acceso a mercados y sistemas agroalimentarios locales y sostenibles.

A continuación, se analizan los retos relacionados con el fomento a las innovaciones locales y al intercambio de experiencias y conocimientos basados en las prácticas y necesidades que surgen y se desarrollan en los agroecosistemas.

4.7.2 INNOVACIONES PROPIAS E INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y CONOCIMIENTOS

Las fincas campesinas son espacios cotidianos de experimentación, innovación técnica y creación de conocimiento. Por ello, cumplen un papel central en la transición agroecológica pues en ellas se diseña la posibilidad de consolidar modelos adaptados a las realidades y necesidades locales.

Por ejemplo, en las ZRC del Sur de Bolívar, del Pato-Balsillas y de la Perla Amazónica, los PDS identifican algunas prácticas cercanas a la agroecología, tales como la utilización de semillas propias y adaptadas localmente que requieren de una menor intensidad en el uso de agroquímicos (ver apartado de experiencias significativas en alternativas económicas diversas), la rotación y la asociación de cultivos, el descanso del suelo, el compostaje y las huertas caseras.

85 De acuerdo con el PDS de Cabrera, en el municipio se podrían producir en mayor cantidad frutales como: mango, banano, mora, tomate de árbol, uchuva. También hortalizas como: repollo, coliflor, brócoli, rábano, lechuga, acelga, ajo, cebolla, cilantro.

Igualmente, en la Perla, el Cimitarra y el Sur de Bolívar, los PDS afirman que las fincas mantienen un porcentaje importante de bosques secundarios y rastrojo joven y viejo, especialmente en los predios más grandes, lo que da cuenta del potencial de restauración ecológica y de desarrollo de sistemas agroforestales[86].

En el Guaviare existen propuestas de análisis alternativos de los suelos, considerando la heterogeneidad de las fincas por la cual un solo producto en monocultivo puede tener rendimientos muy distintos en diferentes puntos dentro del mismo predio (entrevista a líder campesino de Calamar, 2017). Igualmente, existen casos que dan muestra de una diversificación importante de los agroecosistemas, como en el municipio de El Retorno (Guaviare), donde algunas fincas han construido sistemas agrosilvopastoriles innovadores a partir del manejo circular de potreros, en diseños que podrían ser potenciados y evaluados para ejercicios de réplica dentro de las veredas.

La existencia de estas prácticas abre la posibilidad de buscar estrategias de fortalecimiento y réplica para poder generalizar la agroecología en las ZRC y materializar así la visión de sostenibilidad que subyace a los PDS. Por ejemplo, en el Sur de Bolívar se afirma que la mayoría de los hogares "están dispuestos a aplicar la agricultura orgánica en sus fincas", la mayoría "considera importante tener soberanía alimentaria, y alrededor de un 80% obtiene semillas de sus propios cultivos (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 67). Este PDS señala la necesidad de fomentar estas prácticas a partir de capacitaciones en las propias fincas, en escuelas o en centros de reuniones veredales. Igualmente, en la Perla Amazónica se menciona que el 62% de las familias encuestadas cree que el proceso productivo debe garantizar primero la soberanía alimentaria y un 30% le apuesta a la agroecología (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 69).

Existe una necesidad de pensar, desde el diálogo horizontal entre las comunidades y las entidades públicas, las estrategias de réplica y articulación de esas prácticas y experiencias locales exitosas con los programas institucionales y con la normatividad, de manera flexible y teniendo en cuenta las realidades que se han ido construyendo históricamente en los territorios (entrevista a ANT, 2017). Esas prácticas resultan de un acumulado de saberes propios y técnicas aprendidas en el marco de intervenciones institucionalizadas, y tienen en común el esfuerzo por aproximarse a modelos de finca que generen el "menor daño posible al territorio" (entrevista a ANUC a nivel nacional, 2017). A esto se suma el reto de reconectar la estabilización de la economía campesina

86 En el caso del Sur de Bolívar, se afirma que la presencia de áreas "enrastrojadas" en las fincas se debe a la incapacidad económica de los campesinos para explotar la totalidad de sus parcelas (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 56). Esto indica un riesgo de impacto ambiental y pérdida de estos espacios de biodiversidad si los proyectos productivos no incluyen un enfoque ambiental o si los cultivos reemplazan a los rastrojos sin algún tipo de estrategia agroecológica.

con el cuidado ambiental (entrevista UPRA, 2017), así como de reconocer y entender las iniciativas que reflejan un potencial de sostenibilidad con base en prácticas ya existentes (entrevista a la ADR, 2017)[87].

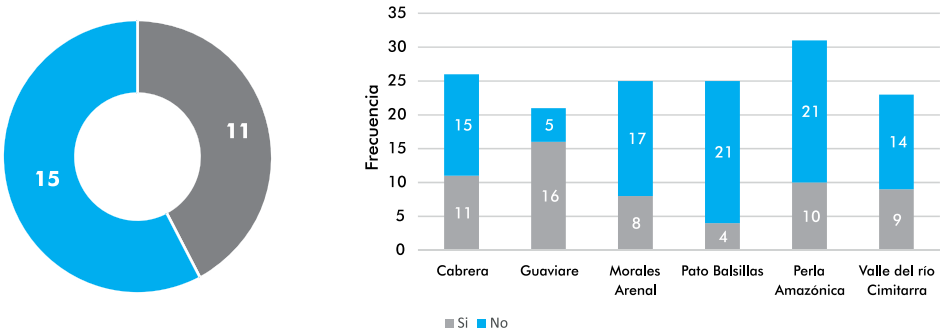
La articulación e intercambio de experiencias pueden contribuir a integrar a las comunidades campesinas y sus organizaciones, a la institucionalidad pública y al sector privado, mediante estrategias que se enfoquen en la creación conjunta de conocimientos y de innovación (FAO, 2017 (2)). Según la FAO (2017 (2)), la transición hacia una producción sostenible y hacia prácticas agroecológicas es más fácil de realizarse "cuando no se imponen de arriba abajo sino cuando se transmiten entre los agricultores (…) Exige fomentar tanto una cultura ecológica como habilidades decisorias en las comunidades de agricultores" y "se basa en la combinación de conocimientos tanto científicos como tradicionales a modo de procesos complementarios". Esto puede lograrse, por ejemplo, a partir de:

Extensión rural, asistencia técnica participativa y comunicación para la innovación rural: la oferta de servicios de extensión rural en los territorios de las ZRC es generalmente escasa. Se origina en programas públicos implementados especialmente a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), Unidades Locales de Asistencia Técnica Agropecuaria (ULATA) y Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, Gráfico 82.

El reto para el caso de las ZRC consiste, no sólo en ampliar la oferta de estos servicios sino también en articularla a las necesidades específicas de las fincas y territorios con base en un análisis diferenciado de sus características agroecológicas específicas, y poner en comunicación los conocimientos técnicos de los profesionales con los conocimientos del campesinado. Las encuestas productivas permitieron identificar las temáticas que generan más interés en las fincas en término de asistencia técnica, entre las cuales sobresalen prácticas

GRÁFICO 82

ACCESO A SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA EN LAS FINCAS ENCUESTADAS.



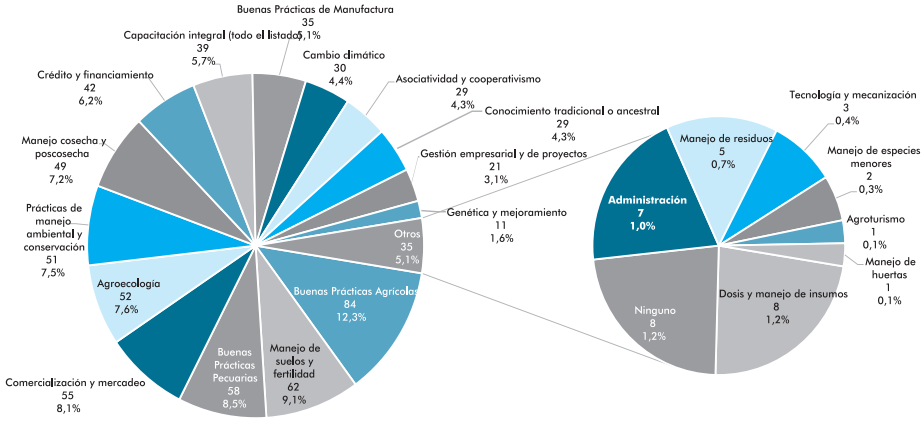
Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

87 Según la entrevista con funcionarios de la ADR, muchas veces las instituciones no logran establecer un diálogo y entender las propuestas que se crean desde los territorios. En cierta medida, el enfoque productivista predominante, basado en conocimientos y técnicas agrícolas alejadas de las realidades locales, puede ser un impedimento a ese diálogo. Por su parte, desde las organizaciones locales se requiere también entender y adaptar un lenguaje técnico que les permite aprovechar la oferta e instrumentos institucionales.

las fincas en término de asistencia técnica, entre las cuales sobresalen prácticas sostenibles como la Agroecología y las Buenas Prácticas Agrícolas, Gráfico 83.

GRÁFICO 83

PRINCIPALES TEMAS DE INTERÉS PARA ASISTENCIA TÉCNICA EN LAS FINCAS SEGÚN ENCUESTAS.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

Ese diálogo puede enriquecer las propuestas para solucionar los problemas de la producción sostenible y la transición agroecológica, en el marco del reconocimiento a los conocimientos diversos y los desarrollos técnicos que el campesinado ha ido atesorando (FAO, 2016 (2), pág. 9). También, de acuerdo con las DVGT, el diseño de programas de asistencia técnica debería elaborarse en articulación estrecha con las organizaciones sociales y productivas representativas de los territorios y comunidades (FAO; CFS, 2012), para facilitar su adecuación a las necesidades locales y a los diagnósticos, análisis y priorizaciones que esas organizaciones han realizado, por ejemplo, en el marco de los PDS. Uno de los roles clave de la asistencia técnica debe ser el apoyo para la diversificación de los cultivos[88].

Escuelas agroecológicas, fincas demostrativas y metodologías campesino a campesino: son estrategias participativas y de educación campesina para la creación colectiva de conocimientos. En el caso de las Escuelas de Campo (ECA), y los Centros Demostrativos de Capacitación (CDC) desarrollados por la FAO, se fundamentan en un "aprendizaje vivencial" en parcelas o cultivos de los participantes, con el acompañamiento de un técnico o facilitador en una relación horizontal[89] con los conocimientos locales (FAO, 2016 (2); FAO y INCODER, 2016). Ese acompañamiento tiene como objetivo propiciar que los participantes compartan experiencias, encuentren soluciones y tomen decisiones autónomas.

88 Según la Ley 160 de 1994, tanto el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, están encargados de dar asesoría tecnológica a los campesinos. En este último, existe el subsistema de investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos, coordinado por CORPOICA y conformado por el ICA, las UMATAs y las entidades privadas reconocidas por el Gobierno Nacional.

89 La horizontalidad se da cuando los conocimientos técnico-científicos no se consideran automáticamente superiores a los conocimientos locales o populares, y depende inicialmente de la manera en que se establezcan las parcelas demostrativas con base en decisiones colectivas. Para más información: http://www.fao.org/farmer-field-schools/es/

De esta forma, las estrategias de innovación van más allá de la implementación de tecnologías estandarizadas por expertos externos, promoviendo la creatividad y flexibilidad con base en las dinámicas agroecosistémicas específicas a cada territorio (FAO, 2016 (2), pág. 8). En línea similar, las metodologías de campesino a campesino proponen mecanismos de innovación local y colectiva. Parten de soluciones encontradas por el campesinado a problemas comunes en sus parcelas, permitiéndoles convertirse en promotores y replicadores a partir de visitas finca a finca, como espacio privilegiado de demostración, intercambio y aprendizaje mutuo. De acuerdo con Machín Sosa *et al* (2012, págs. 69-70) esta metodología se guía por los siguientes principios:

FIGURA 26

PRINCIPIOS DE IMPLEMENTACIÓN METODOLÓGICA CAMPESINO-CAMPESINO.

- Empezar despacio y en pequeño de forma a gestionar mejor los riesgos, rectificar errores y generar un proceso sostenible a largo plazo.
- Limitar la introducción de tecnologías, asimilando inicialmente aquellas que presentan soluciones más eficientes a los problemas sin mayores costos iniciales, e integrando nuevas técnicas poco a poco.
- Obtener avances cotidianos y reconocibles que sirvan de base sobre la cual se construye paulatinamente una transición agroecológica exitosa.
- Experimentar en pequeña escala las técnicas o soluciones, de forma a adaptarlas, asimilarlas y desarrollarlas adecuadamente antes de generalizarlas. Este principio es la base de la innovación propia campesina y de la generación de confianza.
- Replicar y multiplicar, mediante la comunicación, el ejemplo y el aprendizaje mutuo campesino a campesino.

Fuente: elaboración propia con base en Machín Sosa, Roque Jaime, Ávila Lozano, y Rosset, 2012.

Estas metodologías implican reemplazar los mecanismos de asistencia técnica basados en la búsqueda de resultados inmediatos, sin tener en cuenta su sostenibilidad en el tiempo, y en tecnologías estandarizadas que no consideran las especificidades agroecológicas, sociales y culturales de cada territorio al tratar a los beneficiarios como receptores pasivos. Esto, considerando que no es posible, mediante esquemas verticales de extensión rural, proveer soluciones suficientemente amplias, flexibles y descentralizadas acordes a las diversas condiciones agroecológicas en los territorios rurales (FAO, 2016 (2), pág. 8).

Espacios de comunicación, educación no formal y formal e intercambio de conocimientos: para replicar las experiencias e innovaciones locales, una estrategia consiste en la generación de espacios y actividades de encuentro, exhibición, transmisión y animación de ideas (Machín Sosa, Roque Jaime, Ávila Lozano, y Rosset, 2012, pág. 71). Pueden materializarse en encuentros veredales, regionales o entre ZRC, reuniones facilitadas por las JAC y otras organizaciones representativas, espacios de trabajo colectivo[90], ferias y exposiciones, publicaciones, entre otros. Tal como

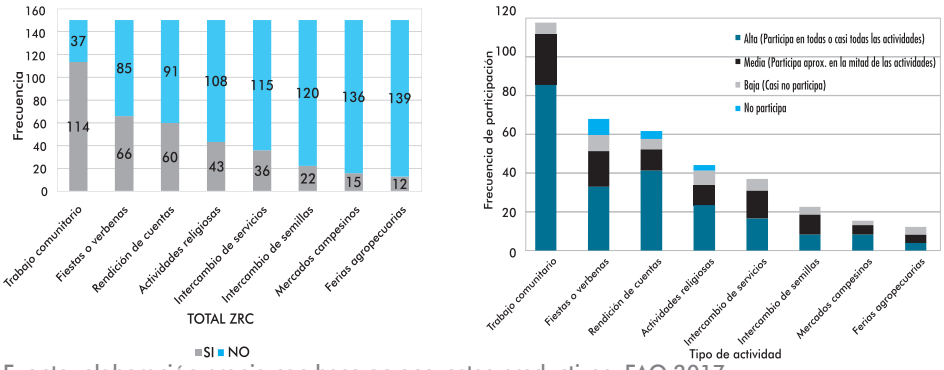
90 Por ejemplo, una práctica generalizada en las ZRC para hacer frente a los bajos rendimientos es la siembra fuera del predio a partir del arriendo a vecinos, así como el uso de mano de obra familiar, el pago de jornales locales

lo señala el PDS del Valle del río Cimitarra, esas estrategias permiten reconocer, recuperar y renovar prácticas propias que las familias desarrollan en sus fincas, incluyendo conocimientos y usos de especies y plantas locales, prácticas agroecológicas, saberes medicinales y culinarios. Así, se propicia el diálogo inter e intra-generacional para la renovación de las prácticas en una reflexión colectiva que integre la "tradición y la modernidad" (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, págs. 297-230)[91]. Igualmente, el diálogo e intercambio de experiencias ayuda a evitar enfoques demasiado centrados en lo teórico y conceptual, que muchas veces no responden directamente a las preguntas del campesinado en función de sus necesidades más cercanas (entrevista ANZORC, 2017). Finalmente, la promoción de espacios de educación formal y no formal sólo es posible si existe la posibilidad de un financiamiento efectivo y suficiente con la participación de la institucionalidad pública del Estado.

El Gráfico 84 da cuenta de algunas prácticas colectivas y de participación en actividades comunitarias en las fincas en las que se aplicaron encuestas productivas. El trabajo comunitario y la participación en fiestas o verbenas son las actividades más importantes.

GRÁFICO 84

PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES COMUNITARIAS SEGÚN ENCUESTAS PRODUCTIVAS.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

Las estructuras organizativas y el tejido social que caracterizan a las ZRC son una fortaleza importante para la promoción de estos espacios. Como afirma la UPRA (entrevista, 2017), las comunidades de las ZRC muestran tener disposición a transformaciones que impliquen una mayor sostenibilidad en los procesos productivos, y las experiencias que han logrado elaborar – con base en las cuales la figura se ha podido mantener activa – pueden promover un cambio generacional centrado en múltiples innovaciones técnicas. Además de

o el intercambio de trabajo tipo "mano devuelta" o "convites". Estas prácticas, mencionadas en los PDS del Pato-Balsillas, en Guaviare y en el Sur de Bolívar, pueden generar espacios que favorezcan el aprendizaje mutuo.

91 Al respecto, la FAO menciona la importancia de combinar conocimientos científicos y tradicionales de manera complementaria, combinando diferentes disciplinas y actores para encontrar soluciones innovadoras que faciliten la transición agroecológica (FAO, 2017 (2)).

la gestión que puedan realizar las organizaciones, estos cambios potenciales están a la espera del apoyo de la institucionalidad pública que permita afianzar los procesos mediante servicios públicos, extensión rural, asistencia técnica y otros mecanismos de formación. Éstos deben ser adaptados a las experiencias y realidades locales tanto en lo técnico como en lo cultural, lo que implica la necesidad de construir propuestas sostenibles que concuerden con la vocación de uso del suelo pero "que no desplacen necesariamente esquemas productivos que estén arraigados culturalmente, como la ganadería" (entrevista UPRA, 2017)[92].

Igualmente, la educación no-formal representa la oportunidad para los jóvenes y mujeres de permanecer en sus territorios y capacitarse en lo productivo y ambiental. Sin embargo, como lo menciona el PDS de la Perla Amazónica, no existen políticas y proyectos de formación y educación integrales y con buen financiamiento, y además las comunidades no han podido organizarse de manera suficiente para formular y llevar a cabo iniciativas educativas propias y duraderas (ADISPA; INCODER, 2012). Esto afecta la motivación de los jóvenes y el relevo generacional en el campo, a la vez que impide que la educación pueda cumplir con un rol de atracción y retención de los jóvenes evitando que se dirijan hacia actividades relacionadas con el conflicto armado, la producción de coca[93] y la minería. En el Cimitarra se menciona que más del 70% de la población no supera la formación primaria y únicamente el 8,5% termina el bachillerato (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 89 y 272). En esta ZRC, el PDS afirma que se requieren espacios de integración colectiva que permitan una articulación generacional, un diálogo entre la tradición y la modernidad, así como espacios de formación acordes a las necesidades locales.

El desarrollo de estrategias de creación local y colectiva de conocimiento, formación e innovación, puede vincularse a la generación de oportunidades para el relevo generacional y para la inclusión. Esto es particularmente importante en las ZRC en la medida en que el porcentaje de población joven es relativamente alto. Por ejemplo, en Cabrera, el 31% de la población tiene entre 6 y 18 años, el 29% tiene entre 19 y 45 años y el 32% tiene más de 45 años (ILSA; INCODER, 2012, pág. 47); en el Pato-Balsillas un 56% de los habitantes son menores de

92 En ese sentido, de acuerdo con la UPRA (entrevista, 2017), existe un arraigo ganadero en suelos de vocación agroforestal, deben pensarse conjuntamente esquemas silvopastoriales que armonicen el uso del suelo, su vocación y la identidad cultural. Una constante en todas las ZRC, según los PDS, es la importancia de la actividad ganadera campesina, generalmente orientada al doble propósito. La ganadería ocupa buena parte del espacio productivo: en Cabrera, el 55% de las áreas de las fincas encuestadas se dedica a la ganadería (ILSA; INCODER, 2012); en el Pato-Balsillas se encuentra en todos los pisos térmicos (AMCOP; INCODER, 2012); en el Cimitarra el principal sector para el desarrollo de proyectos productivos es la ganadería bovina (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012). La ganadería parece ser una alternativa económica en varias ZRC, dadas las dificultades que tienen otros renglones productivos, sin embargo se percibe la necesidad de mejorar las técnicas para la conformación de sistemas silvopastoriles. La actividad pecuaria también es diversa: los PDS reportan producción de gallinas en pastoreo, piscicultura y porcicultura. En el Cimitarra y el Sur de Bolívar la pesca tiene un papel importante. En el Cimitarra, el 11% de la población la reporta como actividad económica principal (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 170).

93 En el caso del Guaviare por ejemplo, el PDS afirma que el cultivo de coca suple los vacíos en oferta laboral especialmente para los más jóvenes (Cooagroguaviare; INCODER, 2012, pág. 93). Otras actividades que generan empleo a los jóvenes en la ZRC del Guaviare son las relacionadas con la extracción de madera, la producción pecuaria y la caza.

25 años (AMCOP; INCODER, 2012, pág. 76); en el Sur de Bolívar un 55% de los habitantes es menor de 25 años y un tiene entre 25 y 45 años (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 30). Para esta población se requiere pensar estrategias de inclusión en las dinámicas económicas, políticas y sociales que se desarrollan en los agroecosistemas y a nivel más amplio.

De acuerdo con una entrevista realizada a líderes sociales de la vereda Puerto Matilde, en la ZRC del Valle del río Cimitarra, la disminución del conflicto armado ha permitido un resurgimiento de los comités de jóvenes y de las propuestas de formación local en lo cultural, lo político y lo productivo. Se abre así la posibilidad de entender los intereses y capacidades de la juventud para innovar y gestionar proyectos que la alejen de los empleos como "raspadores" de hoja de coca y los acerquen a la producción agropecuaria sostenible, las iniciativas culturales y políticas. Para ello, se requiere potenciar lugares de formación inclusivos, en los que los jóvenes tengan espacios de expresión (entrevista organización de jóvenes de la Perla Amazónica, 2017).

En las entrevistas realizadas en las ZRC se evidenció la necesidad de apoyar a la inclusión de técnicos y profesionales jóvenes de los territorios en las iniciativas y proyectos que se ejecutan (entrevista ICA, Puerto Asís, 2017). La confluencia de organizaciones, instituciones y proyectos en las ZRC puede ser una oportunidad para motivar a los jóvenes, mostrarles que "no están solos" e incluirlos en redes amplias para evidenciar que las iniciativas que pueden desarrollar a nivel veredal pueden conectarse con procesos que se realizan en otros territorios, otras regiones e incluso otros países (entrevistas a líderes de Cabrera, del valle del río Cimitarra y del Guaviare, 2017). Por ejemplo, en varias ZRC se destaca la presencia constante de investigadores, estudiantes y profesionales provenientes de universidades e instituciones colombianas e internacionales (entrevista a líderes de organizaciones juveniles de Cabrera y del Valle del río Cimitarra, 2017), lo que puede facilitar el contacto con culturas y prácticas distantes. Así, es posible superar la sensación de aislamiento que obliga a los jóvenes a dejar sus veredas para encontrar oportunidades, y reforzar su pertenencia a redes más amplias provenientes de distintas realidades sociales y geográficas.

Igualmente, la esencia cosmopolita de las ZRC, por ser zonas históricas de colonización campesina, es una cualidad que puede aportar al intercambio de experiencias, teniendo en cuenta la diversidad de realidades culturales, de historias de vida y de conocimientos que los habitantes cargan desde sus lugares de origen (entrevista a líderes sociales del Valle del río Cimitarra, de la Perla Amazónica y del Guaviare, 2017). Esa confluencia de culturas que caracteriza a las ZRC es una fortaleza que permite potenciarlas como territorios de innovación y de generación de oportunidades para sus habitantes y, especialmente, para los jóvenes. Así, las ZRC pueden ser lugares de permanencia y no de expulsión de población (entrevista a líderes sociales del Valle del río Cimitarra, 2017).

Los espacios de formación e intercambio responden a la necesidad de compartir experiencias entre el campesinado (entrevista a habitante de la vereda Peñas Blancas, ZRC de Cabrera, 2017) y de proponer modelos de "universidades

del campo" que eviten que, por no tener recursos suficientes para acceder a escuelas alejadas de sus veredas, los jóvenes abandonen todo proyecto educativo y terminen empleados en industrias de hidrocarburos o en la producción de coca como única alternativa de vida, perdiendo su identidad campesina (entrevista a líderes comunitarios del Valle del río Cimitarra y de la Perla Amazónica, 2017)[94]. Si se lleva la formación a los territorios, por ejemplo a través del SENA, se facilita el acceso mediante apoyos financieros y se promueve la participación en proyectos gestionados por las organizaciones e instituciones públicas para que pueda aplicar los conocimientos adquiridos, se puede generar un círculo virtuoso de relevo generacional (entrevista a líder de asociación juvenil del Valle del río Cimitarra y a líder del Guaviare, 2017).

En Colombia, las escuelas agroecológicas y espacios de formación y educación no formales han sido protagonistas en las transiciones agroecológicas, de la mano de algunos procesos institucionalizados (León-Sicard, y otros, 2015). Estas experiencias, de acuerdo con Acevedo (2013, pág. 13), han permitido "aumentar considerablemente la cobertura de su acción educativa y la cantidad de predios en transición agroecológica, al contar con las personas de las mismas comunidades como facilitadores-as de los procesos de desarrollo local", demostrando que muchas veces "no sólo cuentan con mayores destrezas técnicas productivas que los mismos profesionales de las ciencias agrarias, sino que entienden mejor la cultura de su gente y asumen el desarrollo rural como una opción para sus propias vidas".

Es así como, mediante el empoderamiento que estas metodologías generan, permiten "devolver a las comunidades el poder que tienen de conducir su propio destino" (Acevedo, 2013, pág. 13).

Sin embargo, a pesar de los múltiples ejemplos de su aporte a la sostenibilidad socioambiental en los territorios (Mateus, 2016), la réplica y difusión de experiencias de innovaciones propias campesinas se ven limitadas por el poco apoyo político y financiero por parte de los formuladores de política pública en Colombia, por lo que las iniciativas suelen quedarse cortas "a la espera de una verdadera voluntad política que se decida a incluir a la agricultura con base agroecológica como una estrategia clave para alcanzar fines de sostenibilidad ambiental, paz y equidad" (León-Sicard, y otros, 2015, pág. 52).

Lo anterior revela el reto al que se enfrentan las ZRC al desarrollar experiencias de este tipo, teniendo en cuenta las dificultades en los aspectos institucionales y organizativos (capítulo 5). A pesar de ello, los territorios han avanzado en propuestas tales como la Red Agroecológica Nacional, que hasta el momento ha consistido en el desarrollo de escuelas agroecológicas que permiten diseñar planes de manejo de fincas a partir de la teoría y la práctica, el intercambio de experiencias, las buenas

94 De acuerdo con un líder de juventudes de la ZRC del Valle del río Cimitarra, los jóvenes se han desencantado del campo por la obligación que tienen de trabajar en "lo que sea" para conseguir el sustento de su familiar, lo que les impide participar en eventos, formaciones y reuniones.

prácticas agrícolas para la transición, y la búsqueda de oportunidades económicas (entrevista Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra, 2017)[95]. Esto se analizará más en detalle en el capítulo de experiencias significativas.

4.7.3 ECONOMÍAS CAMPESINAS DIVERSAS EN LOS AGROECOSISTEMAS

La generación colectiva de conocimiento en lo productivo se fundamenta e inspira en las experimentaciones a la escala de la finca. Por ello, un reto esencial es la diversificación de los agroecosistemas, incluyendo actividades agrícolas y no agrícolas, y considerando la multifuncionalidad que caracteriza a la economía campesina. La población de las ZRC no se dedica únicamente a la agricultura, lo que muestra una ruralidad diversa con múltiples necesidades. Por ejemplo, en Cabrera, de acuerdo con la aplicación de la ESAP para la actualización de los PDS, cerca del 30% de la población encuestada se dedica principalmente a la agricultura, mientras el 35% son estudiantes y el 25% se declara "ama de casa" (ILSA; INCODER, 2012, págs. 47-48). En el Cimitarra, se menciona que únicamente para un 2,2% de los hogares encuestados la agricultura es la actividad principal de sostenimiento económico (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 170).

Esto tiene implicaciones clave en términos de la inclusión de la población joven y de las mujeres, y la posibilidad de que las ZRC generen propuestas viables de actividades económicas y socioculturales acordes a esta realidad más allá de la producción agropecuaria (entrevista a líderes sociales de Cabrera y de la Perla Amazónica, 2017). En otras palabras, el reto consiste en entender lo rural en toda su diversidad, integrando una visión multidimensional de las economías campesinas en los agroecosistemas.

En el caso de las mujeres, la diversificación de actividades ha representado una oportunidad de participación y empoderamiento. Por ejemplo, a través de la construcción de huertas, el manejo de especies menores, la producción de autoconsumo, la generación de espacios de comercialización local y de intercambio de productos, las mujeres de la Perla Amazónica y de Cabrera han fortalecido dinámicas participativas de expresión, construcción de propuestas políticas y toma de decisiones (entrevista Defensoría del Pueblo, Mocoa y líder social de Cabrera, 2017).

En las ZRC, la diversificación económica puede darse a través de varios canales, tales como:

- *La recuperación de los espacios en los que se mantiene la agrobiodiversidad* (nichos de agrobiodiversidad). Puede ser en cultivos de pancoger, huertas o cultivos comerciales cuya diversificación puede fomentar fuentes distintas de ingresos. En el municipio de Cabrera algunos habitantes entrevistados

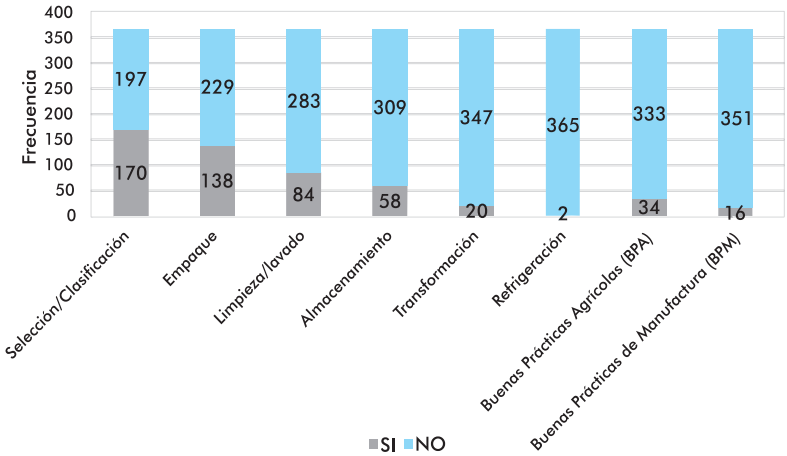
95 Ver por ejemplo: http://prensarural.org/spip/spip.php?article12776

afirman que en la zona "se da de todo": ganadería de doble propósito, hortalizas, frutales y tubérculos a distintos niveles térmicos. Sin embargo, la agrobiodiversidad se ha perdido ya que hoy en día no existe interés en los mercados, y desapareció la costumbre de guardar semillas y de hacer huertas caseras por la dedicación de tiempo que requieren y por la tendencia a comprar el alimento en los supermercados. Esto, afecta la diversidad de la dieta y lleva a la pérdida de "productos nativos", como la guatila, la calabaza o el balú, que son más resistentes a plagas y enfermedades y, por tanto, necesitan una menor cantidad de agroquímicos (entrevista a habitantes de Cabrera, 2017). Por otro lado, cuando existe una agrobiodiversidad importante, los costos de transporte por la ausencia de vías dificultan su comercialización, por lo que su recuperación depende en mayor medida del autoconsumo. En algunos casos, la producción de pancoger se ha visto como estrategia de ahorro y de autonomía, pero predomina la idea de que se debe dar prioridad a la siembra de productos comercializables, lo que limita la posibilidad de preservar la agrobiodiversidad (entrevista a ONG en Puerto Asís y a habitantes de Cabrera, 2017).

- *La transformación en el predio de productos agropecuarios* para la venta y el autoconsumo, como quesos, postres, jugos y extractos, licores, platos y presentaciones gastronómicas, entre otros. Por ejemplo, en el Pato-Balsillas, en el Valle del río Cimitarra y en Cabrera existen varias iniciativas de producción de transformados a base de lácteos (entrevistas a líderes sociales, 2017). Así mismo, la alternancia de ganadería de doble propósito con especies menores permite mantener varias líneas de transformación con generación de excedentes para diversificar ingresos. En las ZRC, por la riqueza ecosistémica que circunda a las fincas, existe la posibilidad de propagar especies aprovechables, como en el caso de las semillas y los frutos amazónicos (entrevista Secretaría de Planeación y de Agricultura del municipio de Calamar, Guaviare y Gobernación del Putumayo, 2017). El Gráfico 85 da cuenta del vacío en la implementación de prácticas post-cosecha, transformación en el predio y Buenas Prácticas Agrícolas en las fincas encuestadas:
- *El desarrollo de distintas líneas productivas dentro de la finca* más allá de la producción agropecuaria. Incluye, por ejemplo, la prestación de servicios (asesorías técnicas y de formación, servicios ecoturísticos, gastronómicos, y actividades profesionales), manufacturas y artesanías, recuperación y cuidado de semillas nativas o locales. La diversidad de líneas permite reducir los riesgos de impactos económicos en caso de volatilidad de precios o ausencia de mercados, pero también puede representar una generación de oportunidades para los jóvenes en actividades diversas. La diversificación se debe reflejar en el manejo de las fincas, por ejemplo asegurando una infraestructura según las necesidades de las distintas actividades (en el caso del ecoturismo, garantizar espacios de hospedaje por ejemplo). En el caso del ecoturismo, las entrevistas

GRÁFICO 85

PRÁCTICAS POST-COSECHA, BPA Y BPM EN LAS FINCAS ENCUESTADAS.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

evidencian el potencial de esta actividad en todas las ZRC. Sin embargo, alertan sobre la necesidad de organizarlo y planearlo desde la gestión local para que no se convierta en una fuerza invasora y desregulada (entrevistas: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico, Guaviare; Secretaría de Planeación y de Agricultura de Calamar, Guaviare; líderes campesinos de Cabrera, Pato-Balsillas, Valle del río Cimitarra y Perla Amazónica, 2017). La regulación del ecoturismo pasa por la definición de capacidad de carga de los ecosistemas y lugares emblemáticos, la creación de programas turísticos con enfoque cultural y ecológico que involucren a los jóvenes (entrevista líder de asociación juvenil del Valle del río Cimitarra, 2017), la definición colectiva de los precios, la gestión comunitaria organizada para que los beneficios se reflejen en un bienestar local (entrevista líder social de la Perla Amazónica, 2017).

- *El diseño de agroecosistemas sostenibles*. Un reto fundamental para las ZRC consiste en lograr la diversificación de las fincas sin necesariamente propiciar la pérdida de la vocación agropecuaria de la economía campesina. Un camino consiste en el diseño de los agroecosistemas, evitando la especialización exclusiva en una sola actividad y reduciendo la dependencia excesiva respecto a los mercados convencionales. De igual forma, se construye mediante la priorización de actividades tanto espacial como temporalmente, aportando a la sostenibilidad y a la resiliencia. Un ejemplo de priorización, mencionado en los PDS de la Perla Amazónica y del Sur de Bolívar, es el aseguramiento de la alimentación de la familia a partir de huertas y cultivos de pancoger con generación de excedentes que puedan ser comercializables en mercados locales inicialmente (ADISPA; INCODER, 2012; CDPMM; INCODER, 2012). El diseño de agroecosistemas sostenibles requiere también de una diversificación de las fuentes de ingresos aprovechando eficientemente el espacio mediante

sistemas agroforestales y silvopastoriles. Por ejemplo, en el Guaviare existen prácticas de siembra de productos como el sagú, la piña, la caña y el pasto de corte en medio de los surcos de los cultivos de caucho. En la ganadería se intercalan árboles fijadores de nitrógeno y leguminosas, y en sistemas de policultivo se asocian el plátano, el cacao y el café (entrevistas a líderes de ASOPROCAUCHO en el El Retorno, 2017).

La concepción de la economía desde la mirada de la diversidad implica valorar y potenciar los elementos no-monetarios y las prácticas solidarias o cooperativas que sustentan a la economía campesina tanto dentro como fuera de los agroecosistemas. Tal es el caso del recurso de la mano de obra familiar y del trabajo colectivo, los intercambios de productos, alimentos y semillas, y los préstamos en especie y fondos rotatorios a manera de crédito propio. Así mismo, las economías campesinas pueden beneficiarse de los servicios ecosistémicos de la biodiversidad, no sólo en lo productivo sino también en lo sociocultural, y a su vez los ecosistemas pueden beneficiarse de los servicios que les presta una economía campesina diversificada y en transición agroecológica – por ejemplo mediante la construcción de hábitats para aves, las funciones de atracción de polinizadores, la preservación del suelo y del agua, entre otros.

Esto se traduce en el desafío de diseñar agroecosistemas que reflejen esas concepciones de la economía campesina diversificada y sostenible, y que se materialice en la organización funcional del espacio de la finca: por ejemplo, la asignación de lotes según su función productiva, económica, cultural o agroecológica específica o la liberación de áreas para el crecimiento espontáneo de arvenses y de biodiversidad dentro del predio. La distribución y el manejo del espacio requieren de entender la finca como un sistema de interacciones sociales y ecológicas de las que se desprenden funcionalidades y emergen propiedades que definen su sostenibilidad y resiliencia. Por lo tanto, no basta con acumular una serie de prácticas cercanas a la agroecología si no existe una comprensión integral del agroecosistema y si esas prácticas no están relacionadas sistémicamente.

El arreglo espacial más simple es el del monocultivo, en el cual no se consideran las interacciones sino que se utiliza el espacio de manera intensiva buscando extraer de él el máximo producto de un solo tipo. En una etapa intermedia, el policultivo asocia varios productos aportando consideraciones sobre cómo éstos interactúan y se benefician al ser sembrados en un mismo espacio. La transición agroecológica se da mediante arreglos más diversos, en los que las asociaciones de múltiples especies son la base de la eficiencia, el equilibrio y las sinergias en las dinámicas ecológicas. Se da así una productividad medida en términos de producción alimentaria diversa, y no en términos de un solo producto por unidad de área. A su vez, genera beneficios para la recuperación del suelo, la gestión hídrica, el control de plagas y enfermedades, la circulación de nutrientes y el mantenimiento de la agrobiodiversidad.

En síntesis, se puede caracterizar el manejo agroecológico de los agroecosistemas como una forma de consolidar *economías circulares y diversas* en la escala de la finca. Sirven de fundamento para una economía campesina diversa, que combina aspectos monetarios y no-monetarios para su sostenimiento, aprovechando la multifuncionalidad de la agrobiodiversidad y de los procesos socioecológicos, reflejada en el diseño de los agroecosistemas con base en experimentaciones y conocimientos locales y tradicionales en diálogo con los aportes técnicos institucionales. Es circular en la medida en que procura un uso eficiente de los recursos disponibles y la re-incorporación de los residuos resultantes de los procesos productivos y de transformación, considerando las interacciones socioecológicas y procurando su renovación (FAO, 2017 (2)).

4.7.4 ECONOMÍAS CAMPESINAS DIVERSAS EN LOS TERRITORIOS: HACIA UNA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS LOCALES EN LAS ZRC

"El principal problema es el desconocimiento de dónde estamos (…) no entendemos las condiciones del territorio, de sus suelos, la microbiología y todo eso lleva a que estemos perdiendo. Y el Gobierno también lo desconoce (…) monta proyectos que no se necesitan en la zona".

Entrevista actor social local, 2017

Complementando el diseño de agroecosistemas sostenibles desde un punto de vista agroecológico y de procesos económicos diversos en las fincas, la economía campesina de las ZRC tiene el reto de propiciar interacciones socioecológicas a distintas escalas que le permitan consolidar un grado de autonomía territorial reflejado en economías diversas en equilibrio con las interdependencias propias de los sistemas agroalimentarios locales y territoriales (SIAL). Ese equilibrio se puede manifestar, por ejemplo, en la necesaria complementariedad entre economías de autoconsumo y autonomía alimentaria, y estrategias de comercialización y consolidación de mercados. La autonomía es una forma de fortalecer, por medio del diálogo entre los diversos actores que inciden en el territorio, procesos de desarrollo endógeno guiados a largo plazo por los PDS de las ZRC.

La construcción de economías diversas implica alcanzar niveles de autonomía territorial en la toma de decisiones sobre el diseño de los agroecosistemas, la producción, la alimentación, la comercialización y la asociatividad. Esa autonomía no contradice la legitimidad del Estado, por el contrario, puede ser la base de procesos de diálogo y construcción de confianza mutua e interdependencia que tengan reflejos en la flexibilidad y capacidad de adaptación normativa (según entrevistas realizadas a la ANUC y a instituciones públicas a nivel nacional). La autonomía no debe confundirse con independencia, en la medida en que un proceso local puede tomar decisiones autónomas, con base en la gobernanza, pero mantiene su interdependencia con dinámicas territoriales, regionales y nacionales, tales como las económicas o las políticas.

En este apartado se analizan estos retos desde el punto de vista de las capacidades asociativas y solidarias, las necesidades relacionadas con la diversificación, la comercialización y la gobernanza de los sistemas agroalimentarios locales en las ZRC.

La construcción de economías diversas está directamente relacionada con la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, en línea con las DVGT, en la medida en que promueven inversiones públicas y privadas que mejoren la sostenibilidad de los medios de vida locales. En particular, las Directrices aportan consideraciones clave como guía para la promoción de inversiones responsables, públicas, privadas y locales:

> Considerando que los pequeños agricultores y sus organizaciones (…) realizan una parte importante de las inversiones agrícolas, las cuales contribuyen significativamente a la seguridad alimentaria, la nutrición, la erradicación de la pobreza y la capacidad de recuperación ambiental, los Estados deberían apoyar las inversiones de los pequeños agricultores, así como las inversiones públicas y privadas con sensibilidad hacia los mismos. (FAO; CFS, 2012, pág. 21)

Así mismo, las DVGT dan prioridad a propuestas que permitan "el apoyo a las comunidades locales" garantizando "los sistemas locales de producción de alimentos (…) diversificar los medios de vida" (FAO; CFS, 2012, pág. 21), y a la vez "aumentando la producción agrícola sostenible y generando ingresos más elevados". En ese sentido, las DVGT instan a los actores a equilibrar las economías territoriales por medios de sus iniciativas e inversiones en función de los elementos que ilustra la Figura 27.

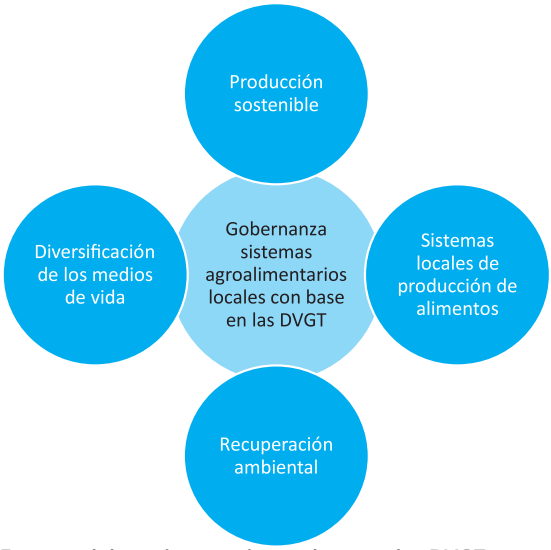
Los retos que se analizan a continuación tienen una relación directa con los objetivos de la figura de ZRC – en búsqueda de su adecuada implementación, los planteamientos diagnósticos de los PDS, y los ejes esenciales de una gobernanza económica responsable en el marco de sistemas agroalimentarios locales con base en las DVGT.

Construcción de vínculos económicos solidarios para un equilibrio entre la autonomía y la seguridad alimentaria

En las ZRC, como formas de territorialidad campesina, la construcción de mecanismos de acción colectiva por medio de vínculos o redes asociativas y solidarias es una manifestación de las estrategias de gobernanza local. En relación con la economía campesina, la gobernanza requiere de capacidades para gestionar colectivamente las interacciones propias de los sistemas agroalimentarios, incluyendo la producción del alimento para la autonomía alimentaria, la comercialización de excedentes y el desarrollo de mercados mediante esquemas asociativos y solidarios. Esto puede generar ingresos que permitan adquirir alimentos en mercados locales, producidos localmente o traídos de otros territorios, para garantizar la seguridad alimentaria.

Estos esquemas son inherentes a los objetivos de la figura de ZRC en la medida en que son un mecanismo esencial para la estabilización de la economía

FIGURA 27
ELEMENTOS DE GOBERNANZA ECONÓMICA-AMBIENTAL RESPONSABLE - DVGT (POSTULADO 12).



Fuente: elaboración propia con base en las DVGT.

campesina. Las dificultades relacionadas con la falta de voluntad institucional, la estigmatización, la concentración de tierras, la expansión de los monocultivos agroindustriales y del cultivo de coca, y los proyectos minero-energéticos, han podido ser atenuadas gracias a los diversos procesos organizativos que han logrado establecer iniciativas productivas en alianza con actores diversos, incluyendo en algunos casos la generación de valor agregado y el apalancamiento de recursos (entrevistas institucionalidad pública nacional, 2017).

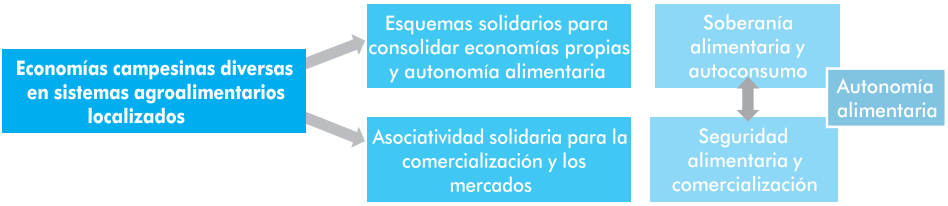
De acuerdo con representantes de la SAC (entrevista, 2017), la capacidad organizativa en las ZRC puede ser útil para lograr la asociatividad. Como afirma en entrevista a la Gobernación del Caquetá, en las ZRC la identidad campesina se refleja en su "espíritu de cooperativismo" que permite a sus habitantes diseñar mecanismos solidarios para hacer frente a los desafíos cotidianos. La asociatividad puede integrar dinámicas de territorialización (entrevista a Senador de la República, 2017), tanto de las economías campesinas como de los sistemas agroalimentarios localizados, teniendo en cuenta que el campesinado tiene un rol importante en la producción alimentaria que puede ser potenciado con base en su organización (entrevista al profesor Darío Fajardo, 2017).

La asociatividad y la solidaridad, en el marco de la gobernanza de sistemas agroalimentarios locales, apunta a objetivos relacionados con la consolidación de economías diversas y de la estabilización de la economía campesina. Para ello es fundamental lograr una autonomía alimentaria que resulte del equilibrio entre la soberanía y la seguridad alimentaria, superando su dicotomía. Es decir que la producción de autoconsumo y la decisión sobre la alimentación propia no son excluyentes con estrategias de producción para los mercados a distintas escalas geográficas. Más allá de los términos utilizados, se trata de comprender su complementariedad para la sostenibilidad de las ZRC, Figura 28.

La contribución de las comunidades locales al desarrollo rural y a la seguridad alimentaria tiene, según las DVGT, una relación directa con la promoción y la garantía a los sistemas locales de producción de alimentos y la diversificación

FIGURA 28

CONSOLIDACIÓN DE ECONOMÍAS DIVERSAS Y SISTEMAS AGROALIMENTARIOS LOCALIZADOS CON COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LA SOBERANÍA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.



Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

de los medios de vida (FAO; CFS, 2012, pág. 21). De acuerdo con el IICA, la construcción de sistemas agroalimentarios localizados inicia con el reconocimiento de la interdependencia entre las actividades de producción, intercambio y distribución y el territorio entendido como una construcción social. Por ello, la gobernanza se da cuando las partes autónomas se ponen de acuerdo en torno a un objetivo común, dando un carácter endógeno a su desarrollo (IICA; CIRAD, 2013).

De la lectura de los PDS se observa que las ZRC presentan priorizaciones dispersas de proyectos que apuntan, por un lado, a la consolidación de una "soberanía alimentaria", y por otro lado, al acceso y apertura de mercados para sus productos. Estos dos objetivos pueden ser complementarios, como parte de un hilo conductor común, si las comunidades logran diferenciar los alcances y prioridades según etapas y fases temporales claras, y no procurando abarcarlos de forma fragmentada y acelerada[96]. Esas etapas están relacionadas con la realización efectiva del derecho a la alimentación mediante una combinación equilibrada de autonomía y seguridad alimentarias en el marco del desarrollo endógeno.

Sin embargo, en las entrevistas realizadas se percibe que en las ZRC predomina una visión dicotómica entre la seguridad y la soberanía alimentaria. Por ejemplo, algunos representantes de la institucionalidad pública en Puerto Asís (Putumayo) consideran interesante incentivar procesos de autoconsumo y trueque en dinámicas de desarrollo rural, pero consideran que son "asuntos de difícil aplicabilidad en un mundo global" (entrevista al ICA, Puerto Asís, 2017). En la práctica, las dinámicas de autoconsumo, que se pueden asociar a una soberanía alimentaria, no han excluido la comercialización y, en cambio, sí ayudan a estabilizar a las economías familiares en la medida en que les garantiza una alimentación básica y unos excedentes comercializables (entrevista a ONG de la Perla Amazónica, 2017). En términos de esta evaluación de ZRC, en los territorios se perciben avances hacia la autonomía alimentaria.

96 Por ejemplo, los PDS de la Perla Amazónica, Pato-Balsillas y Sur de Bolívar mencionan la necesidad de priorizar la producción alimentaria para autoconsumo y para abastecimiento local como etapa previa a la búsqueda de canales de comercialización. Esa priorización también es promovida por la ANUC (entrevista, 2017).

> Los molinos de arroz y trapiches fueron fundamentales para fortalecer estos procesos de autoconsumo, pero también para pensarse hacia afuera equilibradamente. La comercialización o el intercambio se dan estratégicamente en el marco de las posibilidades geográficas y de acceso, con especialmente con las veredas más cercanas. Esto muestra que si bien es un proceso exitoso requiere aportes estratégicos para fortalecerlos y hacerlos sostenibles. (Entrevista a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Puerto Asís, 2017).

En ese sentido, la construcción de vínculos asociativos y solidarios dentro de las economías campesinas locales puede ser un modelo a partir del cual las ZRC se integren en economías regionales (entrevista a la Secretaría de Agricultura y Ambiente, Gobernación del Putumayo, 2017). Como afirman líderes sociales entrevistados en la vereda Puerto Matilde, Valle del río Cimitarra, el campesinado puede organizarse en lo productivo definiendo qué puede cultivar para aprovechar las potencialidades y aptitudes de sus territorios, asegurar su alimentación y ordenarse por grupos y sectores productivos especializados para llegar a los mercados.

En las líneas que siguen se analizan dos aspectos clave para lograr el equilibrio entre soberanía y seguridad alimentaria, hacia la autonomía alimentaria.

A) Esquemas solidarios para consolidar economías propias en el marco de la autonomía alimentaria:

La gobernanza responsable de los SIAL requiere asegurar el acceso a una alimentación adecuada y a la vez la toma de decisiones sobre sus características y modos de producción. Para Olivier De Schutter, la gobernanza de los sistemas agroalimentarios necesita de su democratización mediante la "soberanía alimentaria", como "una condición para la realización plena del derecho a la alimentación" (De Schutter, 2014).

Las ZRC tienen el reto de construir autonomía alimentaria territorial, empezando por el nivel de finca en el que, como vimos, la agrobiodiversidad tiene un papel esencial, y extendiéndola a otras escalas territoriales, para lo que se requieren esquemas de redes solidarias. Éstas se pueden construir mediante prácticas de intercambio de alimentos, préstamos solidarios, conservación de semillas, trueque y ferias, representan oportunidades de circulación del alimento y de construcción de tejido social inclusivo. La innovación culinaria también es un componente estratégico de la autonomía alimentaria en la medida en que motiva la recuperación de tradiciones en los usos y preparaciones con la agrobiodiversidad y a la vez permite la introducción de innovaciones y renovación de las prácticas y del consumo.

Para la FAO es fundamental "volver a conectar la tradición y los hábitos alimenticios modernos, uniéndolos de una manera armoniosa que promueve la producción y el consumo de alimentos saludables y respalda el derecho a una alimentación adecuada" y "garantiza al mismo tiempo la salud de los ecosistemas" (FAO, 2017 (2)).

B) Asociatividad para la comercialización, la creación y el acceso a mercados:

La gobernanza de los SIAL también requiere pensar y gestionar cadenas de comercialización, incluyendo el rol de los mercados de proximidad, locales y regionales, los intermediarios y las formas asociativas. De los PDS de Cabrera, Perla Amazónica, Sur de Bolívar y Cimitarra, se desprende la idea según la cual la comercialización directa, reduciendo la intervención de intermediarios, mediante organizaciones, cooperativas o empresas comunitarias, es una vía para lograr una mayor generación de ingresos y una retención de los beneficios por valor agregado en manos de los productores. Así mismo, en el PDS del Sur de Bolívar se menciona la necesidad de escalonar la comercialización, priorizando los mercados locales y abarcando paulatinamente los municipales, regionales y nacionales[97].

En la Ley 160 de 1994, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria se debía encargar del apoyo a los campesinos para "mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral". Hoy en día, se requiere una confluencia interinstitucional articulada, por ejemplo mediante: el Sistema Nacional de Reforma Agraria, el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, el Sistema General de Regalías y el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

Igualmente, un antecedente interesante se encuentra en la ley 30 de 1988, en la que la organización del campesinado era una prioridad, así como su capacitación, el fomento cooperativo y el desarrollo de programas "que se realicen por intermedio de las organizaciones campesinas o conjuntamente con ellas". Dicha ley preveía el establecimiento de un Fondo de Capacitación y Promoción Campesina, como parte del presupuesto del INCORA, a través del cual se podría contratar prioritariamente con organizaciones campesinas la prestación de servicios en materia de desarrollo comunitario, capacitación campesina y difusión tecnológica. De igual forma, priorizaba programas de "establecimiento y dotación de centros de investigación, granjas de demostración y experimentación agrícola, concentraciones de desarrollo, escuelas locales para industrias agrícolas, cooperativas y centros de conservación y almacenamiento de productos agropecuarios y dotar de tierras a cooperativas agropecuarias". Todos éstos son elementos clave como antecedente normativo para el desarrollo de capacidades propias

97 Un ejemplo, entre varios, es el Café de la Reserva, establecido por ANZORC en la ciudad de Bogotá, en el cual se ofrecen productos transformados de las ZRC bajo un esquema de comercio justo y con agregación de valor en manos del productor campesino. Ver https://prensarural.org/spip/spip.php?article21705.

asociativas y solidarias en las ZRC en el marco de una estrategia de desarrollo endógeno[98].

Estas reflexiones en las ZRC revelan el reto de definir la escala de acción de manera pragmática, de forma a desarrollar estrategias de comercialización con base en las potencialidades reales de los productores y en función de un autodiagnóstico productivo y de las condiciones adecuadas para llegar a los mercados. En ese sentido, la consolidación de circuitos cortos de comercialización es una estrategia de sostenibilidad y viabilidad para la comercialización de los productos campesinos. Estos circuitos, en el marco de los SIAL, se caracterizan por (1) baja o nula presencia de intermediarios, (2) cercanía geográfica, (3) confianza y fortalecimiento de la acción colectiva (Ranaboldo y Arosio, 2016). Así, se pueden concentrar los esfuerzos en fortalecer la asociatividad apuntando a mercados cercanos, considerando las dificultades por la ausencia de infraestructura básica de transporte, almacenamiento y distribución en las ZRC que, como veremos más adelante, elevan los costos e impiden que los desarrollos productivos campesinos puedan ser sostenibles. La consolidación de SIAL no excluye el desarrollo de líneas que apunten a mercados nacionales consolidados o en construcción, ni el de mercados internacionales de exportación con base en cultivos que tienen ese potencial. Se considera, sin embargo, que la sostenibilidad se construye con una base espacio-temporal clara, en la cual las ZRC deberían priorizar mercados locales más accesibles, sin excluir otros mercados potenciales para la generación de ingresos a corto, mediano y largo plazo.

La creación de circuitos cortos de comercialización es un reto compatible con la implementación de los objetivos esenciales de la figura de ZRC, en la medida en que la dinamización de mercados locales permite encontrar salidas a los excedentes de la producción campesina, estabilizando así su economía mediante la generación de ingresos. También permite avanzar hacia un autoabastecimiento alimentario en las veredas y municipios a partir de productos locales, fortaleciendo la seguridad alimentaria y promoviendo un acercamiento entre consumidores y productores. Esto es fundamental dado que varias ZRC cuentan, dentro de sus áreas constituidas, con centros urbanos de gran importancia y con ciudades intermedias vecinas, lo que representa un potencial de desarrollo de mercados de proximidad en el marco de sistemas locales de producción alimentaria y de relaciones urbano-rurales equilibradas.

En ese sentido, los productos locales pueden tener una mayor presencia en las plazas de mercado, tiendas y centros de distribución de alimentos de los municipios cercanos o en las ZRC, en el marco de mercados justos (entrevista

98 Igualmente, la ley 30 de 1988 preveía la promoción de la asociatividad campesina en el marco del acceso a tierras en especial en zonas de minifundio, en las que los programas de reestructuración de la propiedad invitarían a "los pequeños propietarios a que aporten su propiedad a empresas comunitarias o a cooperativas que vayan a organizarse o que ya se hayan establecido por otros campesinos, o a que organicen la producción bajo un sistema asociativo en el cual se mantenga la propiedad individual de la tierra". Establecía incentivos económicos, subsidios o tarifas y tasas de interés más bajas, y exenciones de impuestos "para los minifundistas que acepten asociarse".

Gobernación del Caquetá, 2017), teniendo en cuenta especialmente la diversidad de productos agropecuarios que los territorios pueden producir.

> Es insólito que, por ejemplo, haya un proyecto de restaurante escolar en el municipio, pero todos los productos salen de Corabastos. La mercancía sale de aquí, va y vuelve con sobrecostos. La ZRC tiene su plan sostenible pero necesita enfocar las prioridades. (Entrevista Personería de Cabrera, 2017).

Este acercamiento puede reforzar las interrelaciones socioecológicas en las ZRC en la medida en que abre la oportunidad para territorializar y dar identidad a los productos alimentarios campesinos, haciendo visible para los consumidores su origen, las prácticas de cultivo, y los modos de vida de los habitantes rurales. La menor distancia recorrida por los alimentos evita desperdicios, reduce las necesidades de transporte, de empaquetamiento y de almacenamiento costosos, y con ello ayuda a conformar economías circulares y a reducir los impactos ambientales. Igualmente, puede favorecer los procesos de transición agroecológica en la medida en que el producto puede dotarse de una identidad y ser valorado por su asocio al territorio y a prácticas agrícolas sostenibles (IICA; CIRAD, 2013, pág. 18; Ranaboldo y Arosio, 2016).

Sin embargo, aunque en las ZRC se han desarrollado múltiples experiencias cercanas a la agroecología, esos esfuerzos no se han valorado en los mercados que no diferencian entre productos convencionales y agroecológicos. Por ello, las experiencias permanecen aún en pequeña escala (entrevista a la ONG ILSA y a la Alcaldía de Yondó, Valle del río Cimitarra, 2017). Así, las iniciativas asociativas se enfrentan a círculos viciosos: "no producen porque no pueden comercializar, pero no comercializan porque no producen. Siempre falta la cadena de distribución, la estabilización de la producción que permita llevar a mercados justos la producción sostenible. Se necesita el paquete completo" (entrevista a ONG en Puerto Asís, 2017). Por lo tanto, aunque varias iniciativas colectivas logren "asegurar la alimentación local", la búsqueda de comercialización se enfrenta a los altos costos de producción y transporte y la falta de garantías en los mercados.

Como afirma un representante de una ONG entrevistado en San Pablo, en la ZRC del Valle del río Cimitarra, "el que tiene sentido de pertenencia por la región compra lo local", lo que revela la necesidad de fomentar prácticas asociativas y solidarias no sólo a nivel de los productores sino también de los distribuidores, consumidores y en las políticas públicas: "lo productivo, lo organizativo, la inversión social y la forma de pensar de las personas van de la mano. El campesino quiere cambiar pero le faltan garantías" (entrevista a ONG en el municipio de San Pablo, Valle del río Cimitarra, 2017).

Algunos ejemplos de iniciativas (que serán analizadas en detalle en el capítulo de experiencias significativas): en la ZRC del Pato-Balsillas se ha hecho un esfuerzo por mejorar las prácticas ganaderas, logrando obtener la Denominación de Origen y registrando una marca colectiva para el queso del Caquetá (entrevista Comité de Ganaderos, 2017). Igualmente, la ZRC de Cabrera ha logrado

posicionar productos lácteos transformados, especialmente queso, en mercados de Cundinamarca (entrevista Comité de Impulso, Cabrera, 2017), en el Valle del río Cimitarra se están comercializando distintos derivados de la producción bufalina (queso y carnes procesadas) (entrevista ACVC, Barrancabermeja, 2017). Éstas son oportunidades de visibilizar y reconocer la cultura campesina en las ZRC, reforzar la conexión de la gente con su territorio a la vez que se crean oportunidades económicas y aprendizajes para la gobernanza local[99].

> En estos procesos la gente aprende a tomar decisiones, y eso es fundamental. Consideramos que hay que seguir cultivando el amor por el territorio, poner más los ojos en nuestras comunidades, fortaleciéndolas técnicamente y que se vinculen activamente en procesos organizativos y productivos. (entrevista al Comité de Impulso, Cabrera, 2017).

Lo anterior implica que, por medio de la acción colectiva y el apoyo institucional, con mecanismos de asociatividad, el campesinado puede conformar sistemas de gobernanza responsable de los SIAL, tomando decisiones autónomas conscientes de la interdependencia respecto al consumidor y a los actores involucrados. Desde este enfoque, el territorio es un escenario de relaciones "en el que se insertan las actividades económicas formando un sistema", lo que "define una interdependencia dinámica" entre economía campesina y territorio a partir de una apropiación económica, social y política del espacio y de los recursos naturales, con base en relaciones de competencia, coordinación y cooperación entre actores (IICA; CIRAD, 2013, pág. 19). Por lo anterior, las ZRC tienen el desafío de conformar formas cooperativas y solidarias para gestionar esa interdependencia en beneficio del campesinado, superando la formulación de proyectos basados en cultivos promisorios, bonanzas temporales y mercados lejanos inaccesibles.

4.7.5 POLÍTICAS PÚBLICAS, PROYECTOS PRODUCTIVOS Y FINANCIAMIENTO

Por lo visto en el apartado anterior, la construcción de asociatividad y el equilibrio entre la autonomía y la seguridad alimentaria dependen en buena medida de la disponibilidad y el acceso a infraestructura y servicios públicos esenciales para la producción, el almacenamiento, la transformación, el transporte y la distribución. En todos los PDS se mencionan dificultades en estos aspectos, en particular por la precariedad de la infraestructura vial en las ZRC.

La mayoría de la población encuestada en los PDS afirma tener grandes dificultades de acceso a mercados: en Cabrera un 20% se desplaza en caminos reales, un 33% en trochas y un 48% en carreteras (ILSA; INCODER, 2012, pág. 95); en el Pato-Balsillas un 61% utiliza caminos reales, un 35% carreteras y un 11%

99 En el Valle del río Cimitarra, existen asociaciones productivas que se organizan en comités de trabajo para planificar lo productivo y lo financiero, asegurar unos volúmenes de producción constantes, y comercializar en las cabeceras municipales. Ha habido también esfuerzos de carnetización, por ejemplo en comunidades de pescadores (entrevista a ONG en el municipio de San Pablo, ZRC del Valle del río Cimitarra, 2017).

trochas (AMCOP; INCODER, 2012); en el Valle del río Cimitarra un 85% de las personas encuestadas para el PDS llegan a su finca por camino de herradura, y únicamente un 28% tiene acceso a carreteras (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 171).

En las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, varias instituciones mencionan que el desarrollo rural se ve limitado por la falta de formalización de las tierras, los problemas de infraestructura vial y productiva, los altos costos de transporte, la escasez de fuentes de financiamiento estables para los proyectos productivos y los pocos canales de comercialización (según entrevistas a varias instituciones públicas de las ZRC, 2017). En palabras de un funcionario de la Alcaldía del municipio de Cantagallo, Valle del río Cimitarra: ... "si se quiere lograr una paz estable y duradera, se debe apuntarle primero a la infraestructura, las vías, el desarrollo local y la calidad de vida. Sin eso, de nada sirve traer proyectos productivos de cualquier tipo", en lo que coinciden también los habitantes de la vereda Puerto Matilde en esta misma ZRC: "se necesita decisión para aportar los recursos económicos que necesita el campo".

Como afirma un representante de la ANUC (entrevista a nivel nacional, 2017), el acceso a tierras no es suficiente ya que la gente no podrá permanecer en su parcela y generar ingresos si no tiene acceso a mercados, financiación, vías e infraestructura para comercializar. Para ello, la oferta de servicios públicos es una necesidad – y en ese sentido se requiere reafirmar y fortalecer el rol del Sistema Nacional de Reforma Agraria y del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, pero también lograr una articulación y fortalecimiento de las soluciones locales adaptadas por el campesinado, tales como la organización colectiva para la construcción y el mantenimiento de vías, incluyendo el cobro de peajes concertados en las JAC por veredas, la construcción de infraestructura propia y la organización de jornadas de trabajo comunitario para el mantenimiento y la reparación (entrevista a Senador de la República, 2017).

En varias entrevistas se afirma que son los mismos habitantes de las veredas los que se encargan, de manera colectiva, de la reparación de los caminos y la construcción de infraestructura (según entrevistas a habitantes de Cabrera, a la Alcaldía de Puerto Asís, a representantes del ICA en Puerto Asís y a la Alcaldía de Cantagallo, 2017): "se destaca el valor de la gente que, organizados en comités de vías, logran mantener las vías terciarias a veces en asocio con la Alcaldía" (entrevista a la Alcaldía del municipio de Cantagallo, Valle del río Cimitarra, 2017). En esa misma línea, el PDS del Sur de Bolívar menciona que los habitantes de las ZRC han buscado soluciones prontas, efectivas y colectivas para la construcción y mantenimiento de vías en jornadas comunitarias sin el apoyo de los gobiernos (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 53). Estas soluciones han surgido en parte en respuesta a la debilidad y ausencia de programas públicos.

En este sentido, como lo afirma Darío Fajardo (entrevista, 2018), existen factores estructurales relacionados con un modelo de desarrollo rural en el país que

privilegia los proyectos agro-empresariales y considera a la economía campesina como inviable de manera autónoma, es decir que la subordina a la agroindustria empresarial. Esto lo ilustra el libro sobre concentración y extranjerización de tierras elaborado por la FAO, en particular en su análisis sobre la asignación de crédito del sector agropecuario históricamente concentrada en grandes productores (Vega, y otros, 2017, pág. 132).

Según entrevista realizada con representantes del DNP, desde finales de los años 80 se ha visto una disminución del Estado, reflejada en la falta de inversión en distritos de riego, vías, un menor número de instituciones y de funcionarios, y la terciarización que diluye la acción pública y la responsabilidad frente a las obras.

Además de la infraestructura, la sostenibilidad económica de los proyectos productivos depende del acceso a fuentes diversas y estables de financiamiento. Para el caso de las ZRC, aparte de tener un enfoque ambiental y de agricultura familiar y campesina, el crédito y otros mecanismos deberían adaptarse a los objetivos de la figura para la estabilización de la economía campesina, el cierre de la frontera agropecuaria y la sostenibilidad socioambiental.

Esa oferta de financiamiento puede enriquecerse mediante canales diversos:

i) Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA) y, en particular, los servicios que pueda prestar el Banco Agrario y FINAGRO[100] a partir de sus productos y de su gestión como coordinador del subsistema de financiación dentro del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, 2014). En lo referente a las ZRC, las líneas especiales de crédito (tasa subsidiada y subsidio a tasa de interés) pueden servir de apoyo a los denominados "pequeños productores" ya sea con carácter individual o asociativo, así como los destinados a la población desplazada, las víctimas del conflicto, la mujer rural con bajos ingresos, los reinsertados, las comunidades negras y la población objeto de programas de desarrollo alternativo. Estos programas pueden también favorecer la asociatividad, mediante "empresas comunitarias, asociaciones de usuarios de reforma agraria" y "otras modalidades de sociedad, cooperativa o asociación de productores" (Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, 2014, pág. 4). En particular, la política crediticia del SNCA prevé, conforme al decreto 1777 de 1996, líneas especiales para las ZRC con tasas de redescuento adaptadas a los pequeños productores en estos territorios y topes a las tasas de interés.

Como lo afirman Ocampo (2014) y Perry *et al* (2013), este tipo de incentivos puede tener un papel importante si incluyen un enfoque diferenciado para la producción campesina, un enfoque de género, e instrumentos de gestión del

100 De acuerdo con Ocampo (2014), el Banco Agrario ha sido un actor clave en la canalización de recursos hacia los pequeños productores, por lo que es clave fortalecer su capacidad y disminuir su dependencia frente a Finagro. Para el Banco Mundial, la dependencia excesiva frente a Finagro reduce los incentivos a las agencias de préstamos para desarrollar productos y servicios innovadores y diferenciados. El Banco Agrario podría ser un potenciador de la agricultura campesina y familiar mediante microcréditos y alianzas con cooperativas y asociaciones de pequeños productores (Banco Mundial, 2007).

riesgo y de adaptación al cambio climático. Esto se logra adecuando los incentivos a las realidades territoriales campesinas y a sus desafíos ambientales. En el caso de las ZRC, se debe priorizar una producción diversificada que promueva el equilibrio entre la autonomía y la seguridad alimentaria, la producción de autoconsumo y la comercialización, más allá de la promoción de grandes cadenas agroindustriales y de pocas líneas productivas, de manera acorde a la aptitud de los suelos (Vega, y otros, 2017, pág. 128). En caso de promover alianzas entre pequeños, medianos y grandes productores, éstas deberían basarse en la simetría en las relaciones y la inclusión, fortaleciendo capacidades e innovación productiva por medio del reconocimiento horizontal a las experiencias que la agricultura familiar campesina ha desarrollado en sus territorios (Vega, y otros, 2017; FAO; CFS, 2012).

Hacen falta programas de acceso al crédito con un trato diferencial para las ZRC, que tengan en cuenta sus potencialidades productivas, las iniciativas exitosas existentes y los aspectos ambientales, esenciales para la figura (según entrevistas a representantes del Comité de Ganaderos de San Vicente del Caguán, a un ex alcalde de San Vicente del Caguán, a la Gobernación del Putumayo y a un representante del Centro Provincial de Puerto Asís, 2017). Por ejemplo, en la actualidad no se pone en práctica de manera efectiva una oferta específica para las ZRC desde FINAGRO. Aunque los territorios de las ZRC pueden estarse beneficiando con líneas especiales de crédito, así como líneas innovadoras para turismo rural, minería artesanal y artesanías, entre otras, el acercamiento a los PDS y a las propuestas de desarrollo local en las ZRC puede representar una oportunidad, en el marco del posconflicto, de desarrollar líneas con enfoque agroecológico y ambiental, adaptación al cambio climático, seguros paramétricos (por catástrofes climáticas y biológicas), compensaciones colectivas, garantías y respaldo institucional a los créditos otorgados, entre otros (entrevista a representante de FINAGRO, 2017).

En todo caso, lograr una oferta de crédito en las ZRC no es suficiente en la medida en que es necesario vincular un trabajo interinstitucional que permita generar condiciones socioeconómicas adecuadas, incluyendo el uso adecuado del suelo, el acceso a tierras, a infraestructura, a posibilidades de comercialización, el ordenamiento productivo, social y ambiental, entre otros desafíos de política pública (entrevista a representante de FINAGRO, 2017). Como lo afirman las DVGT:

> Los Estados deberían asegurar que los programas de reforma agraria redistributiva brinden (…) todas las formas de apoyo necesarias, como el acceso al crédito, a los seguros de cosechas, a los insumos, a los mercados, a la asistencia técnica en extensión rural, al desarrollo de explotaciones y a la vivienda. (FAO; CFS, 2012, pág. 27)

Con todo, esas “formas de apoyo necesarias” pueden ir más allá de la oferta de parte del Estado y de sus instituciones, teniendo en cuenta que las ZRC tienen una vocación de desarrollo endógeno con un alto potencial de innovación

colectiva. Las dificultades que ha tenido el campesinado y sus organizaciones en acceder a una oferta integral de bienes y servicios públicos ha sido una motivación para encontrar sus propias soluciones, gestionar alianzas y lograr, por medio de ellas, el acceso a algunos recursos y proyectos productivos, por ejemplo por medio de ONG nacionales e internacionales y otros organismos de cooperación internacional. Con base en esas fuentes de financiamiento, las ZRC han podido implementar proyectos aislados, generalmente desconectados entre sí y con una débil integración en el marco de una visión integral del desarrollo endógeno.

ii) Esquemas propios de financiamiento. Las ZRC han avanzado en la construcción de esquemas construidos colectivamente para llenar los vacíos históricos en la oferta de servicios públicos y de presencia institucional. Estos esquemas "informales" pueden articularse y complementarse con la oferta formal institucionalizada para facilitar la adecuación de la misma a las condiciones locales y a las realidades sociales y ambientales de cada ZRC. Por ejemplo, los fondos sociales y fondos rotatorios en las ZRC, en dinero y en especie, han sido mecanismos adaptados a partir de distintas experiencias positivas y negativas que han generado un aprendizaje social canalizado a través de innovaciones más o menos consolidadas hoy en día. Tienen el reto de continuar expandiéndose y corrigiendo sus ineficiencias, integrar una mirada agroecológica y ambiental, así como un enfoque de género y de inclusión de jóvenes. Igualmente, requieren de una sincronización con los PDS y los proyectos priorizados en ellos, en particular proponiendo cronogramas que permitan complementar una visión de autonomía alimentaria en el marco de la sostenibilidad territorial.

En el capítulo sobre experiencias significativas se analizan algunas iniciativas representativas de este tipo de mecanismos colectivos que permiten al campesinado de las ZRC obtener financiamiento alternativo acorde a sus necesidades, a pesar de las barreras de acceso a las fuentes formales. Tal es el caso del Fondo Social del Pato-Balsillas, que incluye mecanismos de identificación de riesgos en los préstamos en articulación estrecha con las JAC. Igualmente, el proyecto bufalero de la vereda Puerto Matilde, en el Valle del río Cimitarra, ha logrado ampliar su cobertura a la manera de un crédito propio mediante un fondo rotatorio ganadero que ha garantizado el capital semilla a sus beneficiarios y ha logrado expandirse considerablemente.

iii) *Proyectos productivos y otras fuentes de financiación.* En ciertos casos, los esquemas propios han podido ser consolidados y complementados a partir de proyectos productivos canalizados por medio de organismos de cooperación internacional, ONG e instituciones académicas y de investigación. A esto se ha sumado más recientemente la formulación de planes, programas y proyectos relacionados con el posconflicto, tales como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). A partir de sus organizaciones, las ZRC han logrado gestionar proyectos tales como los trapiches, los molinos de arroz, los cultivos de pancoger

y huertas caseras, las escuelas de formación e intercambio de experiencias, capacitaciones de cambio climático, distritos de riego (mencionado en el PDS del Sur de Bolívar (CDPMM; INCODER, 2012)) y proyectos piscícolas[101]. Todos los proyectos se enfrentan a dificultades de comercialización, altos costos de transporte y de almacenamiento.

> Es muy interesante la manera como las organizaciones logran gestionar proyectos productivos para las ZRC. Se les reconoce la capacidad técnica, de gestión y de construcción de lazos con actores externos, y de generar conocimiento desde acá. (Entrevista Concejo Municipal de Yondó, 2017).

Un desafío es integrar la multiplicidad de proyectos que permanecen atomizados, sin continuidad a largo plazo, en un marco coherente de desarrollo territorial como el que subyace a los PDS, articulado a la política pública, y darle así una sostenibilidad a largo plazo. Para ello, la capacidad de organización del campesinado en las ZRC abre la posibilidad de priorizar y articular los proyectos con los planes y las líneas de acción de los PDS (entrevista a AMCOP, ZRC del Pato-Balsillas, 2017). No sólo la oferta institucional debe articularse con los planes formulados desde los territorios y por las organizaciones campesinas representativas, también éstas deben tener la capacidad de gestionar esa oferta y adecuarla a sus planes de acción, a sus prioridades y cronogramas. Así mismo, es clave lograr una acción decidida del Estado para ejecutar los PDS, lo que según la ANT debería ser una prioridad junto con la articulación interinstitucional (entrevista a funcionarios de la ANT, 2017).

Por ejemplo, en entrevista, funcionarios de la Gobernación del Caquetá afirmaron que a veces la multitud de actores de la cooperación internacional genera descoordinaciones en la implementación de proyectos. En consecuencia, las ZRC deben tener claros sus objetivos y plazos antes de recibir financiamientos: "primero definir el modelo que quiere el territorio y ahí sí buscar a la cooperación internacional para que financie tal o cual cosa", articulando siempre con las organizaciones campesinas, JAC, administraciones y gobiernos locales para dar coherencia a un solo proceso (entrevista Gobernación del Caquetá, 2017).

> El problema es estructural (…) si no hay sostenibilidad es muy complejo que funcione. Además la gente se acostumbró a andar de bonanza en bonanza. Llega un nuevo gobierno o entidad, un nuevo programa, lo hacen y luego esperan cuando se acabe a que llegue un nuevo programa con un nuevo presidente. (Entrevista Secretaría Agricultura y Ambiente, Gobernación del Putumayo, 2017).

Un desafío en ese sentido es la amplitud y la escala temporal en la que se formulan los proyectos productivos en los PDS en comparación con otros planes y proyectos que se ejecutan en los territorios. De acuerdo con una entrevista a la Gobernación del Caquetá, los PDS tienden a ser muy costosos y ambiciosos, a veces más que los mismos planes de desarrollo municipales, por lo que es difícil

101 Sin embargo, el acceso a esos proyectos no es generalizado. Por ejemplo, en el Valle del Río Cimitarra se afirma que sólo un 27% de la población está vinculada a proyectos productivos. Los más comunes se relacionan con ganadería, cacao, caña de azúcar y arroz (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 70).

que las alcaldías puedan financiar las iniciativas en bloque. Por esa razón, la escala temporal de los planes y proyectos tiene una influencia directa en su viabilidad, así como el respaldo por parte de una "base social" representativa (entrevista a la ONG Conservación Internacional, 2017). Esa perspectiva de largo plazo pasa también por entender la figura de ZRC como una estrategia de desarrollo rural y de ordenamiento territorial (entrevistas a funcionarios del IGAC y de la SAC, 2017). En otras palabras, ir más allá de la ejecución de proyectos atomizados para vincularlos a una visión de territorio o un modelo de desarrollo endógeno, enmarcado en los PDS en articulación con otros planes de ordenamiento que influyen en las ZRC (entrevistas al IGAC y al ILSA, 2017).

> Los PDS son muy útiles para planificar el territorio. Cada JAC debería tener un plan de desarrollo comunitario que se vea reflejado en los PDS y articulados a los Planes de Desarrollo municipal y departamental. Se necesita una mejor participación en la formulación de los PDS para que sean verdaderamente construidos desde la comunidad. La falta de implementación y de seguimiento a estos planes hace que no podamos medir qué se necesita de verdad en la ZRC y cuándo se necesita. (Entrevista líder de ASOJUNTAS, Perla Amazónica, 2017).

Esto implica la importancia de la capacidad de gestión de las organizaciones campesinas, entendiendo los ritmos propios de sus procesos productivos y de la consolidación organizativa (según entrevistas a: líder campesino de la ZRC de Cabrera, a la Alcaldía de Puerto Asís y a un ex alcalde de San Vicente del Caguán, 2017). En palabras de un habitante de la vereda de El Salvador, Perla Amazónica: "si no fuera por la ZRC y su organización, no se habrían podido gestionar gran cantidad de proyectos productivos que ahora se ejecutan en la vereda".

Si la totalidad de propuestas de un PDS no pueden ejecutarse ni financiarse en un periodo de gobierno, es posible avanzar en proyectos financiables a corto o mediano plazo, integrándolos a una hoja de ruta de largo plazo trazada con base en los PDS. Así, cada proyecto aporta en su respectiva escala a una ejecución más amplia, lo que corresponde a una gestión local del proceso de desarrollo endógeno adaptándolo a las realidades del financiamiento y a los ritmos diferentes de la institucionalidad y de las organizaciones campesinas.

> Sabemos lo que se necesita, las prioridades y los tiempos. Ahora mismo, con asistencia técnica se podría recuperar el suelo, tecnificar la ganadería e intensificar. En vez de eso llegan proyectos que se inventan en las oficinas y no funcionan porque no son acordes a las necesidades de los territorios. (Entrevista a la ANUC, Guaviare, 2017).

En todo caso, la capacidad de autogestión de las organizaciones locales y sus alianzas con la cooperación internacional no implica que éstas asuman la responsabilidad por los bienes públicos y por la provisión de servicios públicos en lo productivo, en reemplazo al Estado (entrevista a ILSA, 2017). La formulación y actualización de los PDS dio muestra del potencial de articulación entre la institucionalidad local y las organizaciones campesinas, sin embargo, se requiere de una estructura de diálogo permanente que acerque las iniciativas locales

y las propuestas de los gobiernos municipales y regionales (según entrevistas a ILSA y al Comité de Impulso de la ZRC de Cabrera, 2017). Ese diálogo debe permitir una articulación desde el nivel nacional hasta el territorial en las metas y cronogramas de los diferentes proyectos productivos e instrumentos de planeación del desarrollo rural (entrevista al Comité de Impulso de la ZRC de Cabrera, 2017), para evitar que las inversiones se queden en escalas muy focalizadas y fragmentadas, sin considerar de manera integral a las ZRC, y dependientes de las voluntades o prioridades de los gobiernos de turno (según entrevistas a la Alcaldía Puerto Asís, a la ANUC en Guaviare, y a líderes sociales de la ZRC del Guaviare, del Valle del río Cimitarra y de Cabrera, 2017).

Con todo, la gestión de recursos por parte de las organizaciones locales no garantiza una independencia económica ni la sostenibilidad de las iniciativas. La multiplicidad de proyectos productivos desligados de una proyección coherente a corto, mediano y largo plazo, dificulta el logro de resultados tangibles y sostenibles y desanima a las comunidades, por lo que ese puede ser precisamente el punto de partida para el diálogo entre organizaciones sociales, cooperación internacional y entidades del Estado (entrevista a ONG en Puerto Asís, 2017)[102].

La financiación y ejecución de los proyectos en el marco de un plan articulado coherentemente es responsabilidad de todos los actores involucrados. Por un lado, los proyectos requieren de un seguimiento a largo plazo en su implementación, resultados e impactos, y no sólo durante el periodo de ejecución:

> Muchas veces el proyecto se implementa bien mientras está el técnico visitando el predio, pero, cuando se le acaba el contrato, el productor queda sin orientación. Hay una falla institucional por dejar a la gente sin apoyo. A veces los técnicos desaparecen justo cuando vienen las temporadas climáticas más peligrosas para los cultivos y ahí es cuando los proyectos se caen. (Entrevista a líder de ASOPROCAUCHO, Guaviare, 2017).

> En general dicen los campesinos: 'no ha tirado ni la pepa y ya se fue el programa'. Los programas son de momento, de papel. Eso ocurrió con el Plan Colombia, a las ONG les pedían datos, metas y números de ejecución del recurso. Las inversiones se hacían para ejecutar, sin proceso de planeación y de evaluación real. Eso llevó a que muchos proyectos fueran un fracaso. Se necesita que se invierta pero también hay que invertir en la calidad de los proyectos. Ahí está la sostenibilidad: mercados asegurados y productividad. (Entrevista a la Secretaría de Agricultura y Ambiente, Gobernación del Putumayo, 2017).

Por ello, la formulación de los proyectos productivos en función de escalas temporales ligadas a un desarrollo rural integral es una necesidad para su continuidad. Esas escalas pueden reflejarse en distintas líneas productivas que generen ingresos a corto, mediano y largo plazo, diversificando la producción de las fincas para reducir los riesgos asociados a la inversión en un solo producto (entrevista ASOPROCAUCHO, Guaviare, 2017).

102 De acuerdo con un representante del Centro Provincial de Puerto Asís, esa falta de continuidad y de sostenibilidad de los proyectos productivos son una razón por la cual "la gente se ha dedicado a los cultivos ilícitos", ya que han ido perdiendo la confianza en los proyectos.

Además de la falta de acompañamiento de las instituciones financiadoras, dentro de las mismas organizaciones campesinas existen divisiones que afectan los proyectos a largo plazo. Esto tiene que ver con las etapas de consolidación de los procesos organizativos, por lo que "hay asociaciones en las ZRC que le apuestan a proyectos sostenibles. Pero todavía no caminan solas, necesitan apoyo institucional" (entrevista a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA, Guaviare, 2017).

> Las peleas entre los mismos campesinos han hecho que las maquinarias se queden quietas. Si funcionaran, se podría transformar la materia prima y empezar a buscar mercados de la región, y luego podría ser hasta Bogotá. También hay gente que no le apunta a la agroecología y por eso los proyectos no son exitosos. (Entrevista a representante de ASOJUNTAS, municipio de Calamar, Guaviare, 2017).

En el caso de los PDET, la ADR afirma que los proyectos que coinciden con las ZRC han debido originarse en los PDS, sin embargo esa articulación no está garantizada ya que no existe institucionalmente un enfoque diferenciado para las ZRC (entrevistas a la ADR, Bogotá, y al Instituto Sinchi en el Caquetá, 2017). La implementación de los Acuerdos de Paz trae consigo una multiplicidad de planes y proyectos a los territorios, que por el momento se perciben desarticulados (entrevista a ONG en Puerto Asís y a la Defensoría del Pueblo en Mocoa).

> No se ve el trabajo articulado sistemático que se menciona en los diferentes planes. Todo es fragmentado y sectorial. Debemos responder a la pregunta: ¿qué pensamos como territorio respecto a las ZRC? No hay una respuesta articulada de una política que se esté construyendo desde el punto de vista territorial para acompañar a los procesos campesinos. (Entrevista a representante del Instituto Sinchi, Caquetá, 2017).

Por ello, la fortaleza y la capacidad organizativa campesina, en lo político y en lo técnico, son una potencialidad de las ZRC para garantizar que los proyectos productivos estén enmarcados en sus propuestas de desarrollo endógeno, aprovechando la visión que tiene la ADR de que las iniciativas surjan "de las necesidades de las comunidades" (entrevista ADR, 2017)[103]. Por ejemplo, en el Sur de Bolívar afirman que los proyectos productivos deberían incluir, además de la siembra, la infraestructura de procesamiento con esquemas que busquen su auto-sostenimiento y la generación de empleo local, superando la mirada asistencialista y el enfoque excesivo en subsidios (entrevista a líder social de la ZRC del Sur de Bolívar, 2017).

> No hay una política clara para que la gente cultive, comercialice, transforme y tenga alternativas viables. Lo grave de esto es que la gente termina abandonando los proyectos o incluso vendiendo sus predios. (Entrevista a líder social del Guaviare, 2017).

103 En entrevista con representantes de la ADR se evidenció la importancia en la comunicación y el acercamiento horizontal entre los funcionarios del Estado y los representantes campesinos para la formulación de planes y proyectos acordes a las necesidades territoriales específicas. Ese acercamiento requiere de un reconocimiento mutuo, una disposición desde las entidades en cuanto al diálogo de conocimientos, y un fortalecimiento de las capacidades técnicas del campesinado (entrevista a la ADR, 2017).

De acuerdo con varias entrevistas, las mesas interinstitucionales organizadas por la ANT en los territorios han abierto la posibilidad de articular el diálogo y pensar la sostenibilidad e integralidad de la política de desarrollo rural para las ZRC. Se empiezan a madurar propuestas a mediano y largo plazo para las economías locales, lo que significa una oportunidad histórica de materializar un diálogo efectivo entre el Estado y las organizaciones locales (entrevista Secretaría de Agricultura y Ambiente, Gobernación del Putumayo, Alcaldía de Cantagallo, Alcaldía de Puerto Asís, 2017). También han sido ocasión para reactivar espacios de planificación y concertación como los CMDR y CONSEA, y articularlos con las UMATA y Centros Provinciales para la coordinación de acciones (entrevista Instituto Sinchi, Guaviare, 2017).

Alianzas productivas simétricas y equilibradas

Con la construcción de capacidades asociativas y solidarias, la mejora en las condiciones de infraestructura y servicios públicos esenciales para la sostenibilidad de la economía campesina, y la articulación de proyectos productivos sostenibles en el marco de estrategias de largo plazo y políticas de desarrollo rural endógeno y de ordenamiento territorial, las ZRC pueden generar las condiciones necesarias para la promoción de alianzas productivas simétricas y equilibradas entre pequeños, medianos y grandes agricultores, modelos de agricultura familiar campesina y modelos agroindustriales y empresariales. Sin embargo, esas alianzas deben partir del reconocimiento a los aportes en la producción alimentaria y las capacidades productivas que la agricultura familiar campesina ha realizado en el país (Forero A., Yunda Romero, De Vargas Ortíz, Rodríguez Bernal, y León Parra, 2016; Forero, 2013).

Las alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores no son un asunto ajeno a las ZRC. La asociatividad campesina con base en la acción colectiva es un objetivo previo necesario para poder equilibrar las relaciones de poder y de negociación y para asegurar alianzas simétricas que fortalezcan la economía diversa en las ZRC. Difícilmente pueden darse alianzas benéficas sin una verdadera capacidad asociativa en las ZRC y sin un reconocimiento al campesinado y a su visión histórica de lo rural (según entrevistas a ANZORC, al DNP, a un senador de la República y a un representante de la ONG Conservación Internacional, 2017). Así mismo, las alianzas deberían enmarcarse en enfoques agrarios inclusivos a partir del diálogo "entre los distintos modelos de producción agropecuaria y de desarrollo rural territorial", considerando las necesidades específicas de los territorios, con objetivos de "coexistencia sobre la base de la reciprocidad y la equidad, que lleven al fortalecimiento de capacidades mutuas" (Vega, y otros, 2017, pág. 143). Como afirma la FAO (2013 (2)), "las alianzas equilibradas pueden generar círculos virtuosos de intercambio de conocimientos y saberes" (citado en Vega *et al* (2017, pág. 143))[104].

104 Para Ocampo (2014, págs. 20-37), el desarrollo rural con enfoque territorial debe basarse en, al menos, 5 ejes

Las alianzas productivas en el marco de las ZRC deberían tener como objetivos principales mejorar las condiciones de vida en los territorios y asegurar el derecho a la alimentación adecuada. Así mismo, se debería garantizar que esas alianzas no van en contravía de la realización de los objetivos planteados en los PDS, para lo cual es fundamental la veeduría de las organizaciones representantes del campesinado con el apoyo de la institucionalidad pública para garantizar el equilibrio y el monitoreo a los acuerdos logrados y su compatibilidad con los objetivos de desarrollo local. En otras palabras, las alianzas productivas deben estar enmarcadas en los sistemas de gobernanza de las ZRC para que puedan aportar a los procesos organizativos, de diversificación de las economías campesinas y de construcción de propuestas de desarrollo sostenible y endógeno[105].

El Sistema Nacional de Reforma Agraria, el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, el Sistema General de Regalías y el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario pueden tener un rol protagónico en la promoción de alianzas equilibradas y simétricas, dada su responsabilidad por ley de apoyar la organización de las comunidades rurales, la gestión empresarial para el establecimiento de empresas comunitarias o "cualquier tipo asociativo de producción" (Ley 160 de 1994). Se esperaría que este tipo de apoyo en las ZRC se realice en comunicación y concertación con las organizaciones campesinas representativas y se fundamente en el reconocimiento de los aportes productivos de la economía campesina, en especial cuando se busque "transformar las condiciones de producción de los campesinos", como lo menciona la ley 160 de 1994[106].

Para las DVGT (FAO; CFS, 2012), las políticas, leyes, programas o proyectos deben hacerse en "unión con las instituciones representativas de las comunidades (…) de forma no discriminatoria y con sensibilidad ante las cuestiones de género", y tomando en consideración "los valores sociales, culturales, espirituales, económicos y medioambientales de la tierra, la pesca y los bosques". En esa misma línea, las DVGT abogan por sistemas de valoración que tengan en cuenta valores no comerciales en relación a la tierra. Por lo anterior, la promoción de alianzas estratégicas que involucren formas distintas de entender la tenencia, la producción alimentaria y la economía rural, como son las alianzas entre pequeños, medianos y grandes productores, debe tener sensibilidad ante estas cuestiones. Como antecedente, la ley 30 de 1988 proponía el uso de recursos del Fondo

principales para lograr una coexistencia equilibrada de la pequeña, mediana y gran agricultura: (1) cierre de brechas sociales y productivas a partir de la provisión de bienes públicos con enfoque de derechos, (2) estrategias de inclusión productiva que reduzcan las asimetrías y mejoren los ingresos de los pequeños agricultores, (3) promoción de competitividad agropecuaria a partir de bienes públicos, adecuación de tierras, protección de derechos, información y políticas macroeconómicas adecuadas, (4) enfoque de desarrollo sostenible en el uso de los recursos, la conservación de la biodiversidad y adaptación al cambio climático.

105 En ese sentido, por ejemplo, las alianzas productivas no serían benéficas si rompen el equilibrio entre la producción alimentaria local, la comercialización y los mercados en los Sistemas Agroalimentarios Locales.

106 La comprensión de lo que significa la "transformación de las condiciones de producción" es importante, pues según lo que se ha venido argumentando en este documento, podría entenderse como un fomenta a la producción sostenible en el marco de la transición agroecológica para la ejecución adecuada de los PDS.

Nacional Agrario para la promoción de empresas comerciales entre campesinos propietarios de tierras y beneficiarios de reforma social agraria, o entre éstos y empresas o inversionistas particulares agroindustriales, "en condiciones que garanticen la igualdad de las partes asociadas".

La simetría se da cuando se valoran los modelos sostenibles que el campesinado ha podido desarrollar en sus territorios y se busca, por medio del intercambio de conocimientos, estrategias de complementariedad sin imponer otras formas de concebir la organización de su economía y de los agroecosistemas, como son las formas agroempresariales a gran escala. En todo caso, las alianzas deben adaptarse a una concepción de sostenibilidad, de estabilización de la economía campesina y de cierre de frontera agropecuaria, propias de las ZRC. Igualmente, deben articularse a los lineamientos generales de los PDS en sincronía con otros planes de desarrollo territorial que influyen en las ZRC, como se mencionó en el apartado anterior.

Aunque el tema de las alianzas productivas no sobresalió en el trabajo de campo realizado, sí se hizo mención a algunos casos que dan cuenta de los retos en su consolidación:

Transformación de agroecosistemas y de la economía campesina hacia esquemas menos sostenibles.

En entrevistas en el municipio de San Pablo (Valle del río Cimitarra), algunos agricultores mencionaron los riesgos de endeudamiento excesivo con grandes empresas palmeras que aportan semillas e insumos a cambio de la siembra en las fincas campesinas con garantía de compra. En casos de pérdidas por plagas, enfermedades o factores climáticos, la mayoría de los riesgos y costos son asumidos por los campesinos que sufren grandes pérdidas económicas.

> Muchas organizaciones se equivocaron con los grandes empresarios por el afán de la plata. Ellos ofrecen los fertilizantes y uno les vende la fruta obligatoriamente a ellos, porque no hay a quién más venderle (…) Al campesino no le queda alternativa para garantizar su economía, se endeuda y eso es un riesgo. Hay 17 familias que no han sido capaces de pagar el crédito. (Entrevista a campesino palmicultor, San Pablo, Bolívar, 2017).

Esa dependencia por la falta de fuentes de financiamiento y de mercados, y por la expectativa de poder obtener ingresos, lleva al campesinado a dedicar la mayor parte de su finca a la producción en algunos monocultivos[107], arriesgando su capital y reduciendo significativamente su capacidad de producir su propio alimento, lo cual agrava el impacto en caso de estallar una crisis en el modelo.

107 Es necesario profundizar en este aspecto mediante estudios a futuro que indaguen sobre las escalas en las que predominan los monocultivos en las ZRC, las áreas que ocupan dentro de las zonas constituidas, y comparar con otros territorios a distintas escalas para determinar el nivel de predominancia efectiva de este tipo de sistemas agrícolas. Este análisis supera los alcances de la presente evaluación, por lo que se considera una línea de investigación clave a futuro.

Aunque en la visión de desarrollo propio de la ZRC las organizaciones afirman que quieren "salir de la palma" (entrevista a líderes de la ACVC en San Pablo, 2017), no pueden evitar que los agricultores sigan sembrándola al no ver alternativas de generación de ingresos.

La desarticulación con los objetivos de desarrollo de las ZRC

En algunos casos, empresas privadas de distintos sectores, agropecuarios y minero-energéticos, financian proyectos de desarrollo rural a través de las JAC y de otras organizaciones campesinas en los territorios. Esto lo consideran una forma de concertar para continuar realizando sus proyectos, logrando acuerdos con las comunidades campesinas y sus representantes (entrevista a empresa privada del sector de hidrocarburos en la Perla Amazónica, 2017). Como parte de los intentos de concertación, los PDS se convierten en un elemento central en la búsqueda de articular los proyectos a la visión que las organizaciones han plasmado para sus territorios.

> Las comunidades tienen muchas ideas que hay que ayudar a organizar, promoviendo la asociatividad. La ZRC tiene su PDS con actividades productivas y de desarrollo. La empresa quiere aportar. Con las organizaciones es un proceso diario de construcción de confianza. Hay muestras de voluntad: si la ZRC propone concertar sobre el trabajo en situaciones específicas, se puede hacer, siempre y cuando sea recíproco. (Entrevista a empresa privada del sector hidrocarburos en la Perla Amazónica, 2017).

Con todo, las entrevistas evidenciaron que se han dado algunas alianzas benéficas que podrían dar luces sobre un posible camino a seguir para lograr relaciones equilibradas. Se mencionaron algunas en los sectores de la palma de aceite (Valle del río Cimitarra), los lácteos (Guaviare y Cabrera), las hortalizas y las huertas caseras (Perla Amazónica) y los productos amazónicos (Perla Amazónica y Caquetá). Estas iniciativas indican algunas condiciones para lograr alianzas potencialmente benéficas, tales como:

- Garantizar la compra a los productores a precios que les asegura una rentabilidad;
- Construir mecanismos flexibles que reducen los riesgos de endeudamiento excesivo o permiten su repartición de forma equitativa;
- Aportar infraestructura productiva y de almacenamiento y transferencia tecnológica;
- Promover la diversificación productiva y los cultivos de autoconsumo;
- Facilitar y fomentar el aprovechamiento de residuos orgánicos y su transformación en abonos.

En ese sentido, las alianzas productivas son un lugar de encuentro de distintas visiones sobre el desarrollo rural, y por tanto son espacios de construcción de

gobernanza territorial. Por ello, es necesaria la presencia de terceros neutrales que puedan contribuir al entendimiento y a la negociación en buenos términos (entrevista a ONG, Puerto Asís, 2017). En especial, cuando las alianzas involucran la promoción de cultivos promisorios que son perfilados como posible alternativa a la producción de cultivos de uso ilícito.

Existe un potencial de financiación para la diversificación de los proyectos, los productos y los mercados a través de estas alianzas, así como el apoyo a la construcción de sistemas agroforestales y silvopastoriles. Esto, siempre y cuando respondan a las escalas temporales y de gestión del desarrollo local que las organizaciones campesinas y las instituciones públicas definan para las ZRC, y no contribuyan a rupturas y fragmentaciones en los procesos del desarrollo productivo.

En términos de las DVGT:

> Las inversiones responsables no deberían ocasionar perjuicios, deberían proteger frente al despojo (…) y los daños al medio ambiente, así como también deberían respetar los Derechos Humanos (…) Deberían además contribuir a objetivos de políticas como las siguientes: la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria y la utilización sostenible de la tierra, las pesquerías y los bosques, el apoyo a las comunidades locales, contribuir al desarrollo rural, promover y garantizar los sistemas locales de producción de alimentos, impulsar el desarrollo social y económico sostenible, crear empleo, diversificar los medios de vida… (FAO; CFS, 2012, pág. 21).

Según lo planteado en este capítulo y en las DVGT, se esperaría que las alianzas productivas entre el campesinado, los medianos, pequeños y grandes productores, y el sector empresarial en las ZRC pudieran contribuir a los objetivos de la figura, a la transición agroecológica y a la consolidación de economías campesinas diversas, aportando a una gobernanza responsable de los sistemas agroalimentarios locales.

4.7.6 SOSTENIBILIDAD PRODUCTIVA: MÁS ALLÁ DEL "ESPEJISMO DE LA BONANZA"

Los desafíos productivos tratados en este apartado se pueden resumir en cuatro elementos que componen el reto de consolidar economías campesinas diversas en el marco de sistemas de gobernanza de los SIAL en las ZRC, como lo muestra la Figura 29.

De manera transversal, la superación de estos desafíos depende de un cambio cultural que subyace a la construcción de economías diversas. Esa transformación hace parte de los procesos de transición agroecológica en los agroecosistemas y en los territorios, y está vinculada con la necesidad de reflexionar sobre la predominancia de modelos agrícolas extractivos, basados en pocas líneas productivas, productos promisorios y bonanzas temporales. A continuación, se describe este argumento que surge del trabajo de campo.

FIGURA 29
ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ECONOMÍAS CAMPESINAS DIVERSAS A ESCALA TERRITORIAL.

Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

Entendiendo que las ZRC son territorios históricamente ligados a procesos de consolidación de zonas de colonización, han conformado "*agriculturas itinerantes*" (Jaramillo, Mora, y Cubides, 1986) en áreas periféricas del territorio nacional, en condiciones difíciles para la estabilización económica y para la productividad agrícola, lo que recrudece la situación de pobreza de los campesinos ahí asentados.

Estas condiciones explican, de acuerdo con Jaramillo *et al* (1986, pág. 40), *la precariedad territorial que ha moldeado una cultura y unas economías campesinas basadas en "el espejismo de la bonanza* (…) con la secuela de una prosperidad transitoria", incorporadas en los modelos productivos poco sostenibles social y ambientalmente, como los monocultivos a gran escala y los cultivos de uso ilícito.

Las iniciativas asociativas y los proyectos productivos jalonados por el campesinado en las ZRC han trazado líneas estratégicas de acción para cambiar esas realidades, algunas de las cuales serán analizadas en el capítulo de experiencias significativas[108]. Sin embargo, sus alcances permanecen limitados por su desarticulación y por las condiciones socioeconómicas generales que prevalecen en los territorios rurales (entrevistas a la Contraloría General de la República y a líder de ASOJUNTAS, Guaviare, 2017), por lo que la sola constitución de ZRC no es suficiente para transformar esas realidades (según entrevista a Senador de la República, 2017).

El llamado "espejismo de la bonanza" en las ZRC ha tenido varias causas, tales como: (1) los factores históricos que han moldeado las economías en las zonas de colonización, (2) la persistencia de condiciones socioeconómicas precarias para la economía campesina, (3) las oportunidades de ingresos generadas por los cultivos de uso ilícito y algunos productos promisorios temporales, (4) los

108 Por ejemplo, el proyecto de aldea ecológica y granja integral en Puerto Matilde, ZRC del valle del río Cimitarra, es una iniciativa que ha dado resultados en términos de sustitución de cultivos, a pesar de no estar totalmente consolidada (proyecto bufalero, trapiches de caña panelera y trilladoras de arroz financiados con cooperación internacional) (según entrevista a líderes de ANZORC, 2017).

enfoques fragmentados y de corto plazo de los proyectos productivos, (5) la predominancia de una agricultura del monocultivo basado en los principios de la "Revolución Verde", con poca diversidad y sin un equilibrio entre la soberanía y la seguridad alimentaria.

En ese sentido, la estructuración de economías campesinas fundamentadas exclusivamente en la búsqueda de mercados para algunos productos agropecuarios con poca diversificación ha sido la constante en los territorios rurales, incluidas las ZRC. El modelo de desarrollo rural basado en una especialización productiva excesiva, con pocas líneas productivas, y en la búsqueda de oportunidades de mercado pasajeras dificulta la estabilización de la economía campesina al impedir:

- Afianzar la generación de ingresos suficientes a largo plazo por la dependencia respecto a unas pocas líneas productivas.
- Gestionar los riesgos asociados a la inestabilidad de los precios de los productos y la inestabilidad de los mercados.
- Gestionar los riesgos por la variabilidad climática, las plagas y enfermedades y la pérdida de fertilidad de los suelos.
- Equilibrar la producción de autoconsumo con la producción comercial: el espacio de la finca tiende a ocuparse en su totalidad en monocultivos comerciales a costa del autoconsumo.
- Diseñar agroecosistemas diversos y sostenibles para una transición agroecológica que permita a la vez producir alimento y diversificar las fuentes de ingresos con base en la agrobiodiversidad.

Los proyectos productivos que se han promovido más comúnmente en los territorios han contribuido a la generalización del enfoque de bonanza, mercados promisorios, homogéneos y pasajeros (entrevista al Instituto Sinchi, Caquetá, 2017). La promesa de los mercados ha sido una "falacia" (entrevista a investigador de ILSA, Bogotá), en especial cuando se centran en el tema de la exportación, por lo que sería más realista enfocarse inicialmente en un abastecimiento local y en cadenas cortas de comercialización (entrevista a representante del Concejo Municipal de Cabrera, 2017). Esa priorización no excluye otras escalas como los mercados regionales, nacionales e internacionales. Sin embargo, resalta la necesidad de establecer una hoja de ruta clara que no ponga en riesgo la sostenibilidad de la economía campesina.

A pesar del potencial productivo de las ZRC, los PDS coinciden en que las dificultades de acceso a mercados, la falta de asistencia técnica[109] y la inestabilidad laboral, imposibilitan que las familias reciban ingresos suficientes, lo que afecta su calidad de vida y su capacidad de adquirir bienes de consumo esenciales. Por

109 Por ejemplo, en el PDS del Sur de Bolívar se afirma que la UMATA dejó de cumplir su función en los últimos 10 años. Antes de eso, existían parcelas demostrativas y talleres sobre el uso adecuado de los agroquímicos, técnicas agroecológicas y fabricación y empleo de fertilizantes (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 59).

ejemplo, en Cabrera el PDS afirma que el 75% de las familias reciben menos de un salario mínimo mensual y un 30% de los habitantes tienen ingresos inferiores a los gastos (ILSA; INCODER, 2012, pág. 101). En la Perla Amazónica el PDS menciona que un 88% de los habitantes recibe menos de un salario mínimo (ADISPA; INCODER, 2012). En el Sur de Bolívar, un 90% de los hogares reciben menos de un salario mínimo mensual, un 40% afirma tener ingresos inferiores a los gastos y un 25% afirma no tener capacidad de ahorro (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 51). En el Valle del río Cimitarra las actividades generadoras de ingresos permiten obtener un nivel mínimo de subsistencia (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 94) La capacidad de generación de ingresos se reduce por la presencia de intermediarios, la concentración de la demanda en pocos compradores y la falta de estrategias de venta colectiva y organizada que den mayor poder de mercado a los campesinos.

Por lo anterior, en ciertas ZRC, como la Perla Amazónica, el Guaviare y el Valle del río Cimitarra, la producción de hoja de coca sigue siendo una actividad económica de difícil reemplazo por su capacidad de generar ingresos y empleo. Esta economía ha promovido cambios culturales importantes relacionados con "el dinero fácil y rápido que se ostentó en su apogeo" y que "sigue inmerso dentro de la población rural y urbana" (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 264). De acuerdo con el PDS del Cimitarra, ese cambio cultural permeó otras actividades que responden a la dificultad de generar ingresos a través de la agricultura, tales como la minería y el aserrío[110] (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 265). Lo anterior implica un desplazamiento de la agricultura, una transformación cultural del campesinado y una pérdida de soberanía y seguridad alimentaria, lo que reafirma la necesidad de pensar transiciones agroecológicas para recuperar la agrobiodiversidad y la economía campesina sostenible (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012).

> En el territorio hay una alta dependencia respecto a los cultivos de coca: por las pocas posibilidades de diversificar y limitadas posibilidades para la comercialización, todo lo cual se convierte en un reto para los procesos de sustitución de cultivos con mínimas garantías. (Entrevista a la Personería Municipal, Puerto Asís, 2017).

Estas consideraciones implican que la sustitución de cultivos de uso ilícito en las ZRC está estrechamente relacionada con una transformación cultural y económica que se refleje en la diversificación de la economía campesina. Es decir que, más allá del problema de la hoja de coca, se requiere lograr una sustitución

110 En la Perla Amazónica, el Sur de Bolívar y el Valle del río Cimitarra existe minería artesanal, especialmente aurífera. Sin embargo, los PDS mencionan impactos ambientales negativos por el uso de mercurio y otras técnicas que generan riesgos de contaminación de los ríos, que a su vez son fuente de alimento para los habitantes. Esa contaminación también es resultado de la minería ilegal a distintas escalas. En el Cimitarra la minería es la principal fuente de ingresos para un 14,5% de la población, según su PDS (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 94). La actividad maderera varía de manera importante según la ZRC. Por ejemplo, en Cabrera apenas un 1% de la población encuestada para el PDS afirma tener esta actividad como generadora de ingresos, mientras en el Valle del río Cimitarra es la principal fuente de ingresos para un 27% de la población encuestada. En este PDS se menciona que la extracción de madera para leña, combustible, material para construcción de viviendas y postes, y la colonización de nuevas tierras productivas, han sido factores de deforestación (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 42).

paulatina de economías del monocultivo y basadas en pocas líneas productivas, por economías de la diversidad, no sólo en las políticas y programas promovidos por los gobiernos, universidades y entidades públicas y privadas, sino también en las iniciativas y modelos de desarrollo endógeno que surgen de las mismas comunidades y de sus organizaciones representativas (entrevista a la Comisión Intereclesial Justicia y Paz, Puerto Asís, 2017).

> Se puede acabar con el cultivo de coca, pero mientras no mejoren los indicadores de necesidades básicas e inequidad, la gente tiene que hacer algo y la coca ha respondido a eso. Dos años son muy poco para un proyecto de sustitución, no puede ser sostenible (…) hay que generar una estructura de sostenibilidad económica, no se puede sólo pensar en productos para mercados que tienen grande competencia. Se requiere pensar un ciclo corto en lo comercial, y aprovechar el consumo de lo nuestro, generar mercados y economías locales" (entrevista a la Secretaría de Agricultura y Ambiente, Gobernación del Putumayo, 2017).

En este orden de ideas, la búsqueda de alternativas a los cultivos de uso ilícito equivale al reto de diversificar las economías y de construir una gobernanza local de SIAL con base en el reconocimiento de la multifuncionalidad de los territorios, potenciando la diversidad agrícola y de las actividades productivas (IICA; CIRAD, 2013, págs. 29-30). Con los Acuerdos de Paz se abren posibilidades de reflexión sobre estos temas en las ZRC, tal como lo afirman algunos funcionarios de la UPRA (entrevistas) según los cuales se deben pensar proyectos productivos que sean adecuados tanto biofísica como social y culturalmente. Igualmente, el creciente esfuerzo de articulación interinstitucional en el marco de los programas de implementación de los Acuerdos de Paz es una oportunidad para aportar una mirada más integral en las ZRC (entrevista a la UPRA y a la ANT, 2017) y acercarse así a un enfoque holístico y sostenible en la administración de los recursos naturales y el ordenamiento territorial, como lo promueven las DVGT (FAO; CFS, 2012).

Los PDS revelan que los territorios de las seis ZRC constituidas son altamente heterogéneos en términos biofísicos, lo que se refleja en su diversidad productiva. En algunos casos predominan los cultivos frutícolas con potencial comercial, como en Cabrera (uchuva, granadilla, tomate de árbol). Esta ZRC se caracteriza también por una alta producción frijolera (variedades bolo rojo, sabanero rojo, radical y cargamanto) (ILSA; INCODER, 2012). En la Perla Amazónica, el PDS reporta la presencia de gran variedad de frutales (arazá, cacao, aguacate, tomate, naranja, chontaduro…) y de sembrados de maíz, yuca, plátano, arroz, ahuyama, maní, tabaco, palmito, así como de diversas plantas aromáticas y medicinales. En el Pato-Balsillas se encuentran distintos sistemas productivos que varían según la altura: el autoconsumo y el pancoger son actividades importantes, así como el café intercalado con otros cultivos como el plátano, el cacao y algunos maderables y frutales, y la ganadería bovina de doble propósito principalmente para autoconsumo y venta de leche y quesos (AMCOP; INCODER, 2012, pág. 107). En el Sur de Bolívar predominan el maíz y el plátano, y en menor medida el arroz y la yuca (CDPMM; INCODER, 2012), con destino mixto (autoconsumo

y venta). También se menciona la presencia de grandes explotaciones de palma africana y caña, al igual que en el Valle del río Cimitarra. En esta última se encuentran cultivos de arroz, café, maíz, yuca, coca. A pesar de esa riqueza:

> Mucha diversidad se ha perdido porque el campesino se acostumbró al monocultivo (…) los campesinos son 'seguidistas', es decir que ven un producto con buen precio y todos siguen ese camino. Ahora mismo el 'boom' es el aguacate Hass, pero poco a poco le llegan plagas y el precio va a caer. No existe rotación de cultivos. (Entrevista a campesino de la parcelación San Jorge, Cabrera, 2017).

> Los habitantes de la ZRC han hecho sensibilización sobre la agrobiodiversidad, pero para avanzar necesitan apoyo institucional, sino se quedarán en el discurso. Uno ve que hay un círculo vicioso: no producen porque no pueden comercializar, pero no comercializan porque no producen mucho. Es necesario romper ese ciclo. (Entrevista ONG, Puerto Asís, 2017).

La transición agroecológica con la diversidad como eje de los SIAL en las ZRC puede ser una estrategia de generación de oportunidades económicas, sociales y culturales con base en la multifuncionalidad de la economía campesina y la heterogeneidad territorial. Esto conlleva a crear distintas fuentes de ocupación económica y de generación de ingresos, con lo que pueden también propiciarse formas de inclusión social para la población joven y con enfoque de género, para asegurar el relevo generacional y la permanencia del campesinado en sus territorios. Sin embargo, la transición hacia la agroecología requiere también una transición cultural:

> La coca es un producto que, ante todo, ha consolidado una cultura. Es un negocio extractivista, más que los demás monocultivos. Hay que rescatar la cultura campesina y no seguir en la cultura de la coca. Pero esa cultura no se cambia por decreto. (Entrevista a líder campesino, Guaviare, 2017).

> La agroecología es un asunto de mucha paciencia, la gente no aguanta porque están siempre en la búsqueda de lo inmediato y del dinero rápido, sacando la producción máxima lo más pronto posible. (Entrevista a agricultora de la vereda Peñas Blancas, Cabrera, 2017).

En las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, se evidencia el protagonismo de los proyectos productivos basados en monocultivos[111]: tomate de árbol y fríjol (Cabrera), productos amazónicos, especialmente sacha inchi, asaí y pimienta (Perla Amazónica), cacao (Perla Amazónica, Sur de Bolívar, Caquetá y Guaviare), caucho, piña y yuca (Guaviare y Caquetá), palma de aceite (Valle del río Cimitarra y Sur de Bolívar), arroz (Sur de Bolívar). A pesar de ello, en las entrevistas también se mencionan proyectos que podrían apuntar a una transición agroecológica: esquemas silvopastoriles y agroforestales, cultivos intercalados, promoción del autoconsumo mediante huertas caseras e infraestructura para el procesamiento local, recuperación de semillas locales, especias, aromáticas y medicinales, especies menores, aprovechamiento sostenible del bosque y los productos amazónicos.

111 Son los productos que más se mencionan como parte de los proyectos productivos, lo que no quiere decir que no existan otros proyectos más diversos. Sin embargo, éstos suelen tener menor peso en los planes según se pudo constatar en las entrevistas.

En las ZRC, existe la percepción de que la promoción de estos monocultivos no cumple la promesa de productividad y acceso a mercados, por la insuficiencia de estudios técnicos previos al diseño y ejecución de los proyectos (según entrevistas a: líder de ASOJUNTAS, Guaviare; Instituto Sinchi, Caquetá; ex alcalde de San Vicente del Caguán; y comité ganadero, Guaviare; Secretaría de Planeación de El Retorno, Guaviare; ASOPROCAUCHO, Guaviare, 2017).

> No hay suficiente conocimiento técnico (…) con lo poco que se conoce del Putumayo se vive a punta de 'ensayo y error': se trae un producto, como la vainilla, luego fracasa y traen otro. Ahora es el cacao y la pimienta (…) hay que superar la mirada de la tendencia o la bonanza. Cada gobierno trae un producto diferente como si fuera la panacea, pero al final la gente queda suelta y termina volviendo a lo mismo, la coca. (Entrevista a la Secretaría de Agricultura y Ambiente, Gobernación del Putumayo, 2017).

> Hay un problema con el caucho. Al ejecutor del proyecto le interesa es que el beneficiario lo acoja (…) Se decía que con 2 hectáreas de caucho se lograba una renta para vivir mensual a los 7 años. Ahora hay cultivos con más de 10 años y todavía no han dado, y el que los promovió no volvió a aparecer. Ahora, el cacao: una cosa es una mata de patio y otra un monocultivo en terrenos frágiles. La producción se está dañando con el tiempo porque cada palo está compitiendo por los nutrientes escasos. En la Amazonía la capa orgánica es muy poca y son suelos con mucha acidez. (Entrevista a líder de comité de ganaderos, Guaviare, 2017).

En ese sentido, la innovación, el intercambio de conocimientos y experiencias como ejes centrales de una transición agroecológica, pueden jugar un papel clave para aportar soluciones adaptadas a las realidades específicas de los territorios (ver apartado anterior, de innovaciones propias).

> Ningún cultivo es promisorio, pero hay muchos cultivos interesantes. Yo he sembrado productos que revientan muy bonito. Pero debe trabajarse teniendo en cuenta que estamos en suelos arcillosos que requieren tratamientos diferentes (…) debemos crear suelo pero no hay apoyo institucional para eso… (Entrevista a líder de ASOJUNTAS, Perla Amazónica, 2017).

Lo anterior implica pensar cómo se está entendiendo la economía campesina no sólo como sistema productivo sino también como modo de vida (entrevista a líder de AMCOP, ZRC del Pato-Balsillas, 2017). Si la transición agroecológica se reduce a una reconversión productiva sin cambiar la cultura del monocultivo y de la bonanza, las soluciones no podrán ser sostenibles (entrevistas a: Secretaría de Agricultura y Ambiente, Gobernación del Guaviare; ANUC y ASOJUNTAS, Guaviare, 2017). A manera de ejemplo, en el Guaviare ha habido un nuevo auge de la ganadería como sustituta de la hoja de coca, sin frenar los problemas de deforestación y otros impactos ambientales causados por modelos productivos no sostenibles (según entrevistas a: Secretaría de Agricultura y Ambiente, Gobernación del Guaviare; líderes de comité ganadero, Guaviare; CDA, Guaviare; ASOPROCAUCHO, Guaviare, 2017).

Por tanto, como se ha visto en este apartado de retos productivos, se evidencia una relación estrecha entre la sostenibilidad a nivel de la finca y a nivel territorial, partiendo de la importancia de la agrobiodiversidad como elemento que vincula

la cultura campesina, la innovación adaptada a las realidades locales y las posibilidades de producción alimentaria local tanto para autoconsumo – en el marco de la soberanía alimentaria – como para el desarrollo de mercados a escalas locales (proximidad), regionales, nacionales e internacionales. La construcción de economías campesinas diversas y sostenibles en las ZRC pasa por entender esa multi-escala espacial y temporal, e incorporarla a los PDS y otras herramientas de planeación del desarrollo local.

En los siguientes apartados se analiza información complementaria a la planteada hasta aquí, al incluir el estudio de los retos en la resolución de conflictos socioambientales a la escala territorial y las condiciones y características que tienen las ZRC como figura de ordenamiento territorial.

4.8 RETOS EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

"El derecho a la paz y la protección del medio ambiente son una misma cosa"

Entrevista a organización social local, 2017

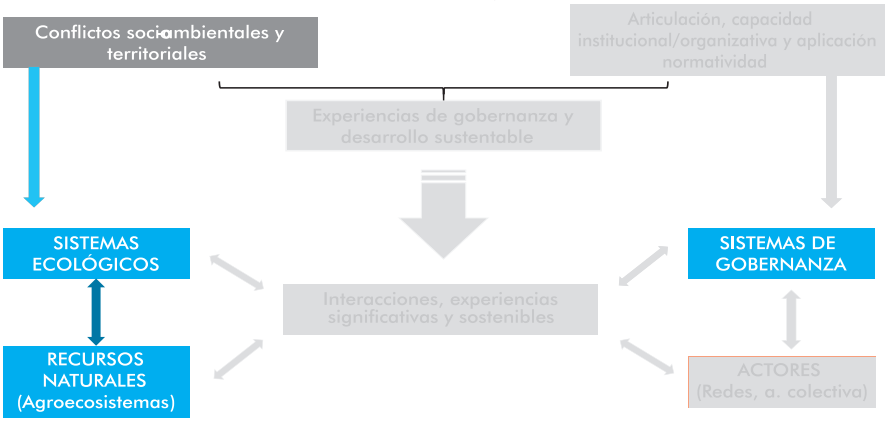
En los próximos dos apartados se revisan los retos relacionados con los conflictos socioambientales y territoriales, identificados para las ZRC mediante la aplicación de los distintos instrumentos de recolección de información primaria y en la revisión de literatura con énfasis en los PDS. Los análisis se realizan a una escala territorial, entendiendo cada ZRC como un sistema socioecológico que está enmarcado en un contexto, es decir los alrededores con los que se relaciona para determinar las dinámicas ecológicas, sociales, económicas, políticas y culturales del territorio. Esto tiene efectos sobre la estabilización de la economía campesina y el cierre de la frontera agropecuaria en las ZRC.

En el enfoque de SSE, los resultados de este análisis se relacionan con las interacciones entre sistemas ecológicos y recursos naturales, y los sistemas de gobernanza tal como se muestra en color en la Figura 30.

Según la CDPMM y el INCODER (2012, pág. 393), los problemas ambientales son producto de los conflictos entre la oferta de recursos y la demanda que las comunidades hacen de ellos. Estas problemáticas, derivadas de las actividades humanas, deben ser solucionadas con prontitud en aras de mejorar la calidad de vida, así como derechos colectivos y trans-generacionales, como el derecho al medio ambiente sano. Es por esto que los conflictos socioambientales son retos prioritarios de cuya solución depende el fortalecimiento de la figura de ZRC.

Dado que cada ZRC tiene características biológicas y sociales particulares, las problemáticas socioambientales son específicas. Tanto su existencia como su intensidad están determinadas por las características biofísicas de la región en la que se encuentran, incluyendo los ecosistemas y agroecosistemas al interior y en

FIGURA 30
ANÁLISIS DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN EL ENFOQUE DE SSE.



Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

sus alrededores, así como por los usos y manejos que los campesinos y otros actores realizan de los recursos naturales. A continuación, se describen los principales conflictos socioambientales para las seis ZRC.

4.8.1 CONSERVACIÓN Y MANEJO SOSTENIBLE DEL RECURSO HÍDRICO

ZRC del Sur de Bolívar (Morales-Arenal)

En la ZRC de Morales Arenal existen importantes recursos hídricos asociados a ríos, arroyos, quebradas naturales y humedales (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 393), entre de los que destacan las ciénagas de Simoa y Simoita en el municipio de Morales, y la del Morrocoy en el municipio de Arenal. Estos ecosistemas desempeñan naturalmente funciones de control de inundaciones, regulación de los niveles de los ríos, retención de sedimentos (filtro), además de servir como fuentes de abastecimiento de agua, ingresos y alimentos, y ser las principales vías de transporte para los campesinos que las habitan (Aguilera, 2011, pág. 9). No obstante, como consecuencia de la actividad humana, estos ecosistemas se han visto seriamente amenazados.

Una de estas amenazas consiste en la construcción de diques, terraplenes o jarillones por parte de actores institucionales y privados para impedir las inundaciones del río Magdalena, desviar sus aguas con fines de irrigación o secar playones y expandir las áreas agrícolas y ganaderas. Por ejemplo, durante la ola invernal de 2011, se construyeron jarillones para disminuir la intensidad de las inundaciones pero no se incluyó la construcción de compuertas que, una vez superada la emergencia, permitieran el normal intercambio de aguas entre las ciénagas y los ríos de la zona (Entrevista institucionalidad pública, 2017). Por ello se habrían generado pérdidas de las funciones de estos ecosistemas y elevadas mortalidades de los peces, afectando la seguridad alimentaria y los ingresos de los pobladores locales que derivan su sustento de la pesca artesanal (CDPMM; INCODER, 2012).

En ocasiones, estas construcciones son realizadas por actores privados que con ellas se apropian de los espacios del agua para desecarlos, cercarlos y usarlos para actividades agrícolas o de ganadería extensiva, compactando los suelos frágiles y llegando incluso a prohibir el ingreso de los pescadores a estos espacios públicos de los que históricamente han derivado su sustento (Entrevista institucionalidad pública, 2017).

La falta de comunicación entre las ciénagas y el río Magdalena se ve agravada por la sedimentación de los caños que normalmente permitían el intercambio de aguas. Esta es una problemática derivada de la deforestación y erosión de los suelos en la parte alta de las cuencas, que arrastran sedimentos los cuales se depositan en las ciénagas, limitando los flujos y la oxigenación del agua.

Otra problemática consiste en la sobreexplotación de los recursos ictiológicos[112] de las ciénagas por parte de pescadores que, además de métodos de pesca artesanales como la atarraya, utilizan otros como el chinchorro, la chinchorra y las redes de enmalle fijas o trasmallos "agalleros", los cuales, cuando tienen el ojo de la malla muy fina, causan impactos sobre los recursos pesqueros de las ciénagas ya que capturan y matan peces de todas las edades y tamaños, así como especies no comerciales que mueren y no son aprovechadas por los pescadores (Aguilera, 2011, pág. 72).

Adicionalmente, las fuentes hídricas que irrigan a la ZRC de Morales Arenal han sido contaminadas como consecuencia de la actividad minera, que utiliza mercurio para la extracción de oro en los alrededores de la ZRC y por la actividad agrícola intensiva, que utiliza agroquímicos como fertilizantes, insecticidas, herbicidas y fungicidas para la producción de monocultivos, principalmente el arroz.

Es particularmente crítica la contaminación del agua por mercurio utilizado en los alrededores de la ZRC de Morales Arenal (parte alta, que corresponde a Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959) para la extracción de oro, que es liberado a las aguas en las partes altas de las cuencas de quebradas como La Honda y Arenal. Éstas abastecen las ciénagas y los acueductos de los principales cascos urbanos de la región (Entrevista actores locales, 2017). La problemática de contaminación del agua por mercurio tiene impactos significativos sobre la comunidad a causa del fenómeno de bioacumulación que se da en los peces que crecen en aguas contaminadas por este metal pesado, y de los cuales se alimentan los pobladores locales.

Según Gracia *et al* (2010) "las consecuencias de intoxicación masiva por mercurio son de carácter irreversible, y frenan el desarrollo sostenible al imposibilitar la utilización y comercialización de recursos contaminados, lo que además genera un invaluable deterioro social ligado al nacimiento de niños con malformaciones y retardo mental o psicomotor[113]". Durante el taller de cartografía partici-

112 Recursos en peces.

113 Gracia *et al* (2010) indican que los síntomas de la intoxicación por mercurio son: dolores de cabeza, falta de energía, irritabilidad o nerviosismo, preocupación excesiva, tristeza o alegría sin motivo, lagrimeo, sudoración,

pativa en la ZRC de Morales Arenal (2017) y en consonancia con los reportes del PDS (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 421), varios actores indicaron que se ha evidenciado un incremento en los abortos, malformaciones de los recién nacidos, retrasos mentales, cáncer y cegueras, por lo que ésta se considera una problemática crítica que afecta irreversiblemente el capital social de la ZRC y que debe ser atendida con prontitud por las autoridades ambientales y de salud.

Aunque no se encontraron estudios específicos sobre bioacumulación de mercurio para los peces o habitantes de Morales y Arenal, la problemática fue reportada en el PDS (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 411), y la Universidad de Córdoba ha realizado análisis de la concentración de este metal en peces y humanos en la ciénaga de Ayapel, con la que se comparte la particularidad de estar ubicadas en el Sur de Bolívar y Nordeste de Antioquia, que es la zona minera con la más alta producción de oro en el país (Gracia, Marrugo, y Alvis, 2010). En tales estudios se encontró que, tanto en los peces como en los habitantes de la ciénaga de Ayapel, existen niveles de mercurio muy por encima de los permitidos por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (Marrugo, Lans, y Benítez, 2007), así como sintomatologías asociadas a intoxicación por mercurio y una relación directa entre estos síntomas y el consumo semanal de pescado (Gracia, Marrugo, y Alvis, 2010).

Para mitigar la problemática de contaminación del agua por metales pesados, se han desarrollado investigaciones sobre biofiltros y bioremediación, en los que se utilizan algas capaces de extraer los metales pesados del agua. No obstante, aún no se sabe cómo manejar las algas luego de la extracción, con lo que la problemática se mantiene vigente (Entrevista actor local, 2017).

ZRC del Valle del río Cimitarra

En la ZRC del Valle del río Cimitarra se presentan problemáticas que afectan el recurso hídrico de manera muy similar a lo reportado para la ZRC de Morales Arenal[114]. Se destaca la extracción ilegal de oro que conduce a la contaminación con metales pesados, sedimentación y desecación de las ciénagas, así como el cercado apropiación de los espacios del agua por parte de ganaderos y palmeros (Entrevistas actores locales, 2017).

En la actividad minera se destaca el desarrollo de procesos extractivos en el municipio de Remedios en Antioquia, mediante el barequeo, la veta y el chorro, así como del uso de equipos como la draga y la retroexcavadora. Este tipo de

vértigo, opresión en el pecho, falta de concentración, insomnio, hormigueo en las manos, pérdida de memoria, problemas de visión, náuseas, reacciones alérgicas, alteración de la presión arterial, sangrado de las encías, aumento de la salivación, temblor en los dedos, sabor metálico, parálisis facial, problemas auditivos, temblores en las manos, úlceras bucales y confusión de colores.

114 Respecto a la pesca con trasmallos, es importante mencionar que las comunidades y organizaciones campesinas de la ZRC del Valle del río Cimitarra, específicamente en la Ciénaga de San Lorenzo y en el marco de los acuerdos comunitarios para la conservación (apartado 6.4.1), han prohibido este tipo de prácticas y han establecido sanciones para quienes realicen.

actividades, en la ZRC y en sus alrededores, ha generado una afectación de los cuerpos de agua y del suelo por la contaminación por mercurio y por la alteración de su estructura y su influencia sobre procesos erosivos (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012).

Respecto al impacto sobre el agua por prácticas mineras, en el interior de la zona y en las proximidades, se destaca que "Antioquia era considerada la región más contaminada con mercurio del mundo y los ríos de Segovia y Remedios, los terceros mayor contaminados con este metal"[115], lo que genera una importante afectación a las comunidades y a la fauna que tiene vínculos con los cuerpos de agua.

Así mismo, la explotación maderera en la ZRC del Valle del río Cimitarra ha representado históricamente la transformación de ecosistemas y la degradación de rondas de quebradas y ríos, lo que junto con la actividad minera ha conducido a una afectación en la disponibilidad de agua para el consumo.

Adicionalmente la siembra de monocultivos de palma africana, principalmente en el municipio de San Pablo, ha intensificado el consumo de agua para el manejo del cultivo, lo que sumado a la deforestación para la siembras, ha ocasionado el desecamiento de pozas y caños que antes se mantenían aún durante la época seca (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 64).

De esta manera, con la presencia de grandes industrias palmeras se han presentado transformaciones en la estructura de la vegetación y en la disponibilidad y calidad de las aguas[116]. Los conflictos en torno al agua en el Valle del río Cimitarra se sustentan en las dinámicas de explotación de hidrocarburos, en particular al ser parte de una "región petrolera" con una historia de más de setenta años de intervención de suelos para la obtención de combustibles fósiles (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 144). Igualmente, por su vecindad con Barrancabermeja, la zona atrae un gran número de actividades extractivas empresariales en los municipios de Cantagallo, Yondó y San Pablo.

Uno de los impactos de la actividad petrolera es el derrame de crudo "aguas arriba" del río Magdalena, generando riesgos sobre la salud de las comunidades de los "municipios ubicados aguas abajo, como es el caso de Cantagallo (Bolívar) en donde usan el agua del río Magdalena para el consumo humano, además de depender económicamente de la actividad de la pesca"[117].

115 http://www.elcolombiano.com/especiales/mercurio-en-antioquia/el-mercurio-un-monstruo-dormido-en-antioquia-YC721881

116 Por ejemplo, el PDS reporta la contaminación de la Ciénaga de Canaletal (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 132).

117 http://prensarural.org/spip/spip.php?article21468

ZRC de la Perla Amazónica

Por su parte, en la ZRC de la Perla Amazónica existe una riqueza de fuentes hídricas cuyo afluente principal es el río Putumayo, el cual "es alimentado por los ríos Cuembí, Lorenzó, Chufiyá, Caño Manso, Piñuña Blanco, conectados por una serie de humedales que hacen parte del paisaje de toda la ZRC, en donde se encuentran algunas lagunas, o ecosistemas leníticos, Chuquías, Cananguchales, Bajíos y zonas inundables periódicas" (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 32).

No obstante, el taller de cartografía participativa (FAO, 2017), las entrevistas a actores locales (entrevistas, 2017) y el PDS coinciden en que el río Putumayo se ha venido contaminando por el vertimiento de desechos públicos, el uso intensivo de agroquímicos – especialmente por la producción de hoja de coca y los monocultivos, las fumigaciones con glifosato "que se distribuyen de los humedales a los caños y de éstos a los ríos más importantes de la región" (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 35).

Los cultivos de coca han generado una problemática ambiental compleja ya que, además de deforestar y ampliar la frontera productiva, utilizan insumos agrícolas (fertilizantes y plaguicidas) de forma irracional, sin tener en cuenta las dosificaciones y sin hacer un manejo adecuado de los empaques. Así, se contaminan las fuentes hídricas de la región, causando la muerte de los peces y otros animales (Entrevista actor local institucional, 2017).

Lo anterior se acentúa debido a los vertimientos y derrames que son consecuencia de la actividad petrolera, desarrollada principalmente a lo largo del eje vial La Alea – La Rosa (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 33). Igualmente, se menciona la contaminación por mercurio utilizado en la extracción de oro dentro y en los alrededores de la ZRC, sobre varios de los afluentes del río Putumayo, principalmente los ríos Lorenzó, Chufiyá, Cuembí y Aguablanca (Taller de cartografía participativa, 2007).

La percepción sobre la contaminación de las aguas es crítica, por lo que algunos habitantes indican que "no se atreven a comer peces sacados del río" (Entrevista actor local, 2017) o que "antes tomábamos agua de la quebrada y ahora no se puede tomar" (Entrevista ADISPA, 2017). Adicionalmente, en el PDS se menciona la falta de saneamiento básico, el deterioro del agua y la ausencia de acueducto, alcantarillado y manejo de residuos sólidos (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 149).

ZRC de Cabrera

La riqueza ambiental de la ZRC de Cabrera se refleja en numerosos cauces de agua y las especies de flora y fauna endémicas de los ecosistemas de alta montaña de los andes colombianos. Esta ZRC tiene un vínculo estrecho con los ecosistemas de páramo y bosque andino, de cuyas plantas y suelo brota gran cantidad de agua que

va a configurar la cuenca del río Sumapaz. Este río, cuyo nacimiento se localiza en la zona rural de Bogotá, es el principal cuerpo de agua de la ZRC.

La riqueza hídrica y la importancia ecosistémica de la zona y las áreas circundantes, han sido fuente de conflictos relacionados con el agua en esta ZRC, tales como los desacuerdos respecto a la declaración y delimitación de áreas protegidas y el establecimiento de lineamientos de manejo que se contraponen con las formas de vida de los campesinos. Así mismo, se ha incrementado el conflicto por el reconocimiento del potencial hidroeléctrico asociado al caudal del río Sumapaz.

Respecto al conflicto por las áreas protegidas, que será ampliado más adelante, se resalta la declaratoria previa del Parque Nacional Natural Sumapaz, estableciéndose como un determinante ambiental en el manejo del territorio al interior de la zona. Adicionalmente, la reciente delimitación del Páramo de Sumapaz, a través de la Resolución 1434 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, origina una sobreposición entre el Páramo delimitado y la ZRC. Esto se complejiza con la percepción local de que existe una falta de información y de vinculación de actores locales en este tipo de procesos de delimitación de ecosistemas.

> En términos de conflictos territoriales, sé que delimitaron el páramo del Sumapaz pero no sabemos hasta dónde quedó, porque como le digo: no nos tienen en cuenta. (Entrevista institucionalidad pública local, 2017).

Por otra parte, el proyecto hidroeléctrico El Paso planteó la construcción de ocho minicentrales sobre la margen derecha del río Sumapaz, en áreas de los municipios de Cabrera, Venecia y Pandi, y sobre la margen izquierda del río en área del municipio de Icononzo[118]. Este proyecto generó una fuerte oposición reflejada en la movilización social y la participación ciudadana. Ésta logró llevar a una consulta popular la decisión sobre el desarrollo presente y futuro de proyectos hidroeléctricos y mineros en esta ZRC. Teniendo en cuenta la importancia que reviste este proceso en términos de acción colectiva al interior de las ZRC, éste será descrito el capítulo de experiencias significativas.

Otro conflicto en relación al agua en la ZRC de Cabrera es la afectación de ecosistemas de páramo y bosques de galería a causa del uso de sus suelos en el desarrollo de monocultivos de papa y en actividades ganaderas. Esto ha conducido a fenómenos de praderización, compactación y erosión de suelos (ILSA; INCODER, 2012, pág. 138), con impactos sobre los servicios ambientales, en especial sobre el papel del páramo como "fábrica de agua".

Ante esta situación, la comunidad señala la ausencia de estrategias de manejo por parte de las instituciones estatales. Por ejemplo, se afirma que hubo una afectación ambiental causada por la presencia del Ejército Nacional en un batallón ubicado en el páramo, vereda Las Águilas (ILSA; INCODER, 2012). Al respecto, se destaca que esta institución reconoce que, ante los daños am-

118 http://ipt.biodiversidad.co/cr-sib/resource.do?r=idb0394_phepbenyperi_20160120

bientales, hoy en día están realizando acciones para reparar (Entrevista actor institucional, 2017), pasando así de ser un agente de degradación a un actor que aporta a la recuperación de este ecosistema.

> El Ejército ha hecho proyectos de reforestación desde 2017, con la comunidad en las veredas de Santa Marta y Peñas Blancas. Se sembraron alrededor de 6.500 árboles. Lleva 4 siembras, con apoyo de la UMATA y con participación de los presidentes de las JAC. (…) Todo esto es parte de la nueva visión que trae el proceso de paz. (Entrevista actor institucional, 2017).

Así mismo, existe deterioro ambiental de cuerpos de agua por el uso de agroquímicos en las actividades productivas, y por la falta de manejo de los empaques de estos insumos. Además del impacto a los recursos hídricos, el uso del agua contaminada en las viviendas ha afectado la salud humana (ILSA; INCODER, 2012, pág. 58) y (entrevista a Centro de Salud de Cabrera, 2017).

ZRC del Guaviare

La ZRC del Guaviare cuenta con un gran valor hidrobiológico con cuerpos de agua como los ríos Guaviare, Ariari y Guayabero. El primero de estos ríos constituye una de las más importantes arterias fluviales de la zona, siendo un elemento fundamental en gran parte de las actividades económicas a nivel local, conectando las poblaciones de los departamentos del Meta, Guaviare, Vichada y Guainía (Cooagroguaviare; INCODER, 2012).

Uno de los principales conflictos es el impacto a la calidad de las aguas como resultado del uso intensivo de agroquímicos para el desarrollo del cultivo de coca, así como de las acciones históricas de erradicación forzosa por parte del Gobierno Nacional mediante aspersiones aéreas (Entrevista actor local, 2017). Según el PDS, esto ha tenido altos costos ambientales por la contaminación del agua y las alteraciones de la biota acuática, los microorganismos del suelo, anfibios, invertebrados, entre otros.

Otro fenómeno de impacto ha sido la deforestación, en particular por la tala creciente de árboles maderables y rastrojos para la ampliación de la frontera agrícola tanto para la ganadería como para el cultivo de coca. Esto ha causado pérdida de nacederos, afectación de rondas de quebradas y demás cuerpos de agua, ocasionando procesos erosivos (Entrevista actor institucional, 2017).

Igualmente, en Guaviare se presentan conflictos por el deficiente manejo de vertimientos de aguas residuales. Este conflicto es significativo en tanto los cuerpos de agua integran dinámicas sociales y económicas locales, tales como la actividad pesquera. Al respecto, es clave el papel y la responsabilidad que deben asumir las empresas de servicios públicos y las entidades territoriales en cumplimiento de las disposiciones legales en relación a la prestación de servicios y a la protección de los recursos naturales.

Por su parte, las actividades de pesca permanente, principalmente sobre el río Guaviare, establece un riesgo de pérdida de biodiversidad de los ecosistemas acuáticos. Esto se ha manejado a nivel institucional[119] con la definición de temporadas de veda con el fin de garantizar el desove y la reproducción de los peces, así como la protección de individuos que aún no alcanzan los tamaños de captura. En este conflicto, anteriormente las FARC fueron un actor clave al establecer prohibiciones a las comunidades locales sobre la pesca, como lo describe uno de los actores institucionales entrevistados (2017): "La guerrilla controlaba la deforestación, la caza y la pesca".

ZRC del Pato-Balsillas

La ZRC Pato-Balsillas se localiza en el bioma de Bosque Húmedo Tropical, lo que le brinda una importante riqueza ambiental. Como parte de la cuenca del río Caquetá, por esta zona se encuentran numerosos cuerpos de agua tales como el río Caguán y dos de sus tributantes más representativos, los ríos Balsillas y Pato, siendo estos últimos referentes geográficos de la ZRC.

Parte de los principales conflictos socioambientales en esta zona tienen que ver con la contaminación de ríos y quebradas por aguas residuales domésticas. Por la riqueza hídrica de la región, muchas fincas cuentan con nacederos y cauces directamente accesibles, sin embargo, la falta de un tratamiento de aguas negras y grises genera afectaciones. Por ello, existe la necesidad de construir infraestructura de tratamiento y conducción de aguas residuales domésticas ((AMCOP; INCODER, 2012) y entrevistas a actores locales, 2017).

Igualmente, el uso intensivo de agroquímicos en monocultivos como el fríjol y el lulo, así como con la aspersión aérea que se realizó en el marco de los programas de control de cultivos de uso ilícito generó contaminación de suelos y drenajes subterráneos y superficiales del agua.

Con todo, en esta ZRC los conflictos ambientales en torno al agua han sido de menor impacto en comparación a otras zonas que tienen mayores problemáticas asociadas a actores externos en actividades de minería, hidrocarburos, hidroeléctricas principalmente.

4.8.2 GESTIÓN SOSTENIBLE DE LA MINERÍA Y LA EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS

En el caso de la ZRC de Morales Arenal se evidencia la necesidad de evaluar el contexto biofísico y social en el que se encuentra contenida, ya que hay

119 En relación con estos recursos hidrobiológicos, desde el 2002 el Sinchi ha planteado la generación de impactos representativos por parte de la pesca comercial sobre bagres (familia Pimelodidae). Posterior a ello y como resultado de ejercicios de monitoreo y la aplicación del indicador "Talla Media de Captura", el Sinchi ha realizado llamados sobre un aumento del impacto de la actividad pesquera sobre especies de peces conocidas como lechero, baboso, pintadillo, tigre y simí (Cooagroguaviare; INCODER, 2012).

externalidades como la minería ilegal de oro[120], que se realiza principalmente en el exterior de la ZRC (CDPMM; INCODER, 2012), pero cuyos efectos se evidencian en el interior de la misma. Lo anterior se explica porque, tanto los sedimentos provocados por la remoción del suelo en las partes altas, como los metales pesados que se vierten, terminan en las quebradas que abastecen los acueductos y las ciénagas de donde los habitantes obtienen agua y alimento.

En las partes altas de las cuencas hidrográficas que abastecen la ZRC de Morales Arenal se realiza minería ilegal para extracción de oro, con la consecuente deforestación y el vertimiento de sedimentos y aguas contaminadas con mercurio. La sedimentación de estos materiales en la zona baja, limita el intercambio de agua entre las ciénagas y el río Magdalena, y permite la bioacumulación del mercurio en peces que luego consume la comunidad, con efectos críticos sobre el los habitantes de la zona.

En la ZRC del Valle del río Cimitarra se presentan problemáticas similares respecto a la extracción de oro, con la consecuente contaminación de las fuentes hídricas y los riesgos para la salud humana, animal y ecosistémica. La problemática de la minería del oro y sus efectos negativos sobre las márgenes de los ríos (deforestación y remoción de suelo), los cuerpos de agua como humedales, ciénagas y playones (sedimentación, contaminación con mercurio, bioacumulación) es tan crítica que en la actualización del PDS de la ZRC del Valle del río Cimitarra se incluyó un capítulo completo dedicado al análisis de este sector productivo y las opciones para su mitigación (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012).

En la región en la que se enmarcan las dos ZRC mencionadas, además de la minería ilegal, que se encuentra afectando a la Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, existen organizaciones mineras legalmente constituidas como la Federación de Agromineros del Sur de Bolívar (FEDEAGROMISBOL) y la Asociación de Hermandades Agroecológicas y Mineras de Guamocó (AHERAMIGUA). En el caso de FEDEAGROMISBOL, incluye cerca de 30 asociaciones y tiene una propuesta agro-minera que se enmarca en los Territorios Campesinos Agroalimentarios, respaldada por la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar (Entrevista organizaciones, 2017).

Desde estas organizaciones se han realizado procesos de reconversión de la actividad minera legal hacia prácticas de minería sostenible, lo que les permitirá mantener los títulos de explotación que les han sido otorgados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

En la ZRC de Perla Amazónica, como se mencionó previamente, se presentan actividades de extracción de oro, que demarcan retos para la gestión ambiental del territorio y el manejo de microcuencas. Esto plantea la necesidad de un trabajo articulado de las organizaciones sociales para la toma de decisiones respecto a estas actividades. En relación a la explotación de hidrocarburos, los conflictos

120 La minería legal también tiene impactos importantes. Sin embargo, en esta evaluación se evidenciaron principalmente los impactos de la ilegal.

socioambientales son similares en las ZRC del Valle del río Cimitarra (1 pozo) y Perla Amazónica (5 pozos).

En el caso de la ZRC de Perla Amazónica, la actividad petrolera se desarrolla principalmente a lo largo del eje vial La Alea – La Rosa, carretera que fue construida "sobre la base de miles de Yarumos cortados en los predios a lo largo de la vía…, taponando Chuquías y caños que ya han producido encharcamiento de potreros, con un costo ambiental incalculable e irreparable" (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 33).

Además de los impactos de la construcción de la vía, se reportaron vertimientos de residuos de los pozos petroleros a las fuentes hídricas, por ejemplo: "…donde se encuentra el pozo petrolero Alea 1, se halló un vertedero de desechos tóxicos dirigidos al río directamente sin ningún tratamiento ambiental" (ADISPA; INCODER, 2012); y también derrames de crudo en el marco del conflicto armado:

> Estos impactos ambientales están ligados sobre todo al hecho de que hace algunos años las FARC abrió las válvulas de algunos carrotanques y dejaron ese reguero [de crudo] ahí. ADISPA dice que la limpieza no se hizo adecuadamente, pero la empresa dice que sí y que no hace más porque la afectación fue de un tercero. (Entrevista actor local, 2017).

Dada la intención de las empresas petroleras de ampliar la explotación de hidrocarburos en el territorio, se ha mencionado la posibilidad de que estas actividades generen empleo y aporten a la construcción de vías, puentes, acueductos, escuelas y electrificación, principalmente en las veredas de la zona de influencia de los pozos. Esta eventualidad ha fragmentado la comunidad ya que "hay dos veredas que no comparten la posición de limitar el ingreso de tales empresas al territorio pues algunos ven una oportunidad de trabajo y una posibilidad de mejorar sus activos comunitarios, frente a la falta de inversión estatal" (Entrevista institucionalidad local, 2017).

Respecto a la gestión de las actividades extractivas la ANLA indicó que

> Ni la figura de ZRC, ni la oposición por parte de las comunidades son criterios que lleven a la negación de la licencia ambiental de un determinado proyecto ya que, a la fecha, no hay ningún argumento jurídico para hacer la exclusión de usos minero energéticos en estas zonas. Lo único que limitaría el licenciamiento sería un conjunto de criterios técnicos que se expongan en las audiencias públicas ambientales, demostrando que la actividad minero energética genera contaminación e impacto. (Entrevista institucionalidad pública Nacional, 2017).

Esto demuestra la importancia de la zonificación participativa de las ZRC para que se conviertan en determinantes del ordenamiento territorial que deban ser acogidas por los demás instrumentos de ordenamiento. Esta temática será abordada más adelante.

4.8.3 CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN Y ESTABILIZACIÓN DE LA FRONTERA AGROPECUARIA

La expansión de la frontera agropecuaria hacia áreas naturales, e incluso hacia áreas protegidas (Andrade, 2009), que se da mediante la transformación de las coberturas y usos de la tierra por usos que no coinciden con la vocación de los suelos, y que por tanto generan degradación de los ecosistemas, erosión del suelo, desecación o invasión de los espacios del agua, pérdidas de hábitats, biodiversidad y cultura, etc., es una de las problemáticas o retos ambientales más comúnmente reportados para las ZRC o sus áreas aledañas.

Aunque esta no es una problemática exclusiva de las ZRC, su análisis se torna muy importante en estos territorios, teniendo en cuenta que la figura tiene como uno de sus objetivos primordiales el control de la expansión de la frontera agropecuaria del país. En este tipo de análisis, es necesario tener en cuenta que la detención del avance de la frontera agropecuaria depende fundamentalmente de la estabilización de la economía campesina y el campesinado en los territorios de frontera. Esto a su vez, depende de una gestión participativa y coordinada de los distintos retos productivos y los conflictos socioambientales planteados hasta ahora. Esta gestión que debe realizarse a diferentes escalas (agroecosistemas menores, agroecosistemas mayores y paisajes) para asegurar el logro simultáneo del bienestar de la población, en el marco de la sostenibilidad y la conservación de las áreas circundantes que proveen innumerables servicios ecosistémicos.

En el informe de resultados del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina se planteó que "el problema a resolver es cómo garantizarle a las comunidades de frontera que sus condiciones de vida y su economía se estabilicen, como condición necesaria aunque no suficiente para que a su vez se estabilice la frontera agrícola y con ello el sistema ecológico" (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Banco Mundial; IICA; INCODER, 2003, pág. 12). *Las comunidades campesinas estabilizadas en las zonas de frontera, tienen el potencial de consolidarse como sujetos de conservación y apoyar activamente a las autoridades ambientales en el monitoreo, control y vigilancia de las áreas protegidas o ecosistemas con los que limitan.*

El conflicto socioambiental, que fue el común denominador de las entrevistas y talleres a nivel local al hablar de frontera agropecuaria, fue la deforestación, definida por el IDEAM como "la conversión directa y/o inducida de la cobertura de bosque natural a otro tipo de cobertura de la Tierra en un periodo de tiempo determinado" (Galindo, Espejo, Rubiano, Vergara, y Cabrera, 2014, pág. 16), lo que se considera como un caso particular del conjunto de cambios o transformaciones de las coberturas y usos de la tierra, que ocurre en aquellos casos en los que la cobertura original era boscosa.

La deforestación es un fenómeno complejo, motivado por diversas causas directas y subyacentes. Es ejecutado por múltiples actores y, usualmente, constituye el primer paso del proceso de expansión de la frontera agropecuaria, dando lugar a

suelos descubiertos que pueden destinarse a actividades agrícolas (lícitas e ilícitas), pecuarias, mineras, de construcción de infraestructura o praderización para la acumulación de tierras.

Debido a la importancia dada a la deforestación por los actores comunitarios e institucionales, y aprovechando la disponibilidad de datos del IDEAM, se realizó un análisis sobre este fenómeno. Seguidamente se presenta el estado de los bosques en Colombia, para pasar al análisis histórico de los datos de deforestación dentro y fuera de las ZRC, lo que permitió evaluar si la figura ha ayudado a contener este fenómeno.

Bosques en Colombia y el mundo

A nivel internacional, cerca del 30% de la superficie de la tierra se encuentra cubierta de bosques, los cuales proporcionan una amplia gama de productos importantes, tales como madera, leña, papel, alimentos, forraje, así como servicios sociales y ambientales que incluyen la protección de suelos y del agua, la conservación de la diversidad biológica y la provisión de medios de vida para cerca de 1.600 millones de personas (Banco Mundial 2004, citado por (MADS, 2017, pág. 20).

Los ecosistemas boscosos naturales de Colombia son una de las condiciones por la cual el país es catalogado como el segundo con mayor biodiversidad en el mundo. El país cuenta con una extensa cobertura en bosques naturales que representan el 52% del área total de la superficie continental (cerca de 59.312.277 ha según el IDEAM (2017 (2))) que lo convierten en el tercer país de Suramérica con mayor área en bosques naturales, y por ende, con potenciales condiciones para incentivar su desarrollo a partir de su patrimonio forestal (MADS, 2017, pág. 23).

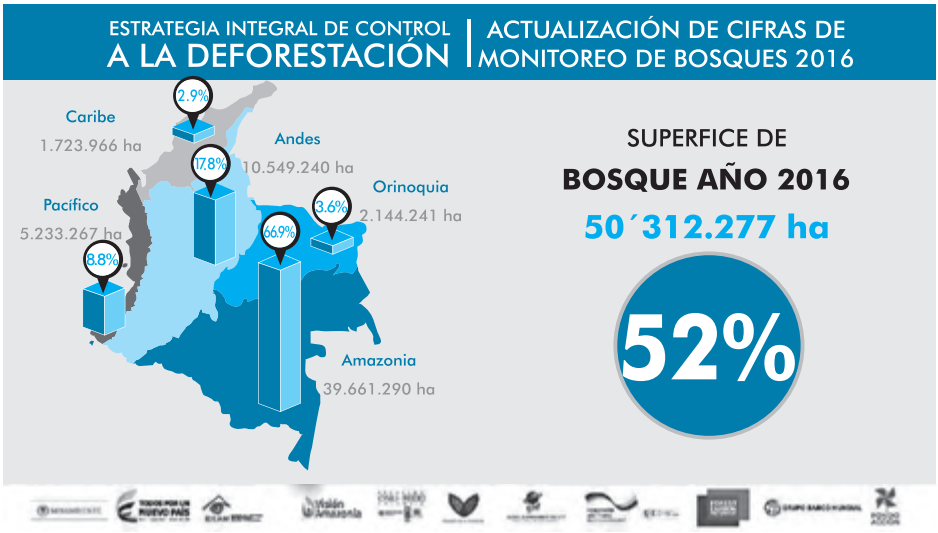
Actualmente, los bosques naturales están distribuidos en las cinco principales regiones biogeográficas del país o regiones naturales, Mapa 3, pero se encuentran en mayor proporción en la Amazonía (66,9%) y Andina (17,8%), seguidos por las regiones Pacífico (8,8%), Orinoquía (3,6%) y Caribe (2,9%). Adicionalmente, los grupos étnicos en Colombia son titulares de territorios donde se encuentra el 53,4% de los bosques naturales en Colombia, encontrando el 46,1% en Resguardos indígenas y el 7,3% en territorios colectivos de comunidades negras o afrocolombianas. Por otro lado, *el 1,9% de los bosques del país se encuentra dentro de las ZRC* y el 15,58 % en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (MADS, 2017, pág. 23), Mapa 3.

Aunque el porcentaje de bosques del país que está dentro de las ZRC parece bajo (1,9%), estas figuras fueron constituidas en zonas de frontera, limitando con regiones como la Amazonía (Perla Amazónica, Pato Balsillas, Guaviare) y los Andes (Cabrera), que tienen los mayores porcentajes de área cubierta en bosques del país. Las ZRC de Morales Arenal y del Valle del río Cimitarra limitan con la Serranía de San Lucas, área que aún tiene una elevada cobertura boscosa y que

está en proceso de declararse como área protegida (Parques Nacionales Naturales, 2017). Estas particularidades de las ZRC determinan la importancia del análisis histórico de los datos de deforestación que se presenta a continuación.

MAPA 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS BOSQUES COLOMBIANOS SEGÚN REGIONES NATURALES.



Fuente: MADS (2017).

Metodología utilizada para evaluar la deforestación y el cierre de frontera en las ZRC

Para realizar una evaluación exploratoria sobre el papel de las ZRC como figuras que aporten al control de la deforestación y, por ende, a la estabilización de la frontera agropecuaria, se analizaron comparativamente los datos de deforestación tanto en el interior de la figura, como en un buffer de 5 km de extensión a partir del límite de la ZRC, área que fue seleccionada siguiendo las indicaciones de Paredes (2014) y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas de Perú (SERNAP, s.f., pág. 27) para zonas amortiguadoras de áreas protegidas.

Los datos usados para este análisis fueron producidos por la Subdirección de Ecosistemas del IDEAM, específicamente a través del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC), el cual ha establecido las definiciones y procedimientos requeridos para todos los reportes y cambios de superficie de bosque a nivel nacional. En concreto, como resultados del SMByC, se publican tres indicadores para ocho periodos irregulares de tiempo y diferentes jurisdicciones (Galindo, Espejo, Rubiano, Vergara, y Cabrera, 2014)[121]:

121 Los indicadores se calculan para distintas escalas: nacional, departamental y para las jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales. Los periodos para los cuales existe información son: 1990-2000, 2000-2005, 2005-2010, 2010-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 y 2015-2016. Estos datos son de libre

- *Proporción de la superficie cubierta con bosque natural*: superficie cubierta por bosque natural observada para cada año a partir de las imágenes de satélite. En este reporte es necesario tener en cuenta que los datos excluyen la superficie sin información (debido a la presencia de nubes y otros factores que impiden su interpretación), de manera que es posible que para cada periodo se registre una superficie menor a la superficie que en realidad está cubierta por bosque.
- *Cambio en la superficie cubierta por bosque natural (CSBN):* hace referencia a la diferencia entre la superficie de bosque regenerada y la superficie de bosque deforestada. Valores negativos representan pérdidas netas de superficie cubierta por bosque natural, en tanto que valores positivos representan ganancias netas de esta.
- *Tasa anual de deforestación:* es la variación de la superficie cubierta por bosque natural, en una determinada unidad espacial de referencia j (por ejemplo, una ZRC), entre el año inicial t_1 y el año final t_2. Para estimar la tasa anual de deforestación del periodo es necesario calcular la extensión del bosque en el primer y último año de análisis, a partir de los resultados del mapa de cambio de la cobertura de bosque, el cual tiene cinco categorías definidas[122]: Bosque Estable, No Bosque Estable, Deforestación, Regeneración y Sin Información. La fórmula empleada para el cálculo del indicador es la propuesta por Puyravaud (2003, citado por (Galindo, Espejo, Rubiano, Vergara, y Cabrera, 2014)) y se obtiene mediante la siguiente expresión:

$$\boldsymbol{TD_{j,(t_1:t_2)} = \left\{\left(\frac{1}{t_2 - t_1}\right) * ln\left(\frac{SCBE_{j,t_2}}{SCBE_{j,t_2} + SD_{j,(t_1:t_2)}}\right)\right\}}$$

Donde:

$TD_{j,(t1:t2)}$: Tasa anual de deforestación de la unidad espacial de referencia j, entre los años t_1 y t_2.
$SCBE_{j,t2}$: Superficie de bosque estable en la unidad espacial de referencia j entre los años t_1 y t_2, expresada en hectáreas (ha).
$SD_{j,(t1:t2)}$: Superficie deforestada en la unidad espacial de referencia j entre los años t_1 y t_2 del periodo de análisis, expresada en hectáreas (ha).
t_1 y t_2: Años inicial (t_1) y final (t_2) del periodo de análisis.

Nota: *Las tasas de cambio en la superficie cubierta por bosque usualmente tienen valores negativos, no obstante, para facilitar la comprensión de las gráficas, se presentan los valores en positivo, aclarando que se trata de una pérdida de cobertura boscosa o deforestación.*

acceso y se descargaron como mapas en formato raster de la página del Sistema de Información Ambiental Colombiano (http://www.siac.gov.co).

122 Las categorías según Galindo et al. (2014) son: a) Bosque Estable: superficie que permanece cubierta por bosque natural tanto al inicio como al final del periodo de análisis; b) No Bosque Estable: superficie que permanece con una cobertura distinta a la de bosque natural, tanto al inicio como al final del periodo de análisis; c) Deforestación: es la conversión directa y/o inducida de la cobertura de bosque a otro tipo de cobertura en un periodo de tiempo determinado; d) Regeneración: recuperación de la cobertura de bosque de zonas donde no estaba presente en fechas anteriores; y e) Sin Información: es la superficie que no fue posible interpretar en el momento de análisis debido a la presencia de nubes, sombras o vacíos en la imagen de satélite.

Los mapas fueron cortados con el polígono (*buffer*) construido a 5 km del límite de las ZRC y los datos fueron analizados para los distintos periodos en dos escenarios: al interior de la ZRC o en sus alrededores. El análisis se llevó a cabo en dos etapas:

a) En la primera se realizó una comparación entre la tasa de deforestación del interior del polígono de cada ZRC y la de sus alrededores (5 km). *La hipótesis de trabajo consiste en que los polígonos de las ZRC se convierten en barreras que podrían detener o contener la deforestación en el interior de la figura, evitando el avance de este fenómeno hacia los alrededores y aportando parcialmente al cierre de la frontera agropecuaria.*

b) En la segunda etapa se realizó una comparación entre las tasas de deforestación interna y externa, con la tasa de deforestación a nivel nacional y del departamento en el que cada ZRC tiene la mayor parte de su jurisdicción.

Resultados de análisis de deforestación en las ZRC

El IDEAM entrega los datos relacionados con bosques y deforestación desagregados según escala nacional, departamental y para las jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), lo que es importante ya que las coberturas de bosques en el territorio continental colombiano han permitido identificar que tan solo dos de las CAR de la Amazonía (CORPOAMAZONIA y CDA) concentran más del 50% del total de bosques remanentes (Cabrera, y otros, 2011, pág. 99), jurisdicciones en las que también se ubican tres de las seis ZRC constituidas (Perla Amazónica, Pato-Balsillas y Guaviare).

El Gráfico 86 muestra el cambio en la superficie cubierta por bosque en las ZRC en el periodo 1990 a 2006, evidenciando una tendencia de disminución continua del área en bosques en las zonas de reserva campesina, la cual fue particularmente intensa entre 1990 y 2010. Tomando como base el año 2000, se calcula una pérdida del 26,4% del área en bosques hasta 2016, sin embargo, es notoria la existencia de periodos en los que ha habido regeneración de las masas boscosas al interior de las ZRC.

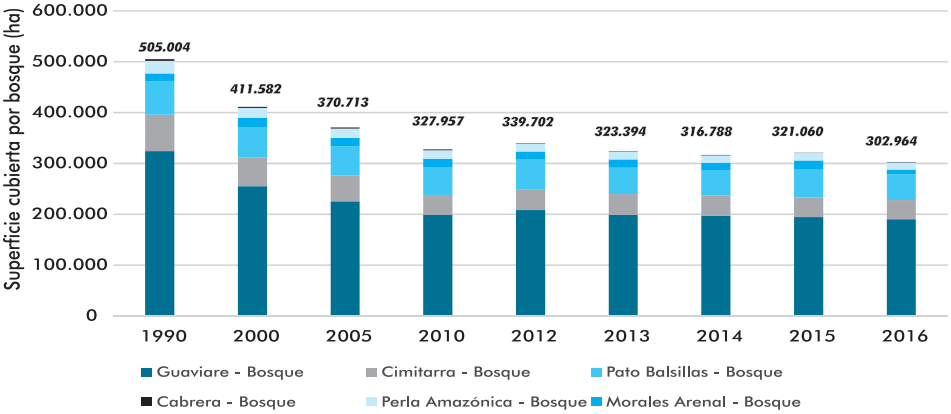
También se observa que la mayor área en bosques la concentra la ZRC del Guaviare, seguida por Pato Balsillas y Valle del río Cimitarra, datos que son importantes ya que las tasas de deforestación que se presentarán más adelante dependen de la cantidad de bosque existente, Gráfico 86.

Respecto a la proporción de superficie cubierta por bosques naturales, en los Gráficos 87 y 88 se puede observar que la mayor se presenta en las ZRC de El Pato-Balsillas, seguida en orden descendente por la Perla Amazónica, Guaviare (las tres amazónicas), Cabrera, Valle del río Cimitarra y Morales Arenal.

En las ZRC de Cabrera y Pato Balsillas el porcentaje de la superficie cubierta por bosques se ha mantenido relativamente estable durante el periodo analizado,

GRÁFICO 86

ÁREA CUBIERTA POR BOSQUES EN LAS ZRC, PERIODO 1990 A 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IDEAM (2017).

en comparación con las demás ZRC, en las que se ha presentado una disminución constante. Resulta importante la pérdida de bosque observada entre 2010 y 2012 en la ZRC de Morales Arenal, que se puede explicar parcialmente por la deforestación para hacer "civilización de tierras y construcción de fincas" (Entrevista actor local, 2017).

Adicionalmente, es notorio que, a excepción de la ZRC de Cabrera[123], entre 1990 y 2016, se ha mantenido una mayor proporción de superficie cubierta por bosques en los alrededores de las ZRC, en comparación con el interior de las mismas, lo que refuerza su papel histórico como zonas de frontera en las que se recomienda continuar ejerciendo acciones integrales enfocadas a la estabilización de las familias campesinas, lo que puede redundar en la estabilización de la frontera agropecuaria y en el posicionamiento del campesinado organizado y con territorio como un sujeto activo en los procesos de conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, Gráfico 87.

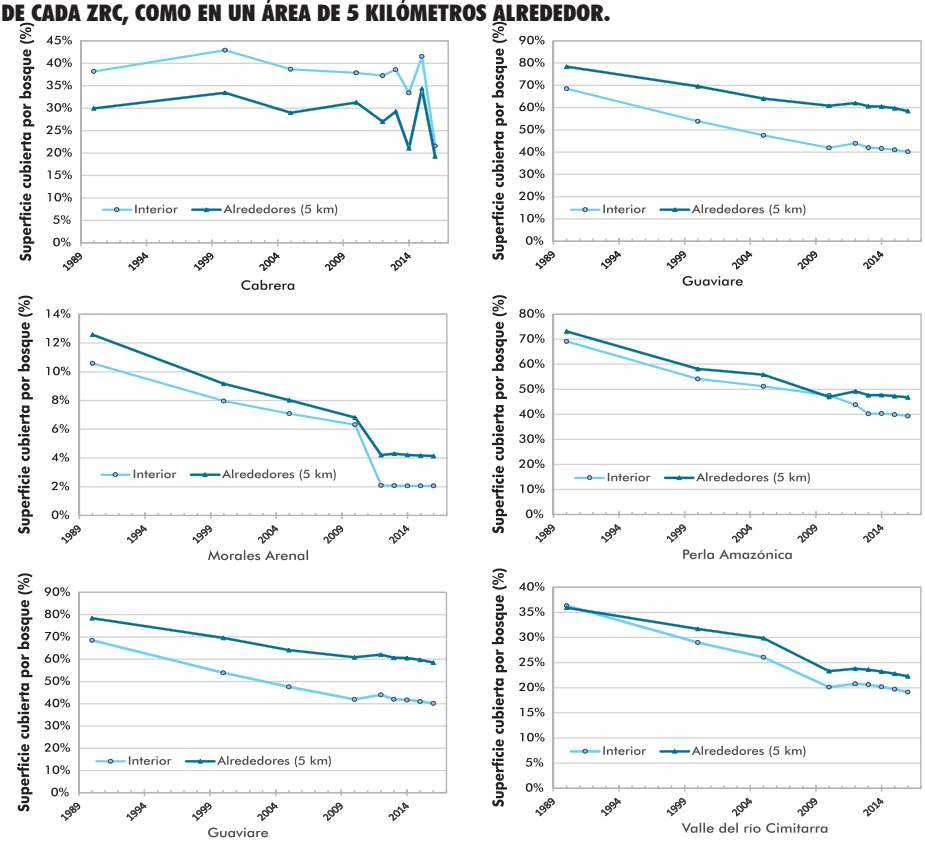
Estos objetivos ya eran evidentes en el momento de la ejecución del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, en cuyos resultados se indicó que:

> Con la creación y el fortalecimiento de las ZRC se pretende pasar de la colonización explícitamente fomentada o tolerada por los poderes públicos, a plantear la estabilización (cierre) de la frontera agrícola a partir de la consolidación de las comunidades de colonos allí ubicadas. En consecuencia, la meta ya no es descuajar más la selva para 'civilizar' nuevos territorios, sino la creación de sistemas de producción y formas de vida sostenibles en la frontera. Ya desde entonces se reconocía que la selva en pie no es un obstáculo al desarrollo sino que es una fuente importante de riquezas, que aún no se valora plenamente. (PPZRC, 2002).

123 En el caso de la ZRC de Cabrera hay mayor porcentaje de superficie cubierta con bosque dentro de la ZRC que en los alrededores. Adicionalmente, esta ZRC limita con el complejo de páramo Cruz Verde – Sumapaz, razón por la que el análisis deberá complementarse con este tipo de coberturas.

GRÁFICO 87

PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE CUBIERTA POR BOSQUE TANTO EN EL INTERIOR DE CADA ZRC, COMO EN UN ÁREA DE 5 KILÓMETROS ALREDEDOR.



Fuente: elaboración propia con datos del IDEAM. Nota: las disminuciones drásticas en el porcentaje de superficie cubierta de bosques observados en la ZRC de Cabrera en los periodos 2012, 2014 y 2016, así como para Pato Balsillas entre 2013 y 2016, se deben a la alta nubosidad de las imágenes de satélite utilizadas por IDEAM para calcular este indicador, razón por la cual la superficie de bosque puede llegar a ser mayor a la reportada (Barbosa et al., 2017).

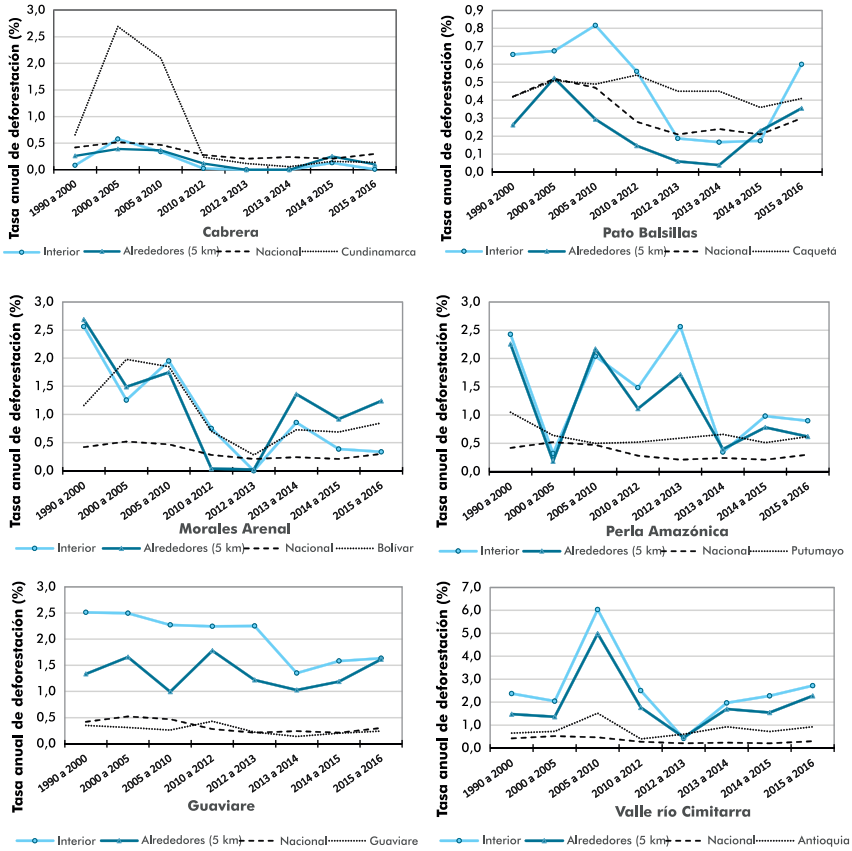
Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por mantener el bosque en pie realizados desde las organizaciones y comunidades campesinas, así como desde las autoridades ambientales a nivel nacional, regional y local, la deforestación sigue siendo una de las problemáticas ambientales más importantes en Colombia actualmente, afectando a varios territorios conocidos como focos de deforestación (MADS, IDEAM, 2017), incluidas algunas ZRC.

En el Gráfico 88 se presentan las tasas de deforestación calculadas para las seis ZRC constituidas, sus alrededores (polígono de 5 km alrededor del límite de cada ZRC), el departamento en el que está la mayor parte de cada ZRC, y la tasa de deforestación a nivel nacional.

A partir del análisis de estas gráficas pueden establecerse tres grupos de ZRC según el comportamiento histórico de sus tasas de deforestación:

GRÁFICO 88

TASAS DE DEFORESTACIÓN ANUAL AL INTERIOR DE LAS ZRC Y EN SUS ALREDEDORES, COMPARADAS CON LA TASA ANUAL DE DEFORESTACIÓN NACIONAL Y LA DEL DEPARTAMENTO EN EL QUE ESTÁ LA MAYOR PARTE DE CADA JURISDICCIÓN. PERIODO: 1990 A 2016.



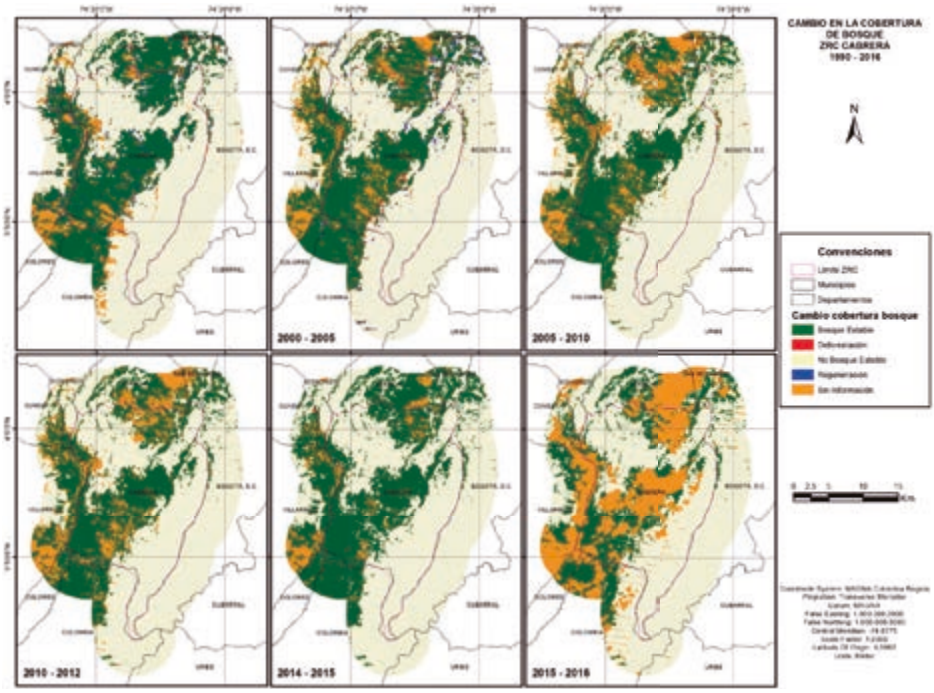
Fuente: elaboración propia a partir de datos de IDEAM.

Grupo 1: Zonas de Reserva Campesina con las menores tasas de deforestación interna y externa (menores al 1% anual), que usualmente son inferiores o muy cercanas a las tasas de deforestación nacional y cuyo comportamiento histórico es semejante a la tendencia nacional. A este grupo pertenecen las ZRC de Cabrera y El Pato-Balsillas, las cuales tienen áreas intermedias en comparación con las demás (44.000 y 88.000 ha, respectivamente). Este conjunto de características, y los acuerdos comunitarios de conservación que ahí existen, convierten a estas dos ZRC en ejemplos exitosos de control de la deforestación y aporte a la estabilización de la frontera agropecuaria que serán analizados en detalle en el capítulo de experiencias significativas.

En Cabrera, Mapa 4, la tasa de deforestación interna casi siempre fue menor que la de los alrededores (excepto en el periodo 2000-2005), indicando que el polígono de la zona no necesariamente contiene la deforestación en su interior. Sin embargo, la existencia de acuerdos comunitarios para la conservación, surgidos

MAPA 4

MAPAS DE CAMBIO EN LA SUPERFICIE CUBIERTA POR BOSQUES PARA LA ZRC DE CABRERA EN EL PERIODO 1990 A 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IDEAM.

a partir de una reunión de líderes sociales y representantes de instituciones en 1992, ha permitido mantener la cobertura boscosa y de páramo con alteraciones relativamente bajas, aportando a la estabilización de la frontera agropecuaria, Mapa 4. Este caso será analizado en el acápite de experiencias significativas.

En la ZRC de El Pato – Balsillas la tasa de deforestación interna siempre fue mayor que la de sus alrededores, por lo que puede afirmarse que el polígono de la figura ha actuado como una barrera que contiene la deforestación en su interior, lo que es muy importante debido a que la zona está completamente rodeada por áreas protegidas, Mapa 5[124]. Este caso se torna aún más interesante si se tiene presente que la zona se encuentra ubicada en el municipio de San Vicente del Caguán, que se ha mantenido por varios años en los primeros lugares en cuanto a deforestación en el país (MADS, IDEAM, 2017) y aun así, la ZRC ha mantenido tasas de deforestación bajas tanto en su interior como en sus alrededores.

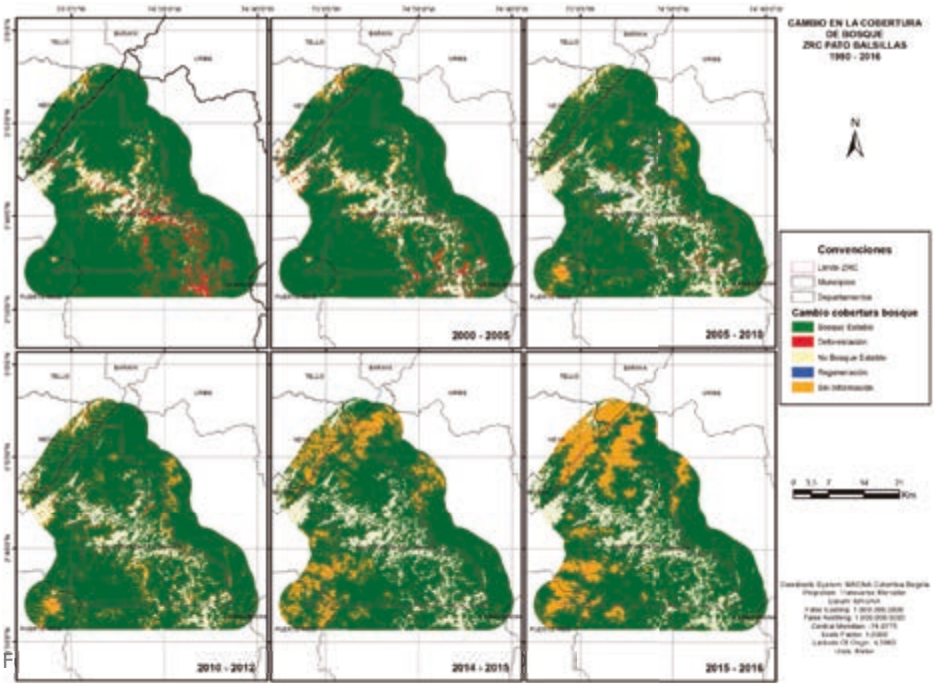
Según los actores locales (entrevistas actores locales e institucionalidad pública local, 2017) son varios los factores que determinan el aporte al cierre de frontera agrícola en El Pato – Balsillas, destacándose la existencia de la Asociación

124 La rodean el Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos y la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.

Municipal de Colonos de El Pato (AMCOP), reconocida por la elaboración e implementación de los Manuales de Convivencia y las normas ambientales, que restringen entre otras, la tala de bosques, la caza y las quemas. Dada su importancia, los acuerdos comunitarios para la conservación serán tratados en detalle en el capítulo de experiencias significativas.

MAPA 5

MAPAS DE CAMBIO EN LA SUPERFICIE CUBIERTA POR BOSQUES PARA LA ZRC DE EL PATO - BALSILLAS EN EL PERIODO 1990 A 2016.



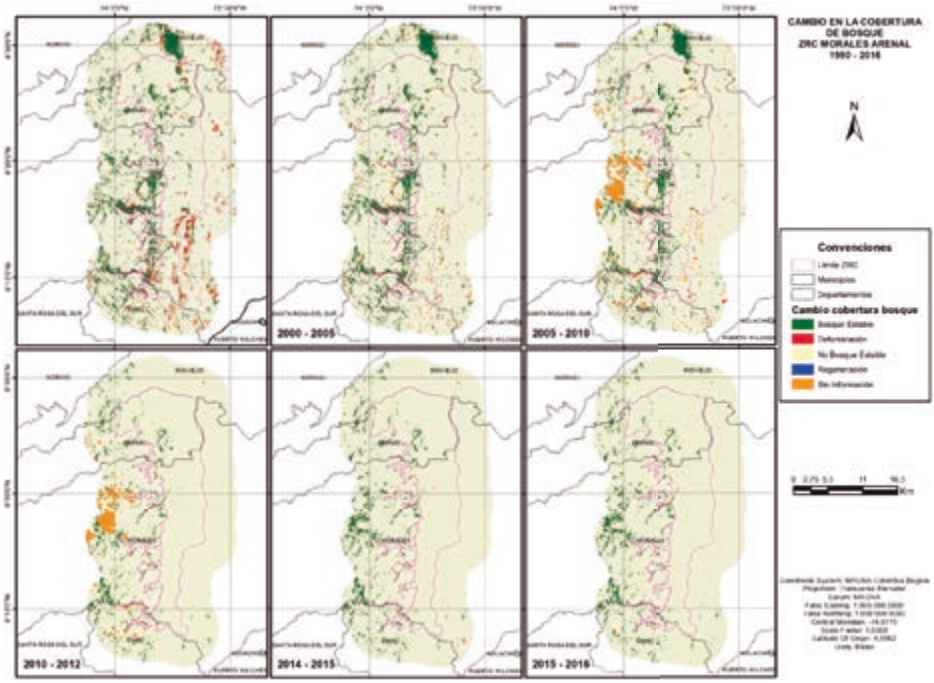
Adicionalmente, ha sido muy relevante el trabajo colaborativo con Parques Nacionales Naturales para realizar el re-alinderamiento del Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos (Resolución 0047 de 1998, Minambiente), momento en el cual se decidió erradicar definitivamente los cultivos de amapola que antes eran abundantes en la región y que contribuían a la expansión de la frontera agrícola.

Grupo 2. Zonas de reserva campesina caracterizadas por tasas de deforestación interna y externa con valores muy variables en el tiempo (entre 0 y 2,6%), las cuales casi siempre se han mantenido por encima de la tasa nacional. A este grupo pertenecen las ZRC de Morales Arenal y Perla Amazónica, Mapas 6 y 7, las cuales tienen jurisdicciones con las menores áreas (29.100 y 22.000 ha respectivamente).

En el caso del Sur de Bolívar (Arenal Morales), estas tendencias variables de deforestación podrían ser explicadas por: (1) el recrudecimiento de la violencia en distintos periodos, (2) el impacto de la minería de oro de aluvión, (3) el impacto indirecto de la demanda de recursos forestales de las poblaciones flotantes dedicadas a esta actividad (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 51), (4) la expansión de cultivos itinerantes de coca que, luego de la erradicación pasan a deforestar y sembrar en otros sitios, cada vez más adentro de la Serranía de San Lucas (Viloria de la Hoz, 2009, pág. 48).

MAPA 6

MAPAS DE CAMBIO EN LA SUPERFICIE CUBIERTA POR BOSQUES PARA LA ZRC DE MORALES – ARENAL EN EL PERIODO 1990 A 2016.

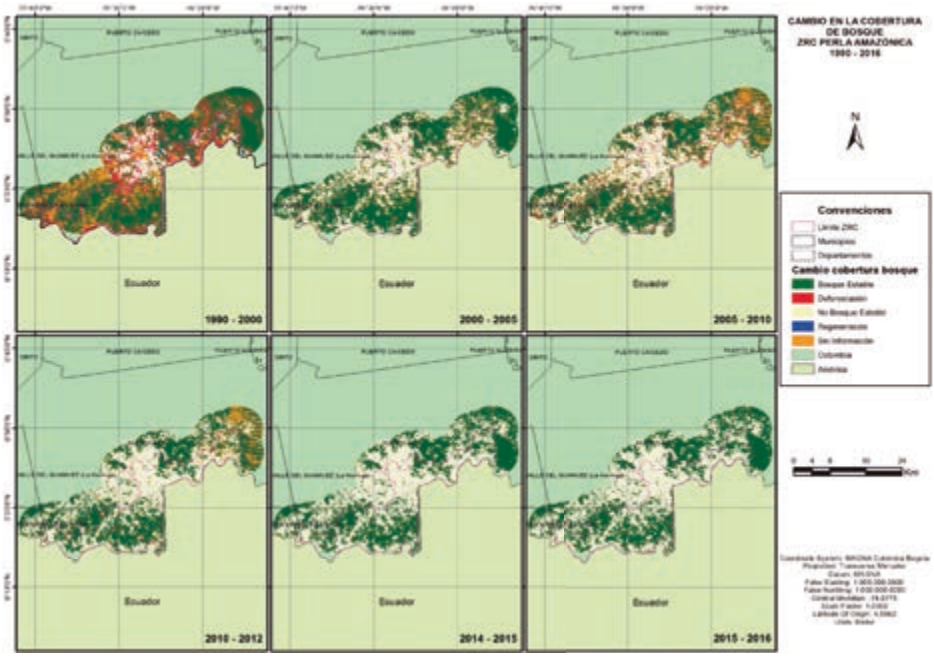


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IDEAM.

Para la ZRC Perla Amazónica, la variabilidad en las tasas de deforestación se relaciona posiblemente con la producción de coca a gran escala, las fumigaciones para la erradicación de estos cultivos y el avance de la ganadería extensiva, principalmente a lo largo del río Putumayo, Mapa 7 (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 52).

MAPA 7

MAPAS DE CAMBIO EN LA SUPERFICIE CUBIERTA POR BOSQUES PARA LA ZRC DE PERLA AMAZÓNICA EN EL PERIODO 1990 A 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IDEAM.

Grupo 3. Zonas de Reserva Campesina caracterizadas por presentar las tasas de deforestación interna y externa más altas (se alcanzan valores de 5,9% anual), las cuales usualmente han estado muy por encima de los valores departamentales y nacionales, y en las que las tasas de deforestación interna siempre fueron superiores a las de los alrededores, *lo que indica que, si bien el polígono de la ZRC contiene la deforestación en su interior, este fenómeno tiene una gran magnitud*. A este grupo pertenecen las ZRC de Guaviare y Valle del río Cimitarra, las cuales son las que presentan mayores áreas (460.000 y 184.000 ha respectivamente), situación que agrava la problemática haciendo que la superficie deforestada cada año sea relativamente alta en comparación con las demás.

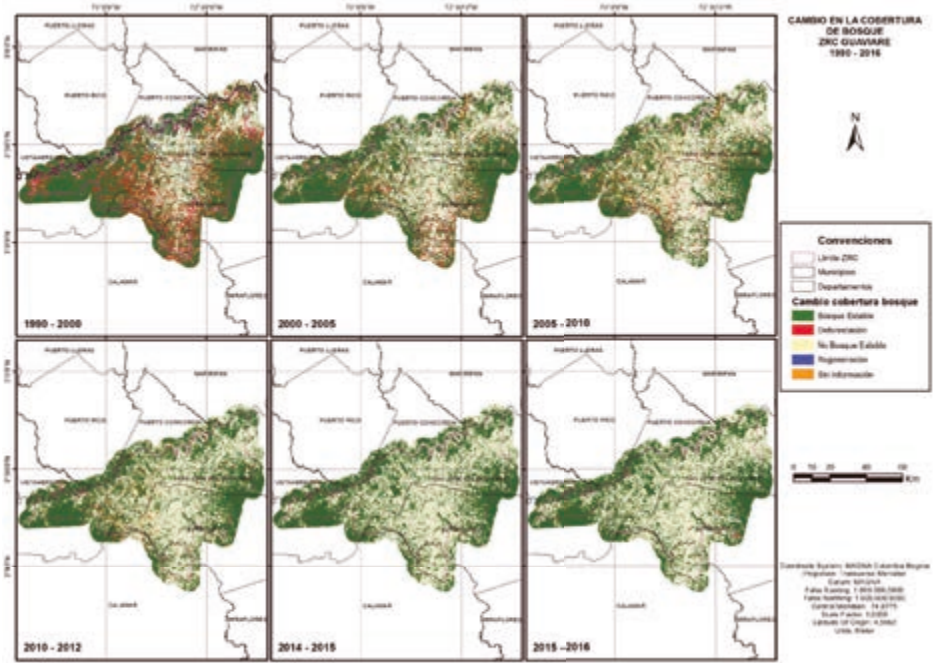
Es preocupante el panorama de la *ZRC del Guaviare*, Mapa 8, que ha mantenido tasas de deforestación entre el 1,0 y el 2,5%, pero que, debido a su gran área, termina siendo muy representativa en términos de número de hectáreas deforestadas al año, razón por la que el IDEAM ha establecido varias alertas tempranas que identifican el área de esta ZRC como parte de un núcleo conocido como "arco de deforestación de la Amazonía", en el que se evidenció el 34% de la deforestación nacional durante 2016 (MADS, IDEAM, 2017).

Las principales causas de deforestación en ese "arco" son: a) la praderización como forma de ejercer la tenencia de la tierra o especular con su valorización (IDEAM, 2017 (2)), fenómeno que actualmente es crítico ya que hay acaparamiento de

veredas completas, incluso sin ganadería (Entrevista institucionalidad pública local, 2017); b) la ganadería extensiva, y c) la expansión de la frontera agrícola vinculada a la siembra de cultivos de uso ilícito, que abre la frontera y fomenta el establecimiento de otras actividades productivas (IDEAM, 2017 (2)). Al respecto, el PDS resalta que "el área adyacente al perímetro de la ZRC del Guaviare es objeto de la presión por dinámicas de expansión de la frontera agrícola" (Cooagroguaviare; INCODER, 2012, pág. 23), Mapa 8, lo que pudo evidenciarse en entrevistas a actores locales, institucionalidad pública local y en el taller de cartografía participativa (FAO, 2017).

MAPA 8

MAPAS DE CAMBIO EN LA SUPERFICIE CUBIERTA POR BOSQUES PARA LA ZRC DE GUAVIARE EN EL PERIODO 1990 A 2016.



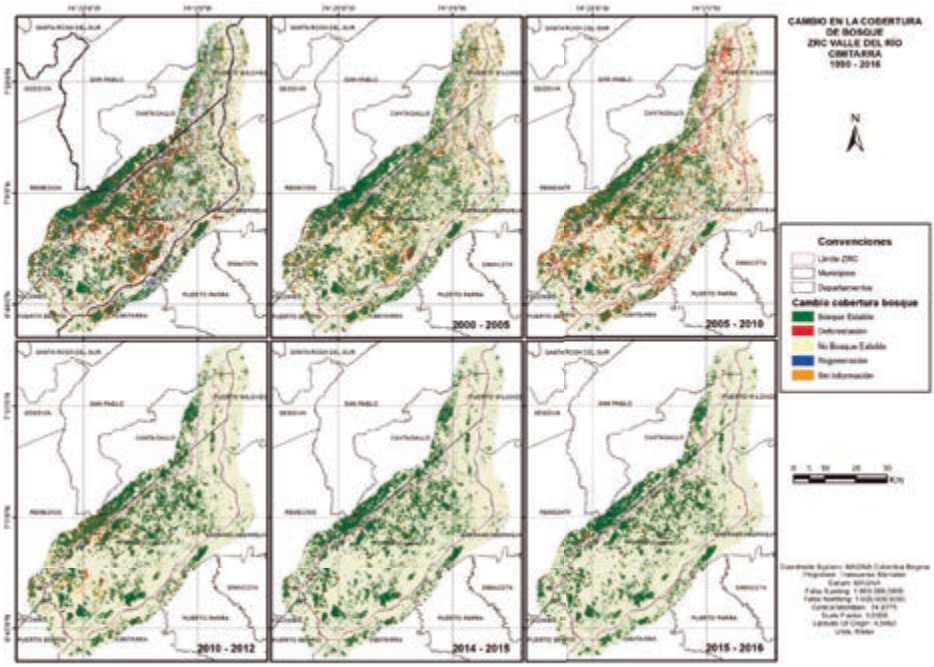
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IDEAM.

Según el PDS (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 41), en la ZRC Valle del Río Cimitarra, la cobertura vegetal está principalmente representada por especies arbustivas, arbóreas y herbáceas acuáticas. Aunque existen algunos relictos de bosque natural, la zona ha sufrido un proceso continuo de deforestación para la extracción de leña con fines a su utilización como combustible; o para extracción de madera como material para viviendas, postes para el cercado de los potreros, o simplemente por la necesidad de buscar mejores tierras para la implantación de los cultivos.

Así, la ZRC Valle del río Cimitarra, Mapa 9, forma parte del núcleo de deforestación del Nororiente de Antioquia, el cual se establece como un foco histórico de los cultivos de uso ilícito y la extracción ilícita de minerales, que expande la frontera agropecuaria hacia los bosques remanentes de la Serranía de San Lucas (MADS, IDEAM, 2017).

MAPA 9

MAPAS DE CAMBIO EN LA SUPERFICIE CUBIERTA POR BOSQUES PARA LA ZRC DE VALLE DEL RÍO CIMITARRA EN EL PERIODO 1990 A 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IDEAM.

Las posibles explicaciones a las altas tasas de deforestación al interior y en los alrededores de la ZRC del Valle del río Cimitarra, incluyendo el pico evidenciado durante el periodo 2005-2010 (Gráfico 88), se relacionan con: a) la agudización del conflicto armado en la zona para el mismo periodo de tiempo (ver capítulo de retos institucionales y organizativos – apartado de conflicto armado); b) la suspensión de la figura entre 2003 y 2010, con lo que se debilitó la organización campesina y se dificultó el cumplimiento de los acuerdos comunitarios para la conservación; c) los impactos directos e indirectos de la actividad minera sobre la cobertura boscosa; d) la expansión de monocultivos como la palma y los pastos (Taller de cartografía participativa, 2017); e) la problemática de acaparamiento de tierras que causa conversión de bosques a pastizales, estableciendo en algunos casos, actividades ganaderas con baja densidad de cabezas de ganado por hectárea (IDEAM, 2017 (2)); y f) los cultivos itinerantes de coca que, como se ha mencionado para el caso de Morales Arenal, una vez erradicados abren frontera para internarse en la Serranía de San Lucas (Viloria de la Hoz, 2009, pág. 48).

La pertenencia de la ZRC del Valle del río Cimitarra al núcleo de deforestación es interesante ya que allí existen acuerdos comunitarios de conservación que pueden trazar la historia de la zona y que han llegado incluso a materializar figuras de conservación como la línea o "franja amarilla", vedas de caza, pesca y tala, así como protección especial para los humedales de la zona (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012). Este análisis, junto con la descripción de los acuerdos comunitarios de conservación, será abordado detalladamente en el capítulo de experiencias significativas.

El conjunto de conflictos socioambientales analizados para las distintas ZRC, sugieren la necesidad de consolidar la gobernanza territorial tanto por parte de las comunidades y organizaciones campesinas, como por parte de las instituciones. En la búsqueda de las opciones para fortalecer a la figura, se plantea el siguiente reto.

4.8.4 LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA COMO FIGURAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Una de las dificultades mencionadas con mayor frecuencia tanto en las evaluaciones realizadas previamente (Contraloria General de la Nación, 2015) como en las entrevistas nacionales y locales, consiste en que las ZRC no se constituyen en la práctica estrictamente como figuras de Ordenamiento Territorial y que por lo tanto, no se convierten en determinantes del ordenamiento territorial o normas de superior jerarquía que deban ser acogidas por los POT de los municipios[125], los cuales son considerados como los únicos instrumentos de ordenamiento territorial según la Ley 388 de 1997.

Este es un tema controvertido ya que algunos autores afirman que se trata efectivamente de figuras de ordenamiento territorial, mientras que otros indican que se trata de figuras de ordenamiento social de la propiedad u ordenamiento productivo[126]. En el primer grupo se encuentra el Decreto 1777 de 1996, que

125 Según el Artículo 9 de la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán: a) Planes de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; b) Planes básicos de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

126 Según la Resolución 128 de 2017 se adoptan las siguientes definiciones: **Ordenamiento Productivo**: es un proceso participativo de planificación multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio, con el propósito de mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional, bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental. **Ordenamiento Social de la Propiedad**: es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural.

en su Artículo 2, menciona como el quinto objetivo de la figura de Zonas de Reserva Campesina: "Crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión pública".

Este planteamiento lo retoma y amplía el extinto INCODER, institución en cuyo balance de gestión 1960-2012 se afirma que "Las ZRC fueron creadas por la Ley 160 de 1994, como una figura de ordenamiento territorial, con la finalidad de contener la extensión de la frontera agrícola; crear y constituir una propuesta integral de desarrollo rural, de ordenamiento territorial y de gestión política…" (INCODER, 2013, pág. 91).

A su vez ILSA (Ordóñez, 2012, pág. 22) propone "una interpretación de la norma llamada de orden amplio, defendida por las organizaciones campesinas, el profesor Alfredo Molano y el Instituto Sinchi, [que] concebía la figura como una estrategia de ordenamiento territorial que debía ser adoptada en cualquier parte del territorio nacional en donde predominara la economía campesina, con el fin de protegerla del avance del latifundio y abrir paso a la construcción de un patrón de estructura agraria más equitativo".

A estos planteamientos se agrega lo mencionado por Trujillo-Osorio y Escobar-Gómez (2015), quienes indican que "a pesar de su potencial para el desarrollo social colectivo -a nivel rural- esta figura de ordenamiento territorial no se ha aplicado ampliamente en el país, ni ha tenido el apoyo requerido para su fortalecimiento dentro del ordenamiento territorial… ".

A pesar de este conjunto de planteamientos, que darían un mejor status a la figura, se mantienen posiciones que indican que la misma no forma parte de los instrumentos de ordenamiento territorial colombiano, lo que ha llevado a contradicciones que resultan desde el mismo INCODER y que fueron resaltadas en el citado informe de la Contraloría General de la República:

> Se evidencia contradicción entre las entidades públicas del sector agropecuario del nivel nacional sobre la concepción de las ZRC, dado que mientras en respuesta 2014ER0149924 de noviembre 5 de 2014, el MADR reconoce que la ZRC "… es una figura de ordenamiento territorial como otras que existen en la variedad de instrumentos normativos", el INCODER -citado por la Agencia Nacional de Hidrocarburos- en comunicación Nº 20146240054662 de marzo 18 de 2014, señaló "Las ZRC no son una figura del ordenamiento territorial y por ende no son determinantes de los planes o esquemas de ordenamiento territorial que elaboran las entidades territoriales en nivel regional o municipal", y concluye la ANH que las ZRC "… no imponen limitaciones al desarrollo de ninguna actividad, pues no tienen la categoría de una restricción ambiental. (Contraloria General de la Nación, 2015, pág. 10).

Al respecto, la sentencia C-371 de 2014 de la Corte Constitucional indica que "Las Zonas de Reserva Campesina son una figura de ordenamiento social, político y ambiental, cuyas principales implicaciones pueden resumirse en la posibilidad de limitar los usos y la propiedad de la tierra para evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico, y el beneficio de programas de adjudicación

de tierras, así como apoyo estatal para el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible concertados con las comunidades".

De manera adicional a los reportes de la literatura, los representantes de instituciones consultados en el marco de esta evaluación manifiestan una clara necesidad de fortalecer a las ZRC como instrumentos de ordenamiento territorial:

> Está pendiente el desarrollo de una propuesta técnica y jurídica de cómo las ZRC se constituyen como figuras de ordenamiento territorial ya que hasta ahora se ven solamente como figuras de ordenamiento social de la propiedad. Para el grupo de Ordenamiento Territorial del MADS las únicas figuras de ordenamiento son los Planes de Ordenamiento Territorial. (Entrevista institucionalidad pública nacional, 2017).

> Se requiere ajustar la figura de ZRC para darle dientes jurídicos y técnicos ya que hoy no se sabe si es una figura de ordenamiento productivo (uso), de ordenamiento ambiental (conservación) o de ordenamiento territorial. (Entrevista institucionalidad pública nacional, 2017).

En ese sentido, los POT proferidos por los municipios en ejercicio de facultades constitucionales deben armonizarse con normas de superior jerarquía determinantes para la formulación y adopción de los planes, conforme lo establece el artículo 10 de la ley 388 de 1997. Así entonces deberán atender, entre otras disposiciones, a las contenidas en el Código de Recursos Naturales, la ley 99 de 1993 y la ley 160 de 1994.

Por ende, se le impone a los Concejos Municipales, en materia de ordenación del territorio, al elaborar el POT, atender las previsiones de la legislación agraria, en especial aquellas referentes a parcelaciones de la tierra con destino a labores agropecuarias, en armonía con el artículo 14 numeral 7 de la Ley 388 de 1997.

> (…) En total acuerdo con el concepto del señor Procurador General de la Nación, la Corte considera que los preceptos constitucionales que se refieren al ordenamiento territorial de los municipios no pueden ser desarrollados sin tener en cuenta las disposiciones superiores que garantizan el acceso de los trabajadores rurales a la tierra y facilitan el desarrollo agroeconómico del país, y facultan al legislador para regular el uso de la propiedad agrícola" En consecuencia, en ejercicio de la atribución del artículo 313-7 Superior los Concejos cuando elaboran el componente rural de sus planes de ordenamiento territorial no pueden desconocer las normas de la Ley 160 de 1994, relacionadas con la definición y extensión de Unidades Agrícolas Familiares…[127]

Por lo anterior, es importante ratificar que las ZRC tienen un régimen excepcional de UAF y de límite de la propiedad que, junto a las disposiciones legales sobre ordenamiento social y ambiental y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ameritan que se gestione el ajuste de los PBOT y EOT con la actualización o elaboración del Plan de Manejo Ambiental Participativo de la ZRC respectiva para su incorporación como determinante del ordenamiento territorial en el municipio.

127 Sentencia C-06 de 23 de enero de 2002, MP Clara Inés Vargas.

Respecto al componente rural de los POT, la Corte Constitucional ha precisado que los municipios deben sujetarse a la normatividad relacionada con la propiedad rural, la función social y en general a la legislación agraria. En este sentido afirmó:

> (…) En virtud de lo anterior, puede afirmarse que *en los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios* se deben definir las acciones urbanísticas del municipio o del distrito, según el caso, *incluyendo las necesarias previsiones respecto de las zonas rurales de sus respectivos territorios, las cuales no pueden desconocer las disposiciones constitucionales que habilitan al legislador para regular la función social de la propiedad agraria* y para dictar normas sobre recuperación y adjudicación de tierras baldías…[128].

Es preciso insistir en el reconocimiento de los Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial de las ZRC como determinante del ordenamiento territorial de los territorios. El artículo 10 de la Ley 388 de 1997 no incluyó de manera taxativa estos planes, sin embargo, dejó una puerta abierta en el numeral 1, pues según la Ley 99 de 1993 en su artículo 4 numeral 4, las organizaciones comunitarias dedicadas a la conservación ambiental hacen parte del sistema.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta lo establecido en el Decreto 3600 de 2007, que considera el ordenamiento del suelo rural como determinante del ordenamiento territorial en términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, definiendo en su artículo 4 un conjunto de categorías de protección del suelo rural más allá de las ambientales, siendo de particular interés las "Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales". También incorpora la posibilidad de establecer Unidades de Planificación Rural (UPR) como instrumentos de planificación de escala intermedia que desarrollan y complementan el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural.

Un reto normativo importante consiste en la definición del carácter de las ZRC como instrumento de ordenamiento social de la propiedad, de ordenamiento productivo, de ordenamiento ambiental y territorial. Teniendo como referencia la sentencia de la Corte Constitucional 371 de 2014, la Ley 160 de 1994 (inciso noveno artículo 1ºArtículo 80), la disposición favorable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los conceptos favorables emitidos por las Corporaciones Autónomas Regionales con ocasión de la delimitación y creación de las ZRC y la caracterización de la Contraloría General de la República en su informe de auditoría integral.

Así, aunque el debate permanece abierto, en la práctica las ZRC no son tenidas en cuenta para la construcción de los POT de los municipios, ni en el grueso de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, ni al momento de otorgar o negar licencias ambientales, lo que restringe su alcance respecto a los objetivos con los que fueron creadas, especialmente aquellos relacionados con el cierre de frontera agrícola y estabilización de la economía campesina.

128 Sentencia C 006 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas.

4.8.5 ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el camino de fortalecer las ZRC como figuras de ordenamiento territorial se han realizado propuestas como la incorporación de los PDS tanto en los Planes de Desarrollo Territoriales[129], como en la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial que se está realizando actualmente por el DNP. Este sería el escenario ideal debido a la interacción que según el Ministerio de Vivienda (2012) se debe establecer entre los Planes de Desarrollo Territoriales y los POT: "El ordenamiento del territorio a través de los POT, tiene por objeto dar a la planeación económica y social (definida en el Plan de Desarrollo Municipal) su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible".

No obstante para seguir esta ruta es necesario que las ZRC se conviertan en determinantes de los POT según lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) y el Decreto 3600 de 2007, lo que se lograría, además de la definición de las necesidades a largo plazo del territorio en materia de infraestructura (vial, acueductos y otros servicios públicos, etc.), mediante una zonificación de su territorio que permitiera establecer y delimitar, entre otras, las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales.

Aunque en los de PDS de las ZRC constituidas se identifican claramente los conflictos socioambientales y se plantean programas y proyectos para subsanarlos, no se cumple estrictamente con las indicaciones dadas en el instructivo para la actualización del PDS[130]. Según éste, se debe utilizar la cartografía de las autoridades ambientales, así como los datos de vocación, uso y aptitud de suelos para construir zonificaciones ambientales a partir de las cuales se puedan desarrollar las propuestas de ordenamiento territorial de la ZRC.

Por ejemplo, en el PDS de la ZRC de Cabrera se propone un programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio, en el que destacan dos proyectos: el primero sobre coordinación interinstitucional y comunitaria para la generación de un Plan de Manejo Ambiental participativo y consensuado de la ZRC, y el segundo consiste en la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial y articulación con el PDS. En este PDS no existe un ejercicio de zonificación ambiental (ILSA; INCODER, 2012, págs. 139-140).

129 Esta incorporación es una obligación establecida en la Ley

130 En el instructivo para la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible se presentan las fases para construir el componente de ordenamiento ambiental territorial:

- Evaluación ambiental: a partir de los datos de la ESAP como línea base, caracterización ambiental y diseño de indicadores ambientales y productivos.
- Ordenamiento ambiental: Identificación de la oferta, demanda y conflictos ambientales, actualización de cartografía básica, zonificación ambiental y propuesta del ordenamiento territorial.
- Manejo Ambiental: diseño de estrategias para prevenir, mitigar o restaurar el territorio ambientalmente de la zona, con alternativas de solución a los conflictos ambientales identificados.

En el PDS de la ZRC del Valle del Río Cimitarra se presentan distintas clasificaciones del territorio, construidas a partir de los datos biofísicos, pero no se logra una verdadera zonificación ambiental que integre los aspectos socioeconómicos con los ambientales y pueda constituirse como determinante del ordenamiento territorial.

Estos resultados evidencian la necesidad de seguir fortaleciendo las ZRC para que, además de servir como figuras de ordenamiento social de la propiedad, como se analizó en el apartado normativo, se conviertan en figuras de ordenamiento territorial, siendo una de las principales debilidades el no contar con una zonificación del territorio que pueda limitar, entre otras, la adjudicación de licencias para megaproyectos y explotación minera o petrolera, actividades que claramente aparecen como generadoras de conflictos socioambientales en las ZRC.

4.8.6 ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y OTRAS FIGURAS DE PROTECCIÓN

Teniendo en cuenta la necesidad de una zonificación para fortalecer a las ZRC como determinantes del ordenamiento territorial, se plantea la alternativa de sobreponer a los polígonos de las ZRC otras figuras de protección que favorezcan la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas presentes en las ZRC, de modo que se fortalezca su ideal como zonas de amortiguamiento de áreas protegidas, sin que esto implique la prohibición de actividades agropecuarias. Una de tales opciones son los Distritos de Manejo Integrado (DMI), que pueden ser nacionales o regionales. Con esto se obtendría el apoyo de la autoridad ambiental competente[131] para realizar un proceso de zonificación participativa de las ZRC y éstas obtendrían de manera indirecta un carácter de determinantes del ordenamiento territorial o normas de superior jerarquía las cuales deberán ser respetadas y acogidas tanto por los PDS como por los POT de los municipios que tengan jurisdicción en la ZRC.

Esta propuesta es compatible con los postulados del Decreto 1777 de 1996, donde se plantea que las ZRC pueden corresponder con las Zonas de Amortiguación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). De hecho tres de las seis ZRC constituidas limitan con áreas del SPNN[132], lo que ha llevado a plantearlas como figuras complementarias que aporten tanto a la conservación biológica y cultural de las áreas protegidas, como al bienestar y buen vivir de los campesinos (Parques Nacionales Naturales, 2012). Adicionalmente, cuatro de las seis ZRC constituidas limitan con Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959

131 Para los DMI nacionales la autoridad competente es el MADS, quien puede delegar la administración de tales áreas a Parques Nacionales Naturales y ésta entidad a su vez puede delegarla a las CAR. En el caso de los DMI regionales las autoridades ambientales competentes son las CAR a través de sus Consejos Directivos (Decreto Ley 2372 de 2010).

132 La ZRC de Cabrera limita con el PNN Sumapaz. El Pato - Balsillas limita con el PNN Cordillera de los Picachos; y Guaviare limita con el PNN Sierra de la Macarena.

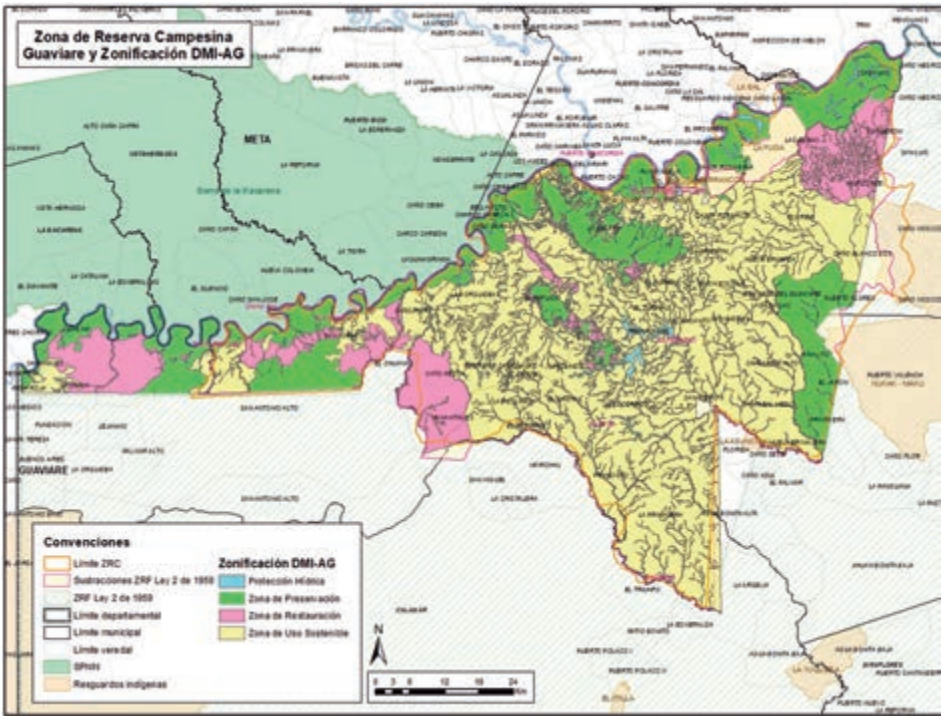
(Valle del río Cimitarra, Guaviare, Pato-Balsillas y Morales-Arenal), figuras para las que las ZRC también podrían actuar como zonas con función amortiguadora.

Un ejemplo práctico de la aplicación de esta alternativa se encuentra en la ZRC de Guaviare, la cual se constituyó sobre una sustracción de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 y, debido a su cercanía con el Área de Manejo Especial de la Macarena, fue cubierta por un DMI, que a su vez forma parte del Área de Manejo Especial de la Macarena (AME Macarena – AMEM), cuya zonificación fue realizada por la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía (CDA, 2015) y que se presenta en el Mapa 10.

No obstante, es importante aclarar que con la zonificación ambiental que se debe realizar para los DMI y para otras figuras de protección se corre el riesgo de que se declaren zonas de preservación en áreas ocupadas por población campesina (bajo cualquier modalidad de tenencia de la tierra), con lo que se generarán más conflictos socioambientales. Por esta razón es necesario realizar unos ejercicios realmente participativos de zonificación y construcción conjunta del Plan de Manejo Ambiental, que permitan definir las zonas pensando en el bienestar general, la conservación de la diversidad biológica y cultural así como en el bienestar y buen vivir del campesinado y los habitantes de los territorios.

MAPA 10

ZONIFICACIÓN AMBIENTAL DEL DMI ARIARI-GUAYABERO.



Fuente: CDA, 2015.

4.8.7 ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y LA ZONIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA

La tercera alternativa para brindar a las ZRC carácter de figuras de ordenamiento territorial consiste en participar activa y efectivamente en el desarrollo de la metodología y la generación de resultados de la zonificación que se está proponiendo mediante trabajo interinstitucional entre el MADS y la UPRA en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, específicamente a lo consignado en el punto 1.1.10, donde se menciona a las ZRC como figuras complementarias a áreas de especial interés ambiental (Mesa de conversaciones de La Habana, 2016).

Se espera que mediante este ejercicio se delimite la frontera agropecuaria y se establezca una zonificación a nivel nacional en la que serán incluidos los territorios de las ZRC, dando el primer paso para fortalecerlas como figuras de ordenamiento territorial.

Durante la búsqueda de información sobre delimitación y zonificación de las ZRC como figuras complementarias para la conservación de la diversidad biológica y cultural del país, se hizo evidente la inconsistencia de los límites de las mismas, así como la superposición o traslape de múltiples figuras de ordenamiento en los territorios, lo que se constituye en otro reto que será descrito en el apartado continuo.

4.9 RETOS EN LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS CARTOGRÁFICOS Y TRASLAPES DE LAS ZRC CON OTRAS FIGURAS DE ORDENAMIENTO

Una problemática que fue muy evidente durante los talleres llevados a cabo en el marco de esta evaluación[133], consiste en la desactualización cartográfica evidenciada por el traslape o superposición de los mapas oficiales de las ZRC con otras figuras de ordenamiento territorial como los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 e incluso áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Se considera que se trata de desactualizaciones cartográficas ya que, desde un punto de vista normativo, estos traslapes no deberían existir, pues implicarían claras violaciones de la normativa que reglamenta las figuras superpuestas.

Esta situación ya había sido reportada por Estrada *et al* (2013, pág. 53), quienes indican que en las áreas donde se constituyeron las ZRC "existe una sobreposición de figuras territoriales de ordenamiento territorial, ambiental, de desarrollo rural y empresarial que conflictúan (sic) la implementación de las ZRC".

133 Mesa de Diálogo Interinstitucional, taller de capacitación de los equipos locales, talleres en las distintas ZRC.

Por su parte, la Contraloría General de la República indicó en su evaluación de gestión que "se observaron traslapes de competencias y decisiones, así como falta de reconocimiento a las ZRC como instrumentos de ordenamiento territorial" (Contraloría General de la Nación, 2015, pág. 9). Para el caso particular de los resguardos indígenas, el mismo informe comenta que...

> Debido a que el proceso de ocupación del territorio en Colombia ha significado un permanente trasegar de las comunidades campesinas hacia los bordes de la frontera agrícola, en medio del conflicto, se ha configurado un traslape de las territorialidades campesinas con algunos territorios étnicos… (Contraloría General de la Nación, 2015, pág. 14).

Debido al número de figuras traslapadas, a la magnitud de las superposiciones (porcentaje del área traslapada) y al enfático rechazo de la cartografía oficial por parte de actores institucionales y comunitarios del nivel nacional y local, en el marco de la presente evaluación se construyó un Sistema de Información Geográfica (SIG)[134], que permitiera realizar un diagnóstico de los distintos traslapes y las necesidades de actualización o armonización cartográfica tanto para las ZRC, como para las demás figuras de ordenamiento territorial que se solapan y que son competencia de diversas instituciones.

A continuación, se presentan los mapas generados para cada una de las ZRC constituidas con sus respectivos análisis, reiterando que las propuestas que aquí se plantean son de carácter exploratorio y deben discutirse ampliamente en escenarios participativos e incluyentes, que involucren a todas las partes y, en particular, a las comunidades y organizaciones representativas, a las autoridades ambientales y a la institucionalidad pública en distintos niveles territoriales (FAO; CFS, 2012, pág. 8).

ZRC Valle del río Cimitarra

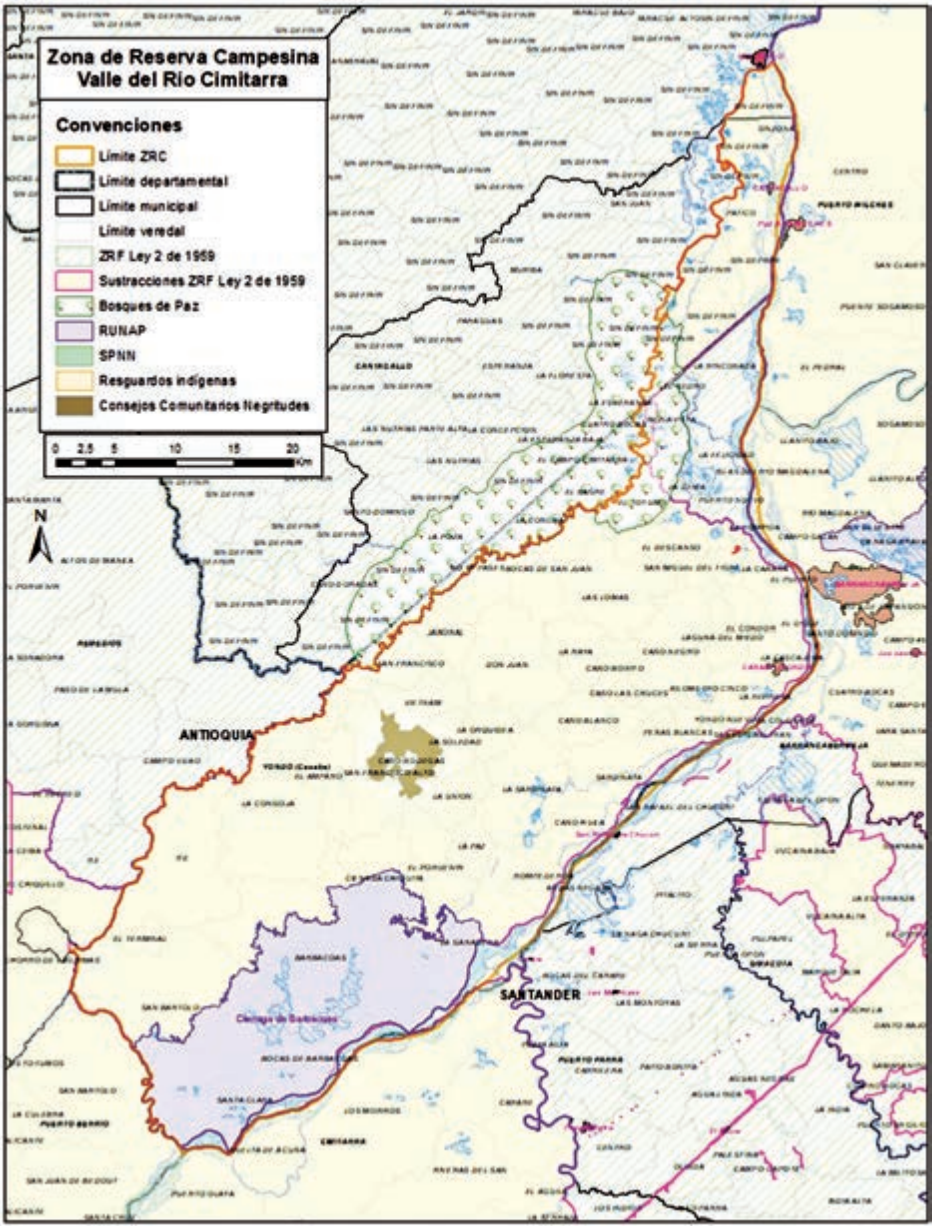
En el caso de la ZRC del Valle del río Cimitarra, Mapa 11, la primera observación relacionada con el polígono tiene que ver con que el área reportada en la resolución de constitución (184.000 ha) no coincide con el área calculada en el mapa (196.495 ha), lo que ya había sido evidenciado durante la actualización del PDS, aunque con datos diferentes pues reportan un área calculada de 188.836,56 ha (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 31), Mapa 11.

Otro traslape se presenta en la vereda Bodegas del municipio de Yondó (Antioquia), donde se encuentra ubicado el título colectivo de comunidades negras (TCCN) de Caño Bodegas, que tiene un área de 2.181,3 ha y fue otorgado mediante resolución 1174 del 16 de julio de 2002 a 48 familias afrodescendientes con un

134 Toda la cartografía utilizada fue descargada en noviembre de 2017 de las páginas oficiales de la Agencia Nacional de Tierras (http://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/), Sistema de Información Ambiental Colombiano –SIAC (http://www.siac.gov.co/catalogo-de-mapas), Parques Nacionales Naturales de Colombia (http://mapas.parquesnacionales.gov.co/), Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC (http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx), Instituto de Investigaciones Alexander von Humboldt (http://www.humboldt.org.co/es/investigacion/ecosistemas-estrategicos-2/item/551-atlas-de-paramos-de-colombia-2013#atlas-2007).

MAPA 11

MAPA DE LA ZRC-VRC Y SUS TRASLAPES CON OTRAS FIGURAS DE ORDENAMIENTO Y POLÍGONOS DE INTERÉS.



Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía oficial.

total de 210 habitantes[135]. Dado que el TCCN es anterior a la constitución de la ZRC, este traslape está en contra de lo estipulado en el Artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA, que indica que "No procederá la

135 Para más información, ver: http://etnoterritorios.org/index.shtml?apc=q-xx-1-yx=337

constitución de Zonas de Reserva Campesina en las siguientes áreas o regiones… Las que deban titularse a las comunidades negras, conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993". Aunque para los actores locales entrevistados es claro que el polígono del TCCN no pertenece a la ZRC, se considera importante realizar la respectiva sustracción del TCCN del polígono de la ZRC.

Hacia la zona sur de la ZRC Valle del río Cimitarra, específicamente en las veredas Ciénaga Chiquita, Barbacoas, La Ganadera, San Bartolo, Santa Clara y Bocas de Barbacoas del municipio de Yondó, existe un Distrito Regional de Manejo Integrado denominado Ciénaga de Barbacoas, con un área de 32.074 ha, el cual fue declarado por CAR del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA) mediante Resolución 493 del 5 de mayo de 2017, en cuyo artículo 5 se establece que el Plan de Manejo deberá formularse dentro del año siguiente determinando la zonificación y las actividades permitidas.

Otra figura interesante es el Polígono de Bosque de Paz del Sur de Bolívar, que es parte del programa Bosques de Paz del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y que fue inaugurado el 2 de diciembre de 2017, convirtiéndose en el cuarto inaugurado en el país y el primero para esta región. Este bosque tiene 4 componentes: Conservación, Restauración, Proyectos productivos y un Monumento vivo de paz, que además contendrá un museo antropológico, una estación de investigación campesina, un sendero ecológico y la casa de la salud. Dentro del monumento vivo hay un espacio que la comunidad llamó "El bosque de la memoria" donde se plantaron árboles con el nombre de las víctimas del conflicto de esta comunidad[136].

Se evidenció un traslape entre la Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1999 del río Magdalena con el polígono de la ZRC-VRC (19.007 ha = 9,67% de la ZRC), específicamente en las veredas La Rinconada, El Cedro, Bellavista, La Felicidad, La Ceiba, El Totumo, Cuatro Bocas y Puerto Nuevo, del municipio de Yondó (Antioquia), así como los alrededores del río Magdalena. Este conflicto ya había sido reportado en la actualización del PDS, aunque con marcadas diferencias ya que se involucraba áreas tanto de los municipios de Yondó en Antioquia (8.298 ha), así como de Cantagallo (14.310 ha) y San Pablo (1.282 ha) en Bolívar (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 32).

Es interesante que, aunque varios de los traslapes ya se habían reportado durante la actualización del PDS llevada a cabo en 2012, aún persisten en la cartografía oficial.

ZRC de Cabrera

Para la ZRC de Cabrera, la Resolución de Constitución (046 de 2002, INCORA) indica que debería corresponder exactamente con el área del municipio, no

136 Para más información, ver http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/3427-se-inaugura-primer-bosque-de-paz-con-recursos-de-cooperacion-internacional

obstante como puede observarse en el Mapa 12, no hay una coincidencia exacta de los dos polígonos. El área declarada en la citada resolución es de 44.000 ha, la cual difiere de la calculada con el SIG (42.616,88 ha) y de la reportada en el PDS (47.336,05 ha).

Esta ZRC se traslapa con dos figuras de ordenamiento ambiental: el Parque Nacional Natural Sumapaz y el recientemente delimitado Complejo de Páramo de Cruz Verde-Sumapaz, traslapes que se presentan en las veredas altas del municipio como Las Águilas, Hoyerías, La Plata, Canadá, Paquillo y Santa Rita.

Respecto al traslape con el PNN Sumapaz, aunque en el PDS se indica que la ZRC fue establecida estratégicamente en la Zona de Amortiguamiento del parque (ILSA; INCODER, 2012, pág. 26), se observa un traslape de 3.612,7 ha (8,5% del área calculada para la ZRC). Teniendo en cuenta las excepciones para la constitución de ZRC establecidas en el artículo 3 del Decreto 1777 de 1996 y que el PNN fue declarado en 1977 (previo a la ZRC), se considera muy importante revisar y actualizar la cartografía de la ZRC para corregir estas inconsistencias.

El traslape con el Complejo de Páramo de Cruz Verde-Sumapaz se presenta en dos polígonos separados que suman 17.322,7 ha, es decir un 40,6% del área calculada para la ZRC. Teniendo en cuenta que el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 establece que "En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos", se generará un conflicto socioambiental con la población campesina asentada en estas áreas, que en su mayor parte se dedica a actividades agropecuarias.

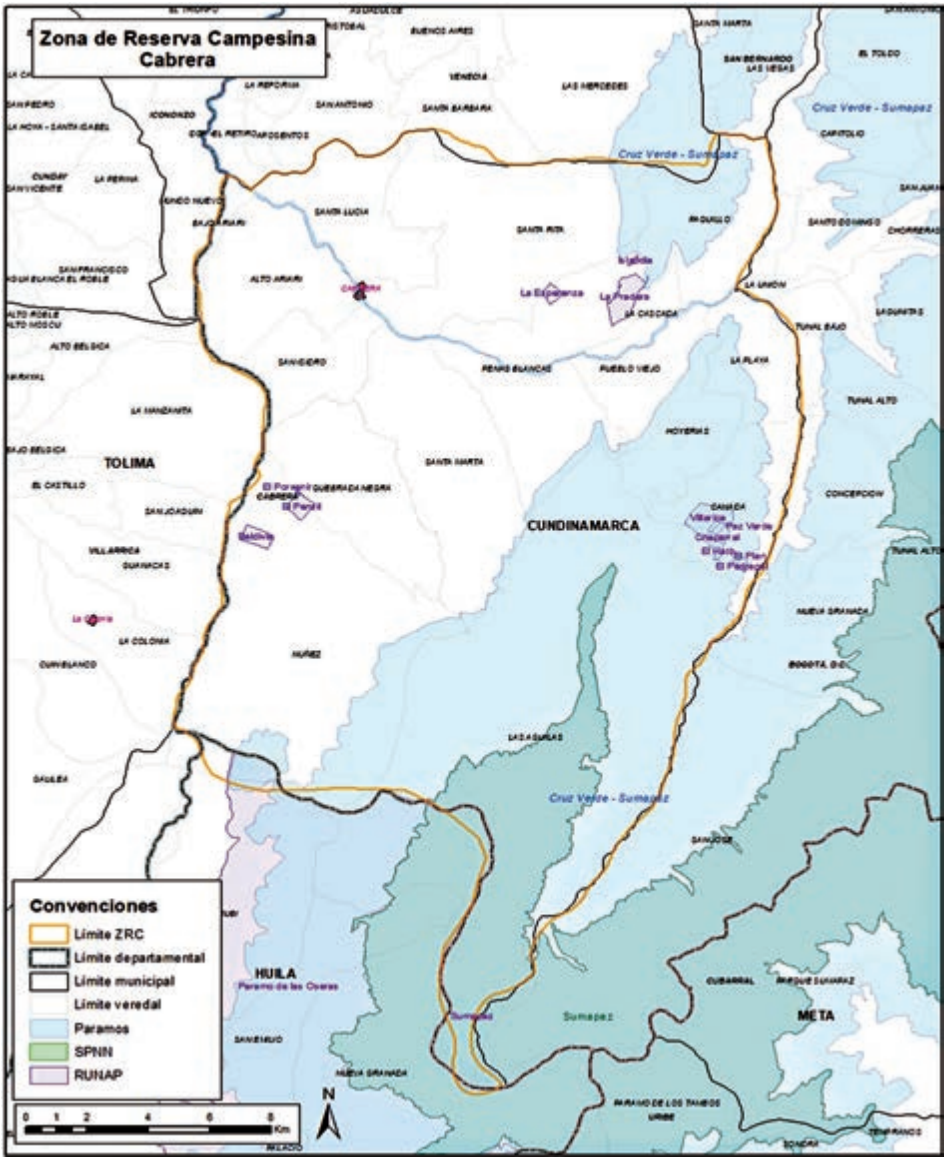
La reciente delimitación de páramos puede generar conflictos socioambientales teniendo en cuenta que, según las DVGT, "la ordenación reglamentada del territorio afecta los derechos de tenencia al restringir legalmente su uso" (FAO; CFS, 2012). Este tipo de conflictos ya es conocido por las comunidades campesinas que habitan áreas del Sistemas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, varias de las cuales fueron declaradas cuando había procesos de colonización en dichas áreas (Parques Nacionales Naturales, 2012). Por esta razón, es necesario gestionar los conflictos mediante la generación de oportunidades para que la población campesina que habita estas áreas de especial interés ambiental pueda participar en los procesos de conservación, manteniendo un nivel de vida digno.

Adicionalmente, en la ZRC de Cabrera se han declarado 15 Reservas Naturales de la Sociedad Civil, nueve de ellas son contiguas y se ubican en la vereda Canadá, dentro del área que ahora es complejo de páramo.

En este caso, las prioridades consisten en la armonización cartográfica con Parques Nacionales Naturales y en la búsqueda de alternativas productivas para los campesinos que habitan las áreas recientemente delimitadas como páramo.

MAPA 12

MAPA DE LA ZRC-CABRERA Y SUS TRASLAPES CON OTRAS FIGURAS DE ORDENAMIENTO Y POLÍGONOS DE INTERÉS.



Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía oficial.

ZRC Valle del río Pato y Valle de Balsillas

La ZRC de El Pato - Balsillas, Mapa 12, se creó mediante resolución 0055 de 1997, donde se establece que tiene un área de 88.401 hectáreas, no obstante, al calcular el área para el polígono oficial que se descargó de la página de la ANT, se encontró que esta es menor y que corresponde a 73.086 ha, lo que ya se había evidenciado en el PDS (AMCOP; INCODER, 2012).

El traslape con el PNN Cordillera de los Picachos (11.428,8 ha = 15,6% de la ZRC), es muy interesante debido a que el parque fue realinderado en 1998 (Resolución 0047 de PNN), llegando a acuerdos con las comunidades para que cedieran parte de las tierras y se comprometieran a conservar el área protegida, evitando la deforestación, las quemas, la agricultura, la ganadería, la caza y la llegada de nuevas familias a estas áreas (Pinzón, 2004). Estos compromisos, además de la sustitución de cultivos de uso ilícito, fueron cumplidos por las comunidades y hoy en día se considera esta como una experiencia exitosa de cierre de la frontera agropecuaria y, por tanto, de cumplimiento de los objetivos de las ZRC.

Al indagar por esta situación en campo, varios actores mencionaron que los ajustes y aclaraciones cartográficas fueron realizadas por PNN y que el límite oriental de la ZRC es el mismo límite del PNN Cordillera de los Picachos (Mesa Interinstitucional liderada por ANT, llevada a cabo en Balsillas, 2017), sin embargo, la cartografía oficial aún permanece desactualizada, Mapa 13.

Uno de los traslapes más críticos se presenta con la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía ya que más de la mitad del área de la ZRC de El Pato-Balsillas está traslapada (40.376,2 ha, es decir 55,2% del área) con esta figura. Mediante el Acuerdo 18 de 1984 del INDERENA, se realizó una sustracción de 45.063 ha, pero ésta no cubrió la totalidad de la ZRC y debido a la normativa actual, no es posible realizar titulación de baldíos a campesinos que se encuentren en ZRF de Ley 2. Así, debido a estos errores cartográficos, se están generando inconsistencias jurídicas que limitan el acceso a la tierra por parte de potenciales beneficiarios del Subsidio Integral de Reforma Agraria que está entregando la ANT en la ZRC: cuando se realiza la georeferenciación de los predios a titular, éstos aparecen dentro de la ZRF y se cae el proceso.

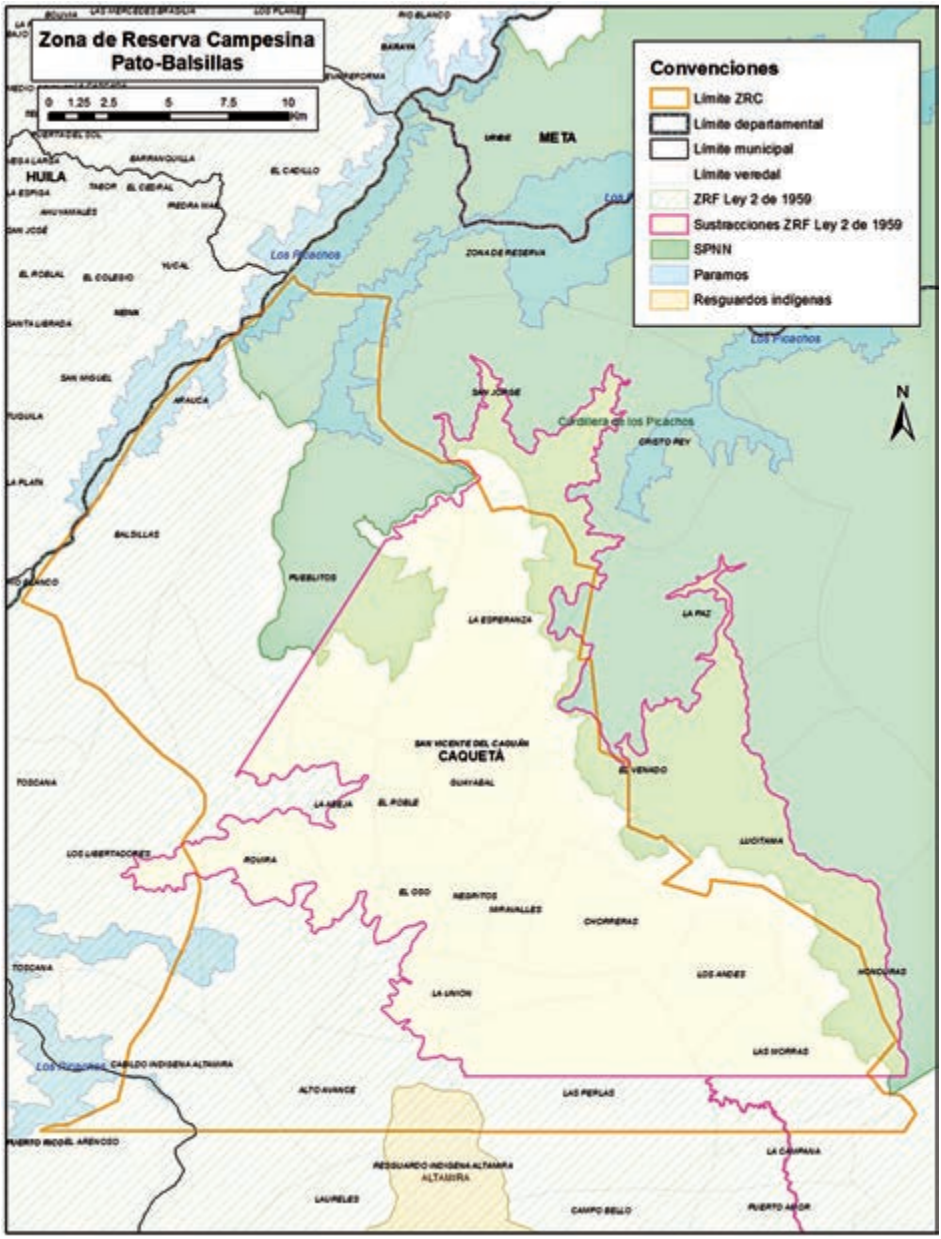
De no corregirse con prontitud esta problemática, se prevé que se perderán oportunidades de proyectos productivos como aquellos vinculados a los Programas de Desarrollo rural con Enfoque Territorial a cargo de la ART, y los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) a cargo de la ADR.

La ZRC de El Pato - Balsillas está traslapada en su límite sur con el Resguardo indígena Altamira (660,7 ha), el cual fue constituido previamente a la ZRC, mediante Resolución 0012 del 24 de mayo de 1996. Según el Decreto 1777 no debería existir este traslape ya que es un territorio indígena declarado previamente.

La ZRC de El Pato-Balsillas incluye áreas en páramos, específicamente el Complejo Los Picachos, con un área traslapada de 2.180,4 ha (3% de las ZRC) hacia los límites norte y occidente de la ZRC. Como ya se ha mencionado, la delimitación de páramos puede llegar a generar conflictos socioambientales que es necesario comenzar a gestionar.

MAPA 13

MAPA DE LA ZRC PATO-BALSILLAS Y SUS TRASLAPES CON OTRAS FIGURAS DE ORDENAMIENTO Y POLÍGONOS DE INTERÉS.



Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía oficial.

Otro traslape que no se aprecia en el mapa es el polígono de la Resolución 810 de 2015 del INCODER, que corresponde a un predio de 277.000 hectáreas. Este polígono ha sido muy polémico ya que, a pesar de considerarse como un predio del antiguo grupo guerrillero de las FARC, en esta región habitan más de 6.000 familias campesinas adscritas a 150 JAC. Además se ha realizado inversión tanto

estatal como de agencias de cooperación internacional, incluyendo al Banco Mundial con el PPZRC (Gil, 2016).

Varias de estas inconsistencias se discutieron durante la Mesa Interinstitucional, liderada por la ANT y realizada en Balsillas el 3 de noviembre de 2017, quedando el compromiso desde las instituciones participantes de realizar la actualización cartográfica lo más pronto posible.

ZRC del Guaviare

La ZRC de Guaviare[137], Mapa 14, tiene varias particularidades ya que el polígono que la delimita no coincide exactamente con la sustracción de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, ocasionando que aún haya traslapes entre estas dos figuras. También se presentan traslapes con seis resguardos indígenas: La Fuga, Barrancón, El refugio, Panure (Venezuela), Guayabero de la María y La Asunción. Algunos de estos resguardos fueron constituidos previamente a la ZRC, pero otros son posteriores a la misma, por lo que es necesaria una revisión y actualización de los datos.

MAPA 14

MAPA DE LA ZRC GUAVIARE Y SUS TRASLAPES CON OTRAS FIGURAS DE ORDENAMIENTO Y POLÍGONOS DE INTERÉS.

Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía oficial.

137 El área reportada en la Resolución de creación de la ZRC del Guaviare es de 463.600 Ha, lo que difiere de la calculada: 474.051 Ha.

Adicionalmente, en esta ZRC se realizó la superposición de la mayor parte del DMI Ariari-Guayabero, el cual hace parte del Área de Manejo Especial de la Macarena (AME Macarena), con lo que la CDA realizó la zonificación de esta área protegida, estableciendo áreas para preservación, restauración y uso sostenible, las cuales se convierten en determinantes del ordenamiento territorial que deben ser respetadas y acogidas por los POT de los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar, acogiendo lo mencionado en la Ley 388 de 1997.

La declaratoria de áreas de preservación al interior de la ZRC de Guaviare, como la Serranía de La Lindosa, ha ocasionado algunos desacuerdos entre los campesinos que habitan estas áreas ya que se ve limitada su actividad agropecuaria (Entrevista actores locales, 2017).

Para la ZRC del Guaviare debería haber coincidencia entre los límites de la sustracción de Zona de reserva forestal de Ley 2 de 1959, el Distrito de Manejo Integrado y el polígono de la zona de reserva campesina, sin embargo, en la práctica se aprecian tres polígonos diferentes, lo que indica una clara desarticulación entre las instituciones a cargo de las distintas figuras, generando traslapes de competencias y funciones.

ZRC de la Perla Amazónica

La ZRC Perla Amazónica[138], Mapa 15, presenta traslapes entre los polígonos de los resguardos indígenas Buenavista y Alto Lorenzo, el primero de ellos constituido antes que la ZRC y el segundo de manera posterior, según Resolución 0018 de 2003.

Adicionalmente, al ser una zona de frontera con Ecuador, el límite sur de la misma presenta inconsistencias con algunos mapas. Por ejemplo, el polígono de sustracción de la Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 no coincide con el límite de la nación ni con el límite de la ZRC. Esta situación también ocurre con los mapas de deforestación del IDEAM, lo que deja algunos vacíos de información.

ZRC del Sur de Bolívar (Morales-Arenal)

La ZRC de Morales Arenal, Mapa 16, es la única que no presenta ningún traslape con otras figuras de ordenamiento territorial. Al igual que en todas las demás ZRC, existen inconsistencia entre las áreas reportadas por la resolución de creación (29.100 ha) y las calculadas mediante el SIG (28.907 Ha)en el marco de la presente evaluación, lo que ya había sido identificado en la actualización del PDS (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 15). Así mismo, en el escenario del taller de cartografía participativa, los actores institucionales y comunitarios locales indicaron que las

138 Área reportada en la Resolución de creación: 22.000 ha, lo que difiere del área calculada: 36.663 Ha.

MAPA 15

MAPA DE LA ZRC PERLA AMAZÓNICA Y SUS TRASLAPES CON OTRAS FIGURAS DE ORDENAMIENTO Y POLÍGONOS DE INTERÉS.

Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía oficial.

veredas propuestas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) no coinciden con las veredas reconocidas por ellos.

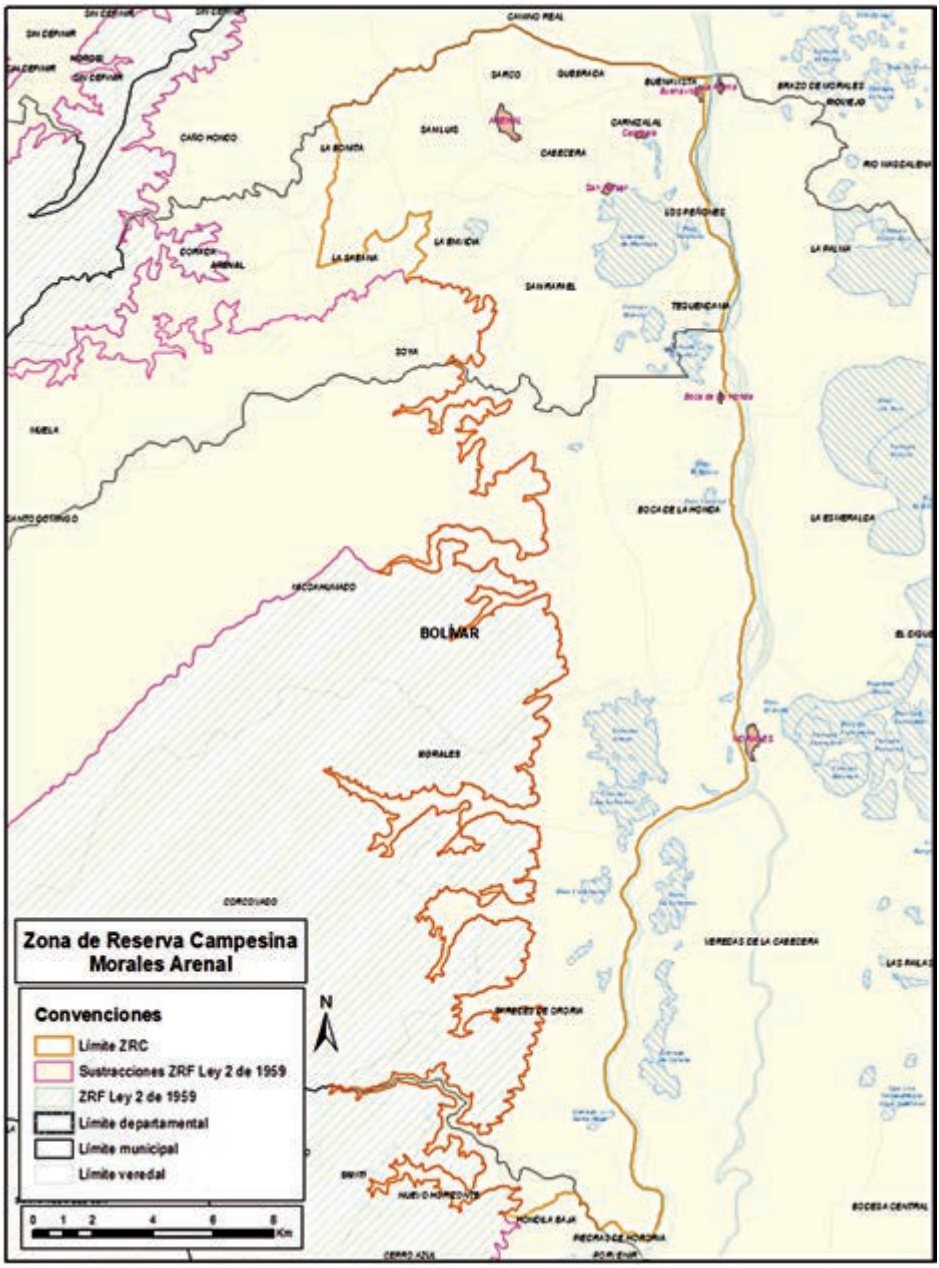
Sobre la actualización cartográfica

A manera de conclusión de este apartado, un paso importante para aprovechar al máximo los programas gubernamentales que apuntan a consolidar el cierre de la frontera agropecuaria, la estabilización de la economía campesina y la limitación de la concentración de la tierra, consiste en lograr la concurrencia de las instituciones encargadas administrar las distintas figuras de ordenamiento territorial que se traslapan con las zonas de reserva campesina para actualizar y armonizar las cartografías (resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, etc.).

Una vez actualizadas, estas cartografías deberán ponerse a disposición del público mediante las respectivas páginas web de las instituciones, o mejor aún, en un único sistema de información que permita la visualización, descarga y manipulación de los datos por parte de los interesados. En este proceso se propone seguir las

MAPA 16

MAPA DE LA ZRC-MORALES ARENAL Y SUS TRASLAPES CON OTRAS FIGURAS DE ORDENAMIENTO Y POLÍGONOS DE INTERÉS.



Fuente: elaboración propia a partir de la cartografía oficial.

DVGT, según las cuales "se deberán elaborar estándares nacionales para que la información pueda ser compartida, teniendo en consideración estándares internacionales" (FAO; CFS, 2012, pág. 10).

Dado que la vereda se constituye en una escala territorial muy importante a nivel local, se sugiere realizar urgentemente la actualización del mapa de veredas el DANE, el cual no fue reivindicado en ninguna de las ZRC constituidas.

De esta forma se da cierre al capítulo de análisis de retos de las ZRC constituidas, que permite entender las principales problemáticas identificadas en el marco de la presente evaluación y acciones necesarias para dar solución y fortalecer así la figura. En ese sentido, el Capítulo 5 presenta una descripción de experiencias significativas identificadas en las ZRC analizadas, con la que se espera evidenciar posibles líneas de solución efectivamente existentes en los territorios.

Las experiencias significativas que se analizan a continuación dan cuenta de esfuerzos e iniciativas de múltiples actores, incluyendo organizaciones sociales, institucionalidad pública estatal, ONG y cooperación internacional.

Foto: © **FAO**/Nelson Cardenas.
Región del Cimitarra.

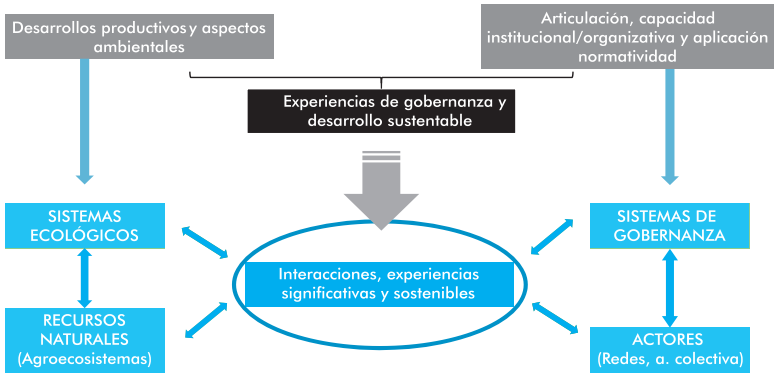
CAPÍTULO 5

EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE GOBERNANZA RESPONSABLE EN LAS SEIS ZRC CONSTITUIDAS

Este capítulo tiene como principal intención dar cuenta de la existencia de alternativas posibles y existentes en los territorios de las seis ZRC constituidas. Éstas son construidas principalmente por las comunidades organizadas, muchas veces en diálogo y con el apoyo de entidades públicas y privadas pertenecientes a la institucionalidad pública del Estado colombiano, a ONG y actores de la cooperación internacional.

Este análisis se relaciona con el marco de Sistemas SocioEcológicos, presentado en el capítulo metodológico, ya que las experiencias significativas resultan de interacciones completas del sistema en los territorios. En otras palabras, las experiencias permiten avanzar hacia una gobernanza responsable ya que contribuyen a relacionar todos los componentes territoriales del Sistema SocioEcológico.

FIGURA 31
ANÁLISIS PRODUCTIVO-AMBIENTAL EN EL ENFOQUE DE SSE.



Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

El análisis de *experiencias significativas* es una forma de reconocer esos esfuerzos y enmarcarlos en la comprensión del funcionamiento de los territorios como Sistemas SocioEcológicos resultado de interacciones complejas en lo institucional, lo organizativo, lo normativo, lo productivo y lo ambiental (ver capítulo de marco metodológico y conceptual). También permite identificar posibles caminos de solución a los diferentes retos analizados en las ZRC, en un llamado a la articulación y al reconocimiento mutuo por parte de los actores que inciden en el buen funcionamiento de la figura.

Por tanto, las experiencias significativas que se describen a continuación son el reflejo de un sistema integral de gobernanza que conecta a todas las ZRC constituidas, a pesar de la prevalencia de una cierta fragmentación de proyectos e iniciativas en cada territorio. En otras palabras, constituyen una propuesta de interacción unificada territorial, fundamentada en la diversidad y en las particularidades de cada ZRC, a partir de la búsqueda de soluciones propias y adaptadas por las comunidades como estrategias de permanencia y protección a sus sistemas de vida.

En esa búsqueda, se conforman propuestas que pueden complementar proyectos y políticas que sean diseñadas de forma participativa entre las instituciones del

Estado colombiano y las organizaciones e instituciones comunitarias en las ZRC. Esto puede lograrse siempre y cuando se promueva un diálogo horizontal, acorde a las recomendaciones de las DVGT: "Cuando opten por aplicar reformas redistributivas, los Estados deberían elaborar políticas y leyes a través de procesos participativos para hacerlas sostenibles" (FAO; CFS, 2012, pág. 26).

Como aporte a este proceso, se analizan cuatro grupos temáticos que, con ejemplos concretos, relacionan experiencias significativas diversas. Estos casos de análisis son emblemáticos en la medida en que permiten estudiar, de manera transversal, principios y aprendizajes comunes a todas las ZRC.

Los grupos temáticos son:

(1) Gobernanza responsable y articulación efectiva de actores;

(2) Los PDS: visiones y propuestas para un enfoque agroecológico y de SSE;

(3) Alternativas económicas propias y solidarias;

(4) Dinamización cultural, identidad y memoria.

Sin embargo, no constituyen una identificación y caracterización exhaustivas de las experiencias territoriales, por las limitaciones propias del convenio que rige la presente evaluación. Es claro que en las ZRC existen muchas más experiencias valiosas que, junto con las analizadas aquí, ameritan desarrollos investigativos más amplios a futuro. Se espera que, con esta evaluación, se puedan motivar mayores investigaciones e intercambios de experiencias que enriquezcan los procesos y contribuyan al fortalecimiento de la figura de ZRC.

5.1 GOBERNANZA RESPONSABLE Y ARTICULACIÓN EFECTIVA DE ACTORES

La *gobernanza,* concepto desarrollado en el capítulo metodológico y conceptual, engloba los elementos más representativos de los aspectos institucionales y organizativos de las ZRC. Este concepto permite analizar la interacción de Sistemas SocioEcológicos en sus aspectos territoriales, organizativos y de acción colectiva e institucionales, en el marco de la comprensión de sus reglas y procesos condicionantes y posibilitadores de una armonización de intereses para la toma de decisiones (FAO; CFS, 2012).

Si bien la falta de articulación entre actores y niveles territoriales es uno de los principales retos pendientes para la implementación adecuada de la Ley 160 de 1994 en cuanto a ZRC, es posible identificar experiencias de articulación entre actores e intereses y su relevancia para el fortalecimiento y consolidación de la figura. La identificación de estas experiencias significativas permite evidenciar la posibilidad real de generar acciones articuladas en beneficio de las ZRC más allá de los intereses particulares de los actores.

La Tabla 22 destaca algunas experiencias significativas que se identificaron en el proceso del presente estudio.

TABLA 22

EJEMPLOS DE EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES EN ZRC.

Experiencia	ZRC	Descripción	Actores implicados
Consulta popular	Cabrera	Iniciativa conjunta de diversas organizaciones que operan en el territorio en oposición a la posibilidad de construcción de hidroeléctrica sobre el río Sumapaz con incidencia directa en la ZRC. A través de la concurrencia en diferentes espacios y mecanismos de participación constitucionales (Art. 103-106) y con una participación del 70 % del censo electoral del municipio y un 97% de aprobación, se establece la no viabilidad de éste tipo de proyectos en la ZRC.	Alcaldía municipal, Concejo municipal, asociaciones y gremios productores, organizaciones sociales y Comité de impulso de la ZRC.
ANZORC	Nacional	Espacio de proyección, articulación, interlocución, coordinación y visibilización de las organizaciones campesinas impulsoras de Zonas de Reserva Campesina.	Organizaciones representativas de los intereses de los campesinos y colonos, institucionalidad pública, expertos académicos, organismos de cooperación y otras organizaciones sociales.
Cooperación internacional	Valle del Río Cimitarra	En diferentes ZRC y aunque con diferencial representatividad, se reconoce el papel activo y determinante de los actores internacionales en el funcionamiento de la figura. Este papel activo y positivo ha estado relacionado principalmente con i) el acompañamiento humanitario en escenarios de confrontación armada y con ii) la financiación de propuestas productivas y de fortalecimiento comunitario a partir de lógicas y valoraciones propias.	Organismos de cooperación o Internacional O Acción Humanitaria Como: Unión Europea (Laboratorio De Paz), Pnud, Manos Unidas, Heks, Caixa, Emprender Paz, Embajada De Nueva Zelandia, Adecid, A Ciencia Cierta, Archer Daniels Midland Company, Eper Gef, Iniciativa Global De Apoyo a los Ticca, Fondo Acción, Fos, Accd, Asociación Catalana Por La Paz, Misereor, Christian Aid, Forumsyd, Agencia Catalana De Cooperación Al Desarrollo, PBI, CRIC, Fundación Pantera, Fundación Sierra, WCS, Proyecto Primates,, FAO, y OIM. Y organizaciones sociales como ACVC, Comités ambientales y JAC.
	Perla Amazónica		Organismos de cooperación internacional o acción humanitaria como: Acción contra el Hambre, Acnur, Christian Aid, Forumsyd, FAO, CRIC y Mapp OEA. Y organizaciones sociales como Adispa y JAC.
	Pato Balsillas		Organismos de cooperación internacional o acción humanitaria como: Consejo Noruego y PNUD. Y organizaciones sociales como Amcop y JAC.

Experiencia	ZRC	Descripción	Actores implicados
Mesas interinstitucionales y Enlaces ANT	6 ZRC Constituidas	Desde el año 2016 la ANT ha iniciado un proceso de articulación institucional a nivel local, regional y nacional a través de la realización de diversas mesas interinstitucionales con el fin de lograr la articulación y/o priorización de los PDS de las ZRC. (ver anexo)	Instituciones públicas nacionales como ANT, ADR, ART. Instituciones públicas departamentales y locales como alcaldías y gobernaciones. Y organizaciones sociales como Organizaciones representativas de los intereses de los campesinos y los colonos y JAC.
Red de Vigías Rurales	Guaviare	Implementación de la Red De Vigías Rurales como parte de los desarrollos de la estrategia de corresponsabilidad social en la lucha contra incendios forestales y reducción de la deforestación. Prueba piloto para la implementación de un mecanismo de organización comunitaria, que promoviera un manejo preventivo y de detección temprana de incendios forestales, y a su vez permitiera tener mecanismos de monitoreo y control de la deforestación, fortaleciendo con ello la gobernanza forestal.	Organismos de cooperación internacional como WWF. Iniciativas gubernamentales del nivel nacional como Visión Amazonía y Patrimonio Natural. Organizaciones sociales y comunitarias como JAC y ASCATRAGUA.
Distrito de Riego	Arenal-Morales	Construcción de un mini-distrito de riego, en la Vereda La Arcadia Municipio de Morales Sur de Bolívar el cual beneficia directamente la producción campesina de la zona y con ello la sostenibilidad de la ZRC.	Iniciativas gubernamentales nacionales como Agro Ingreso Seguro AIS. Actores institucionales locales como la Gobernación de Bolívar y la Alcaldía Municipal de Morales. Organismos internacionales como la Unión Europea. Organizaciones sociales regionales y locales como el PDPMM, ASORESERVA y ASOHONDA.

Fuente: elaboración propia a partir de información primaria y secundaria. FAO, 2017.

Estas experiencias de articulación entre actores implican a organizaciones sociales, organismos internacionales e institucionalidad pública nacional y local. Esto aspecto se confirma en las encuestas a organizaciones sociales e institucionalidad pública local (ver Gráficos 24, 61, 70 y 77) y en los mapas de actores (Gráfico 31) en los que se identifica una menor representatividad del sector privado, la academia o los gremios en el buen funcionamiento de las ZRC.

Seguidamente profundizaremos en algunas de las experiencias significativas mencionadas, por ser representativas de los elementos que consideramos más importantes en términos de interacciones entre partes interesadas y posibilidades para la consolidación de un sistema de gobernanza responsable para las ZRC.

5.2 NODOS PARA LA INTERLOCUCIÓN: ACTORES EXTERNOS AL CONTEXTO LOCAL

Los actores externos a las ZRC se han constituido en nodos de interacción fundamentales para la reconstrucción de relaciones entre los actores sociales y, por tanto, para el adecuado funcionamiento de la figura, como se describió en el apartado de retos institucionales (Gráfico 31).

Tanto los organismos internacionales, de cooperación o de ayuda humanitaria, como la reciente presencia de la nueva institucionalidad pública agraria, resultado de los Acuerdos de La Habana (ANT, ADR, ART), han posibilitado la visibilización y sostenibilidad de la figura de ZRC en los territorios. Esto se explica por su contribución a la generación de condiciones de posibilidad para las interacciones entre actores históricamente aislados, como las administraciones municipales y las gobernaciones departamentales, con las organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos. La financiación de proyectos que requieren una ejecución articulada y la generación de espacios para la priorización de la inversión sobre el territorio, como las Mesas Interinstitucionales lideradas por la ANT, han sido determinantes en este proceso.

A continuación, se detalla el rol de cada uno de estos actores y sus acciones.

5.2.1 LAS MESAS INTERINSTITUCIONALES LIDERADAS POR LA ANT

Como parte del proceso de implementación de los PDS actualizados, la ANT dio continuidad y potenció los espacios interinstitucionales de discusión, análisis y fortalecimiento de las ZRC que nacieron con el INCODER hacia el año 2011. Desde el año 2016, la ANT retomó esta idea, transformándola en un proceso de articulación interinstitucional a nivel local, regional y nacional con un énfasis en la implementación de los PDS y en los distintos componentes territoriales de los Acuerdos de Paz (según información proporcionada por la ANT a la FAO en diciembre 2017, radicado N°. 20174301018751).

Estas mesas han significado un acercamiento del Estado y su institucionalidad hacia los territorios, incluyendo a las entidades públicas locales pero también a

las organizaciones sociales y campesinas que adelantan diversas iniciativas en las ZRC. Con ello, la ANT ha facilitado la articulación multisectorial y multiactor, en un ejercicio que aporta a la transformación de las relaciones históricas y la presencia diferencial del Estado colombiano en estos territorios. Por esta razón, se consideran las mesas interinstitucionales como una experiencia significativa que debe ser potenciada y replicada.

De acuerdo con la información suministrada por la ANT a la FAO (diciembre de 2017), las mesas han permitido encontrar líneas de solución a diversas necesidades, que a su vez se relacionan con los retos expuestos en esta evaluación, tales como:

- Motivar la articulación de los PDS con los Planes de Desarrollo municipales mediante la estructuración de proyectos productivos en coordinación con la ADR y con las Alcaldías y Gobernaciones. Este camino podría facilitar la conexión lógica de los diversos proyectos fragmentados en una visión coherente de desarrollo endógeno guiada por los PDS a mediano y largo plazo y en diálogo constructivo con los planes de desarrollo en los distintos periodos administrativos. Los espacios de diálogo que generan las mesas interinstitucionales pueden facilitar la construcción participativa y plural de política pública integral para la consolidación de las ZRC y la articulación interinstitucional. Así, se contribuye a la aplicación de las DVGT en Colombia según las cuáles "los Estados deberían asegurar la coordinación entre los organismos de ejecución, así como con los gobiernos locales y los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia" (FAO; CFS, 2012, pág. 8).
- Así mismo, las mesas han buscado la articulación de los PDS con la formulación de los PDET, en coordinación con la ADR. Los PDS han sido reconocidos como insumos importantes, con lo que se avanza en su reconocimiento como instrumento para la gestión y el desarrollo territorial.
- Dicha articulación también está enmarcada, según la ANT (información facilitada por la ANT a la FAO, diciembre 2017), en la búsqueda de mecanismos de financiación y cofinanciación de los proyectos con las instituciones municipales y regionales. Este esfuerzo es clave en la medida en que da los primeros pasos para la identificación de fuentes ciertas de financiación para los PDS.
- Identificar necesidades de ajustes cartográficos en zonas colindantes con áreas protegidas, abriendo una ventana de solución a los problemas de traslapes señalados en el apartado de conflictos socioambientales. Al respecto, es importante considerar la recomendación de las DVGT en cuanto a la utilización de enfoques basados en prácticas locales, que en este caso podría reflejarse en la cartografía participativa, incluyendo "proceso" de elaboración de cartografía (…) que permitan incrementar la transparencia" (FAO; CFS, 2012, pág. 12).

A la fecha, la organización de estos espacios por parte de la ANT ha tenido un éxito importante, que se refleja en las 12 mesas realizadas, la identificación de propuestas concretas y oportunidades de articulación, y la amplia participación en las mismas, como se puede ver en el anexo.

Así, las mesas han podido avanzar en los objetivos que se plantearon inicialmente[139], y establecer una hoja de ruta que se refleja en metodologías de trabajo, redes de actores y contactos, agendas, actas e historial de discusiones y acuerdos. Con ello, las mesas interinstitucionales constituyen una experiencia replicable, independientemente del contexto histórico y político, que fortalece los procesos territoriales y la implementación de la figura de ZRC. En otras palabras, las mesas interinstitucionales sobre ZRC son espacios que contribuyen a una gobernanza responsable en Colombia por medio de la figura, facilitando la aplicación de las DVGT:

> Cuando opten por aplicar reformas redistributivas, los Estados deberían elaborar políticas y leyes a través de procesos participativos para hacerlas sostenibles (…) los Estados deberían aplicar las reformas redistributivas de acuerdo con enfoques y procedimientos transparentes, participativos y responsables… (FAO; CFS, 2012).

El aporte de las mesas interinstitucionales a la construcción de confianza y el diseño participativo de las políticas y planes relacionados con las ZRC se evidenció en las entrevistas realizadas en los territorios. En particular, en las ZRC de Cabrera, Perla Amazónica y Valle del Río Cimitarra se mencionaron las mesas como espacios válidos y positivos que marcan un hito en el mejoramiento de las relaciones entre actores, en la visibilización de las ZRC, y en la construcción participativa.

> El viernes en la mesa interinstitucional estuvieron todas las instituciones, incluido Ejército. Ahí se ve que sí tiene bondades la ZRC, pueden integrar a toda la institucionalidad. (Entrevista al Centro Provincial, Puerto Asís, 2017).

> De ese proceso de diálogo interinstitucional y con comunidades empiezan a salir cosas muy puntuales. Hay varios elementos, aún no explícitos pero que se pueden madurar: economías locales, proyectos productivos con cadena de valor (…) Hay buena intención de seguir trabajando y apoyando estos procesos. Se deben generar los espacios y ellos como población deben abrir esos espacios. El día de la mesa interinstitucional sustentaron su PDS, yo antes no lo conocía. (Entrevista a Secretaría de Agricultura y Ambiente, Mocoa, 2017).

> Antes de estas mesas no contábamos con un espacio de encuentro y articulación con las otras alcaldías municipales o los demás departamentos. Ahora hemos logrado conversar sobre asuntos compartidos que pueden ayudar a mejorar lo que hacemos o podemos hacer por las ZRC. (Entrevista Umata, Cantagallo, 2017).

En ese sentido, un logro clave de las mesas lideradas por la ANT ha sido el reconocimiento a las ZRC como herramientas de convergencia de planes para el desarrollo rural, y el enfoque participativo que ha permitido favorecer el acercamiento entre actores históricamente distantes como son las organizaciones sociales, la institucionalidad pública, las Fuerzas Armadas de Colombia y el sector privado.

139 (1) Socializar los diversos tipos de intervenciones a cargo de cada entidad de acuerdo con su oferta institucional, con énfasis en lo relacionado con las ZRC, (2) acordar estrategias de articulación de los PDS y la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, y (3) hacer propuestas para el diseño de una estrategia que permita el desarrollo integral de las ZRC (comunicación de la ANT a la FAO, diciembre 2017).

> La ANT ha facilitado un acercamiento con ADISPA, pero en reunión no estuvieron los presidentes de las JAC. Gracias a la reunión interinstitucional del viernes pasado podrá construirse una agenda de trabajo y objetivos comunes. (Entrevista a empresa privada del sector de hidrocarburos, Puerto Asís, 2017).

Con ello, la iniciativa y el liderazgo de la ANT, junto con la participación amplia y transparente en estos espacios, pueden contribuir a la armonización de los distintos intereses en los territorios (FAO; CFS, 2012). Sin embargo, el reto principal al que se enfrentan las mesas interinstitucionales es la materialización y el cumplimiento de los compromisos y las expectativas generadas, como lo mencionan varios actores entrevistados, con lo que se afirmaría la confianza mutua y se institucionalizaría un espacio clave de gobernanza territorial en las ZRC.

> "…la 2da mesa interinstitucional tuvo presencia de líderes de ADISPA y presidentes de JAC. Muestra otro tipo de relación y un diálogo más formal. Se espera inversión pública en la zona el próximo año. Históricamente no ha existido un espacio así. (Entrevista a organismo de cooperación internacional, Puerto Asís, 2017).

5.2.2 LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA (ANZORC)

En términos de articulación efectiva de actores, la ANZORC ha logrado constituirse como un nodo central de las interacciones en torno a las ZRC en el nivel nacional e internacional, logrando visibilizar a la figura misma y gestionar recursos para la materialización de lo planteado en sus PDS. Su capacidad de generar y dinamizar discusiones y toma de decisiones ha sido de gran importancia para promover condiciones de vida digna y el fortalecimiento de la democracia desde los territorios.

En un contexto social y político marcado por el conflicto armado, y ante la necesidad de mantener el dinamismo resultado del PPZRC y hacer frente con ello a la falta de acción integral del Estado en los territorios, ANZORC responde a la necesidad de consolidar un instrumento asociativo de las organizaciones representativas de los intereses de campesinos y colonos que lidere los asuntos estratégicos de interés para los grupos comunitarios comprometidos con el impulso a las ZRC (ver documentos complementarios en anexo).

ANZORC se ha posicionado como articuladora de los procesos y promotora de las discusiones sobre los asuntos agrarios en el país, tales como la defensa de los territorios, el derecho a la tierra, la reforma agraria, la soberanía alimentaria, la protección de los recursos naturales, los Derechos Humanos, entre otros, y en general el desarrollo integral de sus comunidades (Cruz Galvis y González Socha, 2016).

Actualmente ANZORC actúa como plataforma de 63 organizaciones rurales promotoras de la constitución de las ZRC y defensoras de la figura. Trabaja articulando acciones en 57 iniciativas en marcha, incluyendo a las ZRC constituidas y a las nuevas propuestas (Entrevista semiestructurada ANZORC, 2017). Su

estructura se basa en una Asamblea Nacional de delegados de las organizaciones campesinas, que sesiona periódicamente para la toma de decisiones (ver documentos complementarios). Sus acciones organizadas en equipos técnicos de apoyo, equipos administrativos, dinamización y coordinación nacional, entre otros, se apoyan en 7 nodos regionales en articulación con acciones locales[140].

El rol de articulador ha permitido avanzar en la cohesión de los procesos organizativos en ZRC y facilitar relacionamientos estratégicos con actores estatales, organismos internacionales, actores académicos, entre otros[141].

Un espacio fundamental para la articulación interna de las organizaciones de las ZRC han sido los Encuentros Nacionales de ZRC organizados desde 2011 (ver anexo). Éstos han facilitado la construcción de redes de interacción con expertos académicos, con otras organizaciones sociales y con entidades del estado como la ANT posicionándose así como un espacio de diálogo importante.

Adicionalmente, ANZORC ha logrado gestionar acuerdos de cooperación con organismos internacionales, en particular para fortalecer la implementación de los PDS, resolver conflictos socioambientales y desarrollar mecanismos de protección humanitaria para sus comunidades. Por ejemplo, en los últimos tres años han llevado a cabo trece proyectos con agencias internacionales tales como las Naciones Unidas (PNUD y FAO), ONG y Fondos de Cooperación Belgas y Noruegos, y entidades gubernamentales nacionales e internacionales (entrevista ANZORC, 2018). También ha generado alianzas con actores estatales, académicos, ONG de Derechos Humanos, ONG internacionales y organizaciones sociales y campesinas en las ZRC (ver anexo y documentos complementarios).

Por estas características y acciones ANZORC se ha posicionado como una experiencia significativa a manera de nodo articulador para las ZRC. Su reconocimiento y fortalecimiento puede contribuir a consolidar un sistema de gobernanza responsable territorial y ambiental.

5.2.3 LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DE ACOMPAÑAMIENTO HUMANITARIO

En articulación con lo anterior, las experiencias que implican la acción de organismos internacionales han aportado a la consolidación de las ZRC y de los procesos comunitarios que las constituyen, tanto a través de la generación de mecanismos y entornos protectores como por medio de la financiación de sus propuestas y proyectos. Con ello han aportado al fortalecimiento de las capacidades políticas y técnicas locales. Los casos del Valle del Río Cimitarra, Pato-Balsillas y Perla Amazónica se referencian como representativos en este aspecto.

140 Los nodos son: Caribe, Centro, Noroccidente, Nororiental, Oriente, Sur y sur occidente. Al respecto ANZORC, con el apoyo del Centro de Estudios para la Paz (CESPAZ), ha desarrollado una cartografía de cada uno de estos nodos, y adicionalmente ha hecho el mapeo de los ZRC que se cruzan con los proyectos PDET y PNIS (Entrevista, 2018).

141 En el marco de estas acciones ejerce presencia y dinamiza procesos en 21 departamentos y 170 municipios del país (entrevista, 2018).

Para el caso de la ZRC del Valle del Río Cimitarra la construcción de redes externas, o con otros niveles territoriales, ha sido fundamental para la búsqueda de solución a las múltiples dificultades, tales como el proceso de criminalización y estigmatización que devino en dilaciones al proceso de constitución en la década del 2000. En este contexto, el primer tipo de presencia de agentes internacionales estuvo relacionada con "comisiones de verificación, refugios humanitarios, campamentos de ayuda humanitaria. Con estos acontecimientos empiezan a llegar los amigos de la ACVC (académicos, organizaciones, personalidades) todos en la misma vía" (Sotelo, 2013, pág. 169).

En alianza con algunos actores regionales, como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, la ACVC ha logrado convocar a organismos internacionales de Derechos Humanos, así como representantes de la Unión Europea, actores académicos nacionales e internacionales, y especialistas que han significado un apoyo permanente para la ZRC (Sotelo, 2013, pág. 97). En este marco, la organización logró ejecutar 17 grandes proyectos de cooperación internacional en el periodo 1999-2017, relacionados con los ejes estratégicos de su PDS: Desarrollo Rural y Proyectos Productivos; Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial; Derechos Humanos y Derecho Internacional; Mujer Rural y Genero; Participación y Organización (ACVC, 2017).

Lo anterior evidencia el potencial y la necesidad de construir redes de interacciones similares en las demás ZRC, como forma de mecanismo de protección, de financiación de los PDS y de consolidación de canales de comunicación externos que fortalezcan la figura.

Esto último, debido a que los actores externos de cooperación cuentan con la legitimidad ante los actores de la institucionalidad pública y del sector privado, local y nacional, lo que les permite posicionar los temas relacionados con las ZRC en la agenda pública. Con ello, pueden facilitar la disposición de recursos que apunten a los objetivos de las ZRC. Así mismo, el carácter neutral de la mayoría de estos actores les permite ser potenciales mediadores en los conflictos de intereses territoriales.

Por otro lado, mediante la financiación de las propuestas y proyectos comunitarios de la ZRC en general se ha dinamizado la implementación de los PDS y ha aumentado la confianza entre los actores. Así, se han abierto espacios de diálogo sobre los procesos que se han configurado en los territorios, enriqueciendo la perspectiva diferencial e incluyente de las ZRC.

Específicamente, en las ZRC del Pato-Balsillas y de la Perla Amazónica se han desarrollado proyectos financiados por cooperación internacional que han motivado la discusión sobre los enfoques y la priorización de beneficiarios. Esto ha permitido la inclusión de jóvenes y mujeres, por ejemplo en los siguientes casos:

- Capitalización del Fondo Social y ampliación de su objeto y beneficiarios en Pato-Balsillas. Se ha incluido un enfoque de *economía del cuidado*[142] como parte de los proyectos que pueden ser financiados con estos recursos comunitarios. Así mismo, se consideran criterios diferenciales que permiten a población en condición especial de vulnerabilidad acceder a sus recursos (entrevista organización social local, 2017).
- Fortalecimiento de trapiches comunitarios y molinos de arroz, desarrollando procesos de producción específicos con mujeres integrantes de la ZRC. Este se describe más adelante.
- Proceso de revisión de Manuales de Convivencia Comunitarios, con el fin de ajustarlos al marco legal nacional e internacional vigente, en especial la declaración de los DDHH.

Así, las ZRC han logrado desarrollar una experiencia de cooperación donde las partes involucradas construyen una relación recíproca: "Un rol importante han jugado para esto las organizaciones internacionales, para mostrar qué podemos hacer y que lo malo que dicen de nosotros no es verdad." (Entrevista organización social local, 2017).

Esto se ha visto favorecido por la percepción que tienen los actores sociales locales sobre los organismos de cooperación internacional. Según los talleres realizados, éstos se perciben como favorables a la figura de ZRC y con alto nivel de incidencia para su funcionamiento (ver Gráfico 31). Esto puede contribuir al fortalecimiento de la figura mediante la incidencia de estos actores para promover un rol más dinámico de la institucionalidad pública nacional y para la generación de estrategias de articulación y de intercambio de experiencias respecto a las ZRC.

5.3 ARTICULACIÓN EFECTIVA DE ACTORES Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LAS ZRC

Al interior de las ZRC existen experiencias de articulación efectiva entre los actores, tanto los que son representativos de los diferentes sectores como el productivo, político, social e institucional, como los que tienen diferencias ideológicas o políticas explícitas.

En líneas siguientes se describe la consulta popular de Cabrera como proceso de movilización y de trabajo articulado entre organizaciones sociales, instituciones públicas y el sector privado. Éste se desarrolló en oposición a un proyecto hidroeléctrico sobre el río Sumapaz.

142 La *economía del cuidado* comprende la producción, distribución, intercambio y consumo de los servicios de cuidado (DANE, 2012), los cuales en general han estado a cargo de las mujeres. Entre estas pueden incluirse las huertas, producción de animales de corral como aves y cerdos, entre otros.

5.3.1 LA CONSULTA POPULAR DE LA ZRC DE CABRERA

El proceso que llevó a la consulta popular inició aproximadamente en el año 2013 y culminó en el 2017. De acuerdo con los actores sociales locales entrevistados, la experiencia permitió desarrollar "un sentido de organización y unidad comunitaria", generar un "empoderamiento en las juventudes y de la comunidad en general", y promover el reconocimiento de la figura de ZRC.

Igualmente, la institucionalidad pública local percibe como principal logro de la ZRC la articulación y resultado de esta consulta, que "unió al pueblo, incluso a concejales [de partidos opuestos]. Se debería institucionalizar el carácter histórico que fue la consulta popular" (Entrevista Institucionalidad pública local, 2017).

La iniciativa reunió a diversos actores territoriales, incluyendo a las organizaciones sociales, las asociaciones productivas y la institucionalidad pública. Inició con la oposición de los habitantes que se sentían afectados por la construcción de una hidroeléctrica sobre la cuenca del río Sumapaz. Así, construyeron espacios de socialización, formación y deliberación sobre las implicaciones del proyecto, identificando riesgos para la producción agropecuaria campesina e impactos ecológicos sobre las fuentes hídricas (caracterización de experiencias significativas, equipos locales, 2017). Para ello, en una muestra de su capacidad de gestión, las organizaciones campesinas se articularon con instituciones académicas para promover la investigación, aportando argumentos técnicos y científicos como insumo para la toma de decisiones (entrevistas a actores locales, 2017)[143].

Adicionalmente, el proceso se articuló con otras movilizaciones relacionadas con proyectos hidroeléctricos, generando un proceso de intercambio y aprendizaje mutuo:

> Llegó eso de la hidroeléctrica y nos pusimos a averiguar, fuimos a Chaparral a ver y conocer de lo del río Amoya, fuimos a ver qué había sucedido con la de Chivor, con la de Chingaza, el Quimbo, Porce, y así nos fuimos documentando. (Entrevista organización social local, 2017).

La dinamización y apertura del proceso motivó una mayor participación local, incluyendo a la institucionalidad pública que expresó su voluntad de apoyar la toma participativa de decisiones. Como parte de las deliberaciones, la figura de ZRC fue recalcada como elemento estratégico de la gobernanza de Cabrera, lo que generó mayor apropiación (entrevista organización local, 2017).

La divulgación del proceso mediante espacios de intercambio de experiencias, como el "Foro en defensa del agua, la vida y la pervivencia en el territorio" realizado a inicios del año 2012 en Cabrera con una participación de 600 personas, entre las cuales diversas organizaciones sociales[144] (Notiagen, 2012).

143 Es el caso, por ejemplo, de las universidades Externado, Nacional, Distrital, Andes y Minuto de Dios (Silva, 2015) (Silva, 2015).

144 Asociación Comunal de Juntas – Cabrera, Asociación Comunal de Juntas – Sumapaz, Corporación para el

Como resultado, se logró una mayor articulación y la construcción de propuestas para la acción colectiva en oposición a los proyectos hidroeléctricos en la región Sumapaz[145].

Como estrategia para una mayor divulgación de la información resultado de las investigaciones académicas, las organizaciones sociales aprovecharon los espacios de socialización promovidos por las empresas privadas involucradas en el proyecto. De esta forma se amplió divulgación, aunque se generó una fractura en la posibilidad de diálogo entre las posiciones enfrentadas (Entrevista actor local, 2017).

Como resultado de los diversos espacios de deliberación, se estructuró una estrategia de sensibilización a las entidades públicas de distintos niveles territoriales, así como la utilización de mecanismos de participación dispuestos en la Constitución Política, tales como el Cabildo Abierto y la Consulta Popular:

En febrero del año 2016 se convocó al Cabildo Abierto, a través del Concejo Municipal de Cabrera, con el propósito de manifestar la oposición de la comunidad desde diferentes sectores sociales (Colectivo Agrario Abya Yala, 2016). En éste se afirmó que:

> No estamos en contra del desarrollo sino a favor de la vida; Rechazamos la política minero energética del Gobierno Nacional; Exigimos la generación de energías alternativas; Exigimos políticas orientadas al fomento de la soberanía agro-alimentaria y el Buen Vivir. (Colectivo Agrario Abya Yala, 2016).

La solicitud de realización de una consulta popular fue presentada por el Alcalde Municipal de Cabrera ante el Concejo Municipal a mediados del 2016. Así, se consolidó esta "estrategia política y comunicativa de comunidades y autoridades locales, para ejercer autonomía sobre su territorio y decidir sobre su vocación" (IDEA, 2017).

Por lo tanto, el rol de la institucionalidad pública fue determinante, en este caso el de la Alcaldía y el Concejo Municipal de Cabrera. Si bien se presentaron tensiones propias de las dinámicas políticas del municipio, prevaleció el diálogo y la acción colectiva.

Como parte de los argumentos técnicos de la consulta, se destacan los siguientes (entrevista a organización social local, 2017):

- El proyecto hidroeléctrico implicaría la intervención de una ZRC, por lo cual la comunidad debía ser consultada, así como el PDS debía servir de guía para definir actividades no permitidas en la zona;
- El territorio cuenta con corredores biológicos clave en la conservación de especies endémicas como el tigrillo, el oso de anteojos, las nutrias y la rana de cristal (talleres locales, 2017);

Desarrollo Humano Sostenible Rural El Roble, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria, Jóvenes en Defensa del Río Sumapaz, Marcha Patriótica por la Segunda Independencia, Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca, Seccional Cabrera, Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz.

145 Así, la dinámica colectiva permitió construir una agenda local que desembocó en mayores espacios de deliberación, movilización y socialización, con el apoyo de redes como ANZORC, Ríos Vivos, Congreso de los Pueblos, Marcha Patriótica, e ILSA (Ávila y González, 2017, pág. 13).

- La zona de intervención directa del proyecto cuenta con una riqueza hídrica con más de 36 aljibes. Este dato contrastaba con los 3 planteados en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto;
- De acuerdo con investigaciones realizadas por la Universidad Externado, la zona de intervención y su área de influencia cuenta con vestigios arqueológicos, como petroglifos, pictogramas, caminos y un cementerio indígena;
- Las formas de vida de las comunidades campesinas que habitan ahí se sustentan en modelos agroecológicos y economías locales susceptibles ante el desarrollo de proyectos de gran escala.

Aunque la presión colectiva causó el retiro del proyecto hidroeléctrico, la comunidad continuó con el proceso de Consulta Previa para consolidar la unidad territorial en torno a ese objetivo común, enmarcado en la búsqueda de consciencia sobre la sostenibilidad ambiental y la gobernanza local de la ZRC (entrevista a líder social local, 2017). Así, se incluyó en la pregunta de la consulta una mención expresa a la ZRC de Cabrera:

> ¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cabrera, Cundinamarca, como Zona de Reserva Campesina, se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo, el agua o la vocación agropecuaria del municipio?

En total votaron 1.506 cabrerunos, con 1.465 votos por el "no" y 23 por el "sí", 5 votos nulos y 13 no marcados. Es decir que un 97,3% de los votantes se manifestó en contra del desarrollo de actividades mineras e hidroeléctricas en la ZRC.

La confluencia a la consulta y la victoria del "no" son reconocidas, por parte las organizaciones sociales y la institucionalidad pública entrevistadas, como un logro histórico para la ZRC, teniendo en cuenta la dificultad de transporte, de divulgación y los conflictos políticos internos, Figura 32.

FIGURA 32

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA CONSULTA POPULAR DE LA ZRC DE CABRERA.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas organizaciones sociales FAO, 2017.

Esta articulación fue posible gracias a dos aspectos principales: (1) la identificación de un eje articulador de los múltiples intereses locales, en este caso el río Sumapaz y (2) la generación de espacios de encuentro abiertos, donde a partir de la socialización, formación y deliberación, se logró construir un sentido compartido sobre el territorio (entrevistas a actores locales, 2017).

Este proceso colectivo es un ejemplo exitoso de resolución de un conflicto socioambiental, liderado por las comunidades campesinas y la institucionalidad pública local, en el legítimo uso de las herramientas de carácter democrático proporcionadas por la Constitución Política de 1991 (Entrevista actor local, 2017). Así, esta experiencia significativa refleja la importancia de los mecanismos de participación para la articulación de los actores locales y la reactivación de vías democráticas vinculantes para las comunidades campesinas.

La experiencia de la Consulta Popular de la ZRC de Cabrera demuestra que en Colombia existen mecanismos legales, como los PDS y la Consulta Popular, que permiten aplicar las DVGT:

> (...)acoger favorablemente y facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya entre otras cosas la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial, en función de los papeles de los actores estatales y no estatales y en consonancia con las legislaciones nacionales. (FAO; CFS, 2012, pág. 7).

Así se refleja el rol de las organizaciones representativas de las ZRC en la articulación de las acciones colectivas con los objetivos de los PDS. En este caso, la oposición al proyecto hidroeléctrico se basó en la evidencia del riesgo de impactos negativos en lo social y ambiental, por lo que "no era lo que teníamos proyectado en el PDS de la zona, iba en contravía de todo lo que ahí está propuesta" (según la lideresa Paola Bolaños, en (IDEA, 2017)).

Si bien se reconocen los límites del mecanismo de Consulta Popular para abordar la diversidad de conflictos socio-ambientales en las ZRC, teniendo en cuenta por ejemplo la existencia de licencias ambientales y títulos mineros, es una herramienta válida que permite la reflexión conjunta, la visibilización de la figura y la participación territorial.

En ese sentido, contribuye a que, en apoyo a "aquellos que tienen derechos legítimos de tenencia que podrían verse afectados por las decisiones", se tengan en cuenta los "desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes" y se garanticen "una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada" en la toma de decisiones (DVGT) (FAO; CFS, 2012).

Además de los nodos para la interlocución analizado en el apartado anterior, y la articulación de actores promovida por la Consulta Popular, existen múltiples experiencias significativas que no se detallan en este estudio pero que son igualmente valiosas, tales como: los Vigías Rurales en Guaviare, el Distrito de Riesgo en el Sur de Bolívar y los esfuerzos de reconstrucción de memoria histórica de la

ZRC en Cantagallo y Yondó liderados por la ACVC y la Universidad Industrial de Santander. Todas evidencian las condiciones de posibilidad en las ZRC para el trabajo articulado, la consolidación del Estado desde y en lo local.

Estas experiencias, caracterizadas por los equipos locales para esta evaluación, tienen en común:

- El logro de articulación entre actores representativos de diferentes sectores e intereses.
- La necesidad de generación de espacios de encuentro para la construcción de un sentido compartido sobre el territorio.
- La posibilidad y efectividad de articulación entre institucionalidad pública y organizaciones sociales para la materialización de derechos en zonas geográficas alejadas.
- El rol central de los actores internacionales y nacionales en la mediación y dinamización de interacciones locales.
- Los avances situados en la inclusión de enfoques diferenciales al interior de los procesos políticos y productivos de las ZRC.
- Contribuyen a la superación de varios retos mencionados en este informe, tales como: la desarticulación de los actores implicados en la ZRC; la desfinanciación de los PDS; la falta de reconocimiento a las organizaciones sociales y su trabajo; la débil y diferenciada presencia del Estado colombiano y sus instituciones en los territorios.

Finalmente, como será complementado por la siguiente experiencia significativa, contribuyen a construir escenarios de gobernanza responsable motivando la articulación multiescalar de los niveles territoriales teniendo a la acción colectiva como su eje central.

5.4 INSTITUCIONES Y NORMAS COMUNITARIAS COMO MECANISMOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En un contexto de múltiples retos institucionales y organizativos, detallados en el capítulo 5, las organizaciones sociales[146] de las ZRC han adelantado esfuerzos de provisión de bienes y servicios a sus comunidades, aportando a nuevas posibilidades de relacionamiento con el Estado a distintos niveles territoriales. Así, han potenciado "la emergencia de sistemas complementarios a los modelos nacionales" (Moreno, 2015, pág. 33).

Las prácticas cotidianas de los actores sociales locales, en un ejercicio de negociación con el Estado central (Moreno, 2015, pág. 21), configuran institucionalida-

146 Tales como las JAC y las organizaciones representativas de los intereses del campesinado.

des emergentes, producto por ejemplo de interacciones y acuerdos normativos a la manera de sistemas de gobernanza propios dentro de las dinámicas que conforman el Sistema Socio Ecológico de las ZRC. Esas interacciones involucran a todos los actores de territorios históricamente en conflicto:

> Nuestras normas de convivencia surgen debido a la ausencia o pobreza administrativa, donde cada uno de nosotros estaba viviendo y haciendo a su parecer. (Entrevista organización social local, 2017).

> [Existe la necesidad de] concertar unos mínimos de relacionamiento con los actores del conflicto que han hecho presencia en nuestro territorio, sean paramilitares, guerrilla o fuerza pública. (Taller organizaciones sociales, 2017).

Por medio de esas interacciones de las que emergen instituciones y normativas propias como forma de repuesta a los desafíos del conflicto y la debilidad institucional del Estado, las comunidades organizadas encuentran mecanismos de supervivencia, permanencia y garantía a sus formas de vida. Se generan así espacios de resolución de conflictos, comunes a las ZRC constituidas y a territorios aledaños y ZRC "de hecho"[147], tales como las "Asambleas Generales", los "Manuales de Convivencia" y los "Acuerdos Comunitarios". En particular, las ZRC del Pato-Balsillas y del Valle del Río Cimitarra dan muestra de iniciativas que son representativas de este tipo de experiencias[148].

Los "Manuales de Convivencia" o "Acuerdos Comunitarios" son un compendio de normas construidas e implementadas de manera participativa por los habitantes de las ZRC. Se originan históricamente en el proceso de colonización de las zonas de frontera agropecuaria, con un proceso evolutivo que sitúa su consolidación reciente en las décadas de los 90 y del 2000.

Estos mecanismos comunitarios en las ZRC se articulan estrechamente con escenarios colectivos de resolución de conflictos, dinamizados por las organizaciones sociales de los diferentes niveles territoriales y por sus comités de conciliación, Figura 33.

Este sistema multinivel de gobernanza de las ZRC permite la concertación, el diseño, la aplicación y el seguimiento a las normas comunitarias, inicialmente a cargo de los Comités de Conciliación de las JAC y de su asamblea de socios. En caso de que esta instancia no logre adelantar la conciliación, el Comité de la organización representativa o su Asamblea General asumen el estudio del conflicto y proponen una sanción que permita conciliar con las partes. Según señalan

147 Territorios que han iniciado procesos de solicitud ante la entidad encargada de la constitución de ZRC, pero que independientemente del avance administrativo de éste, han venido desarrollando procesos de organización y defensa del territorio a través de acuerdos internos comunitarios. Ver https://issuu.com/anzorc/docs/cartillazonasdereservacampesina).

148 En territorios que actualmente se desarrollan procesos de constitución de ZRC como Losada-Guayabero, la región del Bajo Pato y la del Sumapaz este tipo de experiencias se desarrollan con la misma importancia que las acá evidenciadas. Para esto ver, por ejemplo: (Moreno, 2015; Carrillo, 2016; Cadavid Mesa, 2014).

FIGURA 33

ESPACIOS COLECTIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LOS DIFERENTES NIVELES TERRITORIALES – ZRC.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevista a organizaciones sociales locales, 2017.

integrantes de la comunidad y líderes sociales entrevistados, los conflictos suelen ser resueltos a través de estas dos instancias de deliberación[149].

Cuando, excepcionalmente, no se logra la conciliación, o la decisión es especialmente compleja, existe una tercera instancia, como los espacios regionales de participación ciudadana: la Unión de Organizaciones Sociales, Agrarias y Ambientales o la Coordinadora Departamental de Organizaciones Sociales, Ambientales y Campesinas del Caquetá en Pato Balsillas y la Mesa Regional por la Vida Digna y la Paz de la Región, en el Magdalena Medio. Estos espacios también permiten la articulación sobre asuntos públicos territoriales, tanto entre actores sociales comunitarios como con la institucionalidad pública.

Finalmente, en caso de persistencia del conflicto, se acude a una autoridad superior que, dependiendo del contexto y de la presencia efectiva del Estado, puede ser la institucionalidad pública correspondiente – por ejemplo la Defensoría del Pueblo – o el actor que ejerce control en la zona en medio del conflicto armado (Carrillo, 2016).

Según las entrevistas realizadas en terreno, las normas son discutidas permanentemente en las JAC y Asambleas Generales de socios, por lo que son sujetas a modificaciones o especificaciones:

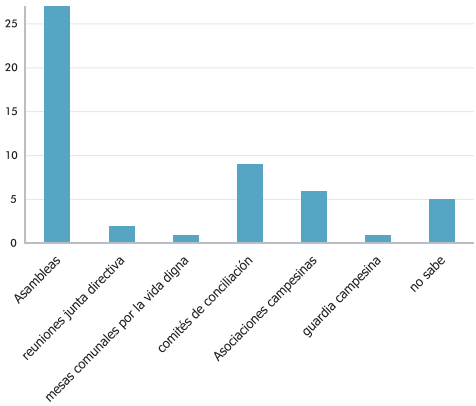
> Lo que intentamos es solucionar los conflictos, acordando colectivamente las sanciones o correctivos y buscando caminos para que sean eficientes y efectivos. (…) reconociendo que cada Junta puede modificar pequeñas cosas de las normas existentes, de acuerdo a su contexto. (Entrevistas organizaciones sociales locales, 2017).

A partir de las encuestas realizadas en las ZRC, se evidencia la importancia de estos mecanismos colectivos, como se muestra en los Gráficos 89 y 90.

149 Los temas abordados a través de los manuales y acuerdos comunitarios existentes pasan por: orden público, tratamiento de delitos menores, trabajo comunitario, funcionamiento de los espacios de participación, venta y acceso a predios, aportes económicos solidarios y prácticas ecológicas y de relación con el ambiente. Según señalan integrantes de las organizaciones locales, los asuntos ambientales han sido los principales motivadores de estos corpus de normas, razón por la cual más adelante se profundizará en ellas.

GRÁFICO 89

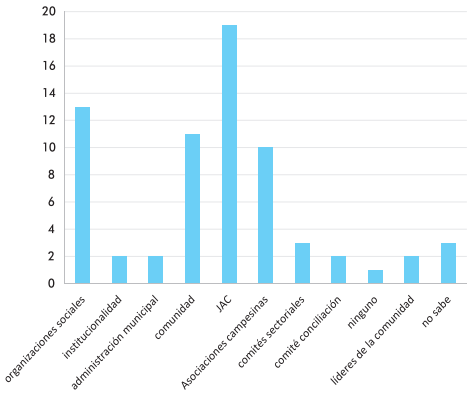
PRINCIPALES MECANISMOS DE TOMA DE DECISIÓN EN LA ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO, FAO 2017.

GRÁFICO 90

PARTICIPANTES EN LOS MECANISMOS DE TOMA DE DECISIÓN EN LA ZRC.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas ICO, FAO 2017.

Su efectividad reside en i) el carácter concertado y participativo de construcción de la norma, ii) la apropiación social, iii) la legitimidad, iii) la celeridad del proceso y ii) en la articulación con el marco jurídico y normativo a nivel nacional e internacional:

> Intentamos enmarcarnos en lo que dice la Ley e intentamos articularnos con la institucionalidad del Estado para legitimar lo que acordamos entre nosotros y eso ha sido fundamental. (Entrevista organización social local, 2017).

Por lo tanto, se deduce que la institucionalidad y normatividad propia no busca excluirse del marco estatal, por el contrario, busca su reconocimiento (Moreno, 2015, pág. 33). Se trata de un aprendizaje social y político que evidencia las relaciones profundas entre el enfoque de derechos y la movilización social (Cadavid Mesa, 2014).

El escenario de implementación de los Acuerdos de La Habana ha abierto nuevas posibilidades de articulación en las ZRC, a partir de las cuales se puede pensar la relación y armonización de los manuales y acuerdos comunitarios con las realidades jurídicas nacionales e internacionales (Entrevista organización social local, 2017).

Así, las DVGT pueden aportar a este proceso dado que hacen un llamado a la construcción de relaciones de confianza entre el Estado y las organizaciones sociales, en este caso en territorios marcados por el conflicto armado:

> Los Estados deberían reforzar y desarrollar formas alternativas de resolución de conflictos específicamente en el plano local. En los casos en que existan formas consuetudinarias o de otro tipo (…) deberían comprender procedimientos justos, fiables, accesibles y no discriminatorios de rápida solución de las controversias sobre los derechos de tenencia". (FAO; CFS, 2012, pág. 33).

En ese mismo sentido, las DVGT invitan a reconocer que los sistemas de tenencia y gobernanza "pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, pero igualmente en costumbres y prácticas no escritas" (FAO; CFS, 2012, pág. v).

En el caso específico de las ZRC, el diseño de mecanismos comunitarios de resolución de conflictos es a la vez una estrategia de protección y convivencia en un contexto de conflicto armado. Ahí, las estrategias estatales han sido insuficientes para lograr la seguridad territorial[150]. Dirigentes de la ZRC del Valle del Río Cimitarra y del Pato-Balsillas reconocen a estos mecanismos como formas fundamentales de protección humanitaria:

> Si no fuera por estas normas nos hubieran desplazado o esto [la ZRC] se hubiera acabado. Todos estos años hemos intentado sobrevivir en medio de la guerra y para eso nos ha tocado convivir con los actores armados y lo que hicimos fue exigir respeto a la comunidad y declararnos neutrales.
>
> Por el abandono del Estado (…) la comunidad se organiza y evidencia la necesidad de crear normas internas y eso nos ha permitido andar tranquilos por el territorio, sin guardaespaldas y sin armas.
>
> (Entrevistas organizaciones sociales locales, 2017)

La solidaridad y la reciprocidad se estructuran como eje relacional de lo comunitario. Al igual que el trabajo colectivo y los "convites" (ver apartado de retos productivos), los fondos rotatorios y la administración colectiva de recursos (abordados más adelante), estas experiencias representan redes socioterritoriales solidarias que permiten la convivencia y permanencia de las comunidades en su territorio. Se conforma así una cierta autonomía territorial fundamentada en instituciones sociales que tienen el potencial de articularse al Estado colombiano (Cadavid Mesa, 2014, pág. 62).

Por lo anterior, estas experiencias significativas contribuyen a superar varios retos analizados en este informe, tales como las fragmentaciones organizativas, los conflictos territoriales – resueltos de forma pacífica y concertada, la inclusión y enfoque diferencial – en el sentido en que varias normas consideran el rol de las mujeres[151] y la desarticulación entre actores.

Un reto mayor de estas experiencias es la necesidad de ser reconocidas por el contexto institucional y político actual del país, *desde la óptica del pluralismo jurídico*. En otras palabras, se trata de la necesidad de posibilitar la articulación de mecanismos e instituciones democráticas estatales con aquéllas que son producidas desde "abajo" (De Sousa Santos y García Villegas, 2001). Éstas puede responder de manera más pertinente y aterrizada a las dinámicas sociales

150 El concepto de seguridad territorial, siguiendo a Wilches-Chaux (2008), puede definirse como "la capacidad de un territorio para ofrecerles a sus habitantes determinadas condiciones de "estabilidad", que impiden que amenazas de distinto origen (naturales, socio-naturales, antrópicas) procedentes del propio territorio o del exterior, puedan convertirse en desastres" (Wilches-Chaux, 2006).

151 Si bien este tipo de inclusiones puede ser insuficiente, en todo caso evidencia las potencialidades que pueden existir en estos espacios para la dinamización de roles diferenciales más incluyentes al interior de la organización y el territorio.

de los territorios y, por tanto, generar mejores relaciones con el entorno mismo (Ostrom, 1990).

Lo anterior implica el desafío de construir una institucionalidad innovadora, que reconozca la pluralidad de órdenes jurídicos, de formas de poder y de formas de conocimiento, que el Estado no es el lugar único de producción y ejercicio de normatividad y poder, sino que éstos se producen en interacción con la sociedad y sus reglas, principios y mecanismos autónomos (Cadavid Mesa, 2014, pág. 62). Por este medio es posible pensar en la consolidación del Estado plural en lo local.

Este reto se manifiesta en varias entrevistas realizadas a nivel local y nacional, que dan cuenta de una comprensión centralizada y rígida sobre el rol del Estado y la construcción plural de la normatividad:

> Ellos [los habitantes de las ZRC] no pueden desplazar la autoridad, porque eso no tiene marco jurídico que le dé legalidad. (Entrevista institucionalidad pública local, 2017).

> Deben desaprender ese tipo de prácticas [normas e instituciones comunitarias propias] que han construido en estos años de conflicto y ausencia estatal (Entrevista institucionalidad pública nacional, 2017).

Por lo anterior, en el escenario de posacuerdo se requiere un acercamiento del Estado con las experiencias locales, no desde la lógica de una contraposición, traslape normativo o sustitución del poder del Estado central, sino como una posibilidad de construcción conjunta y complementaria de gobernanza responsable, como abogan las DVGT:

> … en los sistemas oficiales de ordenación se deberían tener en cuenta los métodos de ordenación y desarrollo territorial utilizados por pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales (…) así como los procesos de toma de decisiones en dichas comunidades. (FAO; CFS, 2012, pág. 32).

De parte de las comunidades y organizaciones sociales también se requiere propiciar el diálogo y la articulación con la institucionalidad estatal, como se evidencia en algunas entrevistas realizadas, según las cuales "hay problemas que la justicia comunitaria no puede resolver porque eso legalmente le toca a la Fiscalía" (Entrevista organización social del Pato-Balsillas, 2017), o en el Valle del río Cimitarra cuando se señala que "intentamos articularnos con las instituciones ambientales para hacer valer nuestros mandatos ambientales" (Entrevista organización social local, 2017).

La experiencia significativa de la Red de Vigías rurales de la ZRC del Guaviare (caracterización de los equipos locales, 2017) y la estrategia de Guardias Campesinas[152], que actualmente intenta consolidar ANZORC

152 Como señalan Prieto y León (2017) "las guardias campesinas están inspiradas en las guardias indígenas que se crearon en los resguardos para proteger sus culturas, costumbres y la llegada de extraños a sus territorios. Sus mandatos son muy similares. La gran diferencia está en que las campesinas no hacen parte de un autogobierno, y en que aunque quieren ser autónomas en las veredas, reconocen que en estos momentos necesitan de la Fuerza Pública para defenderse de grupos ilegales" (Prieto y León, 2017).

(Entrevista nacional, 2017), constituyen casos importantes de normas y mecanismos comunitarios que requieren de un reconocimiento, articulación y complementariedad con el Estado colombiano para integrar sistemas de gobernanza responsable en las ZRC.

La articulación, la complementariedad y el reconocimiento mutuo son necesarios para consolidar el enfoque territorial que el Gobierno Nacional ha priorizado para la implementación de los Acuerdos de Paz. En éstos, se entiende la garantía de derechos constitucionales de los colombianos como un proceso de fortalecimiento institucional:

> …no sólo en el sentido de entidades, sino también del conjunto de prácticas y normas que regulan la vida pública y que son indispensables para la creación de condiciones de cooperación y convivencia. [Para lo cual] se requiere articular esfuerzos y movilizar a la población en esos territorios alrededor de la paz. (Jaramillo S. , 2014).

Esta articulación entre las instituciones estatales y las comunitarias puede generar posibilidades de acceso a la justicia en las ZRC, proporcionando "a todos, mediante el recurso a las autoridades judiciales o a otros instrumentos, una vía eficaz y accesible para la resolución de los conflictos sobre los derechos de tenencia, y [poniendo] en ejecución las resoluciones en plazos breves y a costos asequibles." (FAO; CFS, 2012, pág. 3).

Con ello, se puede cumplir la responsabilidad de los Estados de "proporcionar acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones" (FAO; CFS, 2012, pág. 7).

Este esfuerzo de articulación no es un reto exclusivo de la institucionalidad pública y de las organizaciones sociales, sino que requiere la confluencia de otros actores como los representantes del sector privado. Éstos debe procurar articularse con "las instituciones representativas de las comunidades afectadas y en cooperación con las mismas" con el fin de resolver conflictos existentes y/o concertar informadamente lo relacionado con la tenencia y uso de la tierra (FAO; CFS, 2012, pág. 16).

5.4.1 LAS NORMAS COMUNITARIAS AMBIENTALES Y LOS ACUERDOS COLECTIVOS DE CONSERVACIÓN

Las normas comunitarias y los manuales de convivencia, que respaldan prácticas y figuras colectivas de protección de los ecosistemas y recursos naturales, han surgido de manera independiente y han permitido la gestión de conflictos socioambientales al interior de las ZRC y en sus alrededores. Como ya se ha señalado, estos instrumentos alcanzan su máximo desarrollo en la ZRC de El Pato-Balsillas y en la ZRC del Valle del río Cimitarra, no obstante, también están presentes en la ZRC de Cabrera.

Además, estas normas reflejan una mirada integral y holística de parte de las comunidades a sus territorios, a partir de lo cual deciden usar, habitar, planear y conservar espacios que proveen servicios ecosistémicos clave para su subsistencia y la permanencia de sus formas de vida:

> Las comunidades campesinas que estamos en estos territorios [de frontera] hemos sido parte fundamental en la conservación, no sólo de los Parques Nacionales, también de las áreas rurales, que han sido sustento de nuestra cultura y economía campesina. Esto regulado con normas comunitarias y ambientales, las cuales dan cuenta de múltiples experiencias de defensa del territorio. La participación nuestra implica la democratización de la conservación de las áreas protegidas, de la mano de las comunidades que habitan estas áreas y sus saberes propios, que hemos aprendido a convivir con los ecosistemas y sabemos que la producción no es posible si no se combina con conservación. (Delegación Campesina a la Mesa Nacional de Concertación, 2017).

Así, se establecen de manera generalmente consensuada y participativa y se materializan en prácticas, costumbres y figuras de conservación comunitaria de los espacios de la biodiversidad, tanto al interior de las ZRC como en los alrededores de las mismas, los cuales en muchas ocasiones coinciden con áreas de especial importancia ambiental tanto para los territorios como para el país.

Normas comunitarias ambientales en la ZRC del Pato-Balsillas

La ZRC de El Pato Balsillas es aquella que sobresale en este aspecto, de acuerdo con esta evaluación, debido a que los manuales de convivencia y las normas ambientales asociadas han sido construidas por las comunidades, socializadas en distintos escenarios y aplicadas con éxito a la solución de conflictos sociales y socioambientales en esta ZRC (Entrevista actores locales, 2017).

Varios actores locales destacan su importancia como mecanismos para lograr la estabilización de la frontera agropecuaria en la ZRC de El Pato Balsillas (Taller con actores locales, 2017). Estas iniciativas podrían estar contribuyendo a la tendencia observada en las tasas de deforestación tanto al interior como en los alrededores de la ZRC (vistas en el capítulo de retos de conflictos socioambientales), cercanas a la media nacional, lo que se considera un logro teniendo en cuenta que esta ZRC incluye al municipio de San Vicente del Caguán, uno de los de mayor tasa anual de deforestación (MADS, IDEAM, 2017).

Este argumento se refuerza por lo planteado en el PDS: "*es importante resaltar que en la ZRC Pato –Balsillas, la ampliación de áreas de frontera agrícola actualmente cuenta con un control por la organización campesina AMCOP, lo cual sugiere que la deforestación cuenta con cierto control social*" (AMCOP; INCODER, 2012, pág. 118).

A manera de ejemplo, las siguientes normas comunitarias en el Pato-Balsillas reflejan el esfuerzo de mitigación de conflictos socioambientales (Carrillo, 2016, pág. 195):

> 23-. ECOLOGÍA: Cada junta nombrará un comité ecológico que salvaguarde los bosques, las aguas, la fauna y quedando determinantemente prohibida la cacería de animales. La pesca con fines comerciales queda prohibida la tala y tumba de bosques nativos queda totalmente prohibido la tala y rocerías cerca a los nacederos de aguas. La violación de estas normas ecológicas acarrea el decomiso de las armas de fuego utilizadas para la cacería y el pago de una multa de 100 mil a 2 millones de pesos.
>
> 24- Quedan determinantemente prohibidas las quemas solo serán autorizadas por la asamblea general y quien incumpla esta norma será sancionado con una multa entre 100 mil a 2 millones de pesos.

Estas normas son estrictas respecto a prácticas que son causa de algunos de los principales conflictos ambientales en varias ZRC: tumba y quema para la generación de potreros, deforestación y afectación de las fuentes hídricas, cacería que afecta la biodiversidad y pesca indiscriminada.

En parte gracias a su nivel organizativo, la ZRC de El Pato Balsillas puede ser considerada como un ejemplo de estabilización de la frontera agropecuaria, logro que se refleja en los talleres y entrevistas con actores locales (2017), como en los planteamientos del PDS y los datos históricos de deforestación del IDEAM (2017), revisados en el capítulo de retos socioambientales (apartado sobre deforestación) Así, esta ZRC contribuye al cumplimiento de los objetivos ambientales de la figura de ZRC.

Este logro es particularmente importante dado que la zona limita con el Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos, en el Área de Manejo Especial de la Macarena, de gran importancia para el país por la diversidad biológica que alberga y por la confluencia de ecosistemas y especies de la región Andina, de la Amazonía y de la Orinoquía.

Se sugiere a las organizaciones representativas de las demás ZRC, incluidas aquellas que tienen experiencias similares, conocer esta experiencia significativa para poder replicarla o fortalecer los procesos que ya hayan iniciado, con las adaptaciones a que haya lugar para cada territorio.

Como se verá a continuación, esta estrategia de resolución de conflictos socioambientales ha surgido en otras ZRC, pero con diferencias debidas a los niveles de organización y a las necesidades de cada territorio.

Normas comunitarias ambientales en la ZRC del Valle del Río Cimitarra

En la ZRC del Valle del río Cimitarra existen acuerdos de conservación y protección ambiental que se materializan en experiencias como la “Línea” o “Franja amarilla”, las vedas de pesca, la regulación de la caza (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 132), la protección de hábitats de especies amenazadas como el manatí y el jaguar, los campamentos ecológicos, entre otras.

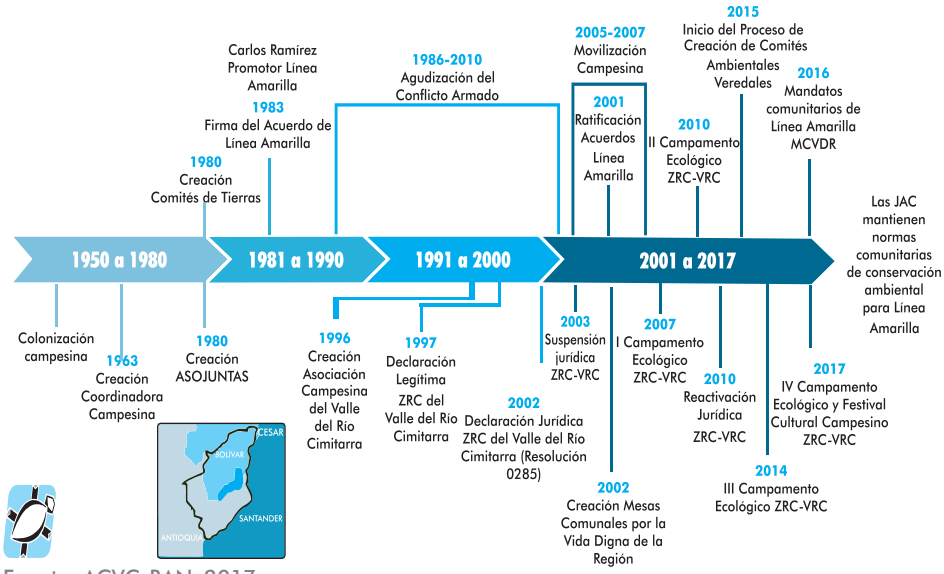
Varios de estos acuerdos son resultado del trabajo de la Mesa Comunal por la Vida Digna y la Paz:

> … la Mesa ha impulsado la creación de los Comités Ambientales en las veredas con el fin de que a través de estos se movilicen los acuerdos y normas ambientales comunitarias; se ha impulsado y acompañando los campamentos ecológicos, los estudios de caracterización biológica y actualmente trabaja en la búsqueda de reconocimiento jurídico de los acuerdos de conservación de las comunidades de la ZRC-VRC. A su vez, trabaja en la construcción de una Mesa Regional Ambiental para la ZRC para lo que viene haciendo incidencia en las distintas Corporaciones ambientales con jurisdicción en el territorio. (Caracterización de experiencias significativas, equipos locales, 2017).

Estos acuerdos provienen de iniciativas acumuladas históricamente en la región y se suma a otros espacios y mecanismos comunitarios de protección ambiental, tal como lo muestra la siguiente figura.

FIGURA 34

LÍNEA DEL TIEMPO DE LOS ACUERDOS COMUNITARIOS EN EL VALLE DEL RÍO CIMITARRA.



Fuente: ACVC-RAN, 2017.

La metodología de trabajo de los acuerdos de conservación se explica como sigue:

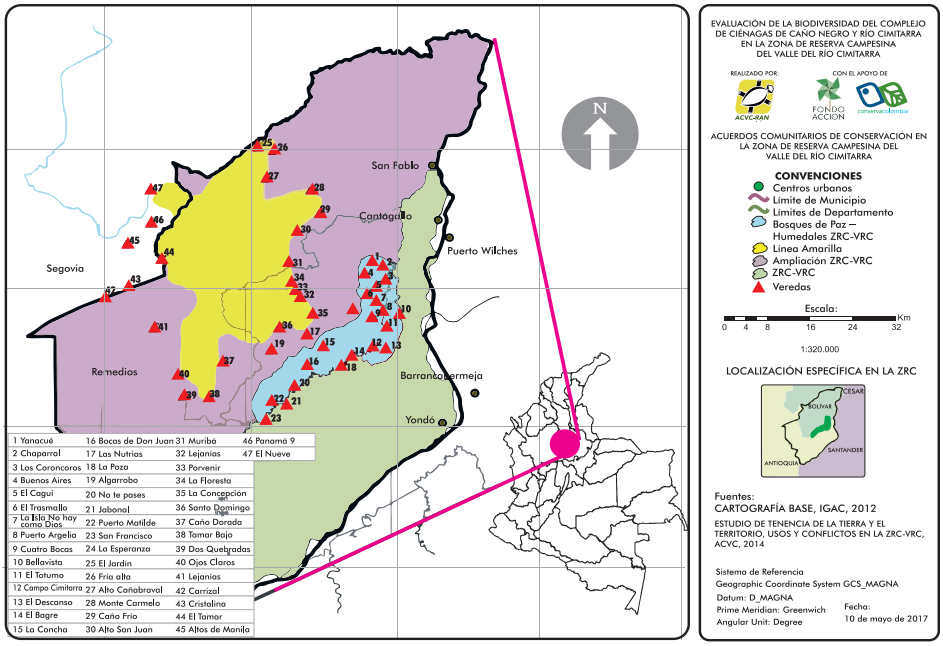
> Se levanta un acta de los acuerdos que se hacen, entonces son acuerdos comunitarios para la conservación, se definen unas tareas y unos acuerdos colectivos, unas normas y con base a esto se sigue trabajando, es como una hoja de ruta que se establece para la conservación sea de las ciénagas, de humedales, de quebradas o de puntos estratégicos. (Entrevista organización social local, 2017).

Una de las figuras de conservación comunitaria que se estableció a partir de los acuerdos es la *línea o franja amarilla*, la cual ha permitido la protección de ecosistemas biodiversos y ricos en fuentes hídricas. Esta figura se constituyó como tal a partir de los acuerdos comunitarios para la conservación, establecidos en la dé-

cada de los 80, en un contexto de expansión de economías extractivas centradas en la explotación maderera[153]. En 198 y 1988, las comunidades se organizaron en grupos de trabajo y JAC para crear el Comité de Tierras y Reforma Agraria, que tenía la tarea de reconocer el territorio para distribuir la tierra, ordenar la colonización y diseñar un proyecto de desarrollo sostenible (Méndez Y. , 2015, pág. 97) (ACVC-RAN, 2017).

MAPA 17

UBICACIÓN DEL POLÍGONO DE LA LÍNEA AMARILLA EN LOS ALREDEDORES DE LA ZRC DEL VALLE DEL RÍO CIMITARRA.



Fuente: ACVC-RAN, 2017.

Así, se realizó la primera delimitación aproximada de la franja amarilla, dando paso al proceso de conservación de esta área de interés ambiental, que tuvo hitos importantes como la limitación de la parcelación de fincas hacia la parte alta (propuesta por el líder local Carlos Ramírez). Esa zona se visibilizó pintando una línea amarilla en los árboles que delimitaban este territorio de entre 60.000 y 70.000 Ha, lo que a su vez dio nombre a la figura (ACVC-RAN, 2017). La delimitación comunitaria limitó la construcción de vivienda y la explotación creciente de los ecosistemas.

La persistencia del conflicto generó fuertes presiones sobre la línea amarilla, especialmente en el momento de suspensión de la ZRC durante la primera década

153 En el territorio hacía presencia la empresa denominada "La Caribian" que explotaba las maderas finas de la región. Luego de agotar las maderas preciosas, esta empresa se retiró del territorio, dejando en la pobreza a los campesinos que habían llegado a la zona siguiendo la bonanza maderera, y que recibieron algunas tierras como parte de pago por su trabajo en la mencionada empresa (Méndez Y. , 2015, pág. 96).

del 2000. Ésta es una de las posibles causas que moldean las tendencias de pérdida de cobertura boscosa para la zona (ver capítulo de retos de conflictos socioambientales, apartado de deforestación), consolidándola como parte de uno de los focos de deforestación identificados por el IDEAM (2017).

Adicionalmente, por la persistencia de las condiciones de pobreza rural, la expansión de los cultivos de coca como alternativa de ingresos y a su vez los impactos de las políticas de erradicación forzada, la explotación de maderas, la expansión de la minería de oro y la solicitud de títulos mineros dentro del área de protección comunitaria, la franja amarilla ha llegado a considerarse como una "institución en riesgo" que requiere apoyo, fortalecimiento y ampliación (Méndez Y. , 2015, pág. 98).

Al respecto, las organizaciones de la zona, lideradas por la ACVC, han ratificado los acuerdos para la conservación de la línea amarilla y han organizado campamentos ecológicos como espacios de educación ambiental e interacción con organizamos de cooperación internacional y autoridades ambientales tales como Parques Nacionales Naturales (PNN), para avanzar en la caracterización biológica de este escenario.

Igualmente, como resultado del trabajo con instituciones académicas y de las caracterizaciones biológicas en acuerdos con PNN, se logró incluir la zona de la Línea Amarilla dentro del polígono de moratoria minera de la Serranía de San Lucas (Resolución 1433 de 2017, MADS). Ésta se encuentra en proceso de declaratoria como una nueva área protegida para el país. Así, se traza un camino importante para que los acuerdos para la conservación se materialicen en figuras de protección comunitaria que puedan ser a su vez áreas protegidas reconocidas por las autoridades ambientales.

Además de la línea amarilla, en la ZRC del Valle del río Cimitarra los acuerdos comunitarios para la conservación se expresan en otras iniciativas como los *Comités Ambientales de las JAC,* escenarios que traducen los acuerdos en normas ambientales y que establecen sanciones en casos de incumplimiento (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 78). En estos espacios se definen los objetivos y estrategias de protección de ecosistemas como los humedales[154], las vedas de pesca, la regulación de la caza y la protección de hábitats de especies amenazadas como el manatí y el jaguar (Caracterización de experiencias significativas, 2017).

Normas comunitarias ambientales en la ZRC de Cabrera

En la ZRC de Cabrera también existen las normas comunitarias para el cuidado

154 A este respecto, durante el Foro Aportes y Retos de las Zonas de Reserva Campesina al cierre de la frontera agrícola y a la zonificación ambiental participativa (8 y 9 de febrero de 2018), se indicó que, en la ZRC del Valle del río Cimitarra, se está construyendo una estrategia integral de protección de los humedales, que incluye un ejercicio de delimitación para evitar el avance de las actividades productivas sobre dichos ecosistemas.

de los ecosistemas de bosques y páramos, tanto al interior de la zona como en sus alrededores. A diferencia de los dos ejemplos mencionados anteriormente, en Cabrera este conjunto de normas no se presentan como documentos publicados y difundidos en la comunidad, sino como el resultado de acuerdos realizados entre las organizaciones campesinas y las instituciones locales, los cuales se han convertido en costumbre para los habitantes de la región que se encargan de velar por su cumplimiento.

Los acuerdos surgieron como respuesta a la tala indiscriminada para la extracción maderera. LA sensibilización inicial motivo la concientización de las comunidades acerca de la importancia de conservar los ecosistemas que almacenan o producen agua tanto para el consumo humano como para las actividades agropecuarias. Así, los líderes sociales

> ...se dieron cuenta que se iba a acabar el monte porque había como 300 motosierras tumbando para vender la madera (…) y así el agua se iba a acabar y uno sin agua no vale nada. Entonces fue cuando se hizo la reunión, se frenó esta tumba de monte… (Entrevista a habitante de Cabrera, 2017).

En 1992 se realizó una reunión entre las organizaciones campesinas y las instituciones locales para evitar la tala indiscriminada y el avance de la ganadería sobre ecosistemas de interés hídrico. En palabras de un líder local:

> Acá se reunieron todas las 16 Juntas de Acción Comunal, el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca (SINPEAGRICUN) y otras organizaciones con la Alcaldía Municipal, la Tesorería y el Consejo Municipal, también estaba el Personero del momento que se llamaba Joaquín o Carlos Rivera… se acordó que no se tocaba más monte. Esto quedó firmado en la Alcaldía. Se cerró la frontera de forma autónoma y se ha seguido conservando esta cultura hasta la fecha pues esta norma se ha convertido en costumbre y entonces, si una persona tumba o quema, toda la comunidad se le va encima porque entendemos que es un daño para todos. (Entrevista actor local, 2017).

A pesar de ese arraigo, el cumplimiento de estas normas se dificulta por distintos factores, como los insuficientes niveles organizativos en algunas veredas y la llegada de nuevos habitantes que no conocen o no reconocer esos acuerdos (Entrevista actor local, 2017).

En la ZRC de Cabrera, al igual que en otros casos como en el Guaviare y el Pato-Balsillas, se reconoce que en algunos periodos históricos los actores armados fungieron como "autoridades ambientales" que apoyaban el cumplimiento de los acuerdos comunitarios[155].

> Las FARC jugaron un papel importante para apoyar a la comunidad con el cumplimiento de estos acuerdos, por ejemplo en caso que se tomara una decisión comunitaria y si no era obedecida, las FARC ponían sanciones. (Entrevista actor local, 2017).

> La guerrilla ayudaba a que [la deforestación] se mantuviera en la raya, pero ahora sin estos grupos todo está un poco suelto. (Entrevista a actor local, 2017).

155 De nuevo se hace énfasis en que son acuerdos surgidos de las comunidades, las cuales se vieron obligadas a interactuar con los distintos actores armados que hacían presencia en el territorio, quienes en algunas ocasiones apoyaron las iniciativas comunitarias para conservar los recursos naturales.

Así como en la ZRC de El Pato Balsillas, en Cabrera ha sido clave la aplicación de los acuerdos comunitarios para el cuidado y conservación de los recursos naturales. Se considera que este es uno de los factores que ha incidido en el aporte al cierre de la frontera agropecuaria en esta ZRC, evidenciado en el capítulo de conflictos socioambientales a partir de los datos de deforestación del IDEAM.

Esto evidencia la importancia del control social ejercido por una comunidad campesina relativamente estable en su economía y con buenos niveles organizativos. Esto concuerda con los planteamientos del PPZRC según los cuales la estabilización de la frontera agropecuaria es un proceso complejo que pasa primero por la estabilización de la economía campesina de las comunidades en territorios de frontera (MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER, 2003).

Estos acuerdos, al reflejar costumbres acumuladas histórica y socialmente[156], conllevan al fortalecimiento de la figura de ZRC y, particularmente, a la garantía del equilibrio entre las actividades humanas y el cuidado y mantenimiento de los servicios ecosistémicos (Silva, 2015).

Logros y retos de los acuerdos comunitarios de conservación

Los acuerdos comunitarios de conservación han surgido de forma independiente en varias de las ZRC, ofreciendo soluciones adaptativas, eficaces y legítimas a nivel local para hacer frente a algunas de las problemáticas ambientales de cada territorio, siendo ejemplo de ejercicios autónomos de zonificación ambiental. Así, han permitido el establecimiento de costumbres, normas, figuras y escenarios de conservación que han aportado a la reducción de la deforestación y, por tanto, a la estabilización de la frontera agropecuaria.

De las zonas que cuentan con este tipo de acuerdos, la ZRC de El Pato Balsillas y la de Cabrera, evidenciaron aportes significativos al cierre de la frontera agropecuaria aún en condiciones adversas (ver capítulo 5): la primera se encuentra dentro de San Vicente del Caguán, municipio con una de las mayores tasas de deforestación anual (MADS, IDEAM, 2017) y Cabrera está en un área altoandina vecina del páramo del Sumapaz y de la ciudad de Bogotá que genera presiones sobre este ecosistema.

Estos resultados se constituyen en un aporte importante para la consolidación del *campesinado como sujeto de conservación*, reafirmando el reciente cambio de paradigma respecto al antiguo imaginario social en el cual se le identifica únicamente como depredador del bosque (Baptiste, 2017). El campesinado se entiende en su capacidad de decisión y de articulación con diversos actores para gestionar su territorio (Ruiz Reyes, 2015).

156 A pesar de la relevancia de las normas comunitarias para la conservación de los recursos naturales en la ZRC de Cabrera, se requiere un mayo análisis y documentación sobre el proceso histórico, incluyendo una revisión de archivo para recuperar las actas de las mencionadas reuniones que llevaron al establecimiento de la conservación como un modo de vida en Cabrera.

Por lo anterior, se puede entender a las ZRC como figuras complementarias de conservación de la diversidad biológica y cultural de las áreas protegidas, con énfasis en aquellas que pertenecen al Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (Parques Nacionales Naturales, 2012), con las cuales limitan y para las que la autoridad ambiental tiene pendiente la delimitación de zonas con función amortiguadora, así como la elaboración de los respectivos planes de manejo ambiental, los cuales podrían coincidir con los PDS, siguiendo las recomendaciones de las DVGT:

> Los Estados deberían asegurar que el público esté ampliamente involucrado en la elaboración de las propuestas y el examen de los borradores de los planes de ordenación del territorio, con el objeto de asegurar que estos reflejen las prioridades e intereses de las comunidades, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades productoras de alimentos. Cuando fuese necesario, las comunidades deberían recibir apoyo durante el proceso de ordenación. Los organismos de ejecución deberían dar a conocer de qué forma han quedado reflejados los aportes del público que resultan del proceso de participación en los planes finales de ordenación del territorio. (FAO; CFS, 2012, pág. 32)

El principal reto de los acuerdos comunitarios de conservación consiste en la articulación con la institucionalidad y la normatividad ambiental vigente. Como ya se ha mencionado, se considera necesario que las instituciones flexibilicen las rutas administrativas para poderse armonizar con este tipo de experiencias locales que realizan aportes significativos a los sistemas de gobernanza territorial. Al respecto, las DVGT indican que:

> En los sistemas oficiales de ordenación territorial se deberían tener en cuenta los métodos de ordenación y desarrollo territorial utilizados por pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, así como los procesos de toma de decisiones en dichas comunidades. (FAO; CFS, 2012, pág. 32).

Por tanto, las entidades encargadas de la delimitación de la Frontera Agrícola y la Zonificación Ambiental Participativa del territorio[157], en cumplimiento a lo estipulado en el punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, podrían considerar los acuerdos comunitarios para la conservación, y las figuras de protección que de ellos se derivan, para la construcción de estos dos escenarios que resultarán siendo determinantes ambientales del ordenamiento territorial en las ZRC.

Igualmente, estos esquemas comunitarios podrían ser apoyados por las instituciones encargadas de velar por el desarrollo del Acuerdo de Voluntades de la Mesa de Concertación Nacional entre campesinos e instituciones (Parques Nacionales Naturales, 2012), en el que se establece la posibilidad de consolidar las ZRC (constituidas y en proceso de constitución) como figuras complementarias a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en un reconocimiento a su potencial de disminuir las presiones antrópicas sobre los ecosistemas.

157 Estas entidades son, respectivamente: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Para lograr una articulación benéfica se requiere fortalecer los espacios de intercambio de experiencias comunitarias de resolución de conflictos socioambientales, tales como: los Encuentros Nacionales de ZRC, los Campamentos Ecológicos de la ZRC del Valle del río Cimitarra y el reciente foro sobre "Aportes y Retos de las Zonas de Reserva Campesina al cierre de la frontera agrícola y a la zonificación ambiental participativa" (2018).

En ese sentido, existe una diversidad de experiencias significativas que forman parte de la oralidad de las comunidades campesinas en las distintas ZRC, por lo cual se requiere adelantar procesos de sistematización de las mismas que faciliten su reconocimiento social. Junto con los acuerdos comunitarios, las organizaciones sociales han liderado procesos y estrategias complementarias para el abordaje de conflictos y el fortalecimiento de procesos de conservación ambiental como se relaciona en seguida.

5.5 LA EDUCACIÓN AMBIENTAL COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES

Las experiencias comunitarias de conservación se han visto fortalecidas por estrategias educativas y acciones pedagógicas. Éstas se han facilitado la resolución de conflictos socioambientales en las ZRC, especialmente los relacionados con los intereses *entre los actores comunitarios*[158].

Juventud Raíces de Dignidad de la Perla Amazónica

Entre los procesos de educación ambiental se destaca, por ejemplo, el trabajo del grupo "Juventud Raíces de Dignidad de la Perla Amazónica" (JURADIPA), colectivo que surge a finales del año 2008 con el objeto de realizar y consolidar procesos de formación y de trabajo comunitario en tres ejes: cultural, político y ambiental. Este proceso cuenta con una participación de cerca de 40 jóvenes que han desarrollado actividades educativas para la solución de conflictos y el mejoramiento de prácticas para la conservación. Estas actividades incluyen la sensibilización en medios de transporte fluvial de la ZRC y en las veredas en articulación con las JAC (Caracterización de experiencias significativas, 2017).

Turismo comunitario sostenible y Red de Vigías Rurales

Por su parte, en la ZRC del Guaviare se destaca el trabajo adelantado por ECOAMEM, corporación que reúne cerca de 25 organizaciones sociales en torno

158 Por ejemplo, los conflictos vinculados con la visión y acción diferencial frente a la protección de rondas y cuerpos hídricos, la conservación de la fauna silvestre y su hábitat, la protección de la riqueza y diversidad forestal y la conservación de suelos (Caracterización de experiencias significativas, 2017).

al desarrollo de procesos de turismo comunitario en el Área de Manejo Especial de la Macarena. Desde finales del año 2015 han adelantado acciones para el ecoturismo sostenible, así como capacitaciones y formaciones permanentes de las comunidades en temas de gestión y manejo ambiental (Caracterización de experiencias significativas, 2017).

En esta ZRC se ha logrado también implementar la Red de Vigías Rurales, con la que se realizaron procesos pedagógicos para la formación de Vigías Ambientales que monitorean el cumplimiento de acuerdos tácitos de conservación en la zona, principalmente para el control de la deforestación. Esta experiencia[159] ha logrado formar a 11 vigías ambientales de la región del río Guayabero (uno de los focos de deforestación), generando capacidades locales para la autogestión ambiental del territorio a partir de un sistema de monitoreo y control comunitario a la tala y quema.

Algunas de las otras ZRC cuentan con avances significativos en relación a la consolidación de procesos de control social ante daños ambientales, materializados principalmente en el fortalecimiento y la acción de comités ambientales.

Campamentos Ecológicos

Uno de los procesos de formación y construcción más relevante en términos educativos para el fortalecimiento de acuerdos comunitarios ambientales, es el Campamento Ecológico liderado por la ZRC del Valle del río Cimitarra. A la fecha se han realizado cuatro campamentos[160], fundamentales para la construcción y el aprendizaje colectivo, como escenarios de encuentro que reúnen en el debate ambiental a campesinos, organizaciones sociales, academia e instituciones.

Estos campamentos se han consolidado como una de las estrategias comunitarias que, desde la perspectiva de esta evaluación, se constituye en una apuesta pedagógica clave para el fortalecimiento de una gobernanza ambiental local.

La importancia que reviste la conservación como fundamento de estos encuentros se evidencia en el lema del 1er Campamento: “En defensa de la babilla y la tortuga”. Un elemento central han sido los ejercicios pedagógicos orientados al fortalecimiento de los acuerdos comunitarios para la conservación, a la dinamización de los comités ambientales, al reconocimiento de los conflictos socioambientales del territorio, y a la definición y evaluación de zonas ambientalmente protegidas por el campesinado.

Se desarrollan ejercicios de sensibilización para la reducción de la conflictividad ambiental causadas por prácticas agropecuarias, y para la búsqueda de soluciones a los conflictos asociados con los proyectos empresariales a gran escala[161]. En estos

159 Trabajada principalmente a finales del año 2016 y primer semestre de 2017 a partir del apoyo de WWF.

160 Campamentos: I del 22 al 27 de enero de 2007; II del 9 al 22 de enero de 2010; III del 4 al 8 de octubre de 2014; IV del 10 al 13 de noviembre de 2017.

161 Dentro de las temáticas trabajadas en estos espacios se encuentran: impactos por manejos inadecuados del bosque, suelo, agua y residuos sólidos; minería tradicional; conflictos de usos del suelo en zonas con acuerdos

escenarios se trabaja el intercambio de prácticas agroecológicas y el posicionamiento de la memoria histórica, como elementos centrales en procesos de conservación.

Un resultado de gran relevancia ha sido la construcción de la agenda ambiental de la ZRC Valle del río Cimitarra, que establece una ruta de acción con la cual se busca que cada uno de los actores participantes, principalmente niños, jóvenes y adultos campesinos, se proyecten como protagonistas de la conservación y de dicha agenda (entrevista a la ACVC, 2017).

A este importante proceso se suma el nuevo reto de la consolidación de la Estación de Investigación Campesina del Valle del río Cimitarra, como escenario de fortalecimiento de capacidades y de relacionamiento sostenible de la comunidad con el territorio. Esta estación forma parte de los resultados de la gestión comunitaria en el marco del programa 'Bosques de Paz', que se acompaña de procesos pedagógicos como un museo antropológico, un sendero ecológico y una casa de la salud[162].

5.6 LOS PDS: VISIONES Y PROPUESTAS PARA UN ENFOQUE AGROECOLÓGICO Y DE SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS

Una experiencia significativa central para las ZRC son los PDS. Su actualización, en el año 2012, permitió ajustar y precisar las perspectivas, visiones y enfoques de cada zona, así como definir proyectos prioritarios en distintos aspectos del territorio. En este apartado, se analizan los aportes de los PDS como experiencia significativa en lo productivo y ambiental, considerándolos una hoja de ruta para el desarrollo endógeno y sostenible, y para el diálogo participativo con la política pública.

En los PDS se pueden identificar las perspectivas en lo productivo y lo ambiental que dan cuenta de las diversas visiones que cada ZRC propone desarrollar. De manera transversal, estos documentos coinciden en un enfoque de derechos en lo económico, lo social, lo cultural y lo ambiental, así como el derecho a la tierra y a la alimentación como elemento esencial para el campesinado. Para los PDS, la realización de estos derechos está ligada a la implementación adecuada de los objetivos de la figura de ZRC, entre los cuales se destaca la interdependencia entre la estabilización de la economía campesina, la generación de condiciones de equidad y justicia social, el control a la expansión de la frontera agropecuaria y el aprovechamiento sostenible de la tierra. La combinación de estos elementos se percibe como un marco de ordenamiento territorial con base en el desarrollo humano.

comunitarios de conservación e impactos de proyectos minero-energéticos.

162 Ver:http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/3427-se-inaugura-primer-bosque-de-paz-con-recursos-de-cooperacion-internacional.

Por lo anterior, se observa que la visión transversal a los PDS concuerda con los objetivos de las DVGT en cuanto a alcanzar la seguridad alimentaria en el marco de la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada, la superación de las condiciones de pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la estabilidad social, el desarrollo rural, la protección al medio ambiente y el desarrollo socioeconómico sostenible (FAO; CFS, 2012).

En lo productivo-ambiental, las ZRC presentan una multiplicidad de visiones que son a la vez el reflejo de la diversidad territorial. La predominancia de unas propuestas sobre otras, dan cuenta de las distintas prioridades que tienen las ZRC. A continuación se sintetizan esas visiones que exponen los PDS y se contrastan con la priorización de proyectos. Los proyectos que se tuvieron en cuenta para este análisis son los que se considera que tienen influencia directa o indirecta en los aspectos productivos y ambientales en las ZRC.

5.6.1 ANÁLISIS GENERAL DE LOS PROYECTOS PRIORIZADOS EN LAS ZRC

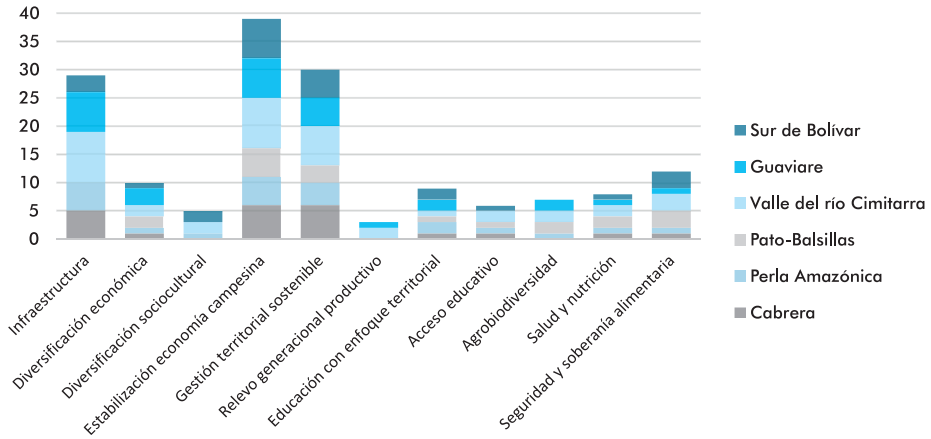
El análisis de los PDS se realizó en función de una serie de categorías que se construyeron a partir de ejes temáticos que recogen sintéticamente los distintos retos mencionados en lo productivo-ambiental (ver apartado correspondiente). A cada categoría se asoció una serie de proyectos o propuestas locales priorizadas en los PDS, que buscan viabilizar soluciones a los retos y problemáticas. De esta forma, se elaboró una clasificación de los retos que más cuentan con proyectos priorizados en cada ZRC. Esta clasificación, presentada en el Gráfico 9, debe entenderse como una imagen indicativa de las prioridades de las ZRC y no como un dato absoluto. Esta información se basa únicamente en los proyectos priorizados en los PDS, por lo que no considera las múltiples iniciativas en los territorios que podrían estar respondiendo a distintos retos, cuyo análisis sobrepasa los alcances de esta evaluación.

De manera general, el portafolio de proyectos priorizados en los PDS responde coherentemente a los diagnósticos territoriales de cada ZRC. Existen tres categorías de proyectos que tienen una mayor representación en los PDS: (1) iniciativas de estabilización y fomento de la economía campesina, (2) gestión territorial sostenible y (3) acceso y disponibilidad de infraestructura esencial para la viabilidad productiva. Estas iniciativas reflejan los objetivos primordiales de la figura de ZRC, que en lo productivo y ambiental se enfocan en la generación de condiciones para un desarrollo sostenible de la economía campesina. Dichas condiciones facilitarían la estabilización económica y el control a la expansión de la frontera agropecuaria. Igualmente, responden a las necesidades percibidas como más urgentes en los territorios, por lo que reflejan las condiciones de desarrollo socioeconómico en el que se encuentran las ZRC.

En un segundo nivel se encuentran priorizados proyectos relacionados con: (1) seguridad y soberanía alimentaria, (2) diversificación económica e (3) inclusión de jóvenes y relevo generacional mediante modelos educativos adaptados a los territorios. Finalmente, otros proyectos marcan líneas importantes de acción: salud y nutrición; recuperación de la agrobiodiversidad; acceso general al sistema educativo; diversificación de actividades culturales y estrategias de relevo generacional en lo productivo.

GRÁFICO 91

CANTIDAD INDICATIVA DE PROYECTOS PRIORIZADOS EN LOS PDS SEGÚN CATEGORÍAS DE RETOS EN LO PRODUCTIVO-AMBIENTAL.



Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

Al observar los proyectos propuestos se evidencia que, en su conjunto, abordan integralmente lo productivo-ambiental. Además de las iniciativas que dan cuenta de necesidades acordes a la mayoría de territorios rurales del país (tales como: vías, electrificación, comercialización, buenas prácticas agrícolas, centros de acopio, innovación tecnológica, maquinaria), los PDS presentan propuestas más cercanas a la vocación de sostenibilidad y a una mirada socio-ecológica de los territorios. En ese sentido, la implementación de estos planes en las ZRC permitiría consolidar un enfoque holístico y sostenible que, como abogan las DVGT, reconozca y potencialice la "interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos", y adopte un "enfoque integrado y sostenible para su administración" (FAO; CFS, 2012).

En términos de la estabilización de la economía campesina se destacan posibles soluciones de mercados locales, comercio justo y de proximidad, transición hacia modelos agroecológicos y esquemas colectivos de crédito y financiación. Se encuentran algunas iniciativas de generación de capacidades propias de los pobladores, lo que posibilitaría un desarrollo endógeno de largo plazo. Es el caso de los gestores agroecológicos, el fomento al intercambio de experiencias intra e interterritoriales y el desarrollo de granjas integrales demostrativas. Esto

se puede complementar con las propuestas de modelos educativos adaptados a los territorios, con lo que se abre la posibilidad de generar esquemas de capacitación, educación e investigación local. Todas las ZRC también buscan promover la asociatividad, la economía solidaria, la innovación productiva y la transformación para generar valor agregado.

Las líneas de acción en lo productivo se complementan con el fomento de lo que en algunos PDS se denomina "autosuficiencia alimentaria", es decir la producción del autoconsumo con una mejora nutricional a nivel familiar y con capacidad de generar excedentes para mercados locales principalmente. Esta priorización local no excluye el fomento a la comercialización a escala regional, nacional, e incluso internacional. Dos elementos complementarios son la recuperación de la agrobiodiversidad y la diversificación de la economía a partir de actividades agropecuarias y de pesca, de minería artesanal sostenible, e incluso en el sector de los servicios como el turismo comunitario.

En la gestión territorial, los PDS coinciden en proponer formas propias de zonificación y normas ambientales comunitarias, además de los proyectos de restauración y recuperación de ecosistemas. Esas propuestas se complementan con otras que acogen modelos más institucionalizados de gestión ambiental, como la actualización participativa de los POT, y esquemas como los REDD y otros cercanos al esquema de Pagos por Servicios Ambientales. Existen por tanto aspectos potenciales de articulación entre esas iniciativas locales y las institucionales. Se percibe también una atención especial al reto de recuperar y hacer un manejo adecuado de los suelos.

A través de esta visión de gestión territorial, se abre la posibilidad de promover un ordenamiento del territorio participativo que permita articular los sistemas institucionalizados y oficiales con los sistemas locales o comunitarios, tal como lo promueven las DVGT en su párrafo 3.2. (FAO; CFS, 2012, pág. 32), en respuesta a los retos planteados en lo institucional-organizativo y productivo-ambiental.

Finalmente, los proyectos también abarcan temáticas culturales, educativas y formativas, incluyendo estrategias de re-significación identitaria y recuperación de la memoria histórica, la educación y formación local permanente, el relevo generacional, la inclusión social y de género, y eventos, festivales y ferias. La consideración de estos aspectos socioculturales facilita su reconocimiento y visibilización a nivel territorial y de la política pública. Al respecto, las DVGT reiteran de manera transversal la necesidad de tener en cuentas los múltiples valores no-monetarios que tienen los recursos naturales en los territorios, tales como los sociales, culturales, espirituales, económicos y ambientales. Esas consideraciones deben ser incluidas en el diseño participativo de políticas, programas, inversiones y proyectos por parte de todos los actores involucrados (FAO; CFS, 2012).

Esta diversidad de proyectos permite delinear una propuesta integral de desarrollo local sostenible en lo productivo-ambiental con base en los PDS.

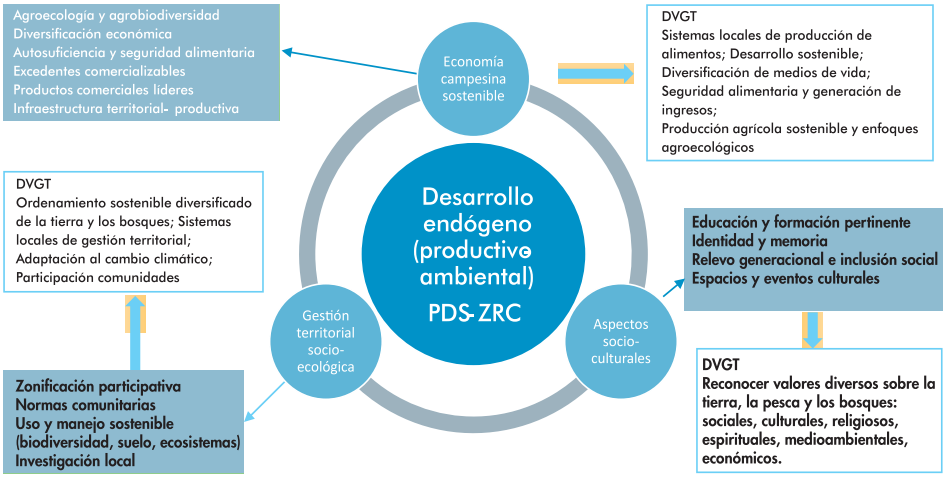
La ejecución adecuada y oportuna de estos planes permitiría poner en marcha un engranaje completo de desarrollo propio o endógeno, en el que hay espacio para el diálogo entre las propuestas locales y las institucionales.

Este análisis da cuenta del potencial de materializar una visión de desarrollo adaptada a las realidades de las ZRC, en la que existen elementos que podrían articularse con propuestas de otros territorios en los que predomina la agricultura familiar campesina. Aunque en los PDS los proyectos aparecen de manera un tanto fragmentada, su análisis evidencia la articulación y conexión implícita entre ellos. Existe una complementariedad entre los proyectos, no sólo dentro cada ZRC sino también entre ellas. Por lo tanto, las ZRC tienen una oportunidad de fortalecer sus procesos territoriales si consolidan un diálogo e intercambio de experiencias y propuestas.

Al sintetizar los elementos centrales que agrupan las propuestas priorizadas en los PDS, Figura 35, se puede observar su compatibilidad con las DVGT en lo relacionado con la búsqueda de un enfoque holístico en el ordenamiento territorial. Dicho enfoque debe permitir un desarrollo "equilibrado y sostenible de los territorios" y una armonización de diferentes objetivos e intereses en el uso de la tierra y recursos naturales con un apoyo a las comunidades locales y a sus "sistemas locales de producción de alimentos" y sistemas propios de ordenamiento territorial (párrafos 12.4 y 20.1 de las DVGT (2012, pág. 21 y 32)). Sobre esta base, se puede afirmar que los PDS en su conjunto constituyen una línea base para diseñar estrategias de desarrollo endógeno para las ZRC.

FIGURA 35

ELEMENTOS DEL DESARROLLO ENDÓGENO PRODUCTIVO-AMBIENTAL SEGÚN LOS PDS Y SU RELACIÓN CON LAS DVGT.



Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

Aunque esta propuesta tiene un carácter holístico, se pueden señalar algunos aspectos por fortalecer:

- *Se requiere tener una lectura más transversal y articulada de los proyectos para que éstos tengan un impacto mayor e integral*. Cada proyecto propuesto, por separado, pierde fuerza y capacidad de transformación estructural. En cambio, en su articulación y visión conjunta e interrelacionada, adquieren una mayor sentido y fortaleza por su integralidad.
- Existen cinco aspectos que tienen una menor representación en las propuestas a pesar de su importancia para el enfoque de sostenibilidad en las ZRC y por las necesidades manifestadas en los diagnósticos en los PDS. Estos aspectos podrían tener mayor relevancia a futuro, en especial si se considera que podrían impulsar transversalmente cada una de las propuestas priorizadas: (1) la recuperación de la agrobiodiversidad y de su rol en la economía campesina, junto con (2) la diversificación de las actividades económicas para encontrar distintas fuentes posibles de ingresos que permitan una mayor resiliencia, (3) mayores estrategias de inclusión y relevo generacional para asegurar la permanencia y la renovación territorial de las ZRC, (4) una propuesta articulada y transversal de dinamización cultural que permita recuperar y fortalecer la identidad y el arraigo territorial, y que se asocie a la inclusión de jóvenes, mujeres y a un enfoque intercultural, y (5) un enfoque de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo (únicamente aparece mencionado en el Guaviare).
- Finalmente, de manera complementaria al intercambio de experiencias entre ZRC, como lo propone la ZRC del Guaviare, los PDS podrían proponer formas de articulación con otros actores territoriales que puedan ser aliados de los procesos productivo-ambientales campesinos, tales como las entidades públicas y privadas sectoriales que puedan aportar a las propuestas en sus distintas dimensiones (por ejemplo: asociaciones de productores diversas, institutos de investigación, universidades, empresas o gremios, ONG). Con ello, se puede propender por una cooperación entre estos distintos actores en aras de una gobernanza colaborativa, como lo proponen en sus objetivos las DVGT.

Aunque aquí nos centramos en las propuestas de los PDS, existen iniciativas y experiencias en curso que permiten identificar líneas de acción concretas que abren caminos de consolidación de este modelo de desarrollo endógeno que han venido diseñando las ZRC. Igualmente, se pueden percibir potencialidades de complementariedad territorial entre las ZRC y con otros territorios y actores. Con lo anterior, se pueden encontrar elementos replicables y adaptables a otras realidades territoriales en las que predomina la agricultura familiar campesina. Tal es el caso de los agroecosistemas cuyo diseño se basa en una agrobiodiversidad y una multifuncionalidad espacial importante, como se verá más adelante.

El potencial de transformar los territorios y promover un desarrollo endógeno con base en los PDS sólo puede realizarse mediante una adecuada financiación de los mismos, acorde a sus objetivos de largo plazo. Como se vio en el capítulo

de retos, esa implementación no se ha dado, por lo que prevalecen varios desafíos en las ZRC que han sido identificados en los PDS. Aunque los proyectos priorizados podrían responder a esos desafíos, no son suficientes en la medida en que requieren articularse a la política pública de desarrollo rural a distintas escalas territoriales, y también organizarse de manera unificada acorde a una visión de corto, mediano y largo plazo. Esto implica superar la fragmentación de proyectos y su financiamiento desligado de esa visión integral.

Seguidamente se describen las distintas visiones de lo productivo-ambiental en cada ZRC, y cómo éstas se articulan con sus principales propuestas de proyectos.

5.6.2 ANÁLISIS PARA CADA ZRC

ZRC de Cabrera

En el caso de Cabrera, el PDS plantea un distanciamiento respecto al "modelo empresarial de gestión agroindustrial" que concibe la agricultura a partir de la "organización y formalización empresarial" (ILSA; INCODER, 2012, págs. 122-123). Es decir que se aleja de una visión según la cual los sistemas de economía campesina deben tomar como único modelo las lógicas empresariales del campo a partir de estrategias como las alianzas productivas, la agricultura por contrato o la promoción "agroturística" del Sumapaz. En este PDS, se afirma que estas estrategias no "le cumplen al campesinado" y generan un riesgo de pérdidas económicas y sobre su seguridad y soberanía alimentarias[163]. En el caso del turismo, se menciona el riesgo de transformación del campesinado hacia un "prestador de servicios turísticos" (ILSA; INCODER, 2012, pág. 123).

En ese sentido, se el PDS se acopla a la "garantía y goce efectivo de derechos" en relación con la tierra, promotor de la construcción participativa y de la economía campesina para el ordenamiento territorial. Esta visión multidimensional de la economía campesina se refleja en el objetivo general del PDS: "promover la protección, promoción y realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes" (ILSA; INCODER, 2012, pág. 137), acorde con la figura de ZRC y con las DVGT por su enfoque de derechos.

La Tabla 23 resume algunas de las propuestas priorizadas, que permitirían materializar la visión productiva-ambiental. Se destacan las estrategias de estabilización y fortalecimiento de la economía campesina, que incluyen propuestas productivas y de comercialización alternativa, tales como las redes de comercio justo y de proximidad mediante mercados campesinos. La realización de los derechos económicos se refleja en las propuestas de desarrollo de infraestructura que permita la viabilidad productiva en la ZRC. Igualmente, en este PDS predominan propuestas de gestión sostenible del territorio con mecanismos de participación, lo que concuerda con la visión que la ZRC quiere promover en lo productivo-ambiental.

163 El PDS de Cabrera atribuye a estos esquemas empresariales, por ejemplo, la desaparición de las huertas de autoconsumo y de los cultivos para la alimentación diaria como los frutales.

TABLA 23

PROPUESTAS DEL PDS DE CABRERA SEGÚN LAS CATEGORÍAS DE RETOS IDENTIFICADAS.

Retos relacionados con la dimensión productiva-ambiental	ZRC Cabrera
Inclusión jóvenes y relevo generacional: programas educativos y acceso	Programas educativos y becas para acceso
Inclusión jóvenes y relevo generacional: modelos educativos adaptados a los territorios	Calidad y pertinencia cultural de la educación
Acceso y disponibilidad de infraestructura esencial para la viabilidad productiva	Vías terciarias y secundarias; Red de acueductos y alcantarillados
	Centros de acopio y comercialización; Sistemas de irrigación y drenaje; Identificación problemáticas de costos de transporte
Salud y nutrición	Formación para mejoramiento de la dieta de los pobladores;
Soberanía/Autosuficiencia alimentaria	Cría de especies menores;
Estabilización y fortalecimiento de la economía campesina con enfoque sostenible	Fomento a formas asociativas de producción; Mejoramiento especies bovinas doble propósito; Sistemas productivos frutales; Censo productivo y comercial; Ruedas alternativas de negocio; Prácticas y redes de comercio justo y proximidad (mercados campesinos)
Diversificación de las actividades económicas	Estímulo a producción diversificada
Estabilización y fortalecimiento de la economía campesina con enfoque sostenible	Manejo envases residuales agroquímicos y desechos; Formación en BPA; Convenios interinstitucionales para asistencia técnica y estímulo a producción diversificada y agroecológica;
Gestión sostenible del territorio con enfoque socioecológico	Inventario faunístico, florístico e hidrográfico; Estudio sobre concesiones de aguas en la ZRC; Impulso a la participación campesina; Actualización EOT y articulación con PDS; Plan de Manejo Ambiental participativo; Recuperación rondas de ríos y bosques
	Estudio vocación agroecológica suelos para usos adecuados; Recuperación de suelos, reforestación en laderas y gestión riesgos de deslizamientos

Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

El relevo generacional se aborda desde una perspectiva de educación adaptada a las realidades territoriales, respondiendo al reto identificado en el apartado de retos productivos (innovaciones propias). En ese sentido, aunque el PDS no da protagonismo a proyectos culturales y de relevo en lo productivo, sí aborda estos temas a través de estrategias educativas propias.

La soberanía alimentaria y la agrobiodiversidad tienen menor representación en los proyectos a pesar de ser mencionadas en el PDS como factor de pérdida de identidad y de autosuficiencia, sin embargo se dan algunas líneas de acción a partir de la producción diversificada y la cría de especies menores. A partir de la formulación de proyectos que integren la identificación de agrobiodiversidad y los usos y prácticas locales asociadas, se podría fortalecer estos aspectos en esta

ZRC. Igualmente, se podría incluir de manera más transversal el enfoque agroecológico, mediante una combinación de estrategias de formación, capacitación, autoconsumo, incidencia cultural y comercialización.

ZRC de la Perla Amazónica

En el PDS de la Perla Amazónica se plantea reiteradamente la importancia de un manejo racional de los suelos, dada su baja productividad natural por la cual no es deseable una producción intensiva. El PDS construye una visión productiva con énfasis ecológico, incluyendo también el uso sostenible de la biodiversidad a partir de la recuperación del conocimiento local sobre el bosque, los frutos y semillas propias, superando una "mirada estrictamente económica" para elaborar una de "protección ambiental y de ecoturismo" (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 56)[164].

Por lo anterior, esta ZRC plantea la necesidad de combinar lo económico-productivo con lo cultural y lo ambiental, partiendo de la base que dan las "prácticas culturales y tradicionales de producción, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales biodiversos" (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 4). El objetivo del PDS se centra en la permanencia de las poblaciones dentro del territorio, la "recuperación y preservación de las costumbres, las semillas, la biodiversidad, mediante propuestas de desarrollo local-rural (…) a partir del reconocimiento de nuestra identidad campesina" (ADISPA; INCODER, 2012).

Con todo, el PDS menciona, como parte de los compromisos de la audiencia pública de constitución de la ZRC, el de "crear formas organizativas que transformen condiciones de 'simples labriegos' por pequeños y medianos empresarios" (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 15). Esta afirmación puede contradecir la valoración de las prácticas culturales tradicionales, en particular, con el compromiso de "reconocer y respetar la diversidad cultural" (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 17). Lo anterior considerando que el término "labriego" hace referencia al que labra la tierra, labor esencial en la identidad del campesinado, por lo que el documento podría dar más claridad sobre el significado de su transformación en empresario y cómo esto se puede armonizar con las prácticas culturales que se quieren valorizar en la ZRC[165]. Por otro lado, en el PDS se considera que el "derecho al desarrollo" va más allá de la mirada "meramente monetaria", generando "capacidades y libertades" y superando la "mera subsistencia hacia el goce pleno de la vida en condiciones dignas".

La agroecología aparece como el enfoque transversal, apostando a la "soberanía alimentaria como estrategia política de defensa del territorio y construcción de arraigo", para lo cual se plantea la necesidad de crear procesos de recuperación

164 En este PDS se afirma que existe experiencia en el territorio de uso sostenible de raíces, tallos, hojas, cáscaras y otros conocimientos acumulados sobre la biodiversidad.

165 Al respecto, el PDS de la ZRC del Valle del río Cimitarra, plantea la necesidad de superar las descripciones de las economías campesinas locales como "pobres" y "subdesarrolladas", para poder abrir espacios de concertación sobre modelos de desarrollo propios en las ZRC (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 164).

y uso de semillas nativas o adaptadas localmente[166], así como las iniciativas de autoconsumo como las huertas y la producción artesanal de algunos productos básicos como la panela y el queso, en el marco de la alimentación sana (ADISPA; INCODER, 2012, págs. 68-69).

El PDS da importancia a la comercialización como elemento clave del "derecho a la soberanía alimentaria", para lo cual se requiere identificar sistemas productivos potencialmente comerciales y elaborar una caracterización de suelos que permita fortalecer las pequeñas iniciativas con "lógicas incipientes de agroecología" y el aprendizaje de los "procesos asociativos". Esa combinación equilibrada de soberanía alimentaria y excedentes para la comercialización es el fundamento de una agricultura campesina compatible con modelos agro-empresariales propios que, además de producir alimento, generen ingresos y dinamicen mercados.

La visión productiva que propone esta ZRC se basa en: (1) fortalecimiento de los tejidos sociales y asociativos, (2) garantía de la soberanía alimentaria (para lo cual se requiere un equilibrio entre autoconsumo y comercialización), (3) garantía de la producción de excedentes comercializables, y (4) garantía de procesos de conservación y protección de la biodiversidad (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 77). Con este enfoque, la ZRC podría articular la promoción de los conocimientos y prácticas culturales tradicionales, el uso sostenible de la biodiversidad local, y la armonización de la economía campesina con modelos de "pequeños empresarios", con base en líneas agroecológicas que equilibren el autoconsumo con excedentes comercializables.

El PDS planea unos pasos fundamentales para lograr esto, partiendo "del reconocimiento de la fragilidad del ecosistema" y de los suelos[167] (ADISPA; INCODER, 2012, págs. 78-82):

1) Conocimiento sobre el suelo, fuentes hídricas y bosques, definición de zonas de protección y producción.
2) Recuperación orgánica de los suelos y recuperación de las semillas mediante bancos vivos.
3) Producción orgánica de alimentos para consumo humano y reserva para consumo pecuario.
4) Producción pecuaria una vez alcanzado el flujo suficiente de alimentos.
5) Valor agregado a la producción, generar transformación y apuntar a la comercialización una vez garantizada la producción sostenible.

Esto se refleja en la propuesta de modelo de finca para una UAF de 90 hectá-

166 Según el PDS, un 52% de las familias tienen una estrategia de aprovisionamiento de semillas que complementa la existencia del "banco natural de semillas" en la región (ADISPA; INCODER, 2012, pág. 68).

167 En la Perla Amazónica, el PDS reconoce la existencia de suelos ricos en humedad pero frágiles ante su explotación inadecuada, lo que podría explicar la disposición clara de esta ZRC para el desarrollo de técnicas agroecológicas. Las mismas condiciones edáficas impiden mantener una producción agropecuaria intensiva, según afirma el PDS.

reas[168], que combina especies menores, sistemas silvopastoriles y agroforestales, plantaciones forestales, cultivos asociados y huertas caseras. Este modelo serviría como una alternativa agroecológica a la producción de hoja de coca (ADISPA; INCODER, 2012, págs. 57-58).

La priorización de proyectos muestra coherencia con una visión integral con diversidad de propuestas. A las iniciativas generales de mejora en la infraestructura para la viabilidad productiva, se suman estrategias de estabilización de la economía campesina con un enfoque agroecológico[169]. Los aspectos culturales e identitarios también son abordados, incluyendo aspectos de relevo generacional mediante programas educativos adaptados a las características locales y diversas actividades socioculturales.

Igualmente, el PDS presenta varias propuestas de gestión sostenible del territorio, con un enfoque de recuperación de la biodiversidad, estudios sobre las características de los suelos y estrategias para su recuperación. De manera complementaria, la Perla Amazónica propone desarrollar modelos de ecoturismo gestionado comunitariamente, Tabla 24.

Las propuestas de proyectos dentro del PDS de la Perla Amazónica dan cuenta de la mirada integral al desarrollo rural más allá de lo "meramente monetario", partiendo de una gestión socio-ecológica del territorio, generando estrategias de fortalecimiento de la economía campesina, la autosuficiencia alimentaria y la comercialización a partir de esquemas solidarios. En ese sentido, este PDS muestra una visión holística a partir de diversas dimensiones de la sostenibilidad socio-ambiental para la ZRC, concordando con las recomendaciones de las DVGT.

ZRC de El Pato-Balsillas

El PDS de la ZRC del Pato-Balsillas se basa en un enfoque de derechos para garantizar la estabilización de la economía campesina a través de, entre otros, la creación de sistemas productivos sostenibles viables en lo social, lo económico y lo ambiental (AMCOP; INCODER, 2012, pág. 22). En ese sentido, esta ZRC plantea como parte de sus objetivos la conservación de la biodiversidad y la capacidad de autogestión comunitaria, en articulación con los distintos actores en el territorio.

La visión productiva que promueve este PDS se fundamenta en la comprensión de la vocación ambiental del territorio del Pato-Balsillas[170] y el potencial de

168 Este tamaño de UAF implicaría, de acuerdo con el PDS, una ampliación de la ZRC dado que en las condiciones actuales de acceso a tierras una familia puede llegar a tener en promedio 27,5 hectáreas.

169 Este último se percibe de manera transversal en proyectos relacionados con la soberanía alimentaria, huertas caseras, recuperación de tradiciones culturales y de usos, recuperación de semillas.

170 Según el PDS, en el Caquetá el 85% del área está cubierta por bosques. A su vez, la ZRC del Pato-Balsillas se encuentra en la zona de influencia del Parque Nacional Natural Cordillera Los Picachos, y colinda con la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.

TABLA 24

PROPUESTAS DEL PDS DE CABRERA SEGÚN LAS CATEGORÍAS DE RETOS IDENTIFICADAS.

Retos relacionados con la dimensión productiva-ambiental	ZRC Perla Amazónica
Inclusión jóvenes y relevo generacional: programas educativos y acceso	Programas educativos y convenios, acceso educación superior (ej. SENA)
Inclusión jóvenes y relevo generacional: modelos educativos adaptados a los territorios	Adaptación educación a las características territoriales; innovaciones pedagógicas e investigación; fortalecimiento organizaciones estudiantiles
Diversificación de las actividades socioculturales en los territorios	Recuperación de tradiciones, usos y costumbres; raíces culturales
Acceso y disponibilidad de infraestructura esencial para la viabilidad productiva	Red vial primaria, secundaria y terciaria; Vías de acceso a la ZRC; Sistemas alternativos de electrificación
	Centros de acopio; Transporte terrestre y fluvial para comercialización
Salud y nutrición	Prevención de la desnutrición por medio de la soberanía alimentaria (huertas)
Recuperación de la agrobiodiversidad	Granjas demostrativas con recuperación de semillas
Estabilización y fortalecimiento de la economía campesina sostenible	Emprendimiento solidario; Transformación agroindustrial
	Capacitación técnica productiva-ambiental; Formación agroecológica: gestores agroecológicos, promoción prácticas agroecológicas, granjas integrales demostrativas;
Diversificación de las actividades económicas	Gestión comunitaria del ecoturismo;
Gestión sostenible del territorio con enfoque socioecológico	Modelo de gestión agroambiental sostenible; Creación de Zonas de Biodiversidad y recuperación ancestralidad; Rescate y custodias fuentes hídricas, biodiversidad, gestores ambientales
	Estudios sobre características suelos y usos pertinentes; Plan de mejoramiento orgánico de suelos; Zonificación agroambiental

Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

promoverlo como área de amortiguación socio-ecosistémica. Para ello, se basa en tres elementos centrales: (1) Generación de ingresos; (2) Autosuficiencia alimentaria; (3) Mantenimiento de las funciones ecosistémicas. Esto implica la combinación de sostenibilidad en el uso de la biodiversidad y en la producción agropecuaria (AMCOP; INCODER, 2012).

Estos tres elementos se reflejan en la priorización de proyectos en lo productivo-ambiental. La generación de ingresos se asocia a estrategias de estabilización de la economía campesina mediante la comercialización asociativa y el comercio justo, los circuitos de proximidad (combinados con posibles mercados regionales y nacionales), el fortalecimiento socio-empresarial de los campesinos y la diversificación de las actividades económicas. Esta última incluye la posibilidad de identificar usos sostenibles de la biodiversidad.

La gestión sostenible de los territorios aparece como estrategia clave para el mantenimiento de las funciones de los ecosistemas, para lo cual el PDS considera la utilización de compensaciones por servicios ambientales y REDD, de la mano de la conservación, la restauración y el uso sostenible.

La autosuficiencia alimentaria es protagonista de los proyectos, incluyendo producción de autoconsumo para garantizar la alimentación anual con generación de excedentes para abastecer mercados locales. Un elemento importante de este PDS es la propuesta de recuperación de agrobiodiversidad y sus usos culturales. Igualmente, propone la capacitación para el manejo agroecológico, Tabla 25.

TABLA 25

PROPUESTAS DEL PDS DE PATO-BALSILLAS SEGÚN LAS CATEGORÍAS DE RETOS IDENTIFICADAS.

Retos relacionados con la dimensión productiva-ambiental	ZRC Pato-Balsillas
Inclusión jóvenes y relevo generacional: programas educativos y acceso	Acceso a educación técnica y convenios institucionales
Diversificación de las actividades socioculturales en los territorios	Creación de una cátedra sobre historia de la región
Salud y nutrición	Diversificar las especies para mejoramiento nutricional; Hábitos alimentarios
Soberanía/Autosuficiencia alimentaria	Acceso a alimentos durante todo el año; Planificación escalonada producción autoconsumo; Autoconsumo con generación de excedentes para autosuficiencia alimentaria colectiva-territorial (mercados o intercambio)
Recuperación de la agrobiodiversidad	Recuperación especies tradicionales y ancestrales y usos culturales; Bancos de semillas
Estabilización y fortalecimiento de la economía campesina con enfoque sostenible	Comercialización asociativa; Comercio Justo; Circuitos locales y articulación a mercados regionales y nacionales (cadenas productivas); Capacitación y fortalecimiento socioempresarial (producción, transformación, comercialización)
	Capacitación manejo agroecológico
Diversificación de las actividades económicas	Alternativas para la generación de ingresos (producción agropecuaria, forestal, acuícola, uso de la biodiversidad…)
Gestión sostenible del territorio con enfoque socioecológico	Uso sostenible de la biodiversidad; Aspectos de conservación-restauración (incluye REDD y compensaciones por servicios ambientales)

Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

La propuesta de proyectos del Pato-Balsillas podría fortalecerse con proyectos de identificación y valoración de la biodiversidad de la ZRC, que complemente las estrategias de uso sostenible y de servicios ambientales. Igualmente, se destaca este PDS por su enfoque de sostenibilidad en la estabilización de la economía campesina y las estrategias de comercialización. Sin embargo, éstas pueden com-

plementarse con propuestas de desarrollo de infraestructura para garantizar su viabilidad, como existen en otros PDS (centros de acopio, de transformación, vías, maquinaria, entre otras).

ZRC del Guaviare

Como en los anteriores, el PDS de la ZRC del Guaviare integra un enfoque de derechos y un enfoque ambiental[171]. El documento se organiza en torno a cinco dimensiones que dan cuenta de la visión que promueve: (1) la territorial (en particular en aspectos de acceso y tenencia de tierras), (2) la social, política y cultural (incluye temas de cultura y patrimonio), (3) la biofísica y ambiental (aspectos de biodiversidad, riesgo y servicios ambientales, cambio climático, (4) la económica (incluye infraestructura, energía, trabajo, sistemas productivos sostenibles, seguridad alimentaria) y (5) la institucional (redes institucionales y comunitarias) (Cooagroguaviare; INCODER, 2012).

Las particularidades ecológicas y la presencia de bosques amazónicos en esta ZRC hacen de la zonificación ambiental y del manejo de la frontera agropecuaria dos elementos clave para su visión productiva. A la vez, plantea desafíos frente a las expectativas de desarrollo e integración socioeconómica para los habitantes, en particular las de la población que habita dentro de las áreas de ZRF por ley 2ª (Cooagroguaviare; INCODER, 2012, pág. 25). Esto se asocia a los retos identificados en los apartados jurídico-normativo y de acceso a tierras.

En general, las características del territorio, en términos de su riqueza ambiental y cultural, son la base de la visión del PDS: la importancia de la contención de la frontera agropecuaria y de la recuperación de la función social y ecológica de la propiedad; la apropiación social sostenible de los ecosistemas y de la biodiversidad, entendidos como bienes comunes; la recuperación de bosques y suelos degradados; la diversificación productiva; la transición hacia la agroecología; la seguridad alimentaria, el autoabastecimiento y el acceso a mercados; el turismo ecológico y cultural; la interconexión geográfica y ecológica amazónica (Cooagroguaviare; INCODER, 2012).

A partir de estos elementos se puede percibir una visión integral y multidimensional en el PDS de esta ZRC, en la que lo cultural y lo ambiental son considerados ejes articuladores de la economía campesina y del ordenamiento territorial.

En este PDS predominan propuestas de infraestructura para la viabilidad productiva, de estabilización de la economía campesina y de gestión sostenible del territorio. Se destaca la propuesta de generación de energías renovables y de sistemas de transporte multimodal, lo que se adapta a las realidades y necesidades de un territorio con abundantes redes hidrográficas. En el caso de la estabilización

171 Al igual que en el Pato-Balsillas, el PDS de la ZRC del Guaviare menciona la particularidad ambiental del territorio, por ser parte de un área sustraída de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.

de la economía campesina, se promueve un enfoque de sostenibilidad mediante la comercialización de productos "ambientalmente responsables", la asociatividad solidaria, la adaptación al cambio climático[172] y el intercambio de experiencias entre campesinos.

En relación a la gestión sostenible del territorio, esta ZRC plantea acuerdos comunitarios para un uso y manejo sostenible de la biodiversidad, zonificaciones propias, retribuciones por conservación, a la manera de pagos por servicios ecosistémicos, proyectos REDD, investigaciones propias y ordenamiento territorial participativo. En ese sentido, esta ZRC da especial atención a las estrategias adaptadas localmente para hacer frente a sus necesidades.

El PDS del Guaviare también incluye propuestas de relevo generacional a partir de modelos educativos propios y formas de inclusión productiva de jóvenes y mujeres. Plantea estrategias de recuperación de la agrobiodiversidad, a través de bancos de semillas, granjas experimentales y viveros. Sin embargo, no prioriza proyectos de seguridad y soberanía alimentaria como tal, ni proyectos culturales, a pesar de que estas dimensiones tienen un rol central en el diagnóstico y en la visión productiva-ambiental del PDS, Tabla 25.

Este PDS se destaca por sus propuestas diversas de gestión territorial y de estabilización de una economía campesina sostenible en lo productivo, coherentes con la visión productiva-ambiental que promueve. No obstante, podría fortalecerse considerando un equilibrio de la seguridad y soberanía alimentaria como ejes centrales del enfoque agroecológico y de la sostenibilidad, como se mencionó en los retos productivo-ambientales.

Igualmente, se destacan las propuestas de inclusión productiva de jóvenes y mujeres, lo que contribuye al relevo generacional. Esta perspectiva se podría enriquecer con proyectos de diversificación de actividades socioculturales, que incluyan una revaloración de tradiciones, del patrimonio inmaterial, y de prácticas y conocimientos locales. En ese sentido, el PDS incluye una propuesta de articulación de conocimientos medicinales indígenas dentro de servicios institucionalizados, lo cual marca una línea de acción destacable susceptible de ampliarse.

ZRC del Sur de Bolívar

En el caso del Sur de Bolívar, el PDS reconoce las especificidades del territorio como "ecosistema estratégico para el desarrollo sustentable de la costa Caribe" por la amplia presencia de sistemas hídricos, su potencial para la pesca y la cantidad de tierras productivas fértiles y aptas para una diversidad de cultivos. Así mismo, se resalta el potencial ecoturístico por la biodiversidad y los paisajes (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 56). En contraste, el PDS señala como causas de insosteniblidad a las formas no adecuadas de uso y ocupación del suelo,

172 El PDS del Guaviare es el único que menciona explícitamente proyectos de adaptación al cambio climático.

las prácticas y tecnologías no apropiadas tanto en la pesca como en la agricultura y la ganadería (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 57).

Como alternativa, propone una transición hacia la agricultura orgánica combinada con generación de valor agregado a través de la transformación y la comercialización. Al igual que en algunas ZRC como la Perla Amazónica, el Pato-Balsillas y el Guaviare, este PDS plantea una visión productiva que propone un equilibrio entre la estabilización de la economía campesina mediante la soberanía alimentaria, la producción de bienes y servicios diversificados, y una "racionalidad económica" que permita garantizar la seguridad alimentaria a partir de la generación de ingresos derivados de los excedentes de la producción de autoconsumo. El PDS propone un escalamiento de la comercialización, inicialmente priorizando los mercados locales, y abarcando paulatinamente mercados municipales y regionales.

Por otro lado, la ZRC del Sur de Bolívar destaca la necesidad de un uso racional, eficiente y sostenible de los recursos hídricos y forestales, considerados "recursos de uso común" (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 70), para superar los diversos conflictos ambientales que se identifican en el PDS. Estos conflictos tienen que ver tanto con la debilidad y la falta de esfuerzos institucionales, así como con el desconocimiento por parte de los habitantes, y lo que denomina la "cultura colonizadora de sobreexplotación" que caracteriza a las dinámicas socioeconómicas en la zona (CDPMM; INCODER, 2012, pág. 121). Esa cultura hace referencia a la predominancia de monocultivos y técnicas agrícolas convencionales, basadas en el uso intensivo de agroquímicos, y descontextualizadas de las características ecológicas de los territorios. En ese sentido, se asemeja al problema del "espejismo de la bonanza", mencionado en el capítulo de retos productivos y ambientales.

Los proyectos priorizados para el Sur de Bolívar dan cuenta de esa visión. Para la estabilización de la economía campesina, proponen estrategias de transición hacia la agroecología de la mano de oportunidades comerciales con base en la asociatividad y el cooperativismo. El enfoque agroecológico, predominante en este PDS, se complementa con iniciativas de soberanía alimentaria mediante huertas caseras y especies menores, respondiendo así a los retos identificados en esta evaluación.

Este enfoque podría fortalecerse mediante proyectos de recuperación y valoración de la agrobiodiversidad, ausentes en la priorización del plan. En relación a la gestión territorial sostenible, el PDS plantea propuestas de zonificación ambiental y estrategias de recuperación de ecosistemas y de suelos. Se destacan también las propuestas de diversificación de actividades socioculturales que conllevan a la recuperación de tradiciones propias del territorio (festivales, eventos, estudios), Tabla 26.

TABLA 26

PROPUESTAS DEL PDS DE GUAVIARE SEGÚN LAS CATEGORÍAS DE RETOS IDENTIFICADAS.

Retos relacionados con la dimensión productiva-ambiental	Guaviare
Inclusión jóvenes y relevo generacional: modelos educativos adaptados a los territorios	Modelo de educación propio con perspectiva ambiental e intercultural; Cátedra ambiental
Inclusión jóvenes y mujeres, relevo generacional en lo productivo-ambiental	Programa de apoyo a iniciativas productivas para jóvenes en riesgo, mujeres cabeza de familia, adultos mayores y discapacitados.
Acceso y disponibilidad de infraestructura esencial para la viabilidad productiva-ambiental	Estudio de sistemas multimodales para generación de energías renovables; Bancos de maquinarias para vías terciarias; Red de interconexión eléctrica; Acueductos veredales
	Estudio para desarrollo de sistemas públicos multimodales de transporte de personas y productos: Centro de acopio y comercialización de productos agrícolas, pecuarios y artesanales; Complejo agroindustrial de calamar
Salud y nutrición	Articulación de sistemas tradicionales de salud indígenas en servicios institucionalizados
Soberanía/Autosuficiencia alimentaria	Planta de producción de suplementos alimenticios con productos regionales para aprovisionamiento del ICBF
Recuperación de la agrobiodiversidad	Viveros comunitarios con semillas de especies nativas; Banco regional para promoción y provisión de semillas de especies alimentarias; Granjas experimentales para identificación y fomento de modelos de producción amazónica diversificada
Estabilización y fortalecimiento de la economía campesina con enfoque sostenible	Centros pilotos para transformación y comercialización de frutos amazónicos; Red de cooperativas para comercialización; Núcleos de enlace solidario para empleo y producción en cabeceras municipales; Subcomité intersectorial y participativo para planeación, monitoreo, ejecución dimensión económica
	Pacto con comerciantes y entidades financieras para promover productos ambientalmente responsables; Sistema de intercambio de información y experiencias productivas con otras ZRC y otros proyectos; Producción y autoabastecimiento de alimentos animales; Piloto reconversión ganadera a silvopastoril y agroforestal
	Estrategia comunitaria-institucional para prevención de riesgos por cambio climático; Programa de divulgación y formación en cambio climático
Diversificación de las actividades económicas	Compromiso comunitario para erradicación cultivos de coca; Red de servicios de turismo ecológico y cultural
Gestión sostenible del territorio con enfoque socioecológico	Áreas de manejo especial; Acuerdos comunitarios para reglamentos de control de pesca, caza y quemas; Sistema de monitoreo de cuencas y cuerpos de agua; Observatorios de fauna silvestre; Programa de reforestación y recuperación de cuencas; Proyectos REDD; Tasas retributivas por conservación del agua; Investigación propia sobre biodiversidad; Subcomité intersectorial y participativo para planeación, monitoreo, ejecución dimensión ambiental y dimensión ordenamiento territorial

Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

TABLA 27

PROPUESTAS DEL PDS DEL SUR DE BOLÍVAR SEGÚN LAS CATEGORÍAS DE RETOS IDENTIFICADAS.

Retos relacionados con la dimensión productiva-ambiental	Sur de Bolívar
Inclusión jóvenes y relevo generacional: programas educativos y acceso	Alianzas con instituciones, especialmente SENA
Inclusión jóvenes y relevo generacional: modelos educativos adaptados a los territorios	Mesa de trabajo para reflexión sobre los modelos educativos; Programas técnicos acordes a necesidades territoriales
Diversificación de las actividades socioculturales en los territorios	Festivales y eventos culturales que integren toda la zona: rescatar valores del territorio; Estudio sobre herencia cultural; Festivales y eventos culturales;
Acceso y disponibilidad de infraestructura esencial para la viabilidad productiva-ambiental	Adecuación red vial y servicios públicos; Centro de acopio; Red energía eléctrica
Salud y nutrición	Plan de seguimiento nutricional por familia
Soberanía/Autosuficiencia alimentaria	Estrategias de aseguramiento alimentario; Huertas caseras y especies menores;
Estabilización y fortalecimiento de la economía campesina con enfoque sostenible	Diagnóstico rural participativo; Asistencia técnica y procesos colectivos de transformación con enfoque agroecológico; Fondo de apalancamiento para transformación agroindustrial con enfoque agroecológico; Inventario específico de bienes y servicios primarios y transformados; Plan de mercadeo y ventas; Mesas sectoriales de contacto y negociación comercial (nacional e internacional); Ferias internas regionales; Creación de organización base líder de redes comerciales; Marca propia de la ZRC; Capacitación y promoción de asociatividad y cooperativismo
	Plan de trabajo por unidades productivas para transformación total hacia enfoque agroecológico; Proceso de capacitación agroecológico y BPA; Fondo de apalancamiento y de acompañamiento para iniciativas agroecológicas; Procesos de certificación;
Diversificación de las actividades económicas	Inventario para fortalecer e iniciar nuevos productos y servicios agropecuarios
Gestión sostenible del territorio con enfoque socioecológico	Definición de zona crítica de contaminación hídrica; Análisis y diagnóstico ambiental para prevención y mitigación; Planes de intervención ecosistémica; Capacitación sobre intervención ecosistémica; Convocatoria, socialización, mesas de trabajo POT
	Conservación de suelos

Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

En estos proyectos hay un vacío en relación a la promoción del relevo generacional en lo productivo, que se equilibra con propuestas de construcción de modelos educativos propios y con los diversos proyectos culturales. Sin embargo, falta articular a los jóvenes con lo productivo y lo ambiental.

ZRC del Valle del río Cimitarra

En el Valle del río Cimitarra, el PDS combina estrategias de uso adecuado del suelo y consolidación de proyectos productivos sostenibles de la mano de la protección ambiental y la comercialización. Asimismo, se plantea la importancia de producir alimentos también para un autoabastecimiento. Refleja una mirada integral al tema ambiental según la cual se deben tener en cuenta las interacciones biofísicas y socioculturales en el ordenamiento territorial, uno de los principales retos de esta ZRC (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, págs. 25-26).

La perspectiva ambiental en este PDS se basa en el reconocimiento del impacto humano sobre el medio ambiente y el territorio. Se afirma que las mismas comunidades reconocen los errores cometidos, a partir de lo cual se generan propuestas que complementen el "ideal occidental de desarrollo" con otras perspectivas como la soberanía alimentaria y lo ambiental. El objetivo sería "reconciliar ambiente, territorio y actividades humanas" (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 29). En ese sentido, el PDS menciona que la concepción del "desarrollo" en la ZRC va más allá del crecimiento económico, buscando estrategias más integrales de bienestar humano (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 163). Esto implica esquemas de autogestión, cooperación y autonomía, que permitan que el campesinado sea protagonista de su propio desarrollo mediante la concertación, el diálogo y el intercambio de experiencias[173].

Esta visión se materializa en propuestas comunitarias, tales como la zonificación ambiental, incluyendo: un mantenimiento de un 20% de las fincas para uso forestal protector-productor, la protección de cuerpos de agua, prácticas de restauración ecológica, la regulación de la tala, entre otras (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 59). Para esta ZRC, el desarrollo rural y ambiental es prioritario respecto a la explotación de hidrocarburos, y esta última a su vez debe priorizar la pequeña minería campesina (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 115). Según el PDS, la actividad minera ha sido una alternativa a la producción de coca en la región (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 165).

El enfoque agroecológico en el PDS del Valle del río Cimitarra se asimila al de la soberanía alimentaria entendida como un derecho del campesinado a definir su propia alimentación, agricultura, producción y comercialización (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 262). En ese sentido, el documento señala que el aumento de los monocultivos, como la palma africana, genera cambios culturales en el campesinado por su transformación en operarios de las empresas agroindustriales bajo condiciones laborales precarias. Por ejemplo, se afirma que se han desarrollado "economías de enclave", tanto por los monocultivos como por la producción de coca y la minería, que han generado desarraigo por el territorio (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 297).

173 En este sentido, el PDS rechaza la calificación de las formas locales y tradicionales de vivir, como formas "pobres", "tradicionales", "subdesarrolladas", "premodernas", etc. (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 164).

Algunas de las consecuencias son la pérdida de prácticas culturales asociadas a la agricultura y a las actividades campesinas (por ejemplo ferias, mercados y festividades), así como la pérdida de cultivos de pancoger, la disminución de la diversidad alimentaria en la dieta y una mayor dependencia económica. La consolidación del enfoque agroecológico es vista por este PDS como una alternativa de superación de las economías de enclave que podría incluir estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito y de recuperación de la soberanía alimentaria como parte de la identidad campesina[174]. Este enfoque incluye también un manejo "racional y sostenible" de los ecosistemas y del suelo, para lo cual el PDS propone definir una Unidad Agroforestal, además de redefinir las UAF, para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 268).

El PDS del Valle del río Cimitarra presenta una multiplicidad de proyectos priorizados en respuesta a las distintas categorías de retos. Al igual que en las otras ZRC, prevalecen las propuestas de infraestructura, estabilización de la economía campesina y gestión territorial sostenible. En el tema de infraestructura, aporta una propuesta de innovación tecnológica, además de la construcción de vías, generación de energía, acueductos, soluciones comunitarias de transporte, entre otras. La estabilización de la economía campesina se concibe de manera diversa, proponiendo algunos cultivos que lideren la producción de la mano de un enfoque transversal de sostenibilidad y agroecología, comercio justo, mecanismos comunitarios de financiación y organización. Igualmente, plantea estrategias de sostenibilidad en la actividad minera, fundamental para la región.

Estas actividades se complementan con propuestas de diversificación económica a partir del ecoturismo, la minería y la pesca artesanal, la transformación y el valor agregado, proyectos de soberanía y seguridad alimentaria y de recuperación de la agrobiodiversidad. Incluye también propuestas de relevo generacional, recuperación y renovación cultural y formas educativas propias.

En relación a la gestión sostenible del territorio, incluye diversas propuestas de zonificaciones y normas ambientales comunitarias, dando continuidad a la denominada "Línea Amarilla", y algunas iniciativas que apuntan a un uso y manejo sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas, Tabla 28.

.174 Este PDS plantea una reflexión fundamental sobre la identidad y la cultura campesina: éstas se entienden como dinámicas y cambiantes, por lo que, lejos de ser absolutas, se construyen y revaloran constantemente. Esa revaloración consciente hace parte de lo que denominan un ejercicio de "resistencia", producto de la articulación entre cultura, política y poder frente a la exclusión y el desconocimiento histórico del campesinado. Se afirma la necesidad de superar la "cosificación" y "folclorización" de la identidad y la cultura. Esto tiene implicaciones importantes en términos de la redefinición de las formas productivas y las actividades propias de la economía campesina, las formas organizativas y democráticas, y en particular la oportunidad de involucrar a los jóvenes en esas redefiniciones socioculturales dinámicas que, en últimas, tienen repercusiones en el manejo del territorio (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012, pág. 293).

TABLA 28

PROPUESTAS DEL PDS DEL VALLE DEL RÍO CIMITARRA SEGÚN LAS CATEGORÍAS DE RETOS IDENTIFICADAS.

Retos relacionados con la dimensión productiva-ambiental	Valle del río Cimitarra
Relevo generacional: programas educativos y acceso	Acceso a educación superior; Incentivos a estudiantes; Albergues escolares técnico-agropecuarios
Relevo generacional: modelos educativos adaptados	Currículo propio; Instalaciones educativas integrales; Casas campesinas
Inclusión jóvenes y mujeres en lo productivo-ambiental	Proyectos productivos para mejoramiento de ingresos para mujeres, madres cabeza de hogar y madres adolescentes; Red de mercadeo de mujeres productoras
Diversificación de las actividades socioculturales en los territorios	Reconocimiento prácticas culturales tradicionales (incluyendo cultivos tradicionales - subsistencia); Conservación de la memoria histórica; Plan de contención de estabilización y arraigo en la ZRC.
Acceso y disponibilidad de infraestructura esencial para la viabilidad productiva-ambiental	Conexión red eléctrica y generación energía autónoma; Red acueductos veredales; Vías carreteables;
	Adecuación de tierras para productividad agropecuaria; Centros de abastecimiento de alimentos a centros urbanos vecinos; Cooperativa de transporte fluvial terrestre; Red de centros de acopio; Banco de maquinaria para desarrollo social y agropecuario; Mejoramiento genético y tecnológico para producción agropecuaria; Estímulos a innovación tecnológica
Salud y nutrición	Recuperación y promoción de medicina tradicional; Seguridad alimentaria, nutrición y control de crecimiento para la infancia
Soberanía/Autosuficiencia alimentaria	Huertas agroecológicas en enclaves de explotación minera artesanal como alternativa de seguridad alimentaria; Especies menores para seguridad alimentaria; Cultivos frutales para autoconsumo y comercialización local; Sistemas productivos agrícolas para seguridad alimentaria;
Recuperación de la agrobiodiversidad	Vivero agroforestal para protección, conservación y propagación especies nativas forestales; Jardines Botánicos flora nativa; Zoocriaderos;
Estabilización y fortalecimiento de la economía campesina con enfoque sostenible	Fortalecimiento productivo arroz, caña panelera (elaboración productos y derivados); Empresa productos lácteos; Fondo Agropecuario Campesino; Cooperativa de comercialización agropecuaria; Banco Social Campesino; Plan de manejo sostenible de la actividad minera; Estrategias de agregación de valor al oro; Creación redes de comercio justo; Mejoramiento tecnológico minero;
	Sistemas comunitarios sostenibles de producción agroecológica; Procesamiento de insumos agroecológicos; Investigación para mejoramiento sistemas productivos; Red de formadores agroecológicos; Red de fincas experimentales demostrativas; Sistema de subsidios y estímulos a la producción sostenible y conservación ambiental; Programa de fincas y cultivos agroforestales para aprovechamiento económico sostenible de la madera; Mejoramiento combustión trapiches paneleros para disminución consumo leña; implementación cultivos para generación de leña; Energía renovable para producción agropecuaria;
Diversificación de las actividades económicas	Cría de búfalos y ganado blanco; Cultivos plantas aromáticas para aceites esenciales; Cultivo de yuca para producción comercial de almidón; Fortalecimiento organizativo pequeña y mediana minería; Investigación política, ambiental, económica de la minería; Ecoturismo; Sostenibilidad económica minería artesanal; Mejoramiento productivo de pesca artesanal; Empresa forestal

Retos relacionados con la dimensión productiva-ambiental	Valle del río Cimitarra
Gestión sostenible del territorio con enfoque socioecológico	Plan de ordenamiento territorial para la ZRC que garantice ocupación ordenada y uso sostenible; Sustracción parcial de Zona de Reserva Forestal; Ampliación del área protegida Línea Amarilla; Creación y delimitación de Unidad Forestal Familiar; Reforestación; Proceso de certificación forestales; Socialización y seguimiento normas comunitarias para protección fauna; Manejo sostenible ciénagas, humedales; Disminución de consumo de leña; Regulación ambiental pesca artesanal; Concientización y formación; Inventarios especies
	Estudio y clasificación de uso de suelos según vocación agroecológica;

Fuente: elaboración propia con base en los PDS.

En ese sentido, este PDS aborda de forma holística los desafíos identi33ficados en su diagnóstico territorial a la vez que presenta proyectos que permiten realizar su visión productiva-ambiental. Se percibe una mirada socio-ecológica y sistémica al territorio, lo que enriquece la propuesta de acción de esta ZRC, que podría enriquecer y a la vez complementarse con las de las otras ZRC.

A continuación, se analizan experiencias significativas que permiten identificar ejemplos de cómo la transición agroecológica podría estar dando pasos de avance en las ZRC constituidas. Éstos se revisan en la escala de los agroecosistemas, analizada a partir de encuestas a fincas relacionadas con experiencias significativas productivas (ver marco metodológico), y en escalas territoriales.

5.7 ALTERNATIVAS ECONÓMICAS PROPIAS Y SOLIDARIAS

5.7.1 AGROECOSISTEMAS DIVERSOS Y EN TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA

La aplicación de encuestas a la escala de los agroecosistemas en las ZRC constituidas, explicada en el apartado de métodos, permitió describir algunas características de las fincas ligadas a experiencias significativas productivas. En este apartado se analizan esas experiencias, para luego describir casos de redes socioeconómicas diversas a la escala territorial.

El análisis se basa en algunas características que se consideran esenciales como primeros pasos para iniciar una dinámica de transición agroecológica: (1) dedicación de áreas a la producción agrícola diversificada, (2) producción de pancoger o autoconsumo, (3) utilización de semillas propias o tradicionales adaptadas a las condiciones específicas de los agroecosistemas, (4) manejo sostenible del agua para riego reduciendo la dependencia respecto a la variabilidad climática, (5) divulgación y aplicación de conocimientos agroecológicos.

Estas cinco características permiten pensar en unos primeros pasos esenciales, aunque muy iniciales, para la transición agroecológica. Este análisis se basa

en estos pasos considerando que, en general, se observan avances precarios en ese sentido en las ZRC. Sin embargo, tal como lo promueve la metodología campesino-campesino, es importante partir de iniciativas y experiencias, por más iniciales que sean.

De acuerdo con las encuestas realizadas, los agroecosistemas encuestados tienen fortalezas en términos de una posible transición agroecológica, sin embargo, presentan retos para su consolidación, como se presenta en la siguiente figura.

FIGURA 36

RELACIÓN DE FORTALEZAS Y RETOS PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA EN LAS FINCAS ENCUESTADAS.

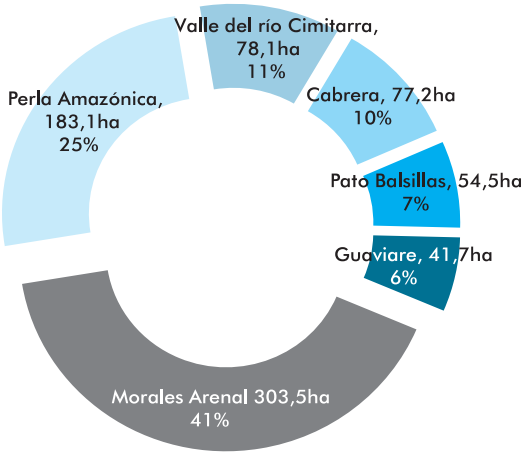
Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

Respecto a la producción agrícola, el grueso de campesinos vinculados con experiencias significativas tiene una única finca en la que realizan actividades agropecuarias y no agropecuarias. De las 367 fincas evaluadas, 14 no están dedicadas a la producción agrícola. En las restantes 353 se siembran y cosechan anualmente un total de 738,1 hectáreas distribuidas en las ZRC como se muestra en el Gráfico 92.

GRÁFICO 92

DISTRIBUCIÓN DE LAS ÁREAS DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA POR ZRC SEGÚN LAS ENCUESTAS APLICADAS.

* No incluye ganadería



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

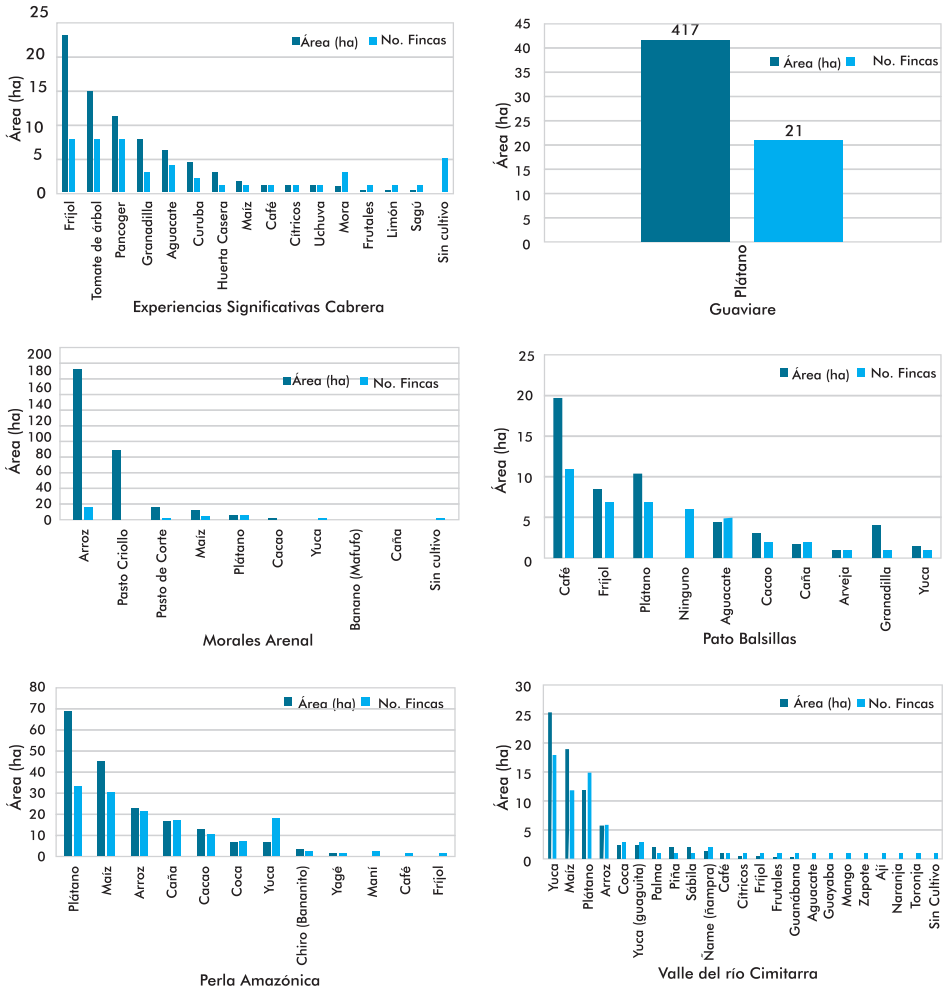
Así, la revisión de las experiencias significativas productivas permite afirmar que las ZRC tienen un área importante dedicada a la agricultura (no incluye ganadería), en este caso a partir de modelos de

economía familiar campesina. El Gráfico 93 refleja la distribución de las hectáreas en producción agrícola por ZRC, de acuerdo con las encuestas aplicadas en el marco de la presente evaluación. Es decir que la ZRC del Sur de Bolívar (Morales-Arenal) y la Perla Amazónica concentran el 67% del área agrícola en las fincas encuestadas, pertenecientes a experiencias significativas productivas.

Esa producción es diversa, como lo evidencian los 41 cultivos distintos cuyas áreas anualmente sembradas se distribuyen según se muestra.

GRÁFICO 93

ÁREAS ANUALMENTE SEMBRADAS POR TIPO DE CULTIVO EN LAS FINCAS ENCUESTADAS POR ZRC.



•No incluye ganadería.

Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

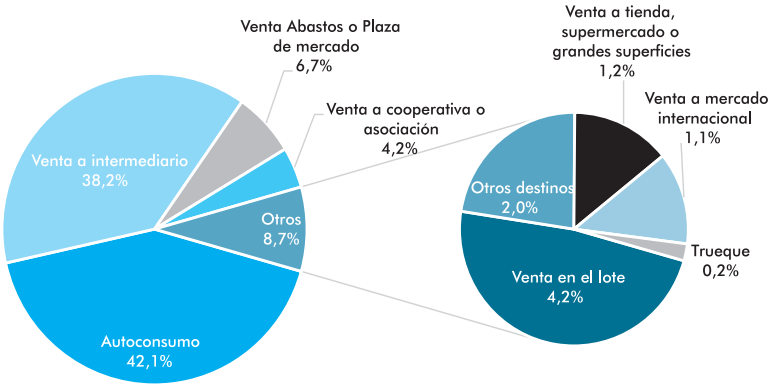
Algunos cultivos como el arroz, el café, el plátano y el maíz ocupan la mayoría del área de las fincas. Se destaca la importancia de la producción de plátano, maíz, arroz, yuca, fríjol, café y tomate de árbol en todas las ZRC[175]. Estos cultivos tienen gran importancia en las dietas locales, así como generan oportunidades de comercialización a distintas escalas. Por tanto, se trata de productos clave para el logro del equilibrio representado en una autonomía alimentaria.

En ese sentido, es destacable que en Cabrera sobresalgan los cultivos de pancoger[176]. Por otro lado, en la Perla Amazónica y el Valle del río Cimitarra se confirma la importancia del cultivo de hoja de coca en la economía campesina, tal como se describió en el apartado de retos productivos.

En las fincas encuestadas, el 42,1% de la producción alimentaria se dedica al autoconsumo. Esto tiene gran importancia como punto de partida para la generación de condiciones de autonomía alimentaria. Sin embargo, se requiere profundizar en el análisis a futuro para caracterizar ese autoconsumo, en particular respecto a su diversidad y su calidad nutricional. Por otro lado, los resultados de las encuestas dan cuenta de la predominancia de los intermediarios en la comercialización, representando un 38,2% del destino de la producción. La venta a cooperativas o asociaciones es reducida (4,2%) al igual que la venta directa en el lote (4,2%), Gráfico 94.

GRÁFICO 94

PRINCIPALES DESTINOS DE LA PRODUCCIÓN ALIMENTARIA EN LAS FINCAS ENCUESTADAS.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

Los anteriores datos evidencian retos importantes para las fincas que integran experiencias significativas en las ZRC. A pesar de sus avances en términos de diversificación productiva y la capacidad de producir alimento para el autoconsumo,

175 La diferencia entre las ZRC puede relacionarse con la predominancia de la ganadería en algunas de ellas, como en el Guaviare.

176 Es necesario aclarar que la aplicación de encuestas tuvo dificultades diferentes según las ZRC, lo que posiblemente influencia los resultados. Por ejemplo, en el Guaviare, las dificultades de desplazamiento y los problemas logísticos para aplicar la encuesta explican los vacíos de información.

falta desarrollar canales de comercialización directa o a través de organizaciones campesinas para construir Sistemas Agroalimentarios Localizados con esquemas de comercio justo y retención de valor agregado en las fincas.

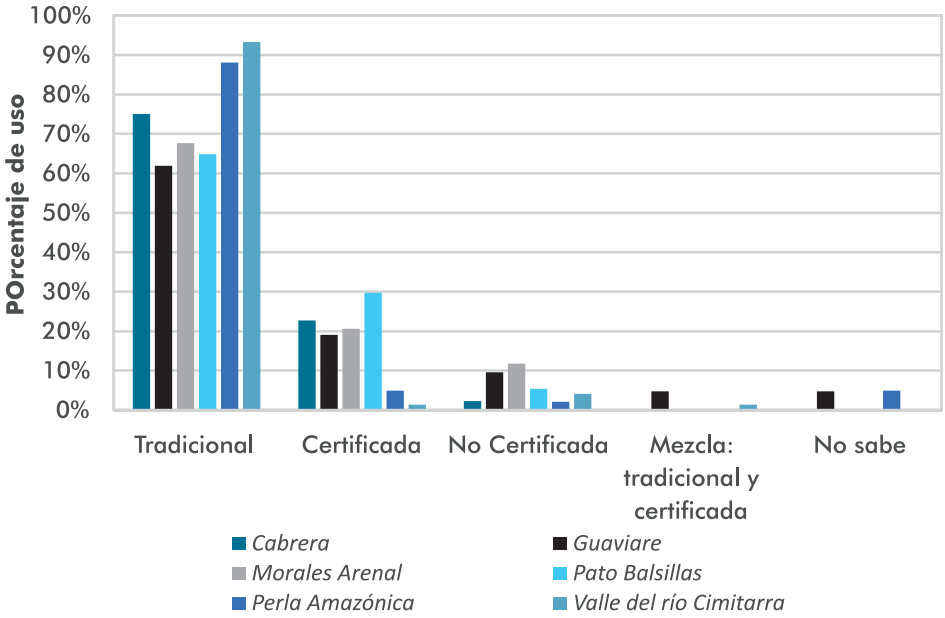
Respecto al diseño de los agroecosistemas, la producción agrícola tiende a concentrarse en un solo lote en un 95,9% de las fincas, mientras en el 4,1% de las fincas se utilizan dos lotes (en la Perla Amazónica y Valle del río Cimitarra). La organización en lotes puede reflejar una gestión de los agroecosistemas por parte de sus dueños, generalmente dividiendo lotes de autoconsumo, de comercialización, de experimentación, etc.

Los lotes son un reflejo de la organización del espacio y del diseño de agroecosistemas. La falta de división en lotes podría reflejar diseños simples de los agroecosistemas en las ZRC, sin separación funcional del espacio y sin el establecimiento de estrategias propias de transición agroecológica. Sin embargo, éste es un aspecto a profundizar en futuros estudios para el fortalecimiento de las prácticas de transición.

Por otro lado, en la mayoría de fincas encuestadas se encuentra que el campesinado utiliza principalmente semillas tradicionales, es decir semillas producidas en la misma finca, o intercambiadas con vecinos, organizaciones o cooperativas. Estas semillas tienen el potencial de generar una adaptación al cambio climático, al ser reproducidas in-situ, bajo las condiciones agroclimáticas específicas, Gráfico 95.

GRÁFICO 95

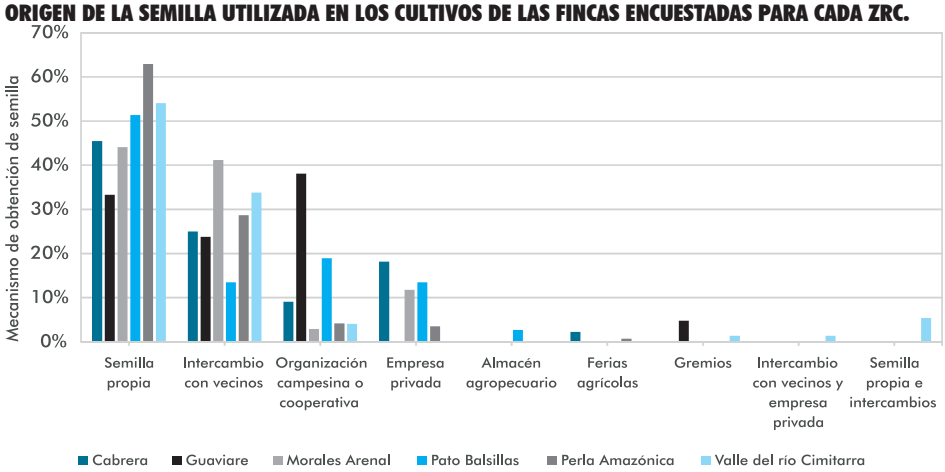
TIPO DE SEMILLA UTILIZADA EN LOS CULTIVOS DE LAS FINCAS ENCUESTADAS PARA CADA ZRC.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

GRÁFICO 96

ORIGEN DE LA SEMILLA UTILIZADA EN LOS CULTIVOS DE LAS FINCAS ENCUESTADAS PARA CADA ZRC.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

Igualmente, al hacer parte de redes de intercambios solidarios, ferias o mercados tradicionales de semillas tradicionales mediante organizaciones o cooperativas, el uso de este tipo de semillas permite fortalecer los vínculos y tejidos sociales. En el caso de las fincas encuestadas, se observa que la semilla propia, la intercambiada con vecinos y la obtenido mediante organizaciones o cooperativas, tienen un rol primordial.

Por lo anterior, la utilización de semillas tradicionales producidas mayoritariamente en la misma finca es una característica que podría favorecer la resiliencia socioecológica y la sostenibilidad, siempre y cuando hagan parte de estrategias articuladas de transición agroecológica en las ZRC. No basta con producir semilla propia, ya que, en la medida en que ésta circule, se intercambie y se renueve, su capacidad adaptativa y de generación de redes socio-ecológicas aumenta, mejorando la resiliencia.

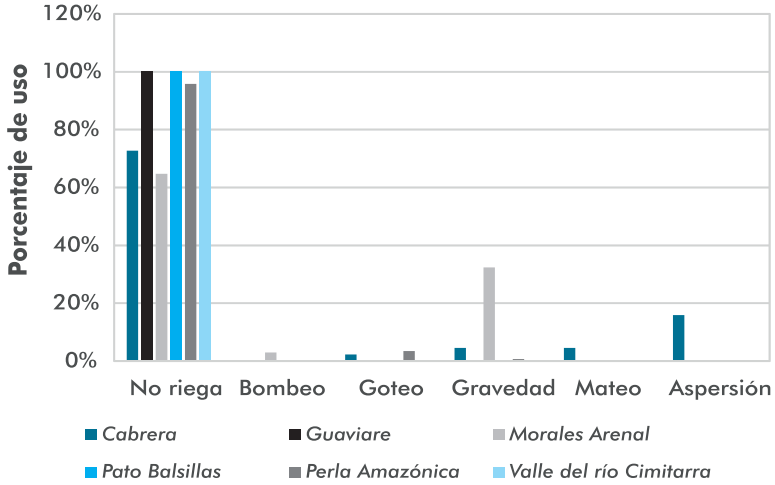
En ese sentido, otro indicador de sostenibilidad es el manejo del riego en los agroecosistemas. La dependencia respecto a la variabilidad climática y la disponibilidad de agua lluvia es un indicador a tener en cuenta en las ZRC. De acuerdo con las encuestas realizadas, la mayoría de fincas no utiliza sistemas de riego, Gráfico 97.

Finalmente, la posibilidad de transición hacia un enfoque agroecológico en las ZRC requiere también del establecimiento de prácticas y estrategias concretas y visibles, lideradas por las organizaciones representativas de forma que guíen los procesos a la escala de los agroecosistemas y de los territorios. En ese sentido, en un 55% de las fincas encuestadas se afirmó no conocer el término "agroecología".

Sin embargo, esto no quiere decir que no se pongan en práctica estrategias agro-ecológicas ya que éstas pueden estarse desarrollando sin que los agricultores las

GRÁFICO 97

UTILIZACIÓN DE SISTEMAS DE RIEGO EN LAS FINCAS ENCUESTADAS POR ZRC.



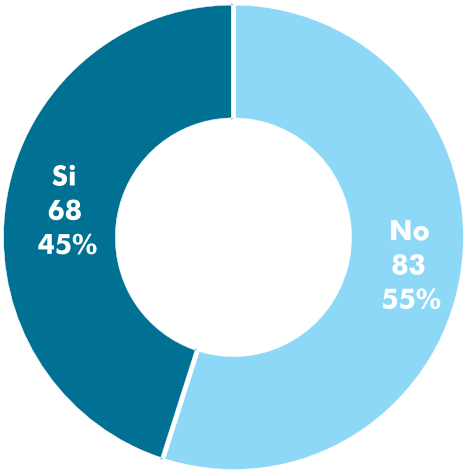
Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

conceptualicen como "agroecología". En todo caso, el porcentaje de conocimiento y de aplicación de prácticas agroecológicas en las ZRC, según las encuestas realizadas, no es insignificante y marca un potencial de receptividad de estrategias de transición, como se explicó en el capítulo de retos productivos y ambientales, Gráfico 98.

En el caso de Cabrera y el Valle del río Cimitarra, más del 60% de los encuestados afirmó conocer el concepto de agroecología, sin embargo en estas dos ZRC menos del 45% afirma ponerlo en práctica. En la ZRC del Sur de Bolívar y en la Perla Amazónica, a pesar de que 58% y 68% respectivamente afirman no conocer el concepto o enfoque, de los que lo conocen, más del 75% confirma poner en práctica estrategias de transición agroecológica, Gráficos 99 y 100.

GRÁFICO 98

PORCENTAJE DE FINCAS ENCUESTADAS EN LAS QUE SE CONOCE EL CONCEPTO DE AGROECOLOGÍA EN LAS ZRC CONSTITUIDAS.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

GRÁFICO 99

PORCENTAJE DE FINCAS ENCUESTADAS EN LAS QUE SE CONOCE EL CONCEPTO DE AGROECOLOGÍA POR ZRC.

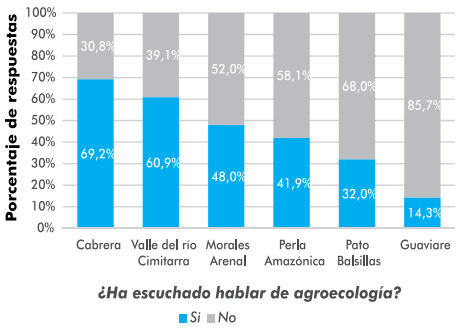
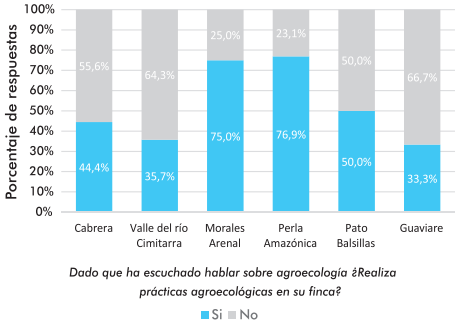


GRÁFICO 100

PORCENTAJE DE FINCAS ENCUESTADAS EN LAS QUE SE CONOCE EL CONCEPTO DE AGROECOLOGÍA Y SE REALIZAN PRÁCTICAS AGROECOLÓGICAS.



Fuente: elaboración propia con base en encuestas productivas, FAO 2017.

Lo anterior da cuenta de la importancia de generar, reactivar y fortalecer procesos productivos que involucren esfuerzos de transición agroecológica mediante la formación y el intercambio de experiencias, basado en metodologías de campesino-campesino, a su vez socializando las construcciones conceptuales existentes sobre la agroecología y promoviendo una construcción propia de estrategias adaptadas localmente.

5.7.2 REDES SOCIO-ECONÓMICAS DIVERSAS

La construcción de economías circulares y sostenibles a la escala de los agroecosistemas, con base en la agrobiodiversidad, se complementa a la escala territorial con el diseño de alternativas económicas propias en las ZRC. Éstas son una respuesta a las necesidades cotidianas de financiamiento y acceso a recursos por parte del campesinado y a la ausencia de políticas públicas integrales en lo rural, como se vio en el capítulo de retos. A su vez, las experiencias marcan un posible camino de diversificación que, como vimos en este informe, es fundamento de la sostenibilidad y la resiliencia socioecológica. Finalmente, contribuyen a la constitución de redes de actores en los territorios, fortaleciendo el tejido social y la acción colectiva.

Las redes socio-económicas que se construyen mediante las experiencias significativas que se describen a continuación, son un potencial de elaboración de sistemas de gobernanza con base en Sistemas Agroalimentarios Localizados. En ese sentido, dibujan posibles líneas de solución a los retos establecidos en el apartado de retos productivos y ambientales. Estas redes permiten materializar los cuatro ejes de las DVGT para una gobernanza económica y ambiental responsable, señalados en el apartado de retos productivos:

(1) Producción sostenible

(2) Diversificación de los medios de vida

(3) Sistemas locales de producción de alimentos (o SIAL)

(4) Recuperación ambiental.

Un caso de conformación de este tipo de redes socio-económicas en las ZRC son los *fondos sociales*, entre los cuales se encuentran fondos rotatorios de efectivo, fondos rotatorios ganaderos y otros esquemas solidarios generalmente vinculados a la producción agropecuaria. De acuerdo con las entrevistas realizadas en campo, una generalidad es el surgimiento de estos fondos como alternativa financiera, a manera de bancas propias, que responden a las necesidades de los agricultores en las labores cotidianas de sus fincas y de sus hogares (entrevistas a organizaciones sociales en el Pato-Balsillas y en el Valle del río Cimitarra).

5.7.3 FONDO SOCIAL DE AMCOP, ZRC DEL PATO-BALSILLAS

Por ejemplo, en la ZRC del Pato-Balsillas, el Fondo Social administrado por AMCOP surgió en 1994 con la idea de "crear un minibanco (…) para el funcionamiento de la ZRC y (…) para tener mayor autonomía" (entrevista a líderes del Fondo Social, ZRC Pato-Balsillas, 2017). De acuerdo con sus líderes, el Fondo ha facilitado la expansión de la producción cafetera en la ZRC como línea productiva protagonista en la generación de ingresos, así como el incentivo a otros cultivos como el fríjol y los frutales, y a la producción lechera. En ese sentido, el Fondo ha trazado una línea de diversificación de la economía campesina a partir de fuentes alternativas de ingresos.

Adicionalmente, el Fondo Social ha permitido generar recursos financieros suficientes para gestionar otros proyectos productivos para la ZRC, gracias al esquema financiero solidario que lo caracteriza, y a la gestión y apoyo de instituciones nacionales e internacionales como el PNUD, el Banco Agrario y la DIAN (entrevista a líderes del Fondo Social, ZRC Pato-Balsillas, 2017).

El funcionamiento del Fondo Social depende de la comunicación y la acción colectiva y solidaria de sus miembros y de los actores del Sistema Agroalimentario local de la ZRC:

- El Fondo funciona con un aporte voluntario de los miembros. Inicialmente fue pensado para los cafeteros, que aportan $20 pesos por cada Kg. de café vendido. El comprador del café hace el recaudo, preguntando al productor en el momento de la compra si desea hacer el aporte. Actualmente, el aporte lo están haciendo también productores de leche, de fríjol y de plátano.
- Los líderes del Fondo se articulan con otros actores del Sistema Agroalimentario: comerciantes, transportadores y tenderos de la región, con quienes construyen un listado de los beneficiarios del Fondo para determinar los

niveles de riesgo de cada uno, según su compromiso y puntualidad con los pagos. También se usa la figura del co-deudor, que permite tener una mayor flexibilidad para otorgar créditos.

- La articulación se da estrechamente con las JAC, quienes aportan su conocimiento de la región para recomendar posibles beneficiarios e intermediar en caso de conflictos. Gracias a esta mediación el objetivo del Fondo se amplió, al incluir como posibles beneficiarios a todos los habitantes y familias afiliadas a las JAC en la ZRC. Con ello, y con el apoyo del PNUD, se logró un acceso diferencial, que incluye a mujeres y jóvenes, aportando a la inclusión social y al relevo generacional[177].
- Adicionalmente, un Comité de Veeduría, elegido en Asamblea de AMCOP[178], determina los niveles de riesgo con base en la información disponible sobre los potenciales beneficiarios.
- Cada trimestre, los directivos del Fondo Social, su tesorero y la Comisión de Crédito, presentan una rendición de cuentas a la Asamblea de AMCOP para revisar el manejo financiero del fondo.

Mediante este esquema de funcionamiento colectivo, el Fondo logra beneficiar en la actualidad a 330 personas, con préstamos que van desde $400 mil a $1,5 millones de pesos. Los intereses son del 2% y los tiempos de pago están determinados por el ciclo de la actividad productiva, por ejemplo en el caso del fríjol son a 8 meses. Los beneficiaros usan principalmente el dinero para preparar las siembras, la compra de insumos y semillas, o de infraestructura productiva (por ejemplo galpones para los pollos). Sin embargo, con la ampliación de las actividades del Fondo se han presentado nuevos proyectos, incluyendo créditos de emergencia por calamidades climáticas o "aportes por solidaridad" que oscilan entre los $200 mil y los $250 mil pesos (entrevista a líderes del Fondo Social, ZRC Pato-Balsillas, 2017).

Por lo anterior, este Fondo es un ejemplo de sistema financiero propio, a la manera del microcrédito, que responde de manera flexible a las realidades locales por medio de esquemas innovadores. Igualmente, su expansión ha permitido atender situaciones más allá de lo productivo, incluyendo proyectos de adaptación al cambio climático, lo que contribuye a la sostenibilidad de la economía campesina en esta ZRC.

---

177 Así, los pasos para el acceso al fondo son: (1) Llenar un formulario de acceso, con un costo de $1.500 pesos. (2) Expedición de un certificado por parte de la JAC. (3) Aporte al fondo, por un mínimo de $25.000 pesos. (4) Verificación ante los distintos actores que confirman el compromiso y puntualidad del beneficiario, a la manera de una central de riesgo o "data crédito social". (5) Proporcionar copia de la cédula de ciudadanía.

178 Al igual que en los demás cargos del Fondo Social, los requisitos para postular al Comité de Veeduría son: (1) no tener deudas o sanciones pendientes, (2) ser reconocido por la comunidad y las JAC como una persona sin conflictos pendientes ni comportamientos que atenten a los derechos comunitarios, (3) estar afiliado a AMCOP (entrevista a líder local, 2017).

En ese sentido, el Fondo ha desarrollado aportes solidarios y créditos de emergencia, que pueden estar dirigidos a la atención de situaciones de afectación de salud, situaciones de riesgo a la vida y la integridad de las personas. Esto evidencia una comprensión amplia y sistémica que articula los asuntos productivos con la estabilidad social y comunitaria.

La sostenibilidad del Fondo Social de la ZRC del Pato-Balsillas fue reconocida por diversas entidades y actores locales entrevistados, como el Instituto Sinchi, organismos de cooperación internacional y ONG, y organizaciones productivas (entrevistas, ZRC Pato-Balsillas, 2017).

Con todo, el Fondo Social tiene varios retos, identificados por sus mismos líderes (entrevista líderes del Fondo Social, 2017), tales como:

- *El manejo del riesgo con base en el tejido social y solidario* ha tenido buen resultado, pero el Fondo no tiene seguros como las entidades bancarias nacionales (que cuentan con Fogafyn).
- Los *procedimientos* que ha construido el Fondo, por ser informales, no son reconocidos oficialmente por la institucionalidad pública. La DIAN ha pedido que haya una formalización, lo cual es un reto en el que se está avanzando.
- *La flexibilidad en los préstamos* ha hecho que exista una cantidad importante de deudas de los beneficiarios con el Fondo. Éstas se saldan lentamente, pero en el proceso generan un peso financiero que impide la inversión de recursos en proyectos diversos, tales como centros de acopio o esquemas de comercialización liderados por el Fondo (según el documento de autodiagnóstico de experiencias significativas elaborado por los equipos locales de las ZRC, 2017).

El apoyo a la capitalización del Fondo Social por parte de organismos internacionales y nacionales ha contribuido también a su consolidación. Adicionalmente, el proceso de formalización y de reconocimiento por parte de las entidades estatales es un paso hacia su fortalecimiento, a partir de lo cual se podría pensar en estrategias de réplica de esta experiencia en otras ZRC, dado su potencial de mejorar el acceso a financiamiento para el campesinado.

Igualmente, el Fondo tiene la posibilidad de integrar paulatinamente proyectos que apoyen la transición agroecológica en la ZRC, incluyendo componentes de agrobiodiversidad, diversificación de la economía campesina, diseño de agroecosistemas sostenibles, fortalecimiento del autoconsumo, y acceso a mercados locales en el marco de la consolidación de Sistemas Agroalimentarios Locales.

Por otro lado, mediante la ampliación de sus líneas de acción, podría financiar a futuro proyectos no-productivos, en ámbitos culturales, políticos y sociales que tengan un enfoque inclusivo y diferencial en términos de género y de relevo generacional.

5.7.4 FONDO ROTATORIO Y EMPRESA ASOCIATIVA ECOBÚFALO CAMPESINO

En una línea similar en lo solidario, asociativo y de acción colectiva, en la vereda Puerto Matilde, de la ZRC del Valle del río Cimitarra, se desarrolló una experiencia de empresa asociativa llamada "Ecobúfalo Campesino". Ésta inició en el año 2000 como iniciativa de la ACVC, con recursos del PNUD, buscando impulsar la economía campesina en el marco de la seguridad alimentaria y la sostenibilidad.

Con ese objetivo, el proyecto aportó un capital semilla de 70 animales en dos fincas, en el año 2000 y hoy en día cuenta con aproximadamente 900 animales en 47 fincas de Puerto Matilde (según el autodiagnóstico de experiencias significativas elaborado por los equipos locales, 2017). El proyecto, tanto en su origen como en la actualidad, es una respuesta a la necesidad de crear mecanismos propios y colectivos de crédito solidario e impulso productivo acorde a las condiciones precarias de acceso a mercados y bienes públicos esenciales en la zona, como se vio en el capítulo de retos en lo productivo-ambiental.

Al igual que el ejemplo del Fondo Social de AMCOP, el Ecobúfalo Campesino combina estrategias de construcción de tejido social, confianza colectiva, crédito propio y redes sociales articuladas en las JAC. Éstas se encargan de certificar a los beneficiarios, que deben estar afiliados, elaborando un historial que permita estimar la capacidad de pago y el compromiso con el proyecto (entrevistas a líderes del proyecto en Puerto Matilde, 2017). Según los líderes entrevistados, este proyecto ha logrado una cierta sostenibilidad mediante el compromiso de los miembros, el apoyo de organismos de cooperación internacional, y la gestión de la ACVC (entrevistas, 2017).

La sostenibilidad de este proyecto se refleja en:

- El crecimiento del número de beneficiarios, la consolidación de canales de comercialización de productos cárnicos y lecheros, incluyendo productos transformados en las fincas. La comercialización se realiza en el municipio de Yondó y en la ciudad de Barrancabermeja, vecina de la ZRC.
- Dicho crecimiento ha tenido un impacto regional, no sólo dentro de la ZRC del Valle del río Cimitarra sino en regiones vecinas como el Catatumbo. En ésta, el proyecto de Ecobúfalo logró, por medio de la ACVC, donar 73 animales a la Asociación Campesina del Catatumbo, con lo que la construcción de redes y tejidos sociales logró ir más allá de las fronteras de la ZRC. Esto da cuenta del potencial de replicabilidad de esta experiencia[179].
- Igualmente, el proyecto ha tenido impacto en la ZRC más allá de los proyectos gestionados por la ACVC, teniendo en cuenta que se han desarrollado

179 El buen funcionamiento del proyecto ha atraído apoyo de organismos internacionales, con el cual se pudo vincular a la Asociación Campesina del Catatumbo como una forma de replicar y potenciar los efectos positivos en otros territorios. Según los líderes entrevistados, de las 54 familias beneficiadas en el Catatumbo, 46 han podido devolver el capital que recibieron – pie de cría (entrevista a líderes del proyecto, Puerto Matilde, 2017).

proyectos de fondos rotatorios por parte de algunas Alcaldías locales (entrevista a la institucionalidad pública local, 2017).

- La producción de carne y leche, a base de ganado bufalero y vacuno principalmente, ha logrado garantizar un nivel de autonomía alimentaria en la vereda de Puerto Matilde (según el autodiagnóstico elaborado por los equipos locales, 2017).
- El proyecto, al asociar a una diversidad de productores campesinos de la ZRC por medio de las JAC y de las asambleas de la ACVC, se ha convertido en un espacio de diálogo y resolución de conflictos además de ser una alternativa económica importante.
- Como proyecto generador de ingresos, el Ecobúfalo Campesino ha propiciado la sustitución de cultivos de uso ilícito al proponer una forma de economía alternativa viable y organizada colectivamente (entrevistas a líderes y organizaciones sociales locales e institucionalidad pública local, 2017)[180].

El funcionamiento del proyecto bufalero se basa en un fondo ganadero rotatorio, en el que cada finca asociada recibe un pie de cría 14 vacas hembras y un macho. Cada finca debe asegurar la devolución de las 14 vacas hembras a la finca central, ubicada en Puerto Matilde, y éstas son entregadas a otro asociado. En el caso de los búfalos, el esquema es equivalente: se entregan 10 búfalos hembra y uno macho, y los socios deben devolver la misma cantidad en el primer parto. En la mayoría de casos, el proyecto fue parte de un pacto colectivo de sustitución de los cultivos de coca.

De acuerdo con las entrevistas realizadas en Puerto Matilde a líderes del proyecto, se trata de un sistema de crédito propio que responde a la ausencia de oportunidades de acceso a financiamiento en el sistema bancario colombiano. El pie de cría inicial representa un "capital semilla" inicial para el campesinado, que se convierte en su patrimonio familiar y, a cambio, los asociados se comprometen a participar en al menos cuatro asambleas anuales y contribuir con trabajos comunitarios que se realizan esporádicamente, por ejemplo para la reparación de vías terciarias (entrevista a líderes del proyecto Ecobúfalo Campesino, Puerto Matilde, 2017).

La iniciativa es también una forma de resolución de conflictos, gracias a sus estrategias de concertación en caso de dificultades entre sus asociados. Para ello, utilizan los espacios de las asambleas, en los que se discute cada caso y se llega a acuerdos. Por ejemplo, si una familia que recibió un pie de cría no puede mantenerlo, se realiza una conciliación a partir de la cual se decide comprarles los animales según el peso. En caso de incumplimiento de las reglas acordadas, por ejemplo por descuido del pie de cría, se puede definir en asamblea la salida tem-

180 En el año 2014, el proyecto Ecobúfalo Campesino recibió el premio del Concurso Nacional de Emprendedores Ventures, que identifica y premia iniciativas de negocios e innovación (otorgado anualmente por varias corporaciones privadas colombianas). Ver: http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article15480

poral de la familia del proyecto. Esto implica que esa familia asociada no puede recibir búfalos hasta tanto la asamblea no decida su reintegro al proyecto (según entrevista a líderes locales, 2017).

Esta experiencia significativa tiene varios retos, entre los cuales:

- *Consolidar la transición hacia un modelo agroecológico.* En particular, la finca principal del proyecto, en Puerto Matilde, es un ejemplo de espacio circundado de recursos hídricos y de biodiversidad. Esto la hace un modelo potencial de finca demostrativa para la ZRC, con base en los desarrollos que ya ha consolidado. Sin embargo, se deben pensar formas productivas sostenibles que involucren a la producción ganadera, teniendo en cuenta en particular el posible impacto ambiental y de compactación de suelos que puede tener la cría de búfalos. A esto, la organización de la finca ha avanzado en el diseño de un agroecosistema sostenible, mediante la rotación de potreros, la elaboración de compost, la construcción de un biodigestor y la re-utilización de recursos locales como el salvado de arroz para alimentación animal. La consolidación de la sostenibilidad agroecosistémica requiere del apoyo financiero, dado que ya existe la voluntad del proyecto bufalero de avanzar en ese sentido (según la visita realizada a la finca en 2017, y entrevistas realizadas a sus líderes).
- *La diversificación económica*. Ésta tiene especial importancia en Puerto Matilde, dado que la vereda se proyecta a futuro como "Ecoaldea Comunitaria". Según entrevistas realizadas a los habitantes de la vereda (entrevistas, 2017), la Ecoaldea se podría consolidar mediante proyectos de educación propia, que atraigan especialmente a los jóvenes para motivar el relevo generacional, puestos de salud, espacios de diálogo e intercambio cultural, y la autonomía alimentaria. En este último aspecto, la finca bufalera ha iniciado un proceso de diversificación con la siembra de cultivos frutales, de arroz y yuca, la pesca y la cría de gallinas y cerdos. El reto permanece, dado que el objetivo es lograr promover la producción de autoconsumo a nivel veredal, y la venta en los mercados locales. Adicionalmente, se requiere fortalecer las estrategias de transformación de los productos en la vereda y canales de comercialización en los municipios vecinos.

El proyecto bufalero de Puerto Matilde tiene el potencial de generar modelos de economía campesina replicables para la ZRC, para lo cual requiere de afianzar la transición agroecológica y articularse con distintas escalas territoriales, iniciando con la misma vereda (conectando otras iniciativas sostenibles existentes como los bancos de semillas, las trilladoras de arroz y trapiches paneleros), y continuando su expansión y réplica en otras ZRC[181]. En ese sentido, un encuentro e intercambio de experiencias entre el Fondo Social del Pato Balsillas y el Ecobúfalo

181 En ese sentido, los líderes del proyecto bufalero mencionan su interés en realizar "escuelas agroecológicas" y "jornadas de sensibilización" sobre la producción sostenible, la agroecología, la agrobiodiversidad y la sostenibilidad ambiental, tanto en la vereda como en otros posibles espacios (entrevistas, 2017).

Campesino del Valle del río Cimitarra puede generar sinergias importantes y perspectivas de trabajo conjunto con las demás ZRC.

Ambos proyectos trazan líneas de acción en los territorios que permitirían responder a los retos mencionados en el apartado productivo-ambiental y a la aplicación de las DVGT en Colombia en la medida en que presentan oportunidades de generación de autonomía alimentaria, producción agrícola sostenible y con enfoque agroecológico, promoción de los sistemas locales de producción alimentaria, o SIAL, diversificación de los medios de vida y ordenamiento y gestión territorial sostenible y participativa (FAO; CFS, 2012).

Por ejemplo, en la ZRC de El Pato-Balsillas, específicamente en la zona baja, relativamente plana y con mayor influencia amazónica, el Comité de Ganaderos de San Vicente del Caguán conformó un fondo rotatorio con ganado vacuno que funcionaba de forma similar al Ecobúfalo Campesino del Valle del río Cimitarra.

Éste entregaba ganado a manera de capital semilla a cada afiliado, quien debía reproducirlo y devolverlo al Comité para entregarlo nuevamente a otras familias. Según productores locales, las amenazas y extorsiones a los ganaderos, así como el robo de ganado por parte de grupos armados, impidió el normal funcionamiento del fondo y lo condujo al fracaso (Entrevista a actor local, 2017). Se espera que, con la implementación del Acuerdo de Paz y la disminución de la intensidad del conflicto armado, se generen oportunidades de reactivación de este tipo de iniciativas que promueven alternativas productivas y que ayudan a diversificar la economía campesina, construyendo tejido social y aportando a la sostenibilidad de los territorios.

En las ZRC existen otras experiencias significativas que permiten hablar de la construcción de alternativas económicas solidarias y economías circulares. A continuación, se mencionan brevemente algunas de ellas.

5.7.5 RED AGROECOLÓGICA NACIONAL Y ESCUELA AGROECOLÓGICA CAMPESINA

Desde finales del año 2012, con el apoyo de la FAO y el INCODER, la ACVC lideró un proceso de construcción de una Red Agroecológica Nacional que permitiera asentar las bases de una transición agroecológica mediante metodologías de Escuelas de Campo (ECA) e intercambios de campesino a campesino, como se mencionó en el apartado productivo (innovaciones propias). Esta iniciativa fue enmarcada metodológicamente por el modelo de Centros Demostrativos de Capacitación (CDC) de la FAO.

Los CDC, en línea con las ECA, son espacios de formación participativa para la transición hacia un enfoque agroecológico, en búsqueda de desarrollar prácticas sostenibles desde lo técnico, lo ambiental, lo social y lo económico (FAO,

2016). Se fundamentan en 8 principios agroecológicos: (1) agrobiodiversidad, (2) suelos como organismos vivos, (3) uso de insumos propios y locales, (4) integración agrícola y pecuaria, (5) rescate y preservación de semillas autóctonas y tradicionales, (6) diálogo de saberes locales y científicos, (7) autoconsumo alimentario, (8) trabajo y economía solidaria (FAO, 2016, págs. 5-6). En ese sentido, la visión que promueven los CDC y las ECA concuerda con el enfoque de construcción de agroecosistemas en el marco de economías diversas, circulares y solidarias que se presentó en el apartado de retos productivo-ambientales, en línea con las DVGT.

La implementación de dos proyectos con la FAO y el INCODER en los años 2012 y 2014[182] permitió, con base en un diagnóstico preliminar elaborado por las organizaciones campesinas de las ZRC con el INCODER en el año 2010, implementar 17 CDC y 200 huertas como una forma de impulsar el enfoque agroecológico y fortalecer así el rol de las ZRC como instrumento de ordenamiento social y ambiental de la propiedad y contribuir al cumplimiento de la función ecológica de la propiedad y de la economía campesina (FAO, 2016, pág. 2; FAO, 2013).

Estos proyectos lograron, entre otros, un aumento del 100% en las capacidades de producción alimentaria para autoconsumo y de un 86% en la seguridad alimentaria de 200 productores de las ZRC de Guaviare y del Valle del río Cimitarra[183]. Igualmente, se facilitó el mejoramiento de cultivos y de la comercialización de café y fríjol en el Pato-Balsillas con un enfoque agroecológico, y el diseño de una escuela de formación en agroecología para 63 líderes de las ZRC constituidas (FAO, 2013).

Así, durante el trabajo de campo para la presente evaluación, se evidenció la permanencia de huertas y cultivos de autoconsumo en algunas ZRC, como Cabrera, Guaviare y Valle del río Cimitarra, que lograron replicar los planteamientos de los CDC, adaptándolos a las dinámicas y necesidades locales (entrevistas a población local de las ZRC, 2017). Con todo, el potencial de multiplicar estas experiencias no se ha realizado por la falta de continuidad y de apropiación local de los proyectos, sin embargo, existen los ejemplos exitosos que podrían ser la base de un relanzamiento de estas iniciativas.

Los proyectos iniciales marcaron un camino hacia la construcción de una Red Agroecológica Nacional de las ZRC, en la búsqueda de fortalecer los procesos de transición y consolidar redes sociales "en procesos de educación popular" como aporte a la "revalorización de la cultura campesina, la paz y la justicia social" (F.

182 En el marco de los convenios UTF/COL/042/COL "Fortalecimiento de los sistemas agroalimentarios de las ZRC" y UTF/COL/050/COL "Fortalecimiento de la seguridad alimentaria y de la capacidad de generar ingresos a través de proyectos de innovación en las ZRC".

183 En estas ZRC, también se realizaron talleres de preparación y manejo de alimentos para un balanceo de las dietas y para promover la innovación culinaria, así como la comercialización de los excedentes de las huertas para la generación de ingresos adicionales (FAO, 2013).

Mejía, en (FAO; INCODER, 2014, pág. 5)). Esa red, integrada en los estatutos de la ACVC-RAN en el Valle del río Cimitarra, hace parte del discurso y de las propuestas metodológicas en las ZRC.

La implementación efectiva de la Red y de las Escuelas Agroecológicas en las ZRC es una oportunidad, cuya realización depende del financiamiento y de la apropiación local de los proyectos a largo plazo. Para ello, las metodologías campesino a campesino (Figura 26) pueden contribuir a generar un arraigo de los proyectos en los territorios. Se destaca la Escuela de Agroecología desarrollada en Inzá (Cauca), ZRC de hecho, liderada por ANZORC con el apoyo de FAO e INCODER en 2013, que sirvió de espacio de encuentro e intercambio de experiencias e ideas para impulsar la Red Agroecológica Nacional[184].

5.7.6 OTROS PROYECTOS DE ECONOMÍAS CAMPESINAS DIVERSAS

El potencial de construcción de economías diversas en las ZRC también se refleja en proyectos productivos puntuales que podrían vincularse en redes de intercambios y aprendizajes locales. Los proyectos agropecuarios, piscícolas, asociativos y agro-empresariales campesinos, logran llevarse a cabo mediante la gestión de recursos esporádicos a través de convenios, proyectos productivos y otras acciones puntuales de entidades públicas o privadas, y organismos nacionales o internacionales. Por ejemplo:

La Asociación de Ganaderos de la ZRC de Cabrera

Logró acceder a recursos de la reactivación de la zona en 2013 (INCODER) para dar inicio a un proyecto de producción lechera, que fue impulsado en una segunda fase con recursos de la Gobernación de Cundinamarca en 2014. Así, se construyó una planta de lácteos que permite a los asociados y asociadas, en su mayoría mujeres cabeza de familia, elaborar productos transformados que son vendidos a precios justos que quedan en manos de los productores principalmente (de acuerdo con la caracterización de experiencias significativas por parte de los equipos locales, 2017).

Esta experiencia ha logrado posicionar productos derivados lácteos en mercados locales, incluyendo sellos que los identifican como originarios de la ZRC de Cabrera. Con ello, se avanza hacia una estrategia de indicación de origen, de visibilización de la ZRC y de sus procesos sociales y económicos que dan un mayor valor al producto. En ese sentido, se trata de una iniciativa replicable en otras ZRC en las que se están desarrollando nichos productivos importantes, tanto por el arraigo ganadero de las regiones como por las particularidades geográficas que pueden ser un valor agregado siempre y cuando se hagan visibles como parte de la identidad de los productos.

184 Ver: http://prensarural.org/spip/spip.php?article12679

El Comité-Coordinadora de Mujeres de la ZRC del Valle del río Cimitarra

Surge en 2005 como parte de proyectos de desarrollo rural integral con el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, y más recientemente apoyado por la ACVC, la Alcaldía de Cantagallo, la Mesa Comunal por la Vida Digna, las JAC, la Unión Sindical Obrera y algunas ONG internacionales (Caracterización de experiencias significativas, equipos locales, 2017). En lo productivo, esta experiencia ha promovido la producción de autoconsumo, para hacer frente a los bloqueos económicos que inicialmente realizaron grupos paramilitares en la región, para garantizar una soberanía alimentaria con el liderazgo y empoderamiento de las mujeres. La iniciativa incluía la producción de huertas caseras, ganadería, avicultura y piscicultura, y la construcción de "tiendas comunitarias" para la venta local de los productos.

A su vez, más allá de la producción agropecuaria, el proyecto busca el fortalecimiento organizativo de las mujeres por medio de la conformación de comités de trabajo colectivo. Así, logra abordar temas económico-productivos, organizativos, políticos y culturales, con un enfoque de equidad de género. La identificación de problemáticas permite a los comités incidir en las políticas públicas locales, a la vez que genera cohesión social (caracterización de experiencias significativas, equipos locales, 2017).

Este tipo de iniciativas se desarrollan en el marco de una estrategia de fortalecimiento al enfoque de género y perspectiva diferencial que al interior de las ZRC, reflejada en el I y II Encuentro de Mujeres de ZRC y sus pre encuentros regionales.

Proyecto productivo ASOCARPA en San José del Guaviare

A partir del mes de marzo 2016 se desarrolló este proyecto, enmarcado en el programa de "Nuevos territorios de paz", del Gobierno Nacional con apoyo de la Unión Europea. En 2016 se integra la FAO en la ZRC del Guaviare, apoyando con asistencia técnica, insumos orgánicos, equipo y maquinaria que quedaron a disposición de los campesinos asociados. La Asociación de Productores y Comercializadores Agrícolas de la Carpa, Guaviare (ASOCARPA), facilitó la organización de los productores, así como materiales para la construcción de la sede principal, semillas, y trabajo colectivo.

El proyecto permitió la siembra de una hectárea de plátano en cada finca asociada, con asistencia técnica del SENA y la FAO por el ciclo completo. A través de ASOCARPA se gestionaron canales de comercialización y transporte hacia la plaza de mercado de San José del Guaviare y excedentes hacia los mercados de Bogotá.

Proyectos de innovación productiva, generación de ingresos y seguridad alimentaria en ZRC

En las seis ZRC constituidas se llevaron a cabo proyectos de innovación y seguridad alimentaria a partir de 2013, por medio de la instalación de infraestructura y capacidades organizativas, principalmente con molinos de arroz y trapiches para el procesamiento de la caña panelera. La mayoría de los proyectos contaron con el liderazgo de las organizaciones representativas locales, y el apoyo de entidades como el INCODER, la FAO, la Unión Europea y algunas ONG.

Una característica común a estos proyectos en las ZRC es la evolución del proyecto por etapas. En la inicial, la instalación de la infraestructura y la promoción de las capacidades organizativas para su aprovechamiento permitieron sentar las bases para su sostenibilidad. Esa etapa inicial evidenció problemas en la puesta en marcha de la maquinaria, algunas veces por razones técnicas y otras por la necesidad de mayor organización y apropiación local.

Estas necesidades han sido atendidas con el paso del tiempo, en gran medida por la gestión de las organizaciones locales que han buscado recursos y alianzas con entidades públicas y ONG, para lograr el mantenimiento y la reactivación de las instalaciones (entrevistas a organizaciones sociales y ONG a nivel local, 2017).

La producción arrocera y panelera motivada por los molinos y trapiches tiene un enfoque de transición agroecológica. A su vez, promueve la asociatividad y el tejido social en la medida en que se han generado dinámicas organizadas de uso, manejo y mantenimiento colectivo de la infraestructura a partir de aportes de los asociados. Igualmente, se evidenció en las salidas de campo a la Perla Amazónica un proceso de apropiación por parte de grupos de mujeres que encuentran en los molinos y trapiches una oportunidad de organizarse, comercializar sus productos transformados a nivel local, y visibilizar su trabajo productivo.

Las instalaciones se convierten así en lugares de encuentro y de organización para las comunidades de las veredas implicadas. Así mismo, como en el caso de la Perla Amazónica, la producción tiene el potencial de cubrir la demanda local logrando así una autonomía alimentaria con generación de excedentes para comercialización (entrevistas organizaciones locales, 2017).

De manera general, los proyectos mencionados aquí como experiencias significativas se enfrentan a un conjunto de retos que fue descrito en detalle en el apartado de retos productivos, tales como: acceso a mercados, vías terciarias e infraestructura; capacidad organizativa y de acción colectiva; acceso a fuentes ciertas de financiamiento; continuidad de los proyectos y diseño de los mismos a largo plazo por parte de los donantes en articulación con los PDS; diversificación y transición agroecológica. En las visitas realizadas a los proyectos en las ZRC se evidenció las dificultades organizativas que se manifiestan en fallas de planeación, conflictos internos de las organizaciones, falta de relevo generacional, entre otras. Éstas han llevado en algunos casos al abandono de la infraestructura instalada

(entrevistas a organizaciones sociales, ONG y entidades públicas locales, 2017), así como a la falta de continuidad, de diseño a largo plazo y de seguimiento de los proyectos por parte de los financiadores y donantes.

Lo anterior se evidencia en el mal estado de algunas instalaciones, el abandono de huertas, la pérdida de semillas y de la agrobiodiversidad asociada, la no-consolidación de los mercados para los productos, las fallas técnicas en la germinación de semillas y propagación de plántulas, la dificultad y altos costos de mantenimiento de la infraestructura, entre otras. En ese sentido, se requiere re-pensar el diseño de los proyectos productivos para su sostenibilidad, en términos del tiempo de ejecución, el seguimiento y monitoreo, el financiamiento a largo plazo, la generación de autonomía y apropiación por parte de las comunidades, la adecuación a las realidades específicas agronómicas, climáticas, sociales y políticas de los territorios, la capacidad organizativa y participativa local, las sinergias y articulación con los PDS y otros planes de desarrollo local (ver apartado de retos productivos).

La sostenibilidad de los proyectos productivos es el camino para lograr su integración a dinámicas de desarrollo endógeno en las ZRC mediante la consolidación de economías diversas y solidarias que puedan extenderse a distintas escalas territoriales.

5.8 DINAMIZACIÓN CULTURAL, IDENTIDAD Y MEMORIA

Las experiencias descritas hasta aquí dan cuenta del potencial de acción colectiva en las ZRC constituidas. Tres elementos fundamentales para fortalecer esas iniciativas de manera transversal son la cultura, la identidad y la memoria histórica. Éstos influyen en la capacidad organizativa, la construcción de economías campesinas diversas y solidarias, la inclusión social, y en la configuración de un sistema social y cultural fundamentado en el territorio y en sus formas de ocupación y relacionamiento.

Estos son aspectos esenciales para la figura de ZRC, que "sirve como herramienta para el reconocimiento del campesinado como sujeto colectivo de derechos" (ANZORC, 2017). Sobre esta diferenciación cultural y la falta de reconocimiento de la misma, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia emitió un concepto para la inclusión del campesinado en el Censo DANE 2017:

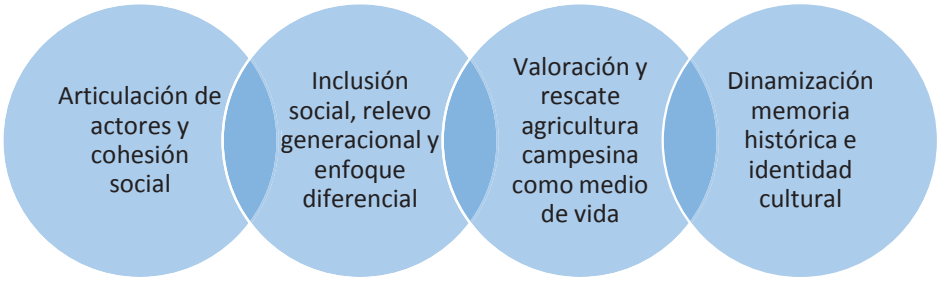
> El campesinado se constituye al poner en práctica unas maneras específicas de vivir, de pensar y de estar en las zonas rurales, que se concretan en unas características culturales distinguibles. El auto reconocimiento individual, familiar y comunitario como parte de una colectividad campesina parece de primer orden y fundamental en la construcción de identidades campesinas. La relación con la familia y la comunidad como nodos de la organización social y de trabajo campesino, se articulan a su vez con redes locales y regionales que constituyen culturalmente al campesinado. (ICANH, 2017).

El Estado colombiano ha dado recientemente muestras de reconocimiento cultural del campesinado[185], por medio de la Resolución 1817 de 2017, por ejemplo, que crea el Grupo de Asuntos Campesinos dentro de la Estructura del Ministerio del Interior. Esta norma considera que "para proteger a la especie humana es necesario respetar, proteger, defender y hacer cumplir la identidad campesina, el pensamiento tradicional, la relación con el ambiente en el que se desarrolla, la libre determinación, autonomía y participación de la población campesina, como sujeto cultural sin que esto implique considerarse un grupo étnico".

Las experiencias significativas que se describen a continuación se relacionan en torno a ejes comunes que las convierten en una propuesta sociocultural de las ZRC constituidas. Por tanto, mediante el intercambio de experiencias, podrían generar espacios comunes a todas las ZRC, por ejemplo en eventos, ferias o celebraciones conjuntas, que permitan visibilizar a escala nacional la figura y generar una mayor apropiación social.

FIGURA 37

EJES CENTRALES DE LAS EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS CULTURALES Y DE MEMORIA EN LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

5.8.1 FESTIVAL DEL RETORNO EN LA ZRC DE EL PATO-BALSILLAS

El Festival del Retorno al Pato se celebró por primera vez el 25 de noviembre de 1984, como una forma de celebrar el retorno de los campesinos y campesinas que habían hecho parte de la "Marcha de la Vida" en 1980. Ésta fue una movilización masiva hacia la ciudad de Neiva, en protesta por los crecientes operativos militares y la agudización del conflicto armado en la zona. La movilización logró el apoyo de varios sectores sociales nacionales y de actores de la comunidad internacional (Carrillo, 2016). A su regreso a El Pato, los marchantes fueron recibidos con una euforia colectiva, que origina la celebración anual del festival aún vigente.

El Festival del Retorno y los eventos que le dieron origen, se convirtieron en una forma de visibilizar la capacidad de movilización social pacífica de los habitan-

185 La Resolución 464 del 29 de diciembre de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura familiar, campesina y comunitaria, reconoce en sus definiciones las prácticas agroecológicas, el dialogo de saberes y soberanía alimentaria.

tes, la organización de la ZRC y su riqueza cultural. En su primera edición, fue apoyado por la Universidad Surcolombiana y, en la actualidad, ha sido institucionalizado con la organización por parte de las JAC y por AMCOP, desde la creación de la ZRC en 1997[186].

En la celebración se incluyen homenajes al campesinado mediante poemas, canciones, obras de teatro y comparsas que fomentan el respeto por la vida. En ese sentido, se trata de una expresión cultural esencialmente pacífica, acorde a las necesidades de construcción de paz en la coyuntura actual de Colombia[187].

El Festival se autofinancia con la venta de comidas, bebidas y licor, y con aportes solidarios del Fondo Social de El Pato-Balsillas. Sin embargo, en ciertas ocasiones ha contado con el apoyo de entidades de cooperación internacional, tales como el PNUD y el Centro Internacional para la Justicia Transicional. Así mismo, en el año 2017, Parques Nacionales Naturales de Colombia se vinculó asumiendo los trofeos y premios de las jornadas deportivas. Generalmente, cuenta con la participación de representantes institucionales, como la Alcaldía de San Vicente del Caguán, la Gobernación del Caquetá y Corpoamazonía (entrevista a líder social local, 2017).

Por lo anterior, este Festival se ha consolidado como espacio de construcción de redes sociales entre diversos actores de la ZRC y como mecanismo de contrapeso a los procesos de estigmatización que surgen del contexto de conflicto armado, contribuyendo así al diálogo y a la visibilización de la figura[188].

5.8.2 RECUPERACIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA Y CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE PAZ EN LA ZRC DEL VALLE DEL RÍO CIMITARRA

La ZRC del Valle del río Cimitarra está situada en una región diversa tanto ecológica como socioculturalmente. En un rasgo común a todas las ZRC, su poblamiento se originó en la colonización campesina con migraciones desde la época de la Violencia en los años 40 y 50. Así, convergieron poblaciones de distintas regiones del país, que trajeron consigo sus tradiciones, sus prácticas culturales y productivas, y sus historias de vida. En ese sentido, las ZRC son lugares profundamente multiculturales, lo que genera un potencial de construcción de tejido

186 La organización convoca a todas las JAC y sus organizaciones afiliadas para elegir, tres meses antes, un Comité Organizador del Festival del Retorno, incluyendo: Presidente, Secretario, Tesorero, Fiscal, Comité de Reinado, Comité de Alojamiento y Logística, Comité de Salud, Comité de Seguridad y Guardia Campesina (existente desde el año 2017) (entrevista organización social local, 2017).

187 Después de la ruptura del Proceso de Paz con las FARC durante el Gobierno de 1998-2002, en el año 2002, en la región se agudizó el conflicto y con ello se incrementaron las acciones armadas. Esto afectó al Festival, que tuvo dificultad en mantenerse, en parte por la estigmatización a los líderes campesinos encargados de su organización (entrevista a organizaciones sociales locales, 2017).

188 Existen otros festivales que también contribuyen a la cohesión social de la ZRC, tal como el Festival de Balsillas de la Cooperativa de Beneficiarios de la Reforma Agraria. Se realiza desde el 2001 en el mes de diciembre en la vereda de Balsillas. Se trata de un encuentro de los parceleros beneficiarios de reforma agraria para conmemorar su condición de nuevos propietarios de tierras, uno de los logros del PPZRC en la región. También existe un Festival del Fríjol y la Feria de los Andes.

social y de riqueza cultural basada en la complementariedad y reciprocidad.

El PDS de la ZRC del Valle del río Cimitarra entiende esta particularidad social y cultural que la caracteriza. Adicionalmente, de su lectura se entiende que en la zona se combinaron los procesos históricos de colonización y de consolidación de una economía campesina, con las expresiones de resistencia pacífica a la violencia originada por el conflicto armado (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012).

Por ejemplo, en los años 90, las movilizaciones campesinas, mineras y cocaleras en la región resultaron en la creación del Movimiento Regional por la Paz. En 1996, la "Marcha de los Parques", en el municipio de San Pablo, logró construir una propuesta propia de modelo de desarrollo alternativo para la región, que se refleja en los planteamientos del PDS (entrevista a organizaciones sociales locales, 2017). Estos escenarios de acción colectiva motivaron la creación de la ACVC, como proceso representativo de los movimientos sociales de la región en articulación con las JAC.

Uno de los primeros logros de este proceso fue la construcción participativa de un Plan de Desarrollo y de Protección Integral de los DDHH en el Magdalena Medio, que conglomeraba diversas exigencias de organizaciones que defendían los intereses del campesinado desplazado y víctima de la violencia persistente. Esta fue una antesala a la creación de la ZRC.

En la década del 2000 se configuró un difícil escenario social y político que incluyó la suspensión de la ZRC en el 2003 y la agudización del conflicto armado y de las violaciones a los DDHH. A pesar de ello, la ACVC y los procesos organizativos de la ZRC lograron mantener su cohesión, guiados por el PDS, reinventando sus estrategias para sostener la consolidación de la figura en el territorio (Silva Prada, 2012). Este esfuerzo fue reconocido con el Premio Nacional de Paz en el año 2010[189] y con la reactivación de la ZRC.

Este recorrido histórico de la ZRC del Valle del río Cimitarra es considerado un legado para la construcción de la identidad y la dinamización cultural. Tiene una importancia particular dada la dificultad de mantener la cohesión social en medio del conflicto armado persistente, así como la pérdida paulatina de los espacios de encuentro, tales como ferias y festividades, por la expansión de las economías de enclave y extractivas, tales como la minería y los cultivos de uso ilícito (ACVC; CDPMM; INCODER, 2012).

Por ello, el PDS reconoce la necesidad de reconstrucción de la memoria histórica, por lo que crea un Comité de Memoria que se encarga de promover la redacción colectiva de historias, versiones y relatos de los habitantes de la ZRC, así como su socialización. Lo anterior, reconociendo el carácter dinámico de la memoria y la cultura, que obliga a reconstruirla y repensarla permanentemente (ACVC;

189 Otorgado por el PNUD, el periódico El Tiempo, Caracol Radio y Televisión, la empresa Alquería y el instituto Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. Ver http://www.fes-colombia.org/premio-nacional-de-paz/

CDPMM; INCODER, 2012). Al darle un sentido colectivo a esa memoria, se promueve la apropiación social en las distintas capas sociales, incluyendo especialmente a los jóvenes y mujeres (entrevista actores locales, Puerto Matilde, 2017).

Como resultado, se realizan cátedras abiertas, festivales e investigaciones con la participación de académicos nacionales e internacionales. Por ejemplo, actualmente se ejecuta un convenio con la Universidad Industrial de Santander con recursos de Colciencias, en Remedios y Cantagallo, para crear un espacio de reconstrucción de la memoria histórica de la ACVC con un enfoque de género (entrevista actor local, 2017). Se espera que este proyecto sea un aporte a la superación de la violencia y a la consolidación de un escenario de posacuerdo en la ZRC.

Igualmente, desde 2015 la ACVC trabaja en un diseño metodológico para la reconstrucción de la memoria con apoyo del Fondo Sueco-Noruego de Cooperación con la Sociedad Civil Colombiana[190].

5.8.3 OTRAS CELEBRACIONES Y ESPACIOS CULTURALES EN LA ZRC DEL VALLE DEL RÍO CIMITARRA

Aunque el análisis exhaustivo de estos espacios sobrepasa los alcances de la presente evaluación de ZRC, es importante mencionar que existe una diversidad de experiencias cuya ausencia en este análisis no hace justicia a lo que representan en términos de esfuerzos, creatividad y apropiación social. A continuación, se citan algunos ejemplos, Tabla 28.

5.8.4 CELEBRACIÓN ANUAL DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ZRC DE LA PERLA AMAZÓNICA

La ZRC de la Perla Amazónica tiene, por su ubicación y sus características ambientales, una gran riqueza ecosistémica que se suma a la diversidad cultural que caracteriza a su población. Estos elementos fundamentan la fiesta de la constitución de la ZRC, que se realiza anualmente en diciembre, como una celebración de la existencia misma de este territorio diverso.

El evento es organizado por las JAC, ADISPA y las organizaciones campesinas asociadas. Es la ocasión, además, de visibilizar la figura, reconocer el proceso histórico que llevó a su constitución, y reafirmar los objetivos colectivos reflejados en el PDS (entrevista líderes sociales locales, 2017). Así mismo, permite facilitar espacios de encuentro intergeneracional y con un enfoque de género, promoviendo la participación de jóvenes y mujeres para integrarlos a las dinámicas organizativas, de toma de decisión y relevo generacional de la ZRC (entrevista líderes sociales locales, 2017).

De acuerdo con los líderes y lideresas entrevistados (2017), los objetivos de la celebración son:

190 Ver http://foscol.org/index.php/proyectos.html

TABLA 29

EJEMPLOS DE EXPERIENCIAS CULTURALES Y DE MEMORIA Y ACCIÓN COLECTIVA.

Nombre	Descripción
Mesas comunales para la Vida Digna (ZRC del Valle del río Cimitarra	Surgen en el año 2006 por iniciativa de 3 JAC veredales Yondó, Cantagallo, Remedios y San Pablo. Su objetivo es defender a la población de violaciones de DDHH en el marco del conflicto armado. Igualmente, plantean acuerdos para evitar impactos ambientales por las actividades de las economías extractivas.
Campamentos Ecológicos y Festival Cultural Campesino del Valle del río Cimitarra[191]	Son espacios de intercambio, reflexión y generación de conocimientos. Reúnen a actores sociales, organizaciones campesinas, representantes de la academia, instituciones públicas y entidades de cooperación internacional. Incluyen también mercados agroecológicos, espacios culinarios, concursos de gastronomía, festivales musicales, y talleres ambientales con jóvenes.
Tiendas comunitarias de la ZRC del Valle del río Cimitarra	Las tiendas comunitarias surgen en medio del bloqueo económico que padeció la región los primeros años del periodo 2002-2006 por las dinámicas del conflicto armado. Éste dejó sin abastecimiento alimentario a las comunidades de la zona. Estas tiendas buscaron garantizar la seguridad alimentaria y promover la ZRC como espacio no-violento. Así, prohibieron la venta a actores armados.
Aldea comunitaria de Puerto Matilde, Campo Bijao, Puerto Nuevo Ité y Tamar, ZRC del Valle del río Cimitarra	Enmarcada en el PDS, promueve la vida digna del campesinado y su permanencia en el territorio. Con el apoyo inicial del Banco Agrario y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, y el liderazgo de la ACVC, este proyecto se convirtió en una iniciativa de sustitución de cultivos de uso ilícito y experiencia de desarrollo sostenible. En el marco de la aldea comunitaria de Puerto Matilde, se encuentra la finca bufalera, central en el proceso de empresa solidaria Ecobúfalo Campesino, descrita anteriormente.
Emisora radial “La Marcha”	La Marcha Radio fue un espacio informativo alternativo del Magdalena Medio y el nororiente colombiano, dirigido por la ACVC y la Agencia Prensa Rural. Se emitía en directo por Antena del Río todos los días de 7 a 8 de la mañana y de 5 a 6 de la tarde. Contó con el auspicio y el respaldo del Ayuntamiento de Barcelona y de la Asociación Catalana por la Paz.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Agencia Prensa Rural y de entrevistas a actores locales, 2017.

- Garantizar la permanencia en el territorio.[191]
- Defender el territorio, la vida y la biodiversidad.
- Fortalecer la identidad campesina y su economía como forma de vida.
- Recuperar y conservar el medio ambiente para las generaciones futuras, buscando el equilibrio entre lo físico, lo ecológico y lo humano.
- Construir un modelo de vida propio para guiar las acciones colectivas y sociales.

191 Ver http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article22118

- Garantizar la efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población campesina, así como su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y nacionales.

El evento incluye actividades culturales, tales como festivales de canto y poesía, deportivas, un reinado ecológico[192] que busca visibilizar la biodiversidad y la importancia de su conservación "como fuente de vida actual y futura", y presentaciones de danza de niños, niñas y jóvenes (entrevista organizaciones sociales locales, 2017). Se cuenta con apoyo de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (entrevista líder social, 2017).

Esta celebración se ha consolidado como espacio de inclusión y construcción de tejido social, fortalecimiento del arraigo por el territorio y de los lazos de solidaridad entre las veredas de la ZRC. Igualmente, ha favorecido el posicionamiento de los liderazgos de las mujeres en la zona, en particular con la conformación de Comités de Mujeres en la Defensa y Conquista de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población de la Perla Amazónica (entrevista actores locales, 2017).

5.8.5 COMUNICACIÓN ALTERNATIVA Y POPULAR

Además de las celebraciones, ferias y espacios de intercambio, las ZRC han desarrollado sistemas de comunicación propia, principalmente en medios radiales, escritos y digitales.

Uno de los retos que han planteado históricamente líderes, lideresas y organizaciones de las ZRC ha sido la necesidad de visibilizar la figura, sus experiencias y avances, los conflictos territoriales, los procesos organizativos. En ese sentido, el fortalecimiento de iniciativas propias de comunicación independiente es uno de los desafíos para la construcción de una comunicación democrática[193] como parte de sistemas responsables de gobernanza territorial.

Por lo anterior, se resalta aquí como experiencia significativa un proceso comunicativo gestado en el interior de las ZRC: la Agencia Prensa Rural (APR).

Este proceso ha sido liderado principalmente por la ZRC del Valle del río Cimitarra, gestado en el año 2003 a través del trabajo de organizaciones sociales del Magdalena Medio. Con más de 14 años de trabajo, la Agencia Prensa Rural

192 Superando los estereotipos de los reinados de belleza, este reinado busca integrar una temática ecológica en el vestuario de los participantes, y reflexiones sobre lo ambiental y el papel de las comunidades en el uso sostenible y protección de la biodiversidad.

193 Al respecto se resalta el punto 2.2.3 del Acuerdo Final de Paz "Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales", en el marco del cual el gobierno nacional se compromete a: promover la democratización de la información, formar y capacitar a comunicadores en el marco de procesos que busquen dignificar la libre expresión y opinión, realizar capacitación técnica de medios comunitarios, abrir espacios a estos medios en emisoras y canales institucionales y regional, así como financiar la producción y divulgación de contenidos.

se establece como un escenario de articulación entre organizaciones sociales[194] clave en la generación y divulgación de contenidos desde las ZRC.

Desde allí se ha trabajado en el reconocimiento del papel de la comunicación en la construcción de discursos y realidades, lo que lleva al planteamiento de su responsabilidad con la libertad de prensa y la construcción de paz (APR, 2017).

Dentro de los pilares planteados por esta plataforma de comunicación se encuentran la lucha por la tierra, la vida digna y la defensa del territorio de las comunidades, principalmente campesinas (APR, 2017). Entre sus productos y escenarios de comunicación se encuentran el periódico Tierra, el portal web y las redes sociales. Estos han aportado a la visibilización de la figura en el contexto nacional[195], reflejando las visiones y análisis desde un sector del campesinado de las ZRC, contribuyendo a la superación de la estigmatización, acorde al principio de no discriminación de las DVGT (FAO; CFS, 2012).

Un desafío importante para esta apuesta de comunicación propia es, además de lograr un mayor alcance nacional, llegar a un rango mayor de la población de las ZRC que no necesariamente tiene acceso a internet y redes sociales. Por ello, la combinación de canales físicos y radiales, como revistas impresas, volantes, programas de radio, carteleras, entre otros, son estrategias por desarrollar. Así mismo, como se vio en el capítulo de retos organizativos, esta importante herramienta puede potenciarse mediante un fortalecimiento de las capacidades organizativas y, en particular, una mayor apertura a diversas fuentes de información.

5.9 REFLEXIONES FINALES SOBRE LAS EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE LAS ZRC

La diversidad de experiencias significativas aquí descritas es una muestra del potencial de los territorios de las ZRC para generar líneas de solución a los retos identificados. El aporte que estas iniciativas tienen para el fortalecimiento de la figura puede incrementarse en la medida en que se entiendan como propuestas territoriales articuladas.

Las Tablas 30 y 31 relacionan las experiencias significativas de manera general a los retos que ayudan a solucionar.

194 Entre las organizaciones que forman parte de APR se destacan la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra –ACVC-, la Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño –CAHUCOPANA-, la Asociación Campesina del Catatumbo –ASCAMCAT-, la Asociación Campesina de Arauca –ACA-, el Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Sumapaz – SINTRAPAZ-, la Corporación por la defensa de los Derechos Humanos "Caguán Vive" y la Asociación de Hermandades Agroecológicas y Mineras de Guamocó –AHERAMIGUA- (http://prensarural.org).

195 Por ejemplo, Agencia Prensa Rural ha contado con el apoyo de organizaciones internacionales y ha logrado articulaciones a nivel nacional, entre cuyos resultados se destaca la producción de una primera temporada del programa Días de Campo transmitido en el primer semestre del año 2015 por Canal Capital.

TABLA 30

RELACIÓN DE EXPERIENCIAS Y RETOS INSTITUCIONALES-ORGANIZATIVOS.

	Retos en lo institucional y organizativo							
Experiencias significativas	Persistencia conflicto armado	Falta presencia de las instituciones estatales	Desarticulación entre actores	Fuentes ciertas financiación	Capacidades administrativas	Estigmatización	Desconocimiento de ZRC	Democracia interna y pluralismo
Gobernanza y articulación efectiva de actores			•	•			•	
Normas comunitarias para la resolución de conflictos socioambientales	•	•	•					•
Planes de Desarrollo Sostenible					•			
Alternativas económicas propias y solidarias				•				•
Dinamización cultural, identidad y memoria	•		•			•	•	

Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

TABLA 31

RELACIÓN DE EXPERIENCIAS Y RETOS PRODUCTIVOS-AMBIENTALES.

	Retos en lo institucional y organizativo							
Experiencias significativas	Transición agroecológica; diseño agroecosistemas	Innovaciones propias; intercambio de conocimientos	Economías campesinas diversas	Políticas públicas, proyectos y financiamiento	Superación del "espejismo de la bonanza"	Resolución conflictos socioambientales	ZRC, ordenamiento territorial y zonificación ambiental	Resolución problemas cartográficos
Gobernanza y articulación efectiva de actores		•		•		•	•	•
Instituciones y normas comunitarias para la resolución de conflictos socioambientales						•	•	•
Planes de Desarrollo Sostenible	•	•	•	•	•	•	•	
Alternativas económicas propias	•	•	•		•			
Dinamización cultural, identidad, memoria	•	•			•	•		

Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

Esta muestra es apenas un esbozo de la cantidad de iniciativas desarrolladas en los territorios. En el marco de esta evaluación se decidió enfocar el análisis en solo algunas de las más significativas, sin embargo, se evidenciaron muchas otras que, por razones de tiempo y espacio, no se pudieron describir aquí. Para dar una idea, la tabla siguiente presenta un recuento de otras experiencias en las ZRC según el tipo de actividad o de iniciativas que las caracteriza. Se cuentan al menos 85 experiencias adicionales a las que fueron analizadas en esta evaluación.

TABLA 32

RECUENTO DE OTRAS EXPERIENCIAS DE LAS ZRC SEGÚN EL TIPO DE ACTIVIDAD.

Tipo de experiencia	Cantidad aproximada
Académico, Investigación	3
Ambiental	14
Asociativa solidaria	16
Cultural	2
Enfoque de género	6
Acceso a tierras	6
Humanitaria, DDHH	8
Político-organizativa	10
Procesos comunicativos	2
Productiva	18
Total general	85

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas a actores locales, FAO 2017.

En este capítulo se procuró presentar las experiencias en torno a ejes temáticos que las reúnen y que dan muestra de las posibilidades de articulación para conformar un sistema de gobernanza territorial que una en redes a las diferentes ZRC. Este análisis evidencia que la construcción de ese sistema es un proceso en curso, impulsado por la misma existencia de las experiencias significativas que resultan de las múltiples interacciones propias de los Sistemas SocioEcológicos en las ZRC.

El comportamiento en red de estas experiencias es una característica central en su sostenibilidad y resiliencia. Gracias a él, han logrado obtener apoyos comunitarios, organizativos e institucionales del nivel local, regional, nacional e internacional. Con todo, su potencial articulador para una gobernanza responsable requiere de un reconocimiento por parte de la institucionalidad del Estado colombiano, de la academia y del sector privado, mediante el apoyo político y económico, así como el conocimiento y la solidaridad de la sociedad en su conjunto.

En seguida se presenta el capítulo final de este informe de evaluación de la figura de ZRC, correspondiente a las conclusiones y recomendaciones que se derivan de los análisis de los principales retos y experiencias significativas reseñadas.

Foto: © FAO/ Stefan Ortiz. Río Sumapaz, Cabrera Cundinamarca.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evaluación de las seis ZRC constituidas, presentada en este informe, partió de la revisión de los principales antecedentes históricos de la figura y de la elaboración de un marco metodológico y conceptual que definió los criterios y alcances para el levantamiento y análisis de la información. Con base en un enfoque de análisis de Sistemas Socio-Ecológicos, integrando criterios institucionales, organizativos, normativos y productivo-ambientales, el informe presentó los principales resultados que dan cuenta de retos en la implementación adecuada de la figura en el marco de la Ley 160 de 1994 y de sus disposiciones reglamentarias.

Finalmente, en un ejercicio de documentación de experiencias significativas, se describieron algunas iniciativas que se han desarrollado en los territorios, con el protagonismo de las organizaciones campesinas y de las comunidades, y en alianza con actores institucionales estatales, académicos y de la cooperación internacional. Las experiencias son una muestra del potencial latente en los territorios para proponer soluciones a los retos identificados, mediante una combinación de acciones y articulaciones que dan cuenta de la existencia de un sistema de gobernanza de las ZRC en su conjunto.

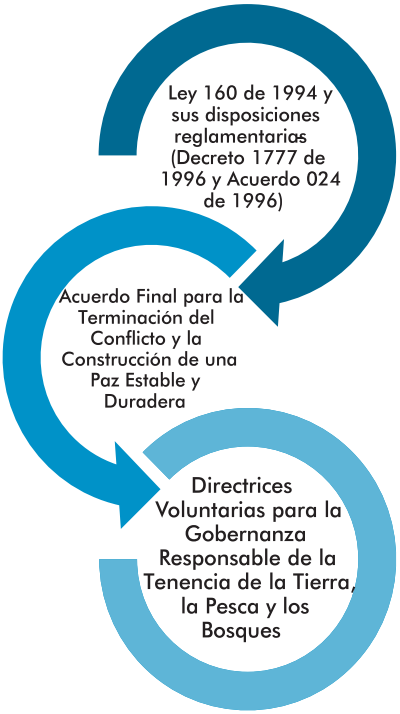
Este capítulo presenta las principales conclusiones y recomendaciones para apoyar el proceso de aprendizaje y el fortalecimiento de la figura de ZRC en el marco de la Ley 160 de 1994. A la par de un recuento sintético de los principales resultados de la evaluación y sus mensajes clave, se elaboran recomendaciones asociadas a cada uno de los criterios que guía este ejercicio.

De manera general, este estudio evidencia que, en la coyuntura actual del país, el fortalecimiento de la figura de Zonas de Reserva Campesina en el marco de la Ley 160 de 1994 pasa por la complementariedad y la aplicación efectiva de tres marcos normativos fundamentales, Figura 38.

El análisis de retos y experiencias significativas, desarrollado a lo largo de este informe de evaluación de la figura de ZRC, es transversal a estos tres elementos. A partir de criterios y ejemplos específicos, se identificaron las interacciones socio-ecológicas que determinan el funcionamiento de la figura de ZRC en los territorios y su

FIGURA 38

TRES ELEMENTOS CENTRALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FIGURA DE ZRC.



Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

relación con la aplicación adecuada de la Ley 160 de 1994 y sus disposiciones reglamentarias, el Acuerdo de Paz Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y las DVGT.

Las conclusiones y recomendaciones a continuación proponen lineamientos para el fortalecimiento de la figura en cada criterio de evaluación. Dan luces sobre posibles rutas y ajustes programáticos, sin embargo se reconoce que son las instituciones y organizaciones relacionadas con las ZRC quienes pueden profundizar en su propio análisis e interpretación rigurosa para la toma de decisiones.

Igualmente, es clave considerar que la formulación de recomendaciones para generar lineamientos de política pública hace referencia a aspectos generales de la figura y de los territorios[196]. Sin embargo, el trabajo de campo permitió evidenciar particularidades de cada ZRC, por lo que las recomendaciones aquí presentadas deben considerarse en el marco de una flexibilidad en su aplicación y análisis, de manera que respondan a las características y dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales específicas a cada territorio y escala.

La organización de este capítulo sigue el orden de presentación de resultados (retos y experiencias significativas) de este informe de evaluación. Se inicia con los criterios institucionales y organizativos, para luego presentar recomendaciones en términos de aplicación de la normatividad, promoción del acceso a tierras, aspectos productivos y resolución de conflictos socioambientales. En cada criterio se relacionan esquemáticamente las recomendaciones con la aplicación de las DVGT en Colombia.

El capítulo de conclusiones y recomendaciones se estructura en torno a los ejes que se describen en la Tabla 33.

En el primer criterio, aspectos institucionales y organizativos, se plantearán las principales conclusiones en una lógica multinivel que aborda i) los aspectos macro o contextuales de las ZRC, ii) los aspectos políticos o de relación entre actores y iii) los aspectos de carácter interno relacionados con asuntos técnicos y administrativos, en el entendido de que es la interconexión de estas dimensiones, en los diferentes niveles territoriales, las que sustentan los retos y posibilidades para la superación de obstáculos de la figura de ZRC en el país.

En los tres apartados siguientes (7.1, 7.2. 7.3) se abarcan los ejes siguientes, relacionados con lo institucional-organizativo y con las DVGT, Figura 39.

196 Estas recomendaciones de política se relacionan con la figura de ZRC pero deben ser comprendidas en el marco de una política de desarrollo rural que reconozca y fortalezca la economía campesina en el país.

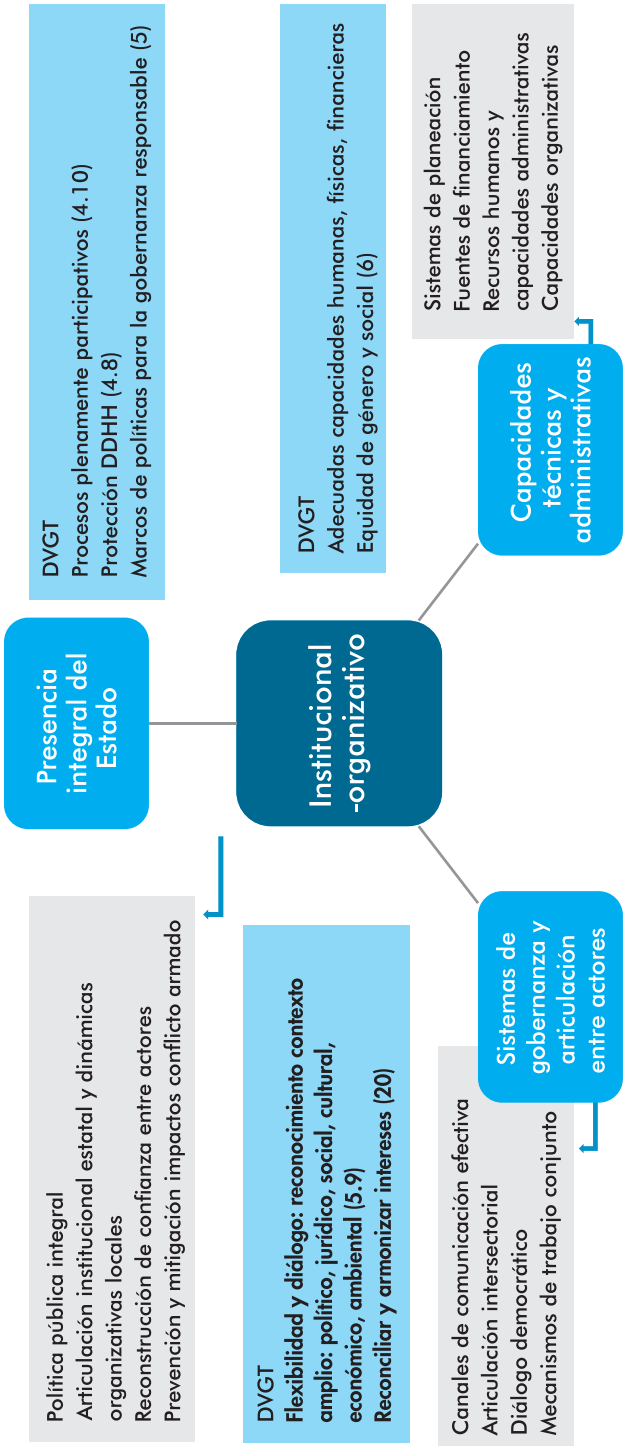
TABLA 33

EJES TEMÁTICOS DE LOS RETOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FIGURA DE ZRC.

• Retos institucionales y organizativos.	Presencia institucional integral y superación causas de la persistencia del conflicto armado.
	Sistema de gobernanza con redes de interacción y cooperación entre actores relacionados con las ZRC.
	Fortalecimiento capacidades técnicas, administrativas y de gestión institucional y organizativa en las ZRC.
• Aplicación de la normatividad.	Ajustes normativos para el fortalecimiento de la figura de ZRC.
	Definición clara de responsabilidades y acciones de la institucionalidad pública respecto a las ZRC.
	Construcción de un Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina Compromisos Actas de Constitución de ZRC.
	Articulación con la normatividad de la implementación de los Acuerdos de Paz.
	Figura de ZRC como herramienta de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.
• Acceso a tierras.	Fortalecimiento sistemas de información sobre acceso a tierras, formalización y ordenamiento social de la propiedad.
	Consolidación y promoción del acceso a tierras, compra directa y Subsidio Integral de Reforma Agraria y de Tierras en las ZRC.
	Titulación de baldíos y formalización de la propiedad.
	Procesos de sustracción de Zonas de Reserva Forestal y ampliación de ZRC con base en el uso sostenible.
• Promoción de sistemas productivos sostenibles.	Consolidación de Sistemas Agroalimentarios Locales sostenibles con base en la autonomía alimentaria y la transición agroecológica.
	Transición agroecológica mediante diseño de agroecosistemas sostenibles y diversos en las ZRC.
	Consolidación de economías campesinas diversas y sostenibles a nivel territorial, con un enfoque de política pública integral y la superación del “espejismo de la bonanza”.
• Gestión responsable de los conflictos socio-ambientales.	Generación de espacios participativos de diálogo y toma de decisiones informadas en relación a la actividad minero-energética en ZRC.
	Identificación y gestión de riesgos de las actividades contaminantes y sus impactos negativos en los territorios.
	Prevención y mitigación de la degradación y pérdida de ecosistemas en las ZRC.
	Armonización cartográfica como base de planeación y ordenamiento territorial.
	Fortalecimiento de las ZRC como figuras de Ordenamiento Territorial para la gestiòn de los conflictos socio-ambientales.
• Identificación, reconocimiento y apoyo a las experiencias significativas de gobernanza responsable en las ZRC.	Gobernanza responsable y articulación entre actores.
	Instituciones y normas comunitarias para la resolución de conflictos.
	Planes de Desarrollo Sostenible para una transición agroecológica.
	Alternativas económicas propias y solidarias.
	Dinamización cultural, identidad y memoria histórica de las ZRC.

Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

FIGURA 39
EJES DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN LO INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVO.



Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

6.1 PROMOVER LA PRESENCIA INSTITUCIONAL INTEGRAL Y LA SUPERACIÓN DE LAS CAUSAS DE LA PERSISTENCIA DEL CONFLICTO ARMADO

Del análisis se concluye que la institucionalidad en torno a las ZRC da cuenta de la existencia de un Estado diverso, resultado de las dinámicas históricas de Colombia que se reflejan en su configuración y presencia diferenciada en los territorios. En las ZRC, por ser zonas de colonización y de frontera agrícola, la presencia institucional ha sido reflejo de las dinámicas del conflicto armado en medio de disputas territoriales e intereses estratégicos. Por tanto, se ha caracterizado por la falta de presencia integral de las instituciones estatales, la marginalidad territorial y una alta exposición a la vulneración de Derechos Humanos.

En aras de avanzar en la superación de estas condiciones contextuales y estructurales, se recomienda:

6.1.1 ADOPTAR UN ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL PARA LAS ZRC, ACORDE A LA LEY 160 DE 1994

Para adoptar un enfoque de política pública integral se requiere generar estrategias para asegurar la prestación de bienes y servicios en las ZRC por parte del Estado y sus instituciones encargadas en los distintos sectores. Se sugiere dar especial consideración y reconocimiento a las organizaciones sociales y a las dinámicas solidarias que existen al interior de las ZRC. Lo anterior, en el marco de lo dispuesto en la Constitución Política (Art. 58), en la Ley 160 de 1994 y en la reglamentación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En ese sentido, es importante definir con precisión un porcentaje diferencial en la inversión en bienes públicos rurales e instrumentos sectoriales dedicados a las ZRC, a través del fortalecimiento de la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales, y de la Dirección de Capacidades Productivas y de Generación de Ingresos del Viceministerio de Desarrollo Rural, liderando agendas intersectoriales con varios ministerios para diseñar planes conjuntos y regionalizando los presupuestos de las entidades. Las características de las inversiones en lo productivo y ambiental serán tratadas más adelante.

6.1.2 PROMOVER LA GOBERNANZA RESPONSABLE ARTICULANDO LAS DINÁMICAS LOCALES CON LAS EXPRESIONES FORMALES DEL ESTADO Y LOS MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES NACIONALES E INTERNACIONALES

Del análisis se concluye que, para transformar las formas de relacionamiento que han sustentado la configuración del Estado en estas zonas, hacen falta nuevos

vínculos y redes de interacción que partan del mutuo reconocimiento de actores e intereses y con ello de sus prácticas e instituciones. Así, se podrían generar condiciones para un sistema de gobernanza territorial que reconozca las realidades locales y que se articule con las instituciones formales del Estado, tales como los marcos normativos e institucionales nacionales e internacionales.

Para esto, se recomienda:

- Diseñar y emitir directrices claras de política pública respecto a las ZRC que defina estrategias institucionales de interacción entre las instituciones públicas del nivel nacional y local. Para esto es clave el papel del Departamento Nacional de Planeación como articulador intersectorial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como principales carteras responsables de la política agraria y ambiental del país y de lo relacionado con las ZRC. El apartado de recomendaciones sobre los aspectos productivos y ambientales más adelante detalla los aspectos de política pública para estos temas.
- Sistematizar prácticas e instituciones comunitarias existentes al interior de las ZRC y definir, a partir de los hallazgos, estrategias de fomento y articulación con las instituciones estatales y programas gubernamentales. Esto puede realizarse tanto para resolver asuntos relacionados con el orden público y la convivencia, como para la conservación o administración colectiva de recursos naturales y/o la prestación de bienes y servicios públicos.
- Generar espacios nacionales de deliberación y toma de decisiones que pongan en común los diferentes intereses sobre el territorio, reconociendo las vulnerabilidades específicas de cada actor, como abogan las DVGT (FAO; CFS, 2012). Este escenario es clave en términos de conflictos territoriales ya que permitiría a otros sectores como los privados o empresariales, establecer diálogos fluidos y procesos de concertación con las organizaciones representativas de las ZRC. De manera articulada y sistémica con estos espacios nacionales, se deben generar espacios locales y regionales de deliberación y toma de decisiones sobre las necesidades de la ZRC. Así, se pueden construir espacios multinivel y multi-actor que reconozcan los escenarios de decisión históricamente existentes en las ZRC y su efectividad para la resolución de conflictos tanto de carácter territorial como de carácter político o ideológico.

Este tipo de espacios podría contribuir a la implementación de las DVGT en Colombia mediante

> La participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya entre otras cosas la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial, en función de los papeles de los actores estatales y no estatales y en consonancia con las legislaciones nacionales. (FAO; CFS, 2012, p. 7).

Para ello, se requiere encontrar estrategias eficaces de concertación, incluyendo la posibilidad de incidencia desde los territorios en el contenido de las normativas que influyen en ellos.

6.1.3 RECONSTRUIR LA CONFIANZA MEDIANTE LA ARTICULACIÓN CON LOS DIFERENTES ACTORES PRESENTES EN LOS TERRITORIOS

Por otro lado, se concluye que la reconfiguración y la construcción local del Estado pasan por la recuperación de la confianza entre los diferentes actores, tales como las organizaciones sociales, la fuerza pública, el sector privado y la institucionalidad pública. Así mismo, en un contexto de pos-acuerdo, la identificación de estrategias y necesidades para la inclusión de la población en proceso de reincorporación de las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que reside o podría residir en ZRC, es un reto importante.

Por lo anterior, se recomienda:

- Identificar y desplegar soluciones adecuadas para dar fin a la criminalización y estigmatización de los procesos organizativos, sus prácticas e instituciones. Para ello, se recomienda reconocer, visibilizar y fortalecer las experiencias significativas existentes en las ZRC, para dar cuenta de la riqueza de propuestas que se han desarrollado y que contribuyen al desarrollo social, económico y ambiental territorial. Esto en el marco de lo establecido en el punto 3.4.8. del Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC y su posterior reglamentación.
- Desarrollar procesos de socialización de la figura de ZRC con las instituciones estatales de las diferentes ramas del poder y en los diferentes niveles territoriales, con especial énfasis en las relacionadas con el orden público, la seguridad y la defensa del territorio. Dichos procesos podrían abordar tanto lo relacionado con el marco jurídico de la figura, como con las experiencias significativas que allí se desarrollan por parte de múltiples actores. Estas experiencias dan cuenta del potencial de armonización de intereses sobre el territorio, acorde a las recomendaciones de las DVGT.

De manera complementaria, se recomienda diseñar e implementar, de forma concertada y participativa, estrategias amplias de comunicación sobre la figura de ZRC y las experiencias significativas que allí se desarrollan, dirigidas a la comunidad en general.

6.1.4 ESTABLECER ACCIONES CONCRETAS PARA PREVENIR, MITIGAR Y SOLUCIONAR LOS IMPACTOS RELACIONADOS CON LA PERSISTENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN LAS ZRC

Finalmente, si bien se destaca el avance para la desestructuración del conflicto armado en el país, aún quedan importantes desafíos para la construcción de una paz estable y duradera. En particular, este informe evidenció múltiples retos relacionados con la permanencia de actores armados ilegales en los territorios donde hoy existen ZRC y la existencia de economías ilícitas e intereses estratégicos sobre éstos. En consecuencia, la figura de ZRC se ve enfrentada a un escenario de persistencia del conflicto armado. En ese sentido, las DVGT señalan que:

> …los Estados deberían respetar y proteger los derechos civiles y políticos de los defensores de los Derechos Humanos, en especial los Derechos Humanos de los campesinos, pueblos indígenas, pescadores, pastores y trabajadores rurales, y deberían observar sus obligaciones en materia de Derechos Humanos cuando traten con personas y asociaciones que actúen en defensa de la tierra, la pesca y los bosques" (FAO; CFS, 2012, pág. 7).

Por tanto, se recomienda avanzar en:

- Fortalecer la presencia, las acciones, las responsabilidades y la integralidad de la institucionalidad pública en lo local, mediante acciones para la defensa del territorio por parte del Estado con la garantía de derechos de sus habitantes, favoreciendo la permanencia de las comunidades y organizaciones de las ZRC.
- Reconocer y fortalecer los mecanismos de protección humanitaria generados por las comunidades en los territorios que son escenarios de conflicto armado entre actores legales e ilegales. Para ello, se recomienda comprender los procesos sociales como potenciadores de experiencias benéficas para los territorios y para el desarrollo rural sostenible, y como una oportunidad de articulación con las instituciones del Estado para superar los retos de las ZRC.
- Generar convenios y estrategias de articulación con otros actores para prevenir riesgos y mitigar impactos de posibles afectaciones. La Defensoría del Pueblo puede jugar un papel clave a través de sus Sistema de Alertas Tempranas si, en el marco de lo estipulado en los Acuerdos de La Habana, realiza un monitoreo específico de los riesgos de la población al interior de las ZRC.

Así mismo, las acciones de cooperación de organismos internacionales son importantes para el acompañamiento humanitario a los procesos organizativos que se desarrollan al interior o desde las ZRC.

6.2 PROMOVER UN SISTEMA DE GOBERNANZA PARA LAS ZRC, INCLUYENDO A LAS REDES DE INTERACCIÓN Y DE COOPERACIÓN ENTRE LOS ACTORES IMPLICADOS, CON UN ENFOQUE MULTINIVEL Y MULTISECTOR

En términos de los desafíos y retos políticos de las instituciones públicas y las organizaciones sociales de los diferentes niveles territoriales, en este informe se evidenció la necesidad de generar canales de comunicación e interacción efectivos para la toma de decisiones sobre los asuntos públicos relacionados con las ZRC. En particular, existe una insuficiente coordinación de las entidades responsables de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión del Estado en las ZRC en el país.

A raíz de esta conclusión, se realizan las siguientes recomendaciones.

6.2.1 GENERAR CANALES DE COMUNICACIÓN E INTERACCIÓN EFECTIVOS PARA LA TOMA DE DECISIONES SOBRE LOS ASUNTOS PÚBLICOS RELACIONADOS CON LAS ZRC

Las entidades y organismos implicados en las ZRC no perciben con claridad sus responsabilidades y funciones. Adicionalmente, se evidencian contradicciones en el entendimiento que tienen las entidades del Estado sobre el alcance de la figura. Por lo tanto, se recomienda:

- Definir explícitamente las funciones y responsabilidades de los diferentes actores en relación a la figura de ZRC y asegurar la coordinación entre organismos de ejecución, gobiernos de diferentes escalas territoriales, las comunidades y sus organizaciones representativas (FAO; CFS, 2012). Esto es posible mediante el diseño y la emisión de directrices claras de política frente a las ZRC, que definan con mayor claridad los diferentes roles de los actores y sectores. Con ello, se puede blindar la figura frente a los cambios institucionales, las subjetividades políticas y las dinámicas político-electorales. Para la definición de roles y responsabilidades podría considerarse la generación de protocolos de relacionamiento a la luz de la revisión y ajuste de los Manuales Operativos Generales y Manuales Operativos Zonales elaborados en el marco del Proyecto Piloto de ZRC.
- Definir, en el marco de lo establecido por la Ley 160 de 1994, las responsabilidades de la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de tierras de la Nación y de la Agencia de Desarrollo Rural en el marco de las funciones estratégicas en la implementación de la Reforma Rural Integral (ver recomendaciones normativas).

La generación de estas directrices permitirá avanzar en la configuración de una institucionalidad a nivel central que le permita a los diferentes ministerios y demás entidades del orden nacional generar consensos con respecto a las políticas en las zonas rurales. Así, se facilitaría la articulación y coordinación interinstitucional para la provisión de bienes y servicios públicos rurales, para llegar a los territorios con una apuesta integral de desarrollo rural que vaya más allá del aspecto eminentemente sectorial. En ese sentido, se sugiere:

- Generar incentivos institucionales y financieros para que las entidades territoriales y el sector privado desarrollen acciones articuladas focalizadas en las ZRC de manera concertada con sus organizaciones sociales y teniendo en cuenta lo establecido en su PDS.
- Mantener, fortalecer y replicar las Mesas Interinstitucionales lideradas por la Agencia Nacional de Tierras, generando mecanismos claros, estandarizados y verificables de evaluación y seguimiento a los compromisos de los diferentes actores implicados.

En relación con dichas mesas, se requiere continuar con la articulación y consolidación de los equipos de enlace de la Agencia Nacional de Tierras con las ZRC, con un énfasis en la coordinación institucional de los diferentes niveles

territoriales, incluyendo la intermunicipal e interdepartamental. A su vez, los equipos de enlace deberían conformarse reconociendo las diferentes necesidades territoriales de las ZRC, incluyendo las distancias para el desplazamiento, las dificultades geográficas de acceso, la extensión territorial y el número de habitantes. Lo anterior en el marco de lo establecido en el Decreto 2363 de 2017.

6.2.2 PROMOVER UNA ARTICULACIÓN EFECTIVA ENTRE EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL SECTOR AMBIENTAL EN RELACIÓN CON LAS ZRC

Una conclusión central resultante del análisis elaborado es que, si bien es el sector agropecuario el responsable directo y legal de la figura, el sector ambiental tiene un rol fundamental de gestión en las ZRC. Aunque la desarticulación institucional depende en gran medida de la administración de las carteras, puede entenderse como una constante histórica de desconexión entre el sector agropecuario y el ambiental.

Por lo tanto, se recomienda:

Instalar una Mesa Técnica Intersectorial periódica para las ZRC. Como parte de sus integrantes, se sugiere incluir a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, Parques Nacionales Naturales, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Agencia Nacional de Hidrocarburos y organizaciones representativas del campesinado de las ZRC. Entidades de investigación como el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt, y la academia, pueden ser partícipes de estas mesas y aportar conceptos que guíen la toma de decisiones fundamentadas.

Por medio de este tipo de espacio de articulación se recomienda identificar los principales conflictos o desarticulaciones entre actores y generar un plan de trabajo con indicadores verificables que permitan establecer metas transparentes. La generación de dichos espacios se enmarca en la obligación de lo dispuesto en términos de coordinación de las políticas del Estado en las ZRC, según lo dispone el artículo 5° del Decreto 1777 de 1996; este espacio debe articularse estratégicamente con el propuesto en el apartado de recomendaciones normativas.

Adicionalmente, se debería:

- Facilitar y promover el fortalecimiento interno de las organizaciones sociales implicadas con el fin de posibilitar y garantizar el funcionamiento simétrico, equilibrado y democrático de estos espacios y con ello la resolución efectiva de los conflictos existentes.
- Diseñar y aclarar la vía jurídica que posibilita a las autoridades ambientales, de los diferentes niveles territoriales, vincular a las ZRC o sus PDS a manera de determinantes ambientales de los territorios que las contienen, de acuerdo a lo estipulado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2014.

6.2.3 FACILITAR EL DIÁLOGO TRANSPARENTE Y DEMOCRÁTICO ENTRE LOS ACTORES TERRITORIALES Y SUS DIFERENTES POSICIONES RESPECTO A LA FIGURA DE ZRC, ASEGURANDO SU SOCIALIZACIÓN Y EVIDENCIANDO SUS APORTES AL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

A nivel local, por medio de los talleres de análisis de redes, se identificó con las organizaciones sociales algunos actores estratégicos para la figura de ZRC que se perciben en oposición o indiferentes a la figura, o con diferencias sobre la manera como ésta se implementa en los territorios. De este análisis se concluye que existen dificultades en el nivel de incidencia de los actores percibidos a favor de la figura sobre los asuntos que les implican directamente y las dificultades para establecer interacciones de cooperación entre unos y otros[197].

Lo anterior da cuenta de la necesidad de generar espacios y mecanismos de diálogo para conciliar los diferentes intereses en los territorios (DVGT (FAO; CFS, 2012)), socializar la figura e identificar riesgos y mecanismos de mitigación de los conflictos territoriales.

Por tanto, se recomienda:

- Favorecer sinergias entre los actores que se perciben favorables a la figura, en especial los que tienen un alto poder de incidencia, tales como las organizaciones sociales y productivas y los organismos internacionales. Estas sinergias pueden ser lideradas por estos mismos actores de manera bilateral o en espacios como las Mesas Interinstitucionales, y pueden buscar la construcción de planes de acción conjunta para la socialización, la visibilización y el fortalecimiento de la figura.
- Potenciar las capacidades técnicas y políticas de los actores que se perciben con menores niveles de incidencia y a favor de la figura, especialmente de las organizaciones sociales y productivas, instituciones públicas y representantes del sector privado. Con ello, se puede mejorar su capacidad de incidencia para integrar procesos de fortalecimiento de las ZRC.
- Generar espacios de deliberación y toma de decisiones incluyentes y participativas con los actores que se perciben con niveles de incidencia altos y medios, pero que presentan diferencias con la figura o con la manera como ésta se ha desarrollado en los territorios, en especial con algunas organizaciones sociales y productivas o instituciones públicas locales.
- Diseñar estrategias de i) socialización y apropiación de la figura, ii) involucramiento a partir de los objetivos misionales y de iii) garantía de articulación para la consecución de objetivos comunes con los actores que se perciben indiferentes y con alto poder de incidencia, como los diferentes ministerios u otras entidades del nivel nacional o las administraciones departamentales y municipales.

197 Si bien la percepción de las organizaciones sociales sobre las distintas posiciones frente a la figura de ZRC es una muestra fundamental de las diferencias latentes en los territorios, se recomienda elaborar ejercicios de identificación de redes de actores y percepción sobre las posiciones respecto a la figura con otros actores presentes en las ZRC.

- Generar espacios de diálogo con los actores que se perciben contrarios a la figura, en especial en el caso de las entidades y autoridades ambientales, para entender sus razones, intereses y objetivos. Así mismo, se deberían construir estrategias de gestión del riesgo de conflictos territoriales, así como de mitigación de impactos negativos a la figura. Por ejemplo, se pueden fortalecer los mecanismos institucionales y comunitarios de protección y los espacios de concertación, dependiendo del tipo de actor que se percibe contrario a la figura.
- Privilegiar la construcción de estrategias conjuntas con los actores que pueden ser nodos o intermediarios en las relaciones entre diversos actores, tales como: las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos, las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de productores, las Alcaldías Municipales, los organismos internacionales de cooperación y la nueva institucionalidad rural (ANT, ADR y ART). Estos actores suelen tener relaciones de cooperación con partes en conflicto, tales como los representantes del sector privado o empresarial, las entidades del nivel nacional y las organizaciones sociales, lo que evidencia un rol potencial de mediación.
- Respecto a los actores percibidos como contrarios a la figura de ZRC y con alto nivel de incidencia, se requiere comprender sus posiciones y su comprensión de la figura y de sus objetivos, con el objetivo de diseñar estrategias de resolución de los conflictos de intereses, para lo cual los espacios de deliberación y diálogo son necesarios.

Por otra parte, se concluye que las mayores dificultades para la generación de mecanismos de interacción, de cooperación y diálogo residen en la existencia de conflictos territoriales, en particular los de uso y tenencia de la tierra en las ZRC. Para la resolución de los conflictos, existen falencias en los canales que permiten que las comunidades campesinas y sus organizaciones representativas puedan participar en los procesos de diálogo, concertación y consulta, tal como lo recomiendan las DVGT (FAO; CFS, 2012, pág. 11). Se debe, por tanto, reconocer a las comunidades locales que han habitado tradicionalmente los territorios, asegurando "que la asignación de derechos de tenencia no constituya una amenaza para los medios de vida de las personas al privarlas de su acceso legítimo a los recursos" (FAO; CFS, 2012, pág. 12).

Así mismo, se debería garantizar que las inversiones sobre los territorios sean responsables, es decir que no ocasionen perjuicios y que protejan "frente al despojo de los poseedores de derechos legítimos de tenencia y [frente a] los daños al medio ambiente, así como también deberían respetar los Derechos Humanos" (FAO; CFS, 2012, pág. 21).

Por lo anterior, se recomienda:

- Construir mecanismos y protocolos de relacionamiento claros y democráticos, con una real incidencia y participación de parte de las comunidades locales

sobre los procesos y decisiones. Se debe tener en cuenta de manera prioritaria a las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de las ZRC. En ese sentido, se destacan los esfuerzos articuladores de la ANT, la ART y la ADR, y se esperaría que éstos fueran replicados por otras instituciones públicas, tales como las encargadas de los procesos de licenciamiento ambiental y de exploración o explotación (ANLA y ANH), así como las personas jurídicas o naturales de carácter privado con interés en los territorios.

6.2.4 CONSTRUIR MECANISMOS DE TRABAJO CONJUNTO ENTRE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES CON DIFERENTES POSTURAS IDEOLÓGICAS E INTERÉS POLÍTICOS Y TERRITORIALES EN LAS ZRC

En términos organizativos, a partir del análisis realizado se identificaron retos en la construcción de cooperación y trabajo conjunto entre organizaciones sociales con diferentes posturas ideológicas o intereses político-territoriales. Al respecto, hacen falta mecanismos que permitan evitar o mitigar los riesgos de generación de conflictos territoriales y organizativos en relación a las ZRC.

Por ello, se recomienda:

- Generar espacios ciudadanos interculturales de deliberación y diálogo que permitan a los actores implicados en diferentes figuras de ordenamiento tradicional, como los Consejos Comunitarios, los Resguardos Indígenas y las ZRC, diseñar mecanismos de articulación, concertación y acuerdo sobre asuntos comunes. Estos espacios deberían partir del reconocimiento mutuo y de la evaluación estratégica conjunta de cada figura territorial.
- Incentivar y fortalecer los espacios de participación ciudadana para los asuntos agrarios, tales como los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, establecidos en la ley 160 de 1994 como parte fundamental del Sistema Nacional de Reforma Agraria. Estos espacios pueden generar condiciones para la toma de decisiones en el marco de lo establecido en la Ley. Sin embargo, se requiere construir estrategias de participación que incidan sobre la disposición de recursos relacionados con los asuntos agrarios y de organización social en los territorios.

En relación con lo anterior, el MADR, a través de su Viceministerio de Desarrollo Rural y en articulación con las dependencias implicadas y con el Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, son actores clave que deberían asumir un mayor protagonismo en relación con las ZRC. Por lo tanto, se recomienda:

- Procurar estrategias de generación y fortalecimiento de redes nacionales entre las ZRC constituidas con el fin de replicar experiencias significativas existentes. reconocer y consolidar la propuesta de gobernanza territorial que

las une. Así mismo, se deberían generar y fortalecer redes entre los actores locales de las ZRC y con otros actores externos, como los organismos internacionales y entidades estatales, Instituciones de Educación Superior, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las instituciones descentralizadas relacionadas con los asuntos agrarios y ambientales. Tanto las organizaciones sociales del nivel nacional, como ANZORC, y las entidades como el MADR, el MADS y la ANT, son actores fundamentales para estas acciones.

- En el marco de procesos político-electorales, se recomienda generar procesos pedagógicos en torno a las Circunscripciones Especiales de Paz, con el fin de que: i) las comunidades y los demás actores políticos locales y regionales comprendan que la participación en los procesos electorales se enmarca en el derecho fundamental "a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (Artículo 40, Constitución Política Nacional, 1991) y que hace parte de un mecanismo de equidad y apertura en el ejercicio del poder al interior de los Acuerdos de La Habana; y ii) que las organizaciones representativas de las ZRC logren diseñar y socializar abiertamente rutas de acción frente a los objetivos misionales de la figura, y con ello establecer reglas del juego claras en los ámbitos de intervención.

Al respecto, en el marco del compromiso de los Acuerdos de La Habana según el cual "el Gobierno Nacional pondrá en marcha procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, en especial de las organizaciones de víctimas de cara a su participación en la circunscripción" (Mesa de conversaciones, 2016, pág. 54), es vital el rol del Ministerio del Interior a través del Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos, junto con el Consejo Nacional Electoral y la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los DDHH.

6.3 FORTALECER LAS CAPACIDADES TÉCNICAS Y ADMINISTRATIVAS AL INTERIOR DE LAS INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES EN LAS ZRC PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE SU GESTIÓN

En el nivel micro se concluye que, específicamente en lo relacionado con las capacidades técnicas y administrativas de las instituciones y organizaciones sociales implicadas en las ZRC, debido los obstáculos de los demás niveles ya esbozados, como la falta de integralidad en la presencia institucional, la falta de directrices claras de política pública y la falta de articulación estratégica entre actores implicados, se configuran dificultades internas a las instituciones y organizaciones tales como:

(1) El desconocimiento y desacuerdo frente al alcance y significado de las ZRC,

(2) La ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y la toma de decisiones al interior de entidades de carácter nacional, departamental y municipal, y para el seguimiento a la gestión del Estado

adelantada en las ZRC, tal como lo mencionaron la Contraloría General y la Universidad Nacional (Contraloría General de la Nación, 2015; Estrada J. , 2013)

(3) La falta de fuentes ciertas para el financiamiento de los PDS y

(4) La falta de recursos humanos suficientes y pertinentes para el desarrollo de lo estipulado en la Ley 160 de 1994 y su marco normativo.

En aras de implementar medidas integrales y multinivel, se recomienda lo siguiente:

6.3.1 CONSOLIDAR MECANISMOS EFICIENTES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN RESPECTO A LAS ZRC, INCLUYENDO SISTEMAS DE INDICADORES CONFIABLES

- Definir indicadores y generar información confiable y periódica con datos diferenciados y focalizados territorialmente para cada ZRC, teniendo en cuenta categorías que reconozcan la diversidad de realidades locales. Entidades como el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en articulación con el MADR y MADS, son fundamentales en esta tarea.
- Elaborar metas claras y verificables respecto a las ZRC por parte de las diferentes entidades territoriales según sus responsabilidades y en articulación entre ellas. La inclusión de estas metas en herramientas de planificación es fundamental para la coordinación de elementos como los Planes Nacionales, Departamentales y Municipales de Desarrollo y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito.
- En los niveles locales y departamentales, se requiere comparar y articular los indicadores y variables con las metas definidas en los PDS de las ZRC, para lo cual se debería incluir a sus organizaciones campesinas representativas en los Consejos Territoriales de Planeación. En general, dichas metas deben contribuir de manera eficaz a la eliminación de la concentración y el acaparamiento de tierras baldías, el fomento de la pequeña propiedad campesina y la prevención de la descomposición de la economía campesina del colono como lo menciona la Contraloría General (2015).
- Fortalecer los componentes rurales de los POT, en especial en aquellos donde se está elaborando una actualización a través del programa de “POT modernos”. Así mismo, es importante la priorización en la inclusión de los municipios que hacen parte de las ZRC dentro de este programa, incentivando con ello la actualización de sus POT. Todo esto con el fin de avanzar en la consolidación de la figura de ZRC como un determinante del ordenamiento territorial y como Unidad de Planificación Rural del

ordenamiento territorial, en el marco de la Sentencia C-371 de 2014 de la Corte Constitucional. El DNP, el MADR y la UPRA son actores clave para este fortalecimiento.

Así mismo, se requiere una mayor articulación y planeación adecuada de los proyectos y programas productivos con miras a consolidar su sostenibilidad. Estos aspectos se tratarán en las conclusiones y recomendaciones en lo productivo (apartado 7.8).

6.3.2 IDENTIFICAR, DEFINIR Y ASEGURAR FUENTES CIERTAS DE FINANCIACIÓN PARA LAS ZRC

- Elaborar una disposición de rubros presupuestales específicos para la inversión en ZRC desde el nivel nacional (MADR, MADS, ADR y ANT), departamental (Gobernaciones y CAR) y municipal (a través de las Secretarías de Agricultura, Desarrollo Económico o Unidades Técnicas de Asistencia Agropecuaria). La disposición de recursos debe corresponder con las responsabilidades establecidas al Sistema Nacional de Reforma Agraria, mediante el artículo 7º de la Ley 160 de 1994. Es importante que la asignación de estos rubros se defina de manera concertada con las organizaciones sociales implicadas en las ZRC, especialmente las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos y colonos.
- Realizar el seguimiento y evaluación al carácter preferencial y prioritario asignado por la reglamentación normativa a la inversión en las ZRC por parte de las entidades que integran el SNRA, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, entre otros. Entidades como la Contraloría General de la Nación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural son fundamentales para el liderazgo de este proceso.
- Establecer una mayor claridad jurídica e institucional sobre las competencias y roles de las diferentes entidades, así como de las condiciones preferenciales y prioritarias de las ZRC (según lo establecido en el artículo 4º del decreto 1777 de 1996). Esto debería devenir en claridad sobre la inversión y financiación de los PDS a largo plazo y en concertación con las organizaciones sociales de las ZRC, en especial las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos y colonos.
- Incentivar la cooperación internacional o entre actores locales y nacionales, así como la generación de convenios conjuntos entre entidades públicas y organizaciones sociales de las ZRC con el fin de propiciar condiciones para la implementación de los PDS. El MADR y la ANT en articulación con otras entidades del nivel nacional pueden dinamizar este asunto.

6.3.3 FORTALECER LOS ASPECTOS DE RECURSOS HUMANOS Y CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA FIGURA DE ZRC

Del análisis elaborado se concluye que existe una serie de desafíos para el fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con los asuntos agrarios en los diferentes niveles territoriales:

Para el nivel nacional, la Agencia Nacional de Tierras, máxima autoridad de tierras de la Nación, tiene por objeto la política *de ordenamiento social de la propiedad rural* formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural. Sin embargo, en la estructura interna y las funciones de dependencias claves para la figura como las Direcciones de Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad, Gestión Jurídica de Tierras, Acceso a Tierras y en las Unidades de Gestión Territorial, no se contemplan acciones para el fortalecimiento y consolidación de las ZRC. Las funciones explícitas sólo se refieren a la delimitación y constitución de nuevas ZRC en la Dirección de Acceso a Tierras.

Adicionalmente, en las funciones de la ANT no aparece lo establecido en el Decreto 3759 de 2009, que definía la estructura del INCODER, referente a objetivos pertinentes en materia de ZRC, tales como: a) realizar propuestas y estudios técnicos para la *consolidación de ZRC*, b) promover y adelantar actividades de coordinación inter e intra-sectorial para la integración de las acciones en el medio rural, así como el fortalecimiento de las organizaciones departamentales y locales del SNRA, c) coordinar el SNRA para la definición de programas de desarrollo agropecuario sostenible.

Por su parte, la ADR cumple funciones estratégicas de fortalecimiento de la economía campesina y de las ZRC constituidas en: asistencia técnica, acceso a activos productivos, adecuación de tierras, comercialización, participación, capacitación, asociatividad, financiación de proyectos, entre otras. Las disposiciones sobre la Reforma Rural Integral obligan a la ADR a acompañar los programas de tierras ejecutados por la ANT con proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para promover el buen vivir y atender el acceso integral de la Reforma Rural. Esto, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización con los PDET y los PDS de las ZRC.

A pesar de lo anterior, en la estructura interna de la ADR no aparecen mencionadas responsabilidades explícitas con las ZRC. Así mismo, en las funciones de las Vicepresidencias de Integración Productiva y de Proyectos y en las Unidades Técnicas Territoriales, que reemplazaron las Direcciones Territoriales del INCODER en los asuntos de desarrollo rural y productivo, no se contemplan acciones específicas para las ZRC.

Por lo anterior, en aras de definir con claridad y pertenencia los roles y responsabilidades institucionales, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Facilitar la creación de grupos internos de trabajo a nivel central y territorial en la ADR para el fortalecimiento de la figura de ZRC por medio de las acciones y responsabilidades de esta entidad. Lo anterior en lo relacionado con su rol de acompañar los programas de tierras ejecutados por la ANT con proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para promover el buen vivir y atender el acceso integral de la Reforma Rural. Esto, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización con los PDET y los PDS de las ZRC. El carácter de esos proyectos productivos para las ZRC corresponde a un enfoque agroecológico como se evidencia en las recomendaciones más adelante.
- Crear una dependencia en el Viceministerio de Desarrollo Rural, con un equipo técnico calificado que asuma la responsabilidad de fortalecer y consolidar un Programa Nacional de ZRC a través del cumplimiento de la normatividad vigente y de la Reforma Rural Integral (las recomendaciones sobre dicho Programa se detallan más adelante).

Para el caso de otros niveles territoriales y de otras dependencias o instituciones relacionadas con los asuntos agrarios, ambientales o comunitarios, es clave disponer de personal calificado y suficiente para gestionar y articular los asuntos relacionados con la ZRC al interior de las entidades y entre las diferentes entidades en los diferentes niveles territoriales, así:

- En el nivel departamental y local se debería contar con personal técnico-profesional suficiente relacionado con los temas productivos y ambientales, incluyendo su capacitación para una mayor claridad jurídica y técnica frente a la figura de ZRC.
- En el nivel local, es fundamental la disposición de recursos suficientes para la disposición de este personal, debido a que varios de los municipios implicados en las ZRC constituidas no cuentan con una Secretaría de Agricultura o Desarrollo Rural sino con oficinas asesoras, entidades prestadoras o Unidades Técnicas de Apoyo.
- En general es deseable que los equipos técnicos especializados en asuntos relacionados con las ZRC tengan una permanencia más allá de los cambios institucionales, para facilitar así respuestas acertadas y continuas a los desafíos de la figura de ZRC, partiendo de capacidades instaladas y de aprendizajes propios de dinámicas estables dentro de las instituciones.

Con lo anterior, se podría contribuir a la implementación de las DVGT según las cuales los organismos de ejecución y las autoridades judiciales deberían disponer "de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo para aplicar las políticas y leyes de manera oportuna [y] eficaz" (FAO; CFS, 2012, pág. 9). En ese sentido, se recomienda:

- Consolidar una mayor articulación del nivel central con las dependencias regionales que hagan las veces de las Direcciones Territoriales en la ANT, o

las entidades territoriales que asuman esta función por parte de las nuevas entidades surgidas en el marco de los Acuerdos de Paz de La Habana, mediante el traslado y la instalación de capacidades en las mismas, para el seguimiento y la evaluación de las acciones. Así mismo, se debería diseñar mecanismos de relacionamiento con las entidades territoriales, especialmente con las Alcaldías Municipales, y prever la instalación de capacidades, para el seguimiento y la evaluación de acciones públicas relacionadas con las ZRC.

- Desarrollar procesos de fortalecimiento técnico y administrativo de las experiencias significativas desarrolladas en las ZRC, de la mano de las organizaciones representativas campesinas. Se debe dar especial atención a la capacitación y formación de mujeres y jóvenes de las ZRC, fomentando su inclusión y el relevo generacional de los procesos organizativos.
- Generar estrategias que posibiliten capitalizar el potencial de las experiencias significativas existentes al interior de las ZRC, sus organizaciones y órganos directivos, a través de redes o escuelas comunitarias que posibiliten estrategias como las de *formador de formadores.* La articulación con las Instituciones de Educación Superior del nivel nacional y regional, el Servicio Nacional de Aprendizaje y las Instituciones descentralizadas relacionadas con los asuntos agrarios y ambientales puede ser útil a este fin.
- Establecer acuerdos y protocolos de relacionamiento entre las ONG, los organismos internacionales y las entidades gubernamentales con las organizaciones sociales de las ZRC, para que en el marco de la ejecución de proyectos o programas en sus territorios se priorice la mano de obra calificada y no calificada existente al interior de ésta y de sus organizaciones sociales para el desarrollo de los mismos.

6.3.4 FACILITAR LAS CONDICIONES PARA UN FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ORGANIZATIVAS DE LAS ZRC

Como punto de partida para el fortalecimiento organizativo de las ZRC, a manera de recomendaciones, se requiere:

- Avanzar en la reglamentación y puesta en marcha de lo establecido en el artículo 107 de la Ley 160 de 1994 en términos de promoción de procesos de organización campesina y capacitación de las comunidades para su participación efectiva en las instancias de decisión. Para esto es importante la disposición institucional y financiera para la reactivación del Fondo de Organización y Capacitación Campesina para ZRC, donde el Viceministerio de Desarrollo Rural del MADR juega un papel central.
- Así mismo se requiere fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en el marco de lo establecido en el Decreto 1777. En la generación de capacidades internas de las organizaciones sociales, las instituciones de

educación, públicas y territoriales pueden jugar un rol clave, tales como la ESAP y su rol en la descentralización de la política pública.

- Generar directrices para la articulación de las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos y colonos, a la luz de lo establecidos en la Ley 160 de 1994 y la Ley 743 de 2002, teniendo en cuenta para ello experiencias significativas de relacionamiento como las desarrolladas en la ZRC de Pato-Balsillas. El MADR, por medio del Viceministerio de Desarrollo Rural, en articulación con la ANT y con otros ministerios pertinentes como el Ministerio del Interior y su Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos, pueden impulsar la construcción de estas directrices. Su definición y emisión debe resultar del trabajo articulado con las organizaciones representativas de las ZRC.
- Desarrollar estrategias de socialización, difusión y fortalecimiento comunitario en torno a la figura de ZRC enfocadas a niños, niñas y adolescentes habitantes de dichas zonas. Para esto, se requiere la articulación entre el MADR, de su Viceministerio de Desarrollo Rural, la ANT, el Ministerio de Educación, las instituciones educativas locales y las organizaciones sociales de las ZRC.
- Dinamizar procesos de fortalecimiento del enfoque diferencial y de género al interior de las ZRC, teniendo en cuenta para ello los enfoques propios que las organizaciones sociales y sus mujeres lideresas han elaborado. Esto debería ser apoyado por los programas y estrategias de articulación institucional adelantados por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Fortalecer e incentivar nuevos liderazgos a través de la dinamización de procesos y capacidades de colectivos de jóvenes, mujeres y grupos étnicos al interior de las ZRC. Con esto se incentiva el relevo generacional, se reduce el riesgo de incentivar el desarrollo de liderazgos personalizados, y se garantiza un aporte a la sostenibilidad de los procesos organizativos. El MADR, por medio de su Viceministerio de Desarrollo Rural, articuladamente con otros ministerios como el Ministerio del Interior y con las organizaciones sociales de las ZRC, podrían liderar este aspecto.
- Incentivar la generación de convenios entre entidades públicas y organizaciones sociales de los diferentes niveles territoriales para garantizar el acceso y participación paritaria de los distintos actores y sectores en los espacios de información y decisión al interior de las ZRC con asuntos básicos como el subsidio de transporte, alimentación, guarderías comunitarias, entre otros, tal como se hace actualmente en los municipios de Arenal y Cantagallo.
- Diseñar estrategias que incentiven y fortalezcan los mecanismos de comunicación comunitarios existentes y se diseñen planes comunicacionales pertinentes en las ZRC. Esto con el fin de fortalecer los flujos internos y externos de información de las organizaciones y sus procesos o acciones organizativas, contribuyendo con ello a la democratización de la misma.

El MADR, la ANT y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones son actores clave en este aspecto.

Estas recomendaciones buscan promover una estrategia institucional de fortalecimiento de la figura de ZRC desde las múltiples dimensiones del ámbito institucional y organizativo. Así, se pueden generar condiciones de posibilidad para la presencia integral del Estado y la articulación multinivel y multisector de éste, donde lo local, lo cotidiano y lo social complementan a las instituciones formales y nacionales.

La disposición de fuentes ciertas de financiación debe acompañarse del diseño y la difusión de directrices de política por parte de las entidades del nivel nacional legalmente encargadas, incluyendo la definición de metas verificables y responsabilidades claras de los diferentes actores en su cumplimiento, y de mecanismos mixtos (sociales e institucionales) de seguimiento y control a las mismas.

Adicionalmente, estas recomendaciones promueven la generación de mecanismos y protocolos claros de relacionamiento entre los actores y de espacios de deliberación abiertos, plurales y con real incidencia en la toma de decisiones en torno a los asuntos agrarios (uso y tenencia de la tierra) de las ZRC. Mediante estos espacios, se esperaría que los diferentes actores puedan deliberar con información suficiente y con la garantía para la independencia en la emisión de sus opiniones, apuntando así a un sistema de gobernanza responsable que produzca beneficios para todas las partes y promueva la cooperación, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder y reconociendo con ello las condiciones de vulnerabilidad y marginalidad que frente a los espacios de toma de decisiones, como lo afirman las DVGT (FAO; CFS, 2012).

Las recomendaciones aquí planteadas pueden trazar líneas de acción para la superación de los obstáculos institucionales, en el contexto de la Ley 160 de 1994 y sus marcos reglamentarios, así como en lo dispuesto por las Honorables Cortes. Estos obstáculos, como se vio en este informe, han sido causados en buena medida por subjetividades políticas del nivel nacional y local que se perciben como una falta de disposición real para desarrollar iniciativas efectivas frente a las ZRC.

Esto es fundamental para que los posibles cambios programáticos y ajustes normativos, que se abordan a continuación, logren resolver los retos para el fortalecimiento de la figura. Por ello, varias recomendaciones en este apartado se han dirigido al fortalecimiento de los espacios de diálogo, participación efectiva y toma de decisiones conjuntas, con base en el reconocimiento mutuo entre los actores que permita la construcción de un Estado plural y democrático.

En seguida, se presentan las conclusiones y recomendaciones relacionadas con los aspectos normativos para el fortalecimiento de la figura de ZRC.

En el apartado 5.5 se presentó un balance de los aspectos jurídico-normativos y un análisis de la aplicación de la normatividad en el marco de la Ley 160 de 1994,

así como diferentes propuestas de ajustes para hacer más efectiva y consolidar las ZRC como figura de Ordenamiento Social de la Propiedad en un contexto de implementación de los Acuerdos de Paz y de las DVGT en Colombia. Las conclusiones y recomendaciones que se presentan a continuación tienen una relación transversal con los análisis presentados en el apartado institucional y organizativo.

6.4 AVANZAR HACIA UNA APLICACIÓN ADECUADA DE LA NORMATIVIDAD QUE RIGE A LAS ZRC

En relación con los aspectos normativos, las conclusiones y recomendaciones se estructuran en torno a los ejes que la Figura 40 ilustra.

Del análisis elaborado se concluye que, a pesar de las grandes dificultades de implementación de la figura de ZRC, que limitaron sus alcances efectivos, y el insuficiente desarrollo normativo sobre el régimen de propiedad, la UAF, y en general los controles y competencias aplicables en las Zonas para el cumplimiento de sus objetivos, con los Acuerdos de Paz se abre una posibilidad de: (1) una recuperación real de las facultades legales de la figura y (2) la implementación de la misma como un instrumento técnico social y político para el ordenamiento social de la propiedad con una adecuada articulación y armonización con el ordenamiento territorial.

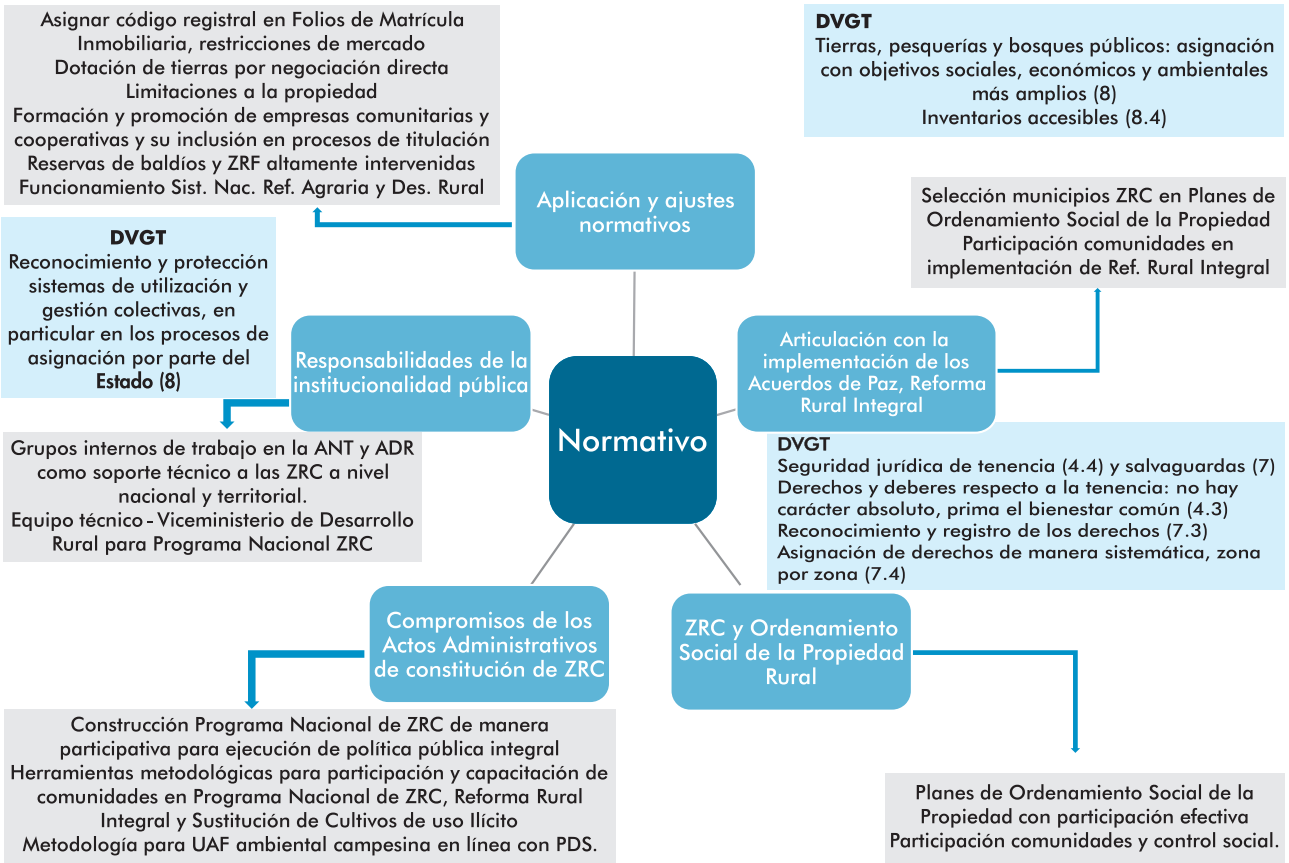
Con respecto a la recuperación y el fortalecimiento del marco normativo, existen diferentes normas relacionadas con las ZRC que han tenido diversas dificultades en su aplicación por motivos como: la falta de reglamentación precisa, el desconocimiento en el ámbito institucional, la insuficiente decisión política y administrativa, el poco control social y la falta de seguimiento por parte de las organizaciones representativas:

Por lo anterior, se concluye que en torno a la figura de ZRC se presentan algunos desafíos centrales:

1. El cumplimiento al límite del tamaño de la propiedad privada. Esto debido a imprecisiones en su reglamentación para regular de manera efectiva las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, al interior de las ZRC, como lo ordena el artículo 80 de la Ley 160 de 1994.
2. La adquisición de tierras por negociación directa o por expropiación de las superficies que excedan los límites permitidos, para adelantar los programas de redistribución de la propiedad y de acceso a tierras definidos en los PDS aprobados en audiencia pública y por la Junta Directiva del INCORA.
3. Los resultados insuficientes en los procesos de adquisición y titulación de tierras en áreas de ZRC encaminados a prevenir la concentración inequitativa

FIGURA 40

EJES DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN LO NORMATIVO.



Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

de la propiedad rural y su fraccionamiento antieconómico. Este reto es consecuencia, en parte, de la precaria aplicación del artículo 79 de la Ley 160 de 1994, en los procesos de colonización en las ZRC del Guaviare, Arenal-Morales, Valle del Rio Cimitarra, Pato Balsillas, Cabrera y Perla Amazónica. Para ello, existe el reto de la formulación y coordinación de políticas de Estado por parte del MADR y MADS.

4. El fortalecimiento de la asociatividad en las ZRC para el cumplimiento de sus objetivos relacionados con dotación de tierras y ordenamiento social de la propiedad. Al respecto, es importante considerar la adjudicación de baldíos a empresas comunitarias y cooperativas campesinas, establecida en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994. Su falta de aplicación y reglamentación contribuyó a propiciar procesos de acumulación de baldíos, de concentración de la propiedad, y de persistencia de la informalidad y la inseguridad en la tenencia en zonas como el Guaviare, Sur de Bolívar (Arenal Morales) y Valle del Rio Cimitarra. Esto asociado a situaciones de fenómenos de violencia, muchas veces dirigida contra la figura de ZRC.
5. La titulación común y proindiviso establecida en el artículo 80, párrafo 3, no ha sido difundida ni reglamentada con requisitos específicos para que, por voluntad propia, los campesinos de las ZRC puedan acceder a mecanismos de formalización o titulación de la propiedad diferentes de las adjudicaciones individuales. Por ejemplo, la adjudicación a organizaciones campesinas representativas o formas asociativas en un régimen de uso individual o mixto.
6. La creación de una instancia de concertación entre las autoridades departamentales, las comunidades rurales de las ZRC y las entidades públicas y privadas en materia de Desarrollo Rural y Reforma Agraria definida en el artículo 88 de la Ley 160 de 1994 (Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria como dependencia de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario en los seis departamentos donde operan las ZRC constituidas).
7. En cumplimiento del artículo 75 de la Ley 160, previo concepto del MADS, el INCORA o INCODER, podrían establecer Reservas sobre terrenos baldíos a favor de las organizaciones representativas de las ZRC como entidades sin ánimo de lucro, que tienen entre su objeto proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables.
8. El artículo 81 de la Ley 160 define que, salvo lo dispuesto en el artículo 83 sobre Zonas de Desarrollo Empresarial, las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías (no ocupadas por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat o destinadas a comunidades étnicas) *son Zonas de Reserva Campesina*. Para la aplicación de esta norma la Junta Directiva del INCORA, o Consejo Directivo del INCODER, podían de oficio seleccionar estas áreas geográficas como lo define el artículo 80 y el Acuerdo 024 de 1996.

9. Tanto el INCORA como el INCODER omitieron constituir Reservas sobre tierras baldías en atención al artículo 76 de la misma ley (modificado por el artículo 102 del Plan Nacional de Desarrollo). Lo anterior permitiría establecer un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación que puede cumplir la figura de ZRC para su delimitación y constitución o ampliación en estas reservas de baldíos o en los baldíos reservados por reversión, extinción del derecho de dominio o grandes áreas de baldíos indebidamente ocupados[198].
10. Desconocimiento de la responsabilidad de participación de las Alcaldías de los once municipios en ZRC en la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Sostenible. Dicha participación es obligatoria, según el artículo 84 de la Ley 160 de 1994.

6.4.1 REALIZAR LOS AJUSTES NORMATIVOS REQUERIDOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FIGURA DE ZRC

Una conclusión central reside en que varias disposiciones vigentes sobre ZRC requieren de ajustes en consideración a que fueron expedidas hace más de 20 años, por lo que deben actualizarse de acuerdo con el contexto de pos-acuerdo, las dinámicas recientes de la política pública agraria, los nuevos diseños institucionales y los nuevos enfoques de desarrollo rural y territorial. Igualmente, la adecuada aplicación de la normatividad respecto a las ZRC requiere tener en cuenta que:

1) El Decreto 1777 de 1996, compilado en el Decreto Único del Sector Agropecuario y Pesquero N°1071 de 2015, establece que en las Zonas de Reserva Campesina la acción estatal será concertada bajo condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población y regula la organización de programas de inversión por parte de entidades públicas, así como la intervención en la planificación y decisión de las comunidades campesinas, y la adopción de Planes de Desarrollo Sostenible[199].
2) El Decreto 1985 del 12 de septiembre de 2013, producto del Paro Agrario Campesino de agosto del mismo año, modificó la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creando el Viceministerio de Desarrollo Rural e incorporó como organismo sectorial de asesoría y coordinación al Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Campesino creado por la Ley 160 de 1994. Igualmente, creó la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, la Dirección de Gestión de Bienes Públicos rurales y la Dirección de Capacidades Productivas y de

198 La falta de reglamentación y desarrollo de este marco normativo favorable a las ZRC (artículos 75, 76,79 y 81) contrasta con el avance en la política de tierras y desarrollo rural con enfoque empresarial en la ley 1776 de 2016, mediante la cual se establecen las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES).

199 El Exrector de la Universidad Nacional, Víctor Moncayo presentó un proyecto de modificación, actualización y ajuste de este decreto y de su Acuerdo Reglamentario 024 de 1996. (Moncayo, 2013, págs. 183-191).

Generación de Ingresos, que están directamente relacionadas con las ZRC. Estas direcciones pueden incidir en las entidades adscritas y vinculadas para hacer efectivos los artículos 3° y 4° del Decreto 1777 de 1996 sobre acciones institucionales preferenciales y prioritarias, y la responsabilidad de las entidades públicas de financiar y cofinanciar los PDS.

3) En las ZRC no ha operado el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Capitulo II Ley 160 de 1994), como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos.

Con base en estas conclusiones, la Tabla 33 presenta las recomendaciones junto con las normas para reglamentar o fortalecer, así como las entidades responsables y el plazo estimado en meses (corto y mediano plazo):

6.4.2 RETOMAR, SOCIALIZAR Y GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES Y COMPROMISOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONSTITUCIÓN DE ZRC, EN PARTICULAR EL PROGRAMA NACIONAL DE ZRC

A manera de conclusión, como se mencionó en el apartado jurídico-normativo sobre las entidades responsables y los compromisos en los Actos Administrativos de Constitución de ZRC, son muchas las instituciones que participaron en la constitución de las ZRC. En ese proceso, establecieron una diversidad de compromisos que, según el diagnóstico del INCODER en agosto de 2010 y la presentación del diseño de Evaluación de ZRC del año 2014 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, DNP, UPRA e INCODER, no se han cumplido en cuanto a la implementación de la figura y la ejecución de los PDS, especialmente por falta de voluntad política y de fuentes claras de financiación.

Por lo anterior, como se plantea en la Tabla 34, se requiere construir el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina (PNZRC) con herramientas metodológicas que garanticen el funcionamiento institucional a favor de las comunidades y propicien la participación efectiva y el reconocimiento de las organizaciones campesinas.

Los lineamientos del PNZRC podrían retomar los aspectos institucionales, organizativos, jurídico-normativos y productivo-ambientales presentados en este informe de evaluación de ZRC. En particular, debería implementar una perspectiva holística (FAO; CFS, 2012), como el de los Sistemas Socio-Ecológicos, considerando la promoción de la gobernanza responsable mediante espacios participativos de diálogo y toma de decisiones, la consolidación de redes de actores con base en la cooperación, la aplicación de la normatividad y la transición hacia sistemas de vida sostenibles con un enfoque agroecológico.

La Figura 41 resume, a manera de ejemplo, posibles ejes temáticos que podrían guiar un Programa Nacional de ZRC con base en las líneas de análisis y de acción tratadas en la presente evaluación de la figura.

Este lineamiento para un PNZRC permite trazar líneas de reflexión a futuro para profundizar en los posibles ejes y contenidos de programas y sub-programas, para lo cual se requiere una confluencia de actores sociales, institucionales y académicos que puedan definir de manera participativa los mismos. Se espera que los resultados de esta evaluación de la figura de ZRC contribuyan a esas reflexiones futuras.

6.4.3 FORTALECER LA FIGURA DE ZRC EN ARTICULACIÓN CON LA NORMATIVIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE LA HABANA

El primer punto del Acuerdo de Paz, "Hacia un Nuevo Campo Colombiano", está centrado en la Reforma Rural Integral, la cual contempla el acceso a la tierra

FIGURA 41
EJEMPLO DE EJES GUÍA PARA UN PROGRAMA NACIONAL DE ZRC.

Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

TABLA 34

RECOMENDACIONES NORMATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FIGURA DE ZRC.

RECOMENDACIÓN	NORMA A REGLAMENTAR O FORTALECER	ENTIDAD RESPONSABLE	PLAZO (CORTO-MEDIANO)
Gestionar e implementar un código registral con el fin de que las anotaciones en los Folios de Matrícula de los predios de las ZRC sean de obligatorio cumplimiento - Ley 1579 de 2012, Decreto 2723 de 2014. Resolución 6264 de junio 14 de 2016 de la Superintendencia de Notariado y Registro "Por la cual se adoptan y se compilan los códigos para los actos objeto de inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y se ordenan otras disposiciones" para cumplir con el objetivo y principio orientador de las ZRC de Regulación, limitación y ordenamiento de la ocupación y aprovechamiento de la propiedad y la tenencia de predios y terrenos rurales.	Ordinal 9º artículo 1º, artículos 79 y 80 Ley 160 1994. Artículo 2o Decreto 1777 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015). Artículo 2º (ordinales 2º,4º) Acuerdo 024 de 1996 Junta Directiva INCORA.	ANT-Superintendencia Notariado y Registro. Apoyan UPRA-IGAC.	Corto (6 meses)
Expedición de Acuerdo del Consejo Directivo de la ANT para modificar Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA, en cumplimiento de los objetivos y principios orientadores de las ZRC (Regulación, limitación y ordenamiento de la ocupación y aprovechamiento de la propiedad y la tenencia de predios y terrenos rurales; evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica). 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, 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. Los Notarios y Registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que traspasen el dominio de predios delimitados dentro de una Zona de Reserva Campesina, sin la autorización expresa del Consejo Directivo de la ANT.	Ordinal 9º artículo 1º, artículos 79 y 80 Ley 160 1994. Artículo 2º Decreto 1777 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015). Artículo 2º (ordinales 2º,4º) Acuerdo 024 de 1996 Junta Directiva INCORA.	ANT-Superintendencia Notariado y Registro. Apoya Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Mediano (13 meses)
Actualizar mediante Acuerdo del Consejo Directivo la reglamentación del artículo 69 de la Ley 160 sobre adjudicación en islas, playones y madres viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional exclusivamente para campesinos y pescadores de escasos recursos y los reglamentos de uso para fines de explotación con cultivos de pancoger en áreas no adjudicables en las sabanas playones comunales que periódicamente se inundan.	Ordinal 9º artículo 1º, artículos 79 y 80 Ley 160 1994. Artículo 2º Decreto 1777 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015). Artículo 2º (ordinales 2º,4º) Acuerdo 024 de 1996 Junta Directiva INCORA.	ANT	Corto (12 meses)

RECOMENDACIÓN	NORMA A REGLAMENTAR O FORTALECER	ENTIDAD RESPONSABLE	PLAZO (CORTO-MEDIANO)
La adquisición directa de tierras está establecida en el Decreto 2363 de 2015, artículo 4, Funciones (inciso 10). La ANT puede priorizar mediante acto administrativo, un programa especial de dotación de tierras por negociación directa en las ZRC Guaviare, Valle del Rio Cimitarra, Arenal-Morales y Pato-Balsillas, en las cuales existen grandes predios que superan de manera significativa el límite en número de UAF.	Artículo 80 Ley 160 de 1994. Artículos 31 y 32 Capítulo VI Adquisición de tierras por negociación directa de tierras o mejoras - Ley 160 de 1994.	ANT	Mediano (24 meses)
Reglamentar la propiedad en común y proindiviso en ZRC, mediante Resolución o Acuerdo del Consejo Directivo de la ANT.	Artículo 80 Ley 160 de 1994.	ANT	Corto (6 meses)
Reglamentar el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, sobre la titulación de baldíos a Empresas Comunitarias (Decreto 561 de 1989) y Cooperativas campesinas.	Artículos 65, 79 y 81 Ley 160 de 1994.	ANT; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Viceministerio de Desarrollo Rural.	Corto (6 meses)
En cumplimiento del objetivo 7º de la constitución y delimitación de las ZRC definido en el Artículo 2º Decreto 1777 de 1996 "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", el MADR debería orientar mediante Directiva Ministerial o Resolución a las Secretarias Agricultura la conformación del Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria como dependencia de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario CONSEA, en los seis departamentos donde operan las ZRC constituidas, con base el artículo 88 de la Ley 160 de 1994, con la función de coordinar las acciones y el uso de los recursos en los planes, programas y proyectos de desarrollo rural y reforma agraria, en concordancia y armonía con los planes establecidos por los municipios a través de los CMDR, instancia que participa en la preparación del PDS de la ZRC.	Ordinal 7º artículo 1º; Artículo 80, Inciso 2º, Art. 88, Ley 160 1994. Artículo 2º Decreto 1777 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015). Artículos 2º (ordinal 7º) 7º Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural.	Corto (6 meses)

RECOMENDACIÓN	NORMA A REGLAMENTAR O FORTALECER	ENTIDAD RESPONSABLE	PLAZO (CORTO-MEDIANO)
En cumplimiento del artículo 75 de la Ley 160, previo concepto del MADS, la ANT, mediante Acuerdo del Consejo Directivo, puede establecer Reservas sobre terrenos baldíos a favor de las organizaciones representativas de las ZRC como entidades sin ánimo de lucro, que tienen entre su objeto proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables, atendiendo el objetivo 4º de la constitución y delimitación de las ZRC (Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos).	Ordinal 5º y 9º artículo 1º; Artículos 75, 79, 80 y 81, Ley 160 1994. Ordinal 4º artículo 2º Decreto 1777 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015). Artículos 2º (ordinales 1º,2º,5º, 8º) y 13º - Acuerdo 024 1996.	ANT; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural.	Mediano (15 meses)
El Consejo Directivo de la ANT, mediante Acuerdo, podría constituir Reservas sobre tierras baldías en atención al artículo 76 de la Ley 160 de 1994 (modificado por el artículo 102 del Plan Nacional de Desarrollo) para establecer un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación que puede cumplir la figura de ZRC para su delimitación y constitución o ampliación en estas reservas de baldíos o en los baldíos reservados por extinción del derecho de dominio o en grandes áreas de baldíos indebidamente ocupados que sean recuperadas, en cumplimiento del artículo 81 de la Ley 160, el cual establece que, salvo lo dispuesto en el artículo 83 sobre Zonas de Desarrollo Empresarial, las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías (no ocupadas por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat) son Zonas de Reserva Campesina. El Consejo Directivo de la ANT, puede iniciar de oficio el trámite de selección, delimitación y constitución de ZRC en estas zonas con procesos de ocupación y poblamiento campesino consolidados.	Ordinal 9º artículo 1º. Artículos 79 y 81 de la Ley 160 de 1994. Ordinal 1º, 2º, 4º del artículo 2º Decreto 1777 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015). Artículo 2º (ordinales 1º,2º,4º5º) - Acuerdo 024 de 1996.	ANT; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural.	Mediano (24 meses)
La ANT y el MADR deberían emitir una Circular Instructiva Conjunta a los Alcaldes de los once (11) municipios acerca del alcance del artículo 84 de la Ley 160 de 1994, sobre la ejecución de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC con énfasis en el carácter obligatorio de su participación y su responsabilidad en la priorización, focalización e implementación de planes, programas y proyectos estatales en la Zona.	Ordinal 4º, 7º, artículo 1º. Artículo 84 Ley 160 de 1994. Artículo 3º y 4º Decreto 1777 1996. (Compilado Decreto 1071 de 2015). Artículos 2º (ordinal 7º y 8º) 7º y 8º - Acuerdo 024 de 1996.	ANT; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural.	Corto (6 meses)
En cumplimiento del artículo 14 - Acuerdo 024 de 1996 (criterios generales y procedimiento ZRC) se dispone que periódicamente y a solicitud entre otros de la Gerencia General (Hoy Dirección General ANT) y las organizaciones campesinas se procederá a efectuar una revisión y ajuste de las disposiciones y actuaciones contenidas en el Acuerdo, con el objeto de agilizar y perfeccionar las estrategias y mecanismos del proceso de selección y constitución de ZRC.	Artículo 14 Acuerdo 024 de 1996	ANT; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural.	Corto (6 meses)

RECOMENDACIÓN	NORMA A REGLAMENTAR O FORTALECER	ENTIDAD RESPONSABLE	PLAZO (CORTO-MEDIANO)
Elaborar y adoptar los criterios metodológicos diferenciados de una UAF excepcional (artículo 7º del Decreto 2664 de 1994, compilado en el Artículo 2.14.10.3.1 del Decreto 1071 de 2015), con el componente ambiental para las ZRC para la actualización o recalculo de las extensiones mínimas y máximas de la Unidad Agrícola Familiar, distintas a las definidas por Zonas Relativamente Homogéneas que podrán ser adjudicadas y que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las ZRC.	Artículos 1º, 79, 80,81 - Ley 160 de 1994. Artículo 2º Decreto 1777 1996. Artículo 2.14.10.3.1 del Decreto 1071 de 2015, Acuerdo 024 de 1996. Artículo 27 Resolución 041 de 1996 INCORA. Acuerdo 08 de 2016 Consejo Directivo ANT.	ANT	Corto (12 meses)
Modificar y actualizar el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural N° 1071 de 2015, adicionando los artículos 2.14.13.3 Acción Institucional y 2.14.13.4 Inversión y Plan de Desarrollo Sostenible con un inciso en cada artículo, para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, el Viceministerio de Desarrollo Rural y sus respectivas Direcciones se obliguen a realizar sus acciones en ZRC con condiciones preferenciales en el otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en materia de crédito agropecuario, seguros, comercialización, capitalización Rural, adecuación de tierras, proyectos productivos sostenibles, acceso ágil y eficaz a bienes y servicios públicos rurales y, con respecto a los PDS, fortalecer los programas especiales de inversión social rural y demás actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social en los que tiene incidencia el MADR para financiar con condiciones preferenciales y prioritarias las intervenciones e inversiones en las ZRC constituidas.	Ordinal 4º, 6º, 7º y 8º artículo 1º Artículos 79, 80 y 84 - Ley 160 de 1994. Artículo 2º (ordinal 3º, 5º y 6º); Artículos 3º y 4º Decreto 1777 de 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015 artículos 2.14.13.2; 2.14.13.3; 2.14.13.4.)	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural.	Corto Plazo (12 meses)
Reglamentar y convocar el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino reactivado por el artículo 1o numeral 4 Decreto 1985 de 2013, adoptado y compilado en el titulo 2 Órganos Sectoriales de Asesoría y Coordinación Artículo 1.1.2.1. Decreto único Reglamentario Sectorial 1071 de 2015.	Ordinal 1º, 4º, 7º artículo 1º. Artículos 79 y 84 - Ley 160 de 1994. Artículo 2º (ordinal 3º, 5º y 6º); Artículo 4º Decreto 1777 de 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015). Decreto 1985 de 2013	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural.	Corto Plazo (12 meses)

RECOMENDACIÓN	NORMA A REGLAMENTAR O FORTALECER	ENTIDAD RESPONSABLE	PLAZO (CORTO-MEDIANO)
El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, debería coordinar con el Departamento Nacional de Planeación la reglamentación, integración, organización y el funcionamiento eficaz del Sistema Nacional de Reforma agraria y Desarrollo Rural Campesino (Capitulo II artículos 2,3,4,6 y 7 Ley 160 de 1994, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación) coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo como referente al Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social ZIDRES, establecido el capítulo III artículo 4 de la Ley 1776 de 2016.	Ordinal 4º,7º y 8º artículo 1º. Artículos 2º, 3º, 4º (adecuando Subsistemas a los cambios institucionales) 6º 7º, 79, 84 Ley 160 de 1994. Artículo 2º (ordinal 3º, 5º y 6º); Artículos 3º y 4º Decreto 1777 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015); Decreto 1985 de 2013.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural. Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.	Corto (12 meses)
Convocar un Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), por parte del Departamento Nacional de Planeación con el MADR y el MADS, para definir y aprobar un Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina (PNZRC) como Política Pública Rural de ZRC, con carácter multisectorial, acordar los compromisos, estrategias, instrumentos y las inversiones orientadas a dinamizar y fortalecer las ZRC.	Artículos 1º, 6º, 7º, 79, 80, 81,84 Ley 160 de 1994. Artículos 2º, 3º, 4º y 5º Decreto 1777 de 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015); Decreto 1985 de 2013.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural. Departamento Nacional de Planeación -Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.	Corto (12 meses)
En cumplimiento de las recomendaciones del CONPES, el MADR y MADS deberían gestionar la expedición de un Decreto o Resolución Ministerial, para adoptar el Programa Nacional de ZRC con el objetivo de ejecutar a través de la articulación y coordinación una política pública integral de impulso a las ZRC y sus Planes de Desarrollo Sostenible, con los respectivos lineamientos, instrumentos, procedimiento, adecuación institucional y líneas de acción para cada uno de los Ministerios y entidades convocadas. En este PNZRC se establecerá la participación de organizaciones campesinas representativas de las ZRC del nivel local y nacional, Alcaldes, representantes de la academia, Agencias de cooperación internacional, ONG y entidades privadas que apoyen las inversiones y PDS.	Artículos 1º, 6º, 7º, 79, 80, 81,84 Ley 160 de 1994. Artículos 2º, 3º, 4º y 5º Decreto 1777 de 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015); Decreto 1985 de 2013.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Corto (12 meses)

RECOMENDACIÓN	NORMA A REGLAMENTAR O FORTALECER	ENTIDAD RESPONSABLE	PLAZO (CORTO-MEDIANO)
Establecer mediante Decreto o Resolución del MADR una mesa o un espacio de interlocución y participación permanente con ANZORC y las organizaciones representativas de cada una de las ZRC constituidas y en proceso de constitución, teniendo como referencia el Decreto 870 de 8 de mayo de 2014, que conformó una Mesa Única Nacional del Gobierno Nacional con la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular. Igualmente tener en cuenta las mesas campesinas y con la ANUC en diferentes departamentos en las cuales participa la ANT, ADR, el Viceministerio de Desarrollo Rural y delegados de otros Ministerios.	Ordinal 1º, 4º,7º artículo 1º. Artículos 80 y 84 - Ley 160 de 1994. Artículo 2º (ordinal 3º, 5º y 6º); Artículo 4º - Decreto 1777 de 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015), Decreto 1985 de 2013.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Viceministerio de Desarrollo Rural.	Corto Pazo (12 meses)
Asignar mediante Resolución del Director General en las Direcciones de Acceso a Tierras y Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad de la ANT, funciones y responsabilidades definidas en la legislación y en la Reforma Rural Integral sobre ZRC, organizando un grupo interno de trabajo a nivel central en la Dirección de Acceso a Tierras como soporte técnico y en los departamentos con ZRC constituidas.	Artículos 1º, 79, 80, 81,84 - Ley 160 de 1994. Artículos 2º, 3º, 4º - Decreto 1777 de 1996 (Compilado Decreto 1071 de 2015); Decreto 2363 de 2015; Decreto 902 de 2017.	ANT	Corto (12 meses)
Asignar mediante Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural en las Vicepresidencias de Integración Productiva y de Proyectos funciones y responsabilidades definidas en la legislación de desarrollo rural y en la Reforma Rural Integral sobre ZRC, organizando un grupo interno de trabajo a nivel central en la Vicepresidencia de Integración productiva y en las Unidades Técnicas Territoriales, que reemplazaron las Direcciones Territoriales del INCODER en los asuntos de desarrollo rural y productivo como soporte técnico en los departamentos con ZRC constituidas.	Ley 160 de 1994, Ley 101 de 1993. Decreto 1985 de 2013. Decreto 2364 de 2015; Decreto 902 de 2017.	ADR; Viceministerio de Desarrollo Rural.	Corto (12 meses)

Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

y su uso, programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes nacionales para la Reforma Rural Integral. Con ello, el Acuerdo busca facilitar el acceso a los campesinos sin tierra o con muy pequeña disponibilidad de ella, complementado con programas de apoyo en asistencia técnica, crédito, infraestructuras física y social, comercialización, vivienda y servicios de salud, vivienda, comunicaciones y otros bienes públicos.

A partir del análisis elaborado en esta evaluación, se concluye que la efectiva aplicación de los Decretos para la implementación de la RRI y la sustitución de cultivos de uso ilícito puede ser una oportunidad de fortalecimiento y reactivación de las ZRC.

Así mismo, la perspectiva de construcción de paz en Colombia es un reto histórico por medio del cual se buscará impulsar un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental de la mano de las comunidades rurales. Lo anterior, por medio de la actualización del inventario de Áreas de Manejo Especial en el marco del Plan de Zonificación Ambiental, establecido en el Acuerdo de Paz, que deberá orientar un uso racional del suelo según su vocación, el fortalecimiento y la creación de ZRC.

El Decreto 902 de 2017 considera que las ZRC son un instrumento de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, que fomenta y estabiliza la economía campesina, propende por la superación de las causas originarias de los graves conflictos sociales, y contribuye al cierre de la frontera agrícola. Por tal razón, las ZRC apoyan el cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral y son incluidas como una de las áreas a focalizar en las medidas de acceso y la formalización de tierra[200].

Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debería focalizar y seleccionar los once municipios en los cuales están delimitadas las ZRC, para la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural por barrido predial. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto 902 de 2017 de dar prioridad a las áreas donde existan ZRC, atendiendo los PDS que se hayan formulado.

Igualmente, para fortalecer la participación de las comunidades y organizaciones representativas de las ZRC, se recomienda:

- Contribuir a la consolidación de las capacidades técnicas, organizativas y comunitarias para la gestión de las ZRC, favoreciendo la implementación de la Reforma Rural Integral y de los Programas Nacionales de Sustitución alternativa, puntos 1 y 4.1 del Acuerdo de Paz. Con ello, se debería

200 Para fortalecer la figura en el escenario de RRI se requiere construir Estado y legitimidad desde lo local, rescatando espacios como los que representan los procesos de participación previstos en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz. En particular, se requiere consolidar los Comités de Tierras, organizados a nivel veredal y municipal, ya que las comunidades en estos niveles conocen cómo están distribuidas y aprovechadas las tierras y cómo se configuran los diferentes conflictos socio-ambientales (entrevistas profesor D. Fajardo y líderes organizaciones sociales, 2017).

garantizar la participación de las organizaciones representativas en los espacios relacionados con la implementación de la RRI, como son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y Plan Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, y en las instancias de concertación.

- Constituir Comités de Tierras y Desarrollo Rural en los municipios, núcleos veredales y en las veredas donde sea posible para el seguimiento y evaluación a los PDS en concertación con las organizaciones campesinas representativas de las ZRC. Así mismo, se debería gestionar su articulación con los PDET, PNIS y los planes de acción de las Agencias y entidades del Estado encargadas de la implementación de la RRI, proponiendo metas claras en relación con la identificación y el acceso a tierras, la formalización, la oferta de bienes públicos para el desarrollo rural integral y procedimientos para asegurar la vida digna de las comunidades rurales.

6.4.4 FORTALECER LA FIGURA DE ZRC COMO HERRAMIENTA DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

A manera de conclusión, en la revisión de los PDS de las ZRC se evidencia una débil formulación y ejecución de proyectos o propuestas de Reforma Agraria o de Ordenamiento Social de la Propiedad.

Igualmente, se concluye que los objetivos del Ordenamiento Social de la Propiedad planteados por la UPRA coinciden en varios aspectos que cumple la figura de ZRC, los cuales se pueden resumir en: (1) el uso adecuado del territorio, (2) el desarrollo socioeconómico regional, (3) la mejora de las condiciones de vida de la población, (4) el reconocimiento del alcance del derecho de uso y de propiedad, (5) el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y su distribución equitativa.

Estos objetivos se complementan y se soportan en los objetivos estratégicos de las ZRC: i) Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad, ii) Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria, iii) Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando referencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos, iv) Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos de escasos recursos, y v) Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.

Con base en estas conclusiones, para fortalecer estos objetivos de las ZRC se recomienda:

- Formular los lineamientos, criterios e instrumentos de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural de las ZRC para fortalecer y cumplir sus objetivos.

- Dar seguimiento al cumplimiento del artículo 45 del Decreto 902 de 2017, sobre el rol de las instancias de participación comunitaria de las ZRC en las etapas de formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, junto a organizaciones comunitarias, asociaciones de productores, gremios y Juntas de Acción Comunal.

Las DVGT se refieren a este proceso sistemático participativo:

> …cuando fuese posible, el reconocimiento y asignación jurídica de los derechos de tenencia de individuos, familias y comunidades debería llevarse a cabo de manera sistemática, avanzando zona por zona, en consonancia con las prioridades nacionales, con el objeto de proporcionar a las personas pobres y vulnerables plenas oportunidades para el reconocimiento jurídico de sus derechos de tenencia. Se debería proporcionar asesoramiento legal en particular a las personas pobres y vulnerables. Para la inscripción inicial de los derechos de tenencia, incluidos los procesos de elaboración de cartografía, se debería proceder utilizando enfoques basados en prácticas locales que permitan incrementar la transparencia. (FAO; CFS, 2012, pág. 19).

La perspectiva de las ZRC como herramienta de Ordenamiento Social y Ambiental de la Propiedad se complementa con un análisis desde el ordenamiento territorial, que se presentó en el apartado de retos en la resolución de conflictos socio-ambientales.

6.5 PROMOVER EL ACCESO A TIERRAS, LA FORMALIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL EN ZRC

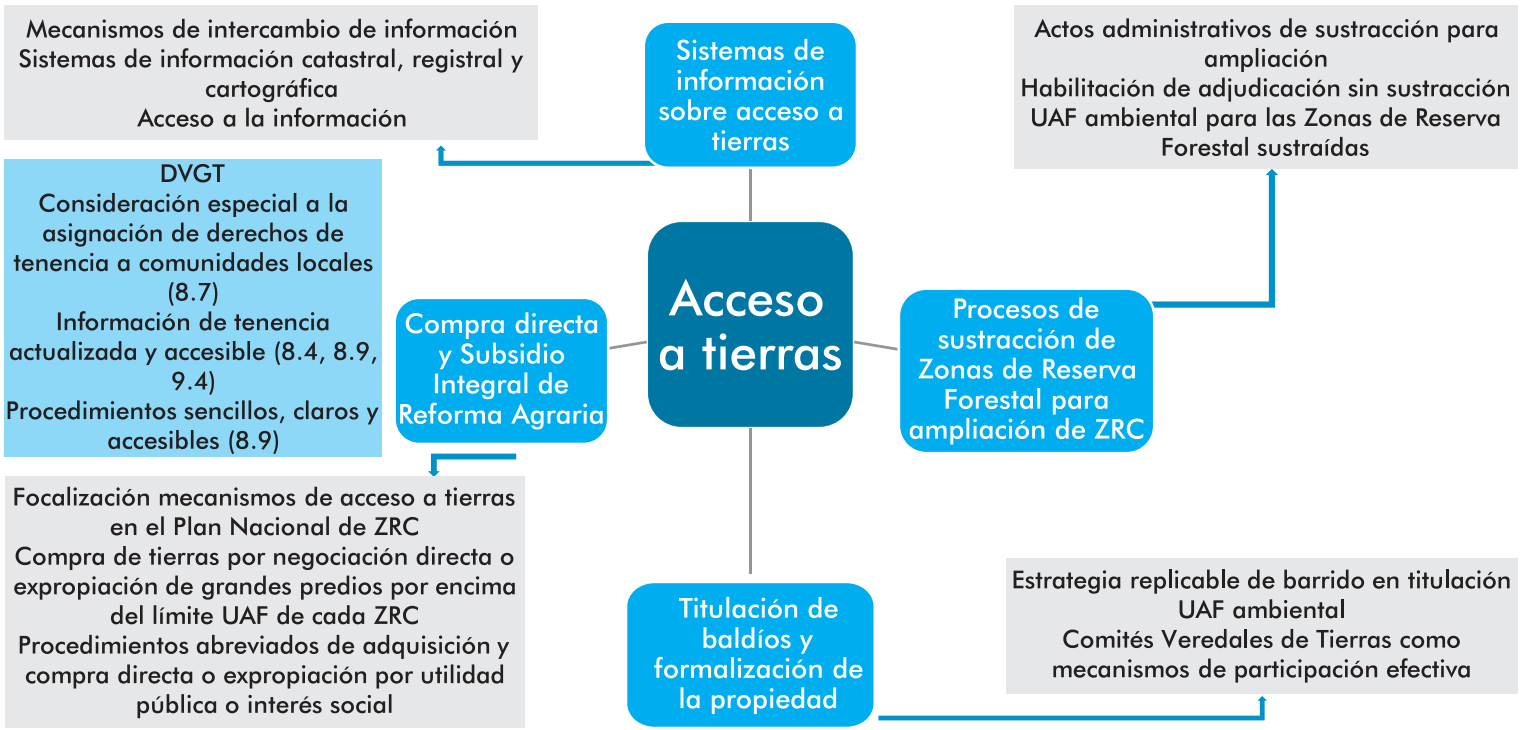
En términos del Acceso a Tierras, este apartado de conclusiones y recomendaciones se estructura en los ejes que se expresan en la Figura 42.

La Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 asignan a la figura de ZRC unos objetivos esenciales: corregir los fenómenos de inequitativa concentración y de fragmentación antieconómica de la propiedad, así como el de regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos

Del análisis elaborado en este informe, se concluye que la garantía del acceso del campesinado a la tierra y su derecho a la propiedad individual o asociativa es una condición para el éxito de los proyectos, programas y políticas para la reducción de la pobreza rural, la justicia social y la consolidación de las ZRC. Esto considerando especialmente que la concentración de la tierra en Colombia es un problema estructural y persistente, causante de conflictos sociales, políticos y ambientales. La informalidad en los derechos de propiedad facilita el despojo y dificulta la restitución de tierras (Vega, y otros, 2017; PNUD, 2011). Por tanto, la formalización y la titulación de la tierra en las ZRC son mecanismos

FIGURA 42

EJES DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ACCESO A TIERRAS.



Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

de protección y de seguridad para los pequeños propietarios, y un aporte a la estabilización de la economía campesina y a la cohesión social en los territorios (Méndez Y. , 2011).

La reforma agraria y el ordenamiento social de la propiedad no han sido el hilo conductor de una política de desarrollo rural integral para las ZRC, en la que los planes y proyectos cumplan una función de apoyo y soporte, articulados al programa central de solución a todas las situaciones del acceso real y la formalización de las tierras, la redistribución de la propiedad y los procesos agrarios en las ZRC.

En el capítulo de retos, teniendo en cuenta las dificultades para el acceso y la disponibilidad de información oficial, se analizaron los avances en el acceso a tierras, la formalización de la propiedad y la titulación de baldíos. Así mismo, se revisaron las propuestas y procesos de sustracción de Zona de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, en contraste con las expectativas expresadas por las organizaciones sociales de las ZRC en cuanto a la ampliación de las mismas.

Con base en estas conclusiones se realizan las siguientes recomendaciones:

6.5.1 FORTALECER LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE EL ACCESO A TIERRAS, LA FORMALIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD, CON BASE EN EL INTERCAMBIO Y LA TRANSPARENCIA

Una de las mayores dificultades encontradas para evaluar este aspecto en las ZRC es la falta de información confiable, pertinente, oportuna y actualizada, además de su trazabilidad y disponibilidad con fácil acceso. Persiste la insuficiencia en los datos, la ausencia y dispersión y las restricciones para su acceso. Igualmente, no se evidencia la existencia de información confiable específica de adjudicaciones, titulaciones para las ZRC, ni la cartografía precisa de los predios adjudicados.

Para la superación de este reto se recomienda:

- Avanzar en la gestión de mecanismos de intercambio de información con otros sectores involucrados para lograr una mayor transparencia en la información con respecto a tierras, con énfasis en las ZRC.
- Actualizar los sistemas de información catastral y registral sobre tierras, ordenamiento social de la propiedad con los respectivos mecanismos de registro o bases de datos en relación a las ZRC, garantizando la disponibilidad e intercambio de la información entre las entidades involucradas, la academia, centros de investigación y las organizaciones representativas de las ZRC.
- Fortalecer los sistemas de información catastral y registral con la implementación de herramientas técnicas y tecnológicas que garanticen su interoperabilidad en tiempo real y que le permitan al catastro integrarse a los procesos institucionales en los que convergen entidades como: la UPRA, la ANT, la ADR, la ART y la Unidad de Restitución de Tierras (Vega, y otros, 2017).
- Considerar de manera especial los estudios registrales y catastrales de tenencia

y ocupación en ZRC para compilar, consolidar, generar la información requerida, que quedará disponible y de fácil acceso a las organizaciones campesinas y al público.

6.5.2 CONSOLIDAR Y PROMOVER EL ACCESO A TIERRAS, LA COMPRA DIRECTA Y EL SUBSIDIO INTEGRAL DE REFORMA AGRARIA Y DE TIERRAS EN LAS ZRC

La constitución y consolidación de ZRC adquiere un sentido y sostenibilidad mediante procesos de acceso a tierras, tales como: (1) la adquisición de tierras por negociación directa o por expropiación de las superficies que excedan los límites permitidos de propiedad privada que podrán tenerse por persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, al interior de las ZRC; (2) los procesos de adquisición de tierras en áreas de ZRC encaminados a prevenir la concentración inequitativa de la propiedad rural y su fraccionamiento antieconómico.

En ese sentido, el acceso a tierras en las ZRC se relaciona con las DVGT, según las cuales

> ...todas las partes deberían reconocer que ningún tipo de derecho de tenencia, incluida la propiedad privada, tiene carácter absoluto. Todos los derechos de tenencia están limitados por los derechos de otros y por las medidas adoptadas por los Estados con finalidades de interés general (…) promover el bienestar común, en especial la protección del medio ambiente (…) Derechos Humanos… (FAO; CFS, 2012, pág. 6).

A manera de conclusión sobre estos temas, en este informe se evidenciaron resultados insuficientes y una gestión discontinua en la compra de tierras y los otorgamientos de subsidios de reforma agraria y de tierras en ZRC, como reiteran diferentes actores institucionales y de las ZRC entrevistados[201]. La brecha entre lo normativo y la realidad en los territorios es un obstáculo para la consolidación de las ZRC. En esa línea, este informe coincide con el planteamiento de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, según la cual existe un problema de aplicación y ejecución de la normatividad que podría reflejar un proceso de "impunidad" frente al incumplimiento en términos de la priorización de política pública para las ZRC (según entrevista, 2017).

En ese sentido, se concluye que ni el INCORA ni el INCODER cumplieron con los compromisos, establecidos en la normatividad y en los Planes de Desarrollo Sostenible, de priorizar las ZRC en los programas de dotación de tierras a campesinos por negociación directa, Subsidio Integral de Reforma Agraria y Subsidio Integral de Tierras. Por ejemplo, en el proceso de reactivación de las ZRC a partir de la actualización de los PDS, el INCODER ha debido utilizar el

201 Información primaria y secundaria obtenida del informe final del de diciembre de 2003 del Proyecto Piloto de ZRC del Banco Mundial ejecutado por el IICA, referenciado en diferentes apartados de este informe, con los datos del libro del INCORA, Colombia Tierra y Paz del año 2001, de los PDS y de entrevistas realizadas a ex funcionarios del INCORA e INCODER, y a profesionales de enlace territorial y del equipo técnico central de la ANT (FAO 2017).

mecanismo de compra de tierras establecido en el Decreto 1277 de 2013, para compra de predios por negociación directa.

A excepción de los esfuerzos de la ANT por priorizar y otorgar 90 Subsidios Integrales de Reforma Agraria en la ZRC del Pato-Balsillas, en los últimos seis años de vigencia de los PDS actualizados no hay resultados concretos de compra y distribución de tierras en las ZRC para cumplir uno de sus principales objetivos.

Por lo anterior, en relación con los criterios institucionales, organizativos, normativos y de acceso a tierras ya expuestos, se recomienda:

- Formular y priorizar, dentro del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina propuesto en los aspectos normativos del apartado anterior, proyectos de focalización de Subsidios Integrales de Reforma Agraria que estableció el actual Plan Nacional de Desarrollo y los Subsidios Integrales de Acceso a Tierras, del Decreto 902 de 2017. Las ZRC a priorizar serían: Cabrera, Pato Balsillas, Sur de Bolívar (Arenal-Morales) y la Perla Amazónica.
- Adelantar un proyecto de compra de tierras por negociación directa o expropiación de grandes predios que superen de manera significativa el límite de propiedad en UAF para cada ZRC. Esto, utilizando los resultados del estudio de tenencia y ocupación de las ZRC que sean realizados por la ANT de manera directa o mediante convenios, con énfasis en el Guaviare, el Valle del Rio Cimitarra y el Sur de Bolívar (Arenal-Morales).
- Propiciar procedimientos abreviados de adquisición y compra de tierras o de expropiación por motivos de interés social o de utilidad pública.

6.5.3 GARANTIZAR LA TITULACIÓN DE BALDÍOS Y LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN LAS ZRC

Del análisis elaborado se concluye que la titulación de baldíos y la formalización de la propiedad son objetivos estratégicos de las ZRC, en cuanto a regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, promover la adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos y controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.

Con la información disponible y los resultados del trabajo de campo se evidenció que, a excepción de la ZRC de Cabrera, en las ZRC constituidas existen retrasos en la titulación y formalización, y se dan procesos de represamiento de solicitudes que no han llegado a su punto final. Adicionalmente, se evidenciaron dificultades en la reconstrucción de expedientes y de entrega de soportes por parte de las Direcciones Territoriales del INCODER, así como la ausencia de levantamientos topográficos y de definición cartográfica en la ZRC.

Igualmente, se evidencia que en las ZRC no se ha propiciado la regularización de la propiedad y frente a titulación y formalización existen retrocesos derivados

de la desactualización catastral (entrevistas institucionalidad pública a nivel nacional, 2017).

Como se abordó en el capítulo de retos institucionales y normativos, no se culminaron los procesos de titulación de baldíos y de ordenamiento social de la propiedad por falta de voluntad política y la ausencia de instrumentos expeditos y simplificados que permitan la formalización de la propiedad rural en las ZRC.

Por lo anterior, se recomienda generar una estrategia de barrido en titulación, que sea replicable para generalizar el esfuerzo en todas las ZRC. Esto, por medio de aprendizajes a partir de experiencias como el mencionado convenio FUPAD-ANT 2017, en ejecución, que priorizó la titulación en algunas zonas, y el convenio ANT-UNODC para la vigencia 2018, con el cual se pretende avanzar en 1.670 títulos en las ZRC de la Perla Amazónica y del Valle del Rio Cimitarra.

6.5.4 GESTIONAR LOS PROCESOS DE SUSTRACCIÓN DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL Y AMPLIACIÓN DE ZRC CON BASE EN LA PROMOCIÓN DEL USO SOSTENIBLE

En relación con la sustracción de ZRF de Ley 2ª de 1959 para la ampliación de ZRC, se evidenció que se han culminado tres estudios técnicos financiados por el INCODER, relacionados con cuatro ZRC constituidas: en San Vicente del Caguán (Pato-Balsillas), en San José del Guaviare, el Retorno y Calamar (Guaviare), en Cantagallo y San Pablo (Valle del río Cimitarra) y en Morales (Sur de Bolívar).

Se concluye que la efectiva sustracción de estas áreas posibilita su habilitación para adjudicación de aproximadamente 65.000 hectáreas en la ZRC de Pato-Balsillas, 31.596 hectáreas en la ZRC de Arenal-Morales y 136.290 hectáreas en la ZRC del Valle del río Cimitarra. En la ZRC del Guaviare se podrían asignar, por contrato de uso sostenible, cerca de 410.000 hectáreas. Lo anterior de acuerdo con los lineamientos de uso según la Resolución 1925 de 2013 del MADS, “Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila”.

Al respecto, se recomienda:

- Gestionar para decisión los actos administrativos de sustracción para ampliar las ZRC del Pato Balsillas, Guaviare, Arenal Morales y Valle del Río Cimitarra ante la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo como referencia las Resoluciones 2032 y 2033 del 4 de octubre de 2017, por las cuales se sustraen definitivamente áreas de la Reserva Forestal del Pacifico en los municipios del Rosario y Policarpa en el departamento de Nariño,

tramitadas por la ANT con base en estudios técnicos contratados por el INCODER.

- Proponer una disposición legal que permita una habilitación de adjudicación sin sustracción para las ZRC constituidas.
- Incorporar las disposiciones excepcionales de UAF y de titulación de las ZRC, junto al Plan de Manejo Ambiental de la Sustracción (PMAS). Esto, en cumplimiento del Parágrafo 2° del artículo 102 del Plan Nacional de Desarrollo, en el régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación sobre las tierras baldías que adquieran la condición de adjudicables como consecuencia de la sustracción.
- Coordinar la consolidación de una propuesta de ordenamiento y reconversión productiva para las ZRF sustraídas, que puedan guiar los procesos de adjudicación y acceso a tierras con un enfoque integral, de acuerdo a las condiciones particulares de los territorios. Esta coordinación debería estar a cargo, de manera articulada, por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las acciones y planes estratégicos que lidera la ANT, según lo visto en el apartado de retos en acceso a tierras, podrían representar una estrategia potencial de solución a las problemáticas analizadas.

En particular, las Mesas Interinstitucionales, que se analizan en el capítulo de experiencias significativas, los convenios de formalización de la propiedad con la FUPAD y la UNODC, la priorización de Subsidio Integral de Reforma Agraria en el Pato-Balsillas, así como con lo planteado en el Plan de Acción 2018 de la Dirección de Acceso a Tierras, representan una base que elabora un panorama favorable para el fortalecimiento de la figura de ZRC desde el Estado, y el cumplimiento del derecho de tenencia y propiedad de la tierra.

La materialización y ampliación de estos esfuerzos iniciales podría contribuir a la implementación de las DVGT en Colombia por medio de la figura de ZRC. En particular:

TABLA 35

ACCESO A TIERRAS Y DVGT.

Límites sobre la tierra	15.2 Los Estados podrán estudiar el establecimiento de límites sobre la tierra como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas
Reformas redistributivas	15.3...podrán estudiarse reformas redistributivas por motivos sociales, económicos y ambientales, entre otros, en aquellos casos en que una alta concentración de la propiedad se combine con una gran pobreza rural atribuible a la falta de acceso a la tierra, la pesca y los bosques (...) Las reformas redistributivas deberían garantizar la igualdad de acceso de los hombres y las mujeres a la tierra, la pesca y los bosques.

Procesos participativos	15.6 Cuando opten por aplicar reformas redistributivas, los Estados deberían elaborar políticas y leyes a través de procesos participativos para hacerlas sostenibles. Los Estados deberían asegurar que las políticas y el derecho ayudan a los beneficiarios, bien sean estos comunidades, familias o individuos, a obtener un nivel de vida adecuado de la tierra, la pesca y los bosques...
Ordenación del territorio	20.1 La ordenación reglamentada del territorio afecta a los derechos de tenencia al restringir legalmente su uso. Los Estados deberían realizar una ordenación reglamentada del territorio y supervisar y hacer cumplir los correspondientes planes, los cuales deberían comprender un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios....
Sostenibilidad	20.5 En la ordenación territorial se deberían tener debidamente en cuenta la necesidad de fomentar la ordenación sostenible diversificada de la tierra, las pesquerías y los bosques, incluyendo los enfoques agroecológicos y de la intensificación sostenible, y la necesidad de afrontar los desafíos del cambio climático y la seguridad alimentaria.

Fuente: elaboración propia con base en las DVGT.

6.6 PROMOVER LA GOBERNANZA RESPONSABLE EN LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS LOCALES PARA LA SOSTENIBILIDAD PRODUCTIVA Y AMBIENTAL DE LAS ZRC

La figura de ZRC tiene una esencia social y ambiental expresada en los objetivos que se plantean en la normatividad que la rige. A manera de conclusión, la investigación adelantada en esta evaluación de la figura permitió identificar que los principales retos percibidos por los actores entrevistados, en términos de lo productivo y lo ambiental, se encuentran estrechamente relacionados con el logro de los objetivos esenciales de las ZRC y la implementación de la normatividad.

Esto se evidencia en los objetivos de la figura:

- El fomento y estabilización de la economía campesina para la superación de los conflictos sociales y ambientales, el logro de la paz y la justicia social en los territorios (Ley 160 de 1994). Para ello, dos elementos clave son la sustitución de cultivos de uso ilícito y la conservación ambiental (Acuerdo 024 de 1996).
- El control de la frontera agropecuaria y creación de condiciones de desarrollo sostenible para la economía campesina (Decreto 1777 de 1996).
- Lograr una regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o de la tenencia, en particular en áreas de colonización, predominancia de predios baldíos, zonas de amortiguación del área del Sistema de Parques Nacionales y áreas sustraídas de Reservas Forestales Protectoras (Decreto 1777 de 1996).
- Aplicar criterios de ordenamiento ambiental territorial dando efectividad a los derechos sociales, económicos y culturales campesinos y su participación en instancias de planificación y de decisiones sobre las modalidades de producción (Ley 160 de 1994).

Los PDS son instrumentos construidos participativamente que reflejan líneas de acción a largo plazo para responder a estos objetivos desde la visión de las comunidades. Se destaca en ellos la promoción de enfoques sostenibles y agroecológicos. Como se destaca en el apartado institucional, su implementación efectiva permitiría avanzar hacia la consolidación de la figura y sus objetivos. Para ello se requiere cumplir con el compromiso de ejecución de la acción institucional con condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos (Decreto 1777 de 1996), siempre y cuando éstos se diseñen participativamente, acordes a las necesidades locales expresadas en los PDS, y de manera articulada a una visión de corto, mediano y largo plazo.

En ese sentido, se concluye a partir del análisis de los PDS y los resultados de las entrevistas y encuestas aplicadas en los territorios, que existen retos percibidos como prioritarios en las ZRC para el criterio productivo-ambiental, tales como: la consolidación de la figura como herramienta de ordenamiento territorial, la generación de condiciones para el cierre de la frontera agropecuaria y la zonificación ambiental, la resolución de conflictos de uso del suelo, la asociatividad y la participación incluyente, el fortalecimiento de la economía campesina sostenible. En articulación con el apartado de Acceso a tierras, es clave señalar también que las condiciones para lograr el cierre de la frontera agropecuaria incluyen la atención a los factores de uso, ocupación y tenencia de la tierra.

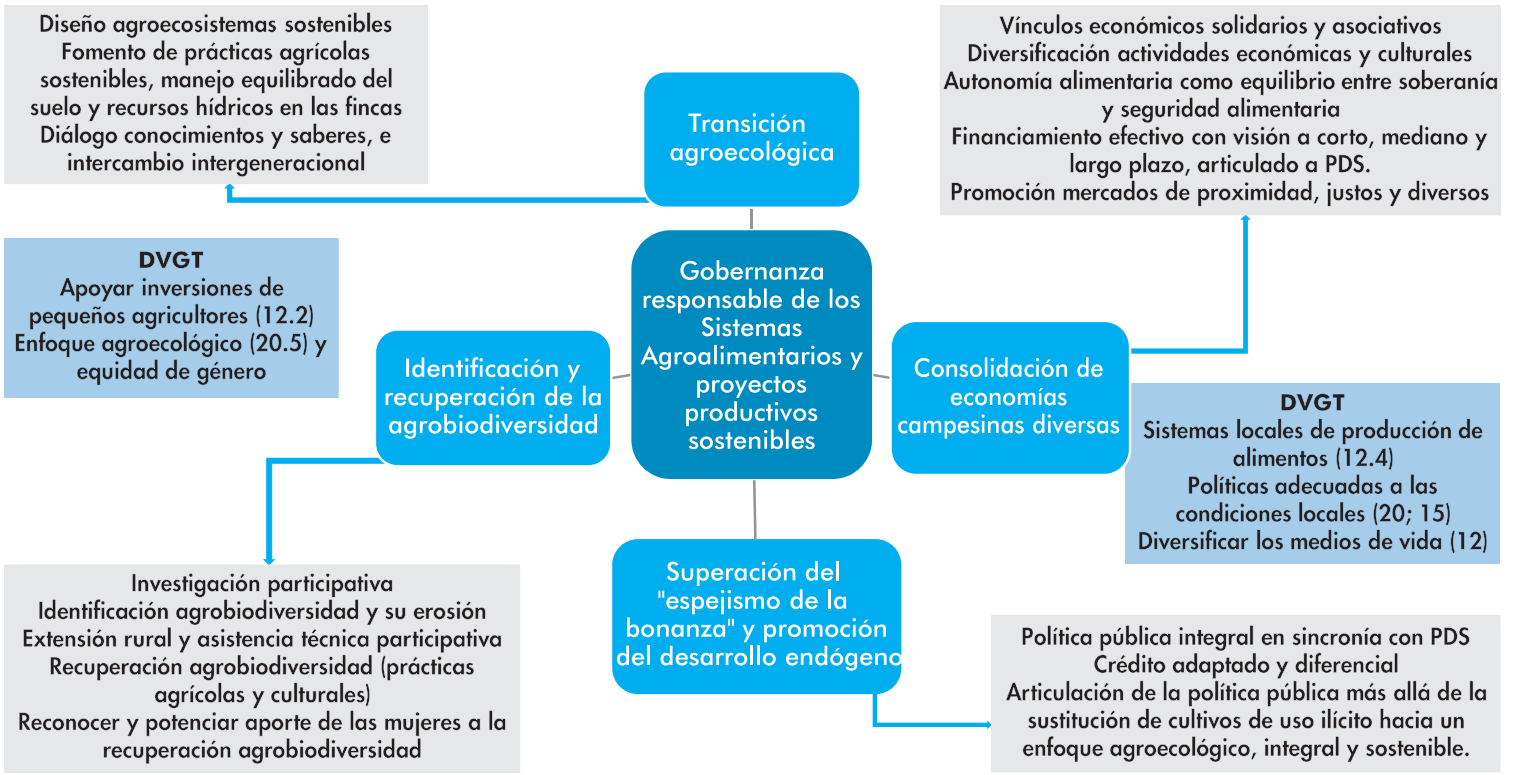
Este último reto aparece de manera englobante a una multiplicidad de necesidades: el acceso y disponibilidad de infraestructura para viabilizar económicamente las iniciativas productivas, la necesidad de diversificación económica y socio-cultural, la estabilización de la economía campesina y la promoción de prácticas sostenibles, la gestión sostenible del territorio, los enfoques inclusivos para jóvenes y mujeres, la recuperación de la agrobiodiversidad, y el equilibrio entre seguridad y soberanía alimentaria, autoconsumo y comercialización – que en esta evaluación se asimiló a una *autonomía* alimentaria.

Por lo anterior, la evaluación de las ZRC en los criterios productivos y ambientales, se fundamentó en tres grandes ejes temáticos, que avanzan de una escala particular a una más general: (1) la sostenibilidad de los agroecosistemas, (2) la consolidación de economías campesinas diversas y (3) la resolución de conflictos territoriales socioambientales. La resolución de estos desafíos permitiría avanzar hacia la aplicación de las DVGT en Colombia por medio de las ZRC.

En las líneas siguientes se presentan conclusiones y recomendaciones relacionadas con los aspectos que se ilustran en la Figura 43.

FIGURA 43

EJES DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN LO PRODUCTIVO-AMBIENTAL.



Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

6.7 AVANZAR HACIA UNA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA MEDIANTE EL DISEÑO DE AGROECOSISTEMAS SOSTENIBLES Y DIVERSOS EN LAS ZRC

Si la producción sostenible es "el impulso fundacional de las ZRC" (entrevista profesor D. Fajardo, 2017), la construcción de un proceso de transición hacia un modelo agroecológico en las fincas, o agroecosistemas, es una necesidad central. Para ello, se requiere avanzar en varios aspectos a nivel local, con la confluencia de decisiones y esfuerzos individuales y colectivos del campesinado, de sus organizaciones sociales, de la institucionalidad pública, entidades de cooperación al desarrollo, sector académico y sector privado. En ese sentido, las DVGT señalan que:

> …Los derechos de tenencia también tienen un contrapeso debido a la existencia de deberes. Todos los individuos deberían actuar en el respeto de la protección a largo plazo y la utilización sostenible de la tierra, la pesca y los bosques. (FAO; CFS, 2012, pág. 6).

Del análisis elaborado en este informe se concluye que, en la actualidad, existen múltiples iniciativas de transición agroecológica que pueden marcar una línea en ese sentido, sin embargo, no son generalizadas ni están adecuadamente articuladas dentro y entre las ZRC. Predominan modelos productivos basados en pocas líneas productivas, en el monocultivo o en una poca cantidad de especies alimenticias, así como diseños de agroecosistemas que no se basan en el uso eficiente y sostenible de los recursos. Sin embargo, es necesario profundizar en este aspecto mediante estudios a futuro que indaguen sobre las escalas en las que predominan los monocultivos en las ZRC, las áreas que ocupan dentro de las zonas constituidas, y comparar con otros territorios a distintas escalas para determinar el nivel de predominancia efectiva de este tipo de sistemas agrícolas.

Para fortalecer las iniciativas de sostenibilidad y potenciar sus resultados hacia la consolidación de redes agroecológicas, se pueden encaminar procesos de transición que, a su vez, contribuyan a la superación de los conflictos socio-ambientales (como se detalla en el apartado 6.9).

Para ello, se hacen las siguientes recomendaciones.

6.7.1 ELABORAR ESTUDIOS PARTICIPATIVOS Y PROYECTOS QUE FUNDAMENTEN PRÁCTICAS SOSTENIBLES PARA UN MANEJO EQUILIBRADO DE LOS SUELOS Y RECURSOS HÍDRICOS EN LAS FINCAS

- Identificar, reconocer y documentar las prácticas locales que pueden entrar en diálogo con los conocimientos científicos sobre el manejo adecuado del suelo y de los recursos hídricos en los agroecosistemas, la recuperación de la diversidad de la biología del suelo, la promoción del reciclaje y la circulación

de nutrientes para la eficiencia y fertilidad, la diversificación y la rotación de cultivos. Para ello, se deberían potenciar los intercambios entre la academia y las comunidades locales, fincas demostrativas, mediante escuelas de campo y metodologías de campesino-campesino.

La sistematización de experiencias debe servir de insumo para la toma de decisiones por parte de los hacedores de política pública. Se debe combinar información a múltiples escalas, tales como la producida por el IGAC, el IDEAM y la UPRA para escalas mayores, y estudios específicos en fincas con el apoyo de los organismos de cooperación internacional, las universidades y centros de investigación, como la FAO y el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt.

- Promover prácticas innovadoras, producto de un aprendizaje mutuo mediante el diálogo de saberes, para mejorar el diseño de los agroecosistemas en las ZRC con un enfoque agroecológico para el manejo del suelo y de los recursos hídricos. Este diseño debería promover la eficiencia energética, la producción alimentaria y las interacciones ecológicas dentro del agroecosistema y con sus alrededores.

A manera de conclusión, se destaca que la promoción de prácticas puede replicar metodologías participativas como las diseñadas por las organizaciones campesinas y organismos de cooperación internacional y academia, como las metodologías campesino-campesino y las Escuelas de Campo y Centros Demostrativos de Capacitación desarrollados por la FAO en las ZRC. La red de investigadores de las ZRC puede jugar un papel primordial en este aspecto.

Un elemento fundamental para la consolidación de una transición agroecológica es la recuperación de la agrobiodiversidad local. Ésta puede fundamentar el diseño de agroecosistemas y una producción sostenible para la autonomía alimentaria.

Por lo tanto, se formulan las siguientes recomendaciones:

6.7.2 PROMOVER LA IDENTIFICACIÓN, RECUPERACIÓN Y REPRODUCCIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS AGROECOSISTEMAS Y DE LA AUTONOMÍA ALIMENTARIA

- Desarrollar investigaciones participativas sobre las principales necesidades agroecológicas para la producción sostenible en las ZRC, de acuerdo con el estado de la fertilidad y resiliencia de los suelos, recursos hídricos y ecosistemas. Éstas pueden ser promovidas y lideradas por las organizaciones campesinas, en asocio con instituciones académicas nacionales e internacionales y entidades públicas, privadas y de cooperación internacional.
- Identificar la agrobiodiversidad presente en los territorios, sus potenciales y su capacidad de adaptación a las condiciones agro-climáticas, y las prácticas, usos y manejos locales relacionados para identificar potenciales innovaciones

hacia un enfoque agroecológico. La recuperación de la agrobiodiversidad es un paso prioritario como base para una transición exitosa.

- Adaptar los mecanismos de extensión rural, asistencia técnica y comunicación a las necesidades de transición agroecológica, contribuyendo al diálogo de conocimientos y a la viabilidad de dicha transición dentro de los medios de vida campesinos. Uno de los roles clave de la asistencia técnica en fincas debería ser la diversificación de los cultivos.
- Recuperar la agrobiodiversidad mediante espacios de conservación, reproducción, circulación e intercambio. Tal es el caso de las casas o bancos de germoplasma locales, los 'nichos de agrobiodiversidad' (Ortiz, De la Pava, y Quiroga, 2018) (huertas caseras, jardines, chagras, cultivos), las ferias, festivales y otros espacios de intercambio, las prácticas culinarias, y otras estrategias de conservación in situ. Estos esfuerzos pueden ser liderados por las organizaciones campesinas con el apoyo de diversas instituciones y entidades, la FAO, ONG y organizaciones sociales como la Red de Semillas Libres de Colombia.
- Visibilizar y promover prácticas culturales y económicas diversas en relación a la agrobiodiversidad en las ZRC. Por ejemplo, identificando tradiciones e innovaciones culinarias locales, conocimientos y usos medicinales y alimentarios, transformaciones y manufacturas para la producción de ungüentos, cremas, artesanías, tinturas, herramientas, materiales, entre otros. Las ZRC se caracterizan por su riqueza cultural resultado de procesos de población desde distintas regiones del país, por lo que la recuperación e identificación del patrimonio cultural en los territorios es una oportunidad de generación de arraigo, resiliencia socioecológica y propuestas económicas alternativas desde los agroecosistemas campesinos.
- Construir estrategias de equilibrio entre la producción alimentaria de autoconsumo y la producción para la comercialización, como una forma de superación de la dicotomía entre la soberanía y la seguridad alimentaria. La recuperación de la agrobiodiversidad permite generar líneas diversas de producción que puedan satisfacer las necesidades de consumo de las familias y las demandas locales y regionales de los mercados. Así mismo, la transición agroecológica permite lograr una estabilización de los agroecosistemas hacia una producción eficiente que genere excedentes para la comercialización a otras escalas.
- Abrir canales de diálogo inter-generacional para facilitar la inclusión de los jóvenes, de sus expectativas y propuestas para la transición agroecológica. El relevo generacional en los agroecosistemas es la única garantía de continuidad a largo plazo en los logros y esfuerzos que se lleven a cabo en las ZRC. Para ello, el papel de los jóvenes en los agroecosistemas debe ir más allá de ofrecer su mano de obra, permitiendo que participen en la toma de decisiones y en el diseño agroecológico. Las organizaciones campesinas pueden contribuir a

la promoción de un enfoque inclusivo para jóvenes.

- Reconocer el aporte de las mujeres a la diversificación de los agroecosistemas y al mantenimiento de los nichos de agrobiodiversidad, tales como las huertas caseras. Las mujeres han desarrollado a lo largo de los años, técnicas y saberes en torno a la agrobiodiversidad, sus formas de cultivo, de recuperación y de uso y manejo. En particular, son protagonistas del intercambio de semillas, del mantenimiento de huertas, y de la renovación constante de las prácticas culinarias tradicionales. Las organizaciones campesinas pueden contribuir a la promoción de un enfoque de equidad de género y valoración de prácticas y saberes de las mujeres como contribución al mantenimiento de las economías campesinas y de su transición agroecológica.

Además de los procesos a la escala de las fincas o agroecosistemas, la transición agroecológica puede motivar sinergias, réplicas y círculos virtuosos de transformación productiva a la escala de los territorios, entendidos como Sistemas SocioEcológicos, mediante la gobernanza responsable de los Sistemas Agroalimentarios Locales de las ZRC. A continuación, se abordan algunas recomendaciones al respecto.

6.8 CONSOLIDAR ECONOMÍAS CAMPESINAS DIVERSAS Y SOSTENIBLES EN LAS ZRC

Para lograr construir Sistemas Agroalimentarios Locales como fundamento de una gobernanza responsable en lo productivo y lo ambiental, se requiere de avanzar hacia la diversificación de las economías campesinas a nivel territorial. De manera complementaria a la transición agroecológica dentro de los agroecosistemas, los procesos pueden escalarse a distintos niveles territoriales, conformando redes de acción colectiva mediante el intercambio de conocimientos, la diversificación económica y la autonomía para un desarrollo endógeno sostenible de las ZRC.

La consolidación de SIAL no excluye el desarrollo de líneas que apunten a mercados nacionales consolidados o en construcción, ni el de mercados internacionales de exportación con base en cultivos que tienen ese potencial. Se considera, sin embargo, que la sostenibilidad se construye con una base espacio-temporal clara, en la cual las ZRC deberían priorizar mercados locales más accesibles, sin excluir otros mercados potenciales para la generación de ingresos a corto, mediano y largo plazo.

A manera de conclusión, la autonomía no implica una independencia o un aislamiento frente a las distintas escalas territoriales. Por el contrario, se trata de una forma de reconocimiento de las interdependencias e interacciones socioecológicas que fundamentan la resiliencia del territorio. En este caso, se dan mediante los procesos de producción, alimentación, comercialización y asociatividad dentro

de las ZRC, a nivel territorial regional y nacional. La autonomía es por tanto una forma de inserción dentro de dinámicas multiescalares, propias de los Sistemas Agroalimentarios. Se trata de una construcción de gobernanza responsable de dichos sistemas en procesos de desarrollo endógeno.

En el apartado que sigue se hacen algunas recomendaciones para la gobernanza responsable de los Sistemas Agroalimentarios Locales en las ZRC.

6.8.1 CONSTRUIR VÍNCULOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS Y ASOCIATIVOS PARA UNA AUTONOMÍA ALIMENTARIA EN LAS ZRC

La gobernanza responsable requiere de capacidades para gestionar colectivamente las interacciones propias de los sistemas agroalimentarios, incluyendo la producción del alimento para la autonomía alimentaria, la comercialización de excedentes y el desarrollo de mercados mediante esquemas asociativos y solidarios. Por lo tanto, se recomienda:

- Fortalecer las iniciativas asociativas productivas campesinas de las ZRC procurando diversificar sus actividades, generar capacidades de gestión internas y externas, y construir propuestas de trabajo en red con otras iniciativas para buscar aprendizajes, innovaciones, complementos y réplicas de experiencias significativas. La asociatividad debería ser un paso previo a la búsqueda de mercados a escalas más allá de la local. Las organizaciones campesinas representativas podrían liderar estos procesos con el apoyo decidido de la institucionalidad pública sectorial y las entidades de cooperación internacional, mediante capacitaciones, financiamiento y facilitando espacios para la visibilización de los procesos para un conocimiento mutuo.
- Promover la autonomía alimentaria de los territorios de las ZRC garantizando la producción alimentaria para mercados locales, tiendas comunitarias y veredales, y escalando paulatinamente a medida que se consolida la diversificación económica hacia mercados municipales, departamentales y regionales. La autonomía alimentaria es una prioridad para la resiliencia socioecológica, la sostenibilidad y la estabilización de la economía campesina en las ZRC. Igualmente, es fundamento de los procesos de desarrollo endógeno.
- Impulsar la asociatividad solidaria campesina y la diversificación económica en las ZRC desde la política pública por medio de mecanismos como el Sistema Nacional de Reforma Agraria y el Sistema Nacional de Transferencia Tecnológica Agropecuaria cuyas actividades según la ley 160 de 1994 incluyen el apoyo a los campesinos para “mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral”.
- Garantizar un financiamiento cierto, efectivo y con una visión a largo plazo

para las experiencias asociativas, cooperativas y solidarias de las ZRC. El financiamiento cierto y efectivo requiere de programas a largo plazo, centros de investigación, granjas demostrativas, espacios de trabajo y reunión, escuelas locales de capacitación, infraestructura comercial, entre otros. Para ello, podría pensarse soluciones mediante Fondos de Capacitación y Fondos de fomento a la economía campesina en ZRC, con la confluencia de las entidades sectoriales lideradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible.

- Diseñar mecanismos de mercados locales, mercados justos y sostenibles para los productos de las ZRC. Éstos pueden favorecer la territorialización de los productos agropecuarios campesinos, mediante garantía de precios, de compra y de comercialización – transporte, almacenamiento. Igualmente, pueden involucrar estrategias de visibilización, identidad y origen a los productos, mediante etiquetados, garantías participativas, sistemas de confianza, y acercamiento entre productores y consumidores para una reducción de los intermediarios dentro de las cadenas de comercialización. Así mismo, se puede promover la innovación productiva, transformación y agregación de valor en finca, para asegurar mejores precios y una retención del valor en manos de los productores.

Para ello, se requiere el trabajo articulado de las organizaciones campesinas, la institucionalidad pública sectorial, y el sector privado como actor estratégico bajo esquemas de alianzas simétricas y equilibradas. Mediante estas alianzas se pueden generar oportunidades de mercado sin sacrificar la autonomía alimentaria de los territorios. Para ello, se necesitan espacios de concertación, discusión y articulación del sector campesino, el sector privado y el cooperativo en los territorios de las ZRC.

El Sistema Nacional de Reforma Agraria, el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, el Sistema General de Regalías y el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, pueden tener un rol protagónico en la promoción de alianzas equilibradas y simétricas, y para apoyar la organización de las comunidades rurales, la gestión empresarial para el establecimiento de empresas comunitarias o “cualquier tipo asociativo de producción” (Ley 160 de 1994).

6.8.2 PRIORIZAR UN ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA, PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS Y FINANCIAMIENTO PARA LA ECONOMÍA CAMPESINA DIVERSA

Del análisis elaborado en este informe se concluye que las iniciativas y experiencias a escala de los agroecosistemas y de los territorios, incluyendo la agrobiodiversidad, la diversificación económica y la asociatividad solidaria como parte de las interacciones propias de los Sistemas SocioEcológicos y los Sistemas

Agroalimentarios Locales, deberían insertarse en enfoques programáticos y de política pública que les den un horizonte de largo plazo.

Para ello, se recomienda:

- Diseñar las políticas públicas para la economía campesina diversa de manera participativa en articulación estrecha con los ejes conductores de los PDS de las ZRC. El carácter participativo puede facilitar la adecuación de las políticas, programas y proyectos a las necesidades locales y a la visión del desarrollo propio que tienen las comunidades. De acuerdo con el decreto 1777 de 1996, la acción del Estado y de sus instituciones debe realizarse de manera concertada en las ZRC para canalizar los recursos y programas en torno a propósitos comunes para el desarrollo de los territorios, bajo condiciones preferenciales en el otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos para la población campesina (créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, proyectos alternativos).

Esto se puede lograr mediante la adecuación de la oferta de financiamiento e incentivos financieros a la visión, las priorizaciones y los planes de trabajo plasmados en los PDS. Esto es especialmente importante para las acciones de la Reforma Rural Integral, los Planes Nacionales de Sustitución de Cultivos Ilícitos y los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial.

- Adecuar la oferta de servicios del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, en particular por parte de FINAGRO y el Banco Agrario, mediante líneas especiales de crédito y líneas de fomento a la asociatividad mediante empresas comunitarias, sociedades, cooperativas o asociaciones de productores. En particular, la política crediticia del SNCA prevé, conforme al decreto 1777 de 1996, líneas especiales para las ZRC con tasas de redescuento adaptadas a los pequeños productores en estos territorios y topes a las tasas de interés.
- Generar incentivos con un enfoque diferenciado para la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático y para la transición agroecológica de los sistemas productivos en las ZRC. En caso de promover alianzas entre pequeños, medianos y grandes productores, éstas deberían basarse en la simetría en las relaciones y la inclusión, fortaleciendo capacidades e innovación productiva por medio del reconocimiento horizontal a las experiencias que la agricultura familiar campesina ha desarrollado en sus territorios.
- Construir un trabajo integral interinstitucional que acompañe las políticas de financiamiento con políticas más amplias de bienes públicos y desarrollo rural para la estabilización de la economía campesina en las ZRC, incluyendo aspectos como: el uso adecuado del suelo, el acceso a tierras, a infraestructura, vías de comunicación, posibilidades de comercialización, el ordenamiento productivo, social y ambiental.
- Articular las políticas públicas, programas y proyectos a las acciones lideradas las organizaciones campesinas en los territorios, que en muchos casos se

realizan con fondos de la cooperación internacional. Es el caso de los Fondos Sociales y Fondos Rotatorios locales, analizados en el capítulo de experiencias significativas. Lo anterior permite evitar fragmentaciones en los procesos y desarticulación con las líneas de acción que las ZRC han desarrollado por medio de sus PDS.

- Incluir a las entidades del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria[202], las UMATA, ULATA y Centros Provinciales, como actores estratégicos para la articulación con las organizaciones campesinas y sus PDS. Adicionalmente, es fundamental reactivar los espacios de articulación de la política pública en las ZRC, como es el caso de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario mencionados en el apartado de conclusiones y recomendaciones institucionales.

En el caso de los proyectos e iniciativas que lideran las organizaciones campesinas en las ZRC, con apoyo de diversas instituciones de cooperación internacional y entidades públicas y privadas nacionales, a continuación se elaboran algunas recomendaciones para su sostenibilidad.

6.8.3 PERFECCIONAR UN ENFOQUE DE DESARROLLO PROPIO O ENDÓGENO GUIADO POR LOS PDS, COMBINANDO ACCIONES DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO.

Teniendo en cuenta que del análisis elaborado se concluye que las organizaciones en las ZRC han avanzado en la construcción de esquemas construidos colectivamente para llenar los vacíos históricos en la oferta de servicios públicos y de presencia institucional, se requiere articular la diversidad de proyectos que se ejecutan en los territorios para evitar su fragmentación y sí aumentar su capacidad de impacto y de sostenibilidad.

Por lo anterior, se recomienda:

- Identificar, fortalecer y actualizar permanentemente el plan de trabajo de las ZRC, cuyas bases se encuentran en los PDS. Para esto, se debería establecer líneas de acción a corto, mediano y largo plazo, de forma que se promueva una transición hacia la sostenibilidad territorial mediante acciones concretas y efectivas que visibilicen los avances a nivel de las fincas o agroecosistemas, y de los territorios a distintas escalas.

Los proyectos de corto plazo contribuyen a impulsar procesos iniciales, sin embargo, la falta de continuidad disminuye su efectividad y genera una acumulación de iniciativas atomizadas. La tarea de establecer procesos coherentes

202 La Ley 1876 del 2017 crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El SNIA está integrado por: (1) Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario. (2) Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria. (3) Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria.

de desarrollo endógeno debe ser asumida por las organizaciones representativas del campesinado de las ZRC, para asegurar su adecuación a los PDS y la participación efectiva de las comunidades.

Igualmente, en línea con lo planteado en las recomendaciones institucionales y organizativas, se recomienda:

- Al adecuar los PDS y los Planes de Desarrollo en distintas escalas, identificar posibles acciones conjuntas, financiamiento y alianzas para el desarrollo productivo sostenible. En ese sentido, las escalas temporales de los proyectos productivos en los Planes de Desarrollo difieren de las de los PDS, por lo que es deseable que las organizaciones campesinas tengan en cuenta las necesidades según etapas específicas de su plan de acción a corto, mediano y largo plazo. Así, cada proyecto productivo puede aportar en su respectiva escala a una ejecución más amplia con miras a la transición agroecológica y la sostenibilidad, lo que corresponde a una gestión local del proceso de desarrollo endógeno adaptándolo a las realidades del financiamiento y a los ritmos diferentes de la institucionalidad y de las organizaciones campesinas.
- Así mismo, se sugiere articular los proyectos productivos financiados por la cooperación internacional a los procesos de transición agroecológica y sostenibilidad de las organizaciones sociales y las comunidades de las ZRC, en coordinación con sus propios planes de acción con base en los PDS. De esta manera, se puede evitar la implementación de proyectos productivos desarticulados y fragmentados, que generan impactos positivos temporales pero lejanos de su potencial real a largo plazo. Igualmente, las entidades de cooperación internacional deberían diseñar mecanismos de seguimiento posterior a la ejecución de los proyectos, para determinar su avance, niveles de apropiación, y posibles acciones de corrección en caso de encontrar deficiencias.
- Finalmente, se recomienda considerar en futuros estudios, especialmente con la academia, las organizaciones sociales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (y entidades adscritas), el Ministerio de Cultura, y la FAO, la posibilidad de avanzar hacia la conformación de territorios sostenibles y de valoración del patrimonio biocultural. Por ejemplo, podría establecerse un camino para que algunas ZRC puedan avanzar, reforzar y visibilizar sus características sociales, productivas y territoriales hacia la conformación de Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (SIPAM)[203]. La red de investigadores de las ZRC puede contribuir y liderar este tipo de estudios.

Las alianzas y la comunicación entre las ONG, las instituciones de cooperación internacional, las entidades públicas y privadas, y las organizaciones campesinas,

203 Los SIPAM son territorios reconocidos por las Naciones Unidas como sistemas agrícolas y culturales que se basan en prácticas sostenibles de gestión de los recursos naturales de manera adaptada a las condiciones locales. Los SIPAM valoran, promueven y protegen el conocimiento local y las prácticas culturales y económicas que permiten el mantenimiento de la agrobiodiversidad y los medios de vida de los pequeños agricultores. Ver: http://www.fao.org/giahs/es/.

son necesarias para garantizar una adecuada implementación de los proyectos productivos en aras de su sostenibilidad.

6.8.4 AVANZAR HACIA LA SUPERACIÓN DEL "ESPEJISMO DE LA BONANZA", MÁS ALLÁ DE LOS MONOCULTIVOS PROMISORIOS

Del análisis se concluye que las acciones que permitan avanzar hacia una transición agroecológica en los agroecosistemas y una gobernanza responsable de los Sistemas Agroalimentarios Locales por medio de la diversificación de la economía campesina, tienen como elemento común la búsqueda de un modelo propio de Desarrollo Endógeno para las ZRC en clave de su sostenibilidad.

Un elemento esencial de esa sostenibilidad es la superación del modelo agropecuario basado en el monocultivo, la expansión de productos "promisorios" y la acción en función de bonanzas temporales. Este desafío implica a todos los actores involucrados en las ZRC, incluyendo a la institucionalidad estatal, las organizaciones sociales, el sector privado, las instituciones de investigación y educación, y las entidades de cooperación internacional.

Se concluye que el llamado "espejismo de la bonanza" en las ZRC ha tenido varias causas, tales como: (1) los factores históricos que han moldeado las economías en las zonas de colonización, (2) la persistencia de condiciones socioeconómicas precarias para la economía campesina, (3) las oportunidades de ingresos generadas por los cultivos de uso ilícito y algunos productos promisorios temporales, (4) los enfoques fragmentados y de corto plazo de los proyectos productivos, (5) la predominancia de una agricultura del monocultivo con poca diversidad y sin un equilibrio entre la autonomía y la seguridad alimentaria.

El cambio cultural y de enfoque para el desarrollo endógeno sostenible en las ZRC requiere de desarrollar los cuatro ejes descritos en el apartado de retos productivo-ambientales, para los cuales se elaboraron las recomendaciones hasta aquí presentadas:

(1) Construcción de economías campesinas diversas en los agroecosistemas y en los territorios

(2) Equilibrio entre la soberanía y la seguridad alimentaria, en un enfoque de autonomía alimentaria

(3) Promoción de vínculos asociativos solidarios

(4) Generación de alianzas productivas simétricas y equilibradas

(5) Construcción participativa de política pública, proyectos y fuentes de financiamiento sostenibles.

A lo anterior subyace una comprensión de la economía campesina como un modo de vida más allá del sistema productivo. La transición agroecológica es más que una reconversión productiva, ya que requiere de un cambio cultural que

supere la predominancia del monocultivo y de la bonanza pasajera. Así, las ZRC pueden consolidar experiencias sostenibles que permitan la estabilización de la frontera agropecuaria mediante un modelo de desarrollo propio y autónomo, potenciando las interacciones benéficas con el Estado colombiano y los múltiples actores que se encuentran en los territorios.

En particular, estas conclusiones y recomendaciones implican entender que la problemática de los cultivos de uso ilícito va más allá de la sustitución de un monocultivo, como la planta de coca, por otro. La diversificación de las economías campesinas y la construcción de autonomía alimentaria, en los términos planteados en este informe, abre la posibilidad de consolidar una visión de desarrollo integral sostenible y endógeno en los territorios, que permita la real sustitución de las economías del monocultivo y de la bonanza, que causan pérdidas de la agrobiodiversidad y el conocimiento local, como es la economía de la coca.

6.9 GESTIONAR RESPONSABLEMENTE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LAS ZRC COMO TERRITORIOS AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES

Del análisis en este informe se concluye que las ZRC se ubican en escenarios ambientalmente estratégicos que incluyen o limitan con ecosistemas diversos como los complejos de páramos, los humedales, las sabanas naturales, los bosques secos, andinos y amazónicos. Por esto, uno de sus objetivos consiste en actuar como figura para la estabilización o el cierre de la frontera agrícola. Así, deben cumplir un papel importante en la conservación de la riqueza ambiental, representada en fuentes hídricas, suelos, hábitats y biodiversidad, así como en la estabilización de la economía campesina y la revalorización del campesinado como sujeto de conservación, reconociendo sus derechos y su cultura.

No obstante, como se ha evidenciado en este informe, en las ZRC se presenta un entramado de conflictos socioambientales que son producto de la confluencia de intereses de los actores en relación con la ocupación y el uso de estos territorios de frontera. La diversidad de apuestas y de percepciones, así como de formas y lógicas de relacionamiento con los recursos naturales, ha generado disputas y han llevado al surgimiento de desafíos para las comunidades, organizaciones e instituciones para posicionar a las ZRC como territorios ambientalmente sostenibles. Estos conflictos han surgido y se han consolidado en escenarios caracterizados por la marginalidad territorial de las ZRC y una presencia insuficiente de las instituciones del Estado.

Igualmente, se concluye que los principales conflictos socioambientales que se presentan en las ZRC están relacionados con a) la transformación de relaciones de control, uso y manejo del territorio y sus recursos naturales como consecuencia de la actividad minero-energética, b) la contaminación de aguas y c) la degradación y pérdida de ecosistemas.

Las conclusiones y recomendaciones respecto a los conflictos socio-ambientales en ZRC se estructuran en torno a los ejes que se ilustran en la Figura 44.

En este contexto, para avanzar hacia la solución de estos desafíos se recomienda:

6.9.1 GENERAR ESPACIOS PARTICIPATIVOS DE DIÁLOGO Y TOMA DE DECISIONES INFORMADAS EN RELACIÓN A LA ACTIVIDAD MINERO-ENERGÉTICA EN LAS ZRC

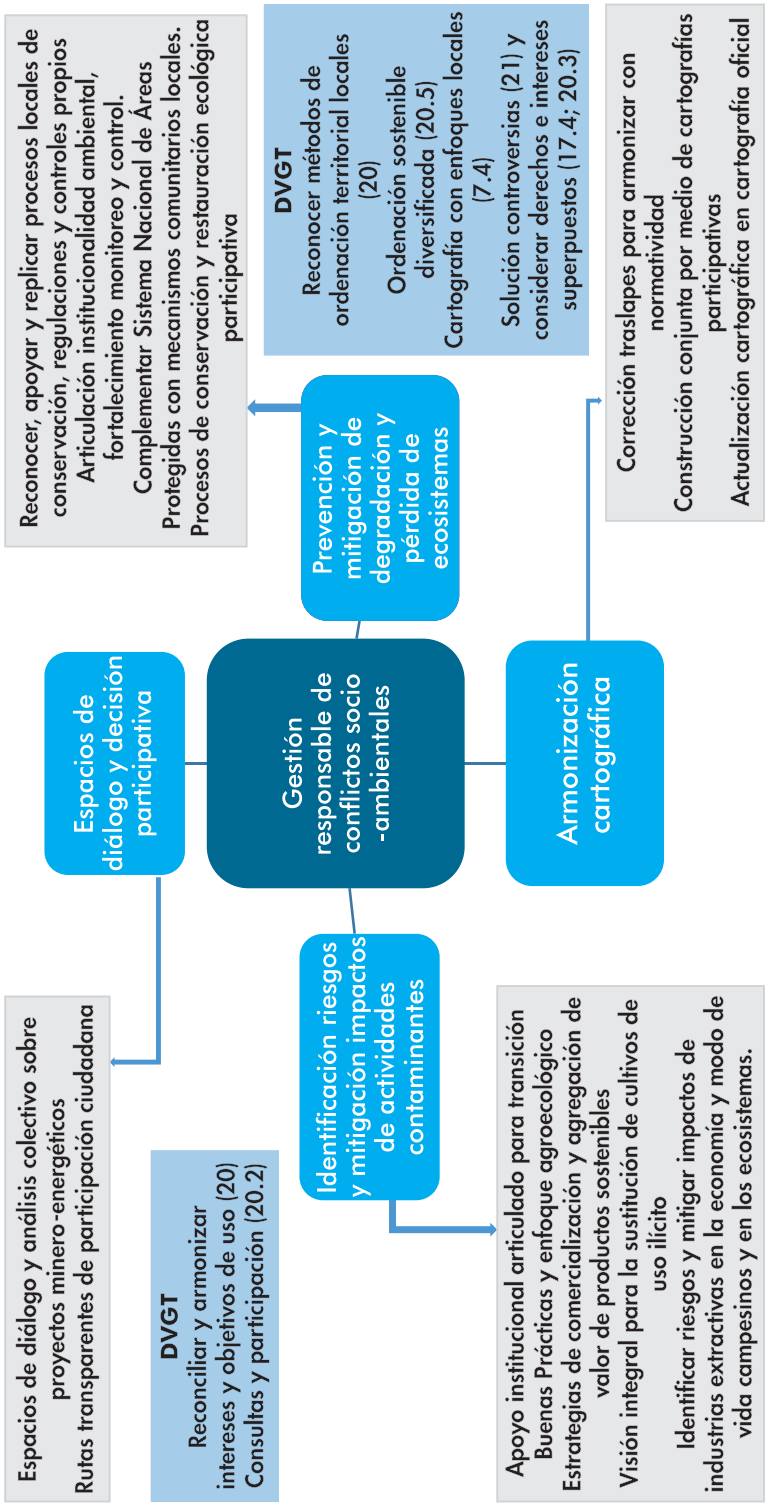
A manera de conclusión, las actividades de explotación petrolera y minera, desarrolladas al interior o en proximidades de las ZRC, constituyen proyectos de gran impacto para estos territorios. Esto ha sido particularmente relevante en las ZRC del Valle del río Cimitarra, Perla Amazónica y Morales-Arenal, las dos primeras en relación a la explotación de hidrocarburos y las tres con minería de oro. A ello se suma la experiencia de la ZRC de Cabrera con la llegada del proyecto hidroeléctrico "El Paso", que desencadenó un conflicto territorial con la oposición a dicho proceso por parte de las comunidades organizadas y de los diversos actores a nivel local. En este proceso fue clave el trabajo comunitario en torno a la revisión de impactos de este tipo de intervenciones en otros territorios, así como del análisis de elementos técnicos asociados con la conectividad de ecosistemas, la riqueza arqueológica y las posibles repercusiones de la intervención sobre la producción agropecuaria.

Con base en los procesos de documentación de impactos, análisis y toma de decisiones colectivas experimentados en los diferentes territorios y las necesidades planteadas desde los mismos, se requiere avanzar en los procesos de incidencia y participación de las comunidades y organizaciones representativas de las ZRC sobre las decisiones relacionadas con la planeación y ejecución de "proyectos de gran impacto" (minería, hidrocarburos e hidroeléctricas) sobre sus territorios.

Para ello se recomienda:

- Sistematizar la experiencia de la ZRC de Cabrera en relación a la consulta popular impulsada por la comunidad en articulación con la institucionalidad pública local y llevada a cabo en el año 2017, la cual, mediante criterios técnicos (detallados en el apartado de experiencias significativas) buscaba impedir el desarrollo de proyectos minero-energéticos de gran escala en su territorio. A partir de dicha sistematización, se sugiere analizar y socializar los alcances de tal experiencia y construir rutas sociales y jurídicas para su fortalecimiento. En particular, es relevante replicar la experiencia de investigación y documentación de impactos en alianza con actores académicos y técnicos que llevó a cabo la ZRC de Cabrera en este proceso de consulta.
- Retomar la experiencia y los logros de la consulta popular desde las diferentes organizaciones representativas de las ZRC, para el analizar y dar

FIGURA 44
EJES DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES.



Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

claridad sobre el alcance jurídico del uso de los diferentes mecanismos de participación ciudadana en el abordaje de conflictos socioambientales. Esto es particularmente relevante en relación a los múltiples intereses reflejados en proyectos a distintas escalas, por actores locales, nacionales e internacionales, para la explotación de los recursos naturales que forman parte integral de los territorios delimitados como ZRC.

- Generar escenarios de diálogo liderados por la institucionalidad estatal para la deliberación y toma de decisiones participativas con base en el análisis colectivo de los alcances e impactos de la minería legal e ilegal, la explotación de hidrocarburos y la operación de hidroeléctricas, sobre los ecosistemas, los agroecosistemas, la organización social y los habitantes del territorio. Esto en concordancia con los planteamientos de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC, la Ley 160 de 1994 y la normativa vigente en relación a la protección de fuentes hídricas y ecosistemas de especial interés ambiental.
- Diseñar rutas institucionales claras para la participación ciudadana de las comunidades y organizaciones representativas de las ZRC en la socialización y discusión de proyectos de gran impacto que tengan relación directa con estos territorios o las cuencas relacionadas, con el fin de avanzar en la garantía de procesos de toma decisiones realmente participativos y, con ello, en una democracia ambiental. Esto en concordancia con lo planteado en las recomendaciones institucionales y organizativas.

Adicional a lo anterior, relacionado con las relaciones de manejo y control del territorio, es importante contemplar los efectos de las economías extractivas sobre el modo de vida campesino y su economía. Se deben contemplar, por ejemplo, los modelos de contratación de personal de las empresas para garantizar su concordancia con las normas, directrices y acuerdos internacionales respecto a los derechos laborales (Vega, y

Las formas de contratación asimétricas e inadecuadas contribuyen a la desestabilización de las economías campesinas, generando dependencia económica de la población y una transformación de los roles de género, por ejemplo, llevando a que muchas mujeres tengan que asumir las labores domésticas en su totalidad, la crianza de los hijos, el cuidado de ganado y la siembra y atención de cultivos agrícolas. Esto va en contravía de los objetivos de las ZRC y de las recomendaciones de las DVGT.

6.9.2 IDENTIFICAR Y GESTIONAR LOS RIESGOS Y LAS ACTIVIDADES CAUSANTES DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA, PARA PREVENIR Y MITIGAR LOS IMPACTOS NEGATIVOS EN LOS TERRITORIOS

Ante la riqueza de fuentes y cuerpos de agua en las diferentes ZRC, se concluye que su contaminación es una de las problemáticas ambientales más críticas, determinada principalmente por a) el desarrollo de actividades de explotación minero-energética, b) la expansión de monocultivos con el consecuente uso intensivo de insumos agrícolas y manejo inadecuado de sus empaques, y c) el vertimiento de aguas residuales sin tratamiento o la disposición de residuos sólidos en las fuentes hídricas. En este sentido, es muy importante considerar a las ZRC como sistemas socioecológicos que modifican y son modificados por los ecosistemas y agroecosistemas circundantes, es decir, se debe tener en cuenta que son sistemas que intercambian materia, energía y relaciones socioeconómicas con los alrededores y, por tanto, los conflictos socioambientales identificados no pueden ser analizados ni gestionados sin tener en cuenta estos contextos.

Respecto a la actividad petrolera, parte de la contaminación hídrica se indica en la información recogida para esta evaluación como consecuencia de los vertimientos de desechos de pozos petroleros y los derrames de crudo con sus conocidos efectos sobre los ecosistemas acuáticos. En cuanto a la minería, se menciona la liberación de metales pesados (principalmente mercurio) como subproductos de la extracción de oro, principalmente en las ZRC de Morales Arenal, Valle del río Cimitarra y Perla Amazónica.

Debido al fenómeno de bioacumulación de este metal en los peces y humanos, se ha reportado un incremento en los abortos, afectaciones a la salud física y mental de neonatos, cáncer y cegueras, por lo que ésta se considera una problemática crítica que afecta irreversiblemente el capital social de las ZRC, a causa del riesgo al que están expuestas las comunidades de padecer intoxicaciones crónicas por mercurio que degraden su salud, su capacidad física, mental y reproductiva, con la posibilidad de convertirse en un problema de salud pública.

A partir de estas conclusiones, se recomienda a las autoridades ambientales y de salud, articuladas con las organizaciones representativas de las ZRC, evaluar detalladamente los riesgos para las poblaciones campesinas, determinar las medidas de mitigación de los mismos y definir las acciones para solucionar la problemática, ya que con la presencia de actividades mineras altamente contaminantes en las cuencas, se avanzará en un proceso que desestabilizará el capital social en las ZRC.

Por otro lado, se concluye que también existe una relación entre la producción agropecuaria y la contaminación del agua. A pesar de los avances en las ZRC, siguen teniendo el reto de avanzar hacia prácticas agropecuarias sostenibles, que reduzcan el impacto sobre los suelos y fuentes hídricas, causado entre otros, por el desarrollo de monocultivos.

Por ser una de las alternativas económicas más estables y promovida desde programas estatales bajo el modelo agrícola más generalizado, la siembra de monocultivos tales como pastos, palma, arroz, papa y fríjol, sigue predominando en las ZRC. Además de significar una pérdida de agrobiodiversidad y conocimiento local, este modelo implica un uso intensivo de fertilizantes, insecticidas, fungicidas y herbicidas, que contaminan las aguas subterráneas y superficiales, afectando con ello a la población y a las demás formas de vida que dependen de este recurso.

Por tanto, además de avanzar en una transición agroecológica, planteada en el apartado anterior, se recomienda:

- Establecer un programa de apoyo institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o sus entidades adscritas, dirigido a la consolidación de procesos productivos al interior de las ZRC, basados en la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y, en particular, en el manejo sostenible del recurso hídrico.
- Articular la institucionalidad vinculada con la asistencia técnica y extensión agropecuaria en los niveles local, regional y nacional, para establecer una ruta clara de capacitación de las comunidades en las ZRC sobre prácticas agrícolas sostenibles y conservación del recurso hídrico en la finca y las áreas circundantes. Se requiere armonizar la producción alimentaria con el cuidado del agua. Para ello es fundamental el referente que se establece con la construcción del "Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación" en cumplimiento del punto 1.3.3.2 de los acuerdos de La Habana, que se materializa parcialmente en la Ley 1876 de 2017 con la coordinación del MADR.
- Generar estrategias de comercialización de la producción campesina y de agregación de valor a los productos cultivados en sistemas ambientalmente sostenibles, visibilizando las buenas prácticas agrícolas que favorecen la conservación de los recursos hídricos. Esta tarea exige la articulación entre las organizaciones representativas de las ZRC, las organizaciones de productores, el sector privado y la institucionalidad local, regional y nacional.

A manera de conclusión, en concordancia con la necesidad de superar el "espejismo de la bonanza", mencionado en el apartado anterior, el éxito en la sustitución de cultivos de uso ilícito, como la planta de coca, necesita un trabajo conjunto acorde a los planteamientos de los Acuerdos de Paz. En ese sentido, se requiere la consolidación de apuestas socioeconómicas integrales que permitan la mejora de las condiciones de vida del campesinado.

Para ello es elemental el fortalecimiento de la articulación entre la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto, que ya viene adelantando trabajo en terreno, y las demás instituciones del sector rural y ambiental, y las organizaciones sociales con presencia en el territorio.

El abordaje de este conflicto, desde la sustitución voluntaria de cultivos, es uno de los grandes retos ambientales para las ZRC en tanto históricamente se ha constituido en una de las causas de expansión de la frontera agrícola y de contaminación de aguas (por uso de agroquímicos en el cultivo y aspersiones aéreas para su erradicación), entre otros, por las presiones a las que se veía expuesto el campesinado en un escenario de bonanza cocalera y de bajo apoyo estatal para el desarrollo de otras apuestas productivas sostenibles.

Adicionalmente a las acciones necesarias para el abordaje de conflictos socioambientales vinculados con la contaminación de aguas por actividades mineras y el uso de agroquímicos, se concluye que es fundamental la atención sobre la captación de aguas contaminadas y su uso en el consumo humano, así como el manejo de aguas residuales, cuestiones que en conjunto se establecen como uno de los elementos básicos en el avance de las ZRC hacia la sostenibilidad social y ambiental.

En estos territorios se reflejan las grandes dificultades de saneamiento básico que se presentan a nivel nacional en gran parte del sector rural. Así, en la mayoría de los casos las comunidades no cuentan con sistemas de abastecimiento de agua que garanticen una calidad adecuada para el consumo humano, ni con estrategias de tratamiento de aguas residuales. Esto conlleva por un lado al consumo y manipulación de aguas contaminadas por metales pesados, agroquímicos, crudo, residuos sólidos y vertimientos domésticos, y por otro a la degradación de ecosistemas acuáticos.

Esto plantea un importante reto para las comunidades, las organizaciones representativas de las ZRC y las administraciones locales, en el camino hacia la garantía de un saneamiento básico que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de las familias y a la reducción de impactos ambientales en el proceso de consolidación de las ZRC como territorios ambientalmente sostenibles.

Para el logro de ello se recomienda:

- Desarrollar procesos de formación de las comunidades y organizaciones campesinas por parte de las administraciones locales, con articulación interna de las Secretarías de Salud y Hábitat (o quienes hagan sus veces), Centros de Salud y hospitales, con el fin de avanzar en el fortalecimiento de capacidades operativas, administrativas y técnicas para la autogestión del recurso hídrico.
- Apoyo institucional a la consolidación de Acueductos Comunitarios en las microcuencas de las ZRC, como parte de las apuestas de sostenibilidad y autogestión, desde donde las comunidades lideren la provisión de agua y el manejo de vertimientos. Ello podría articularse con el "Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural" contemplado en el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final de Paz, desde donde se contempla la promoción y aplicación de soluciones tecnológicas como acueductos veredales para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales en la ruralidad.

Estas recomendaciones apuntan a fortalecer los procesos de gobernanza responsable del agua en las ZRC, entendiendo la complejidad de interacciones implicadas y en una comprensión de la problemática desde la óptica de los Sistemas Socio-Ecológicos, en concordancia con la recomendación de las DVGT de adoptar enfoques holísticos (FAO; CFS, 2012).

6.9.2 PREVENIR Y CONTRARRESTAR LA DEGRADACIÓN Y LA PÉRDIDA DE ECOSISTEMAS

Una conclusión importante es que, además de la afectación de cuerpos de agua por contaminación, en las ZRC se presentan conflictos asociados con la deforestación de rondas hídricas y de ecosistemas boscosos, así como la pérdida de coberturas como frailejonales, juncales y pastizales naturales, asociadas a páramos y humedales. Esto se relaciona con la pérdida de ecosistemas a casusa de afectaciones sobre la estabilidad de los suelos, así como de la reducción o eliminación de la vegetación, la cual cumple un rol fundamental en las dinámicas ecosistémicas por su papel en la retención y regulación de humedad, la configuración de microclimas y el establecimiento de hábitats de numerosas especies.

En las ZRC, se concluye a partir del análisis en este informe que la pérdida de cobertura vegetal está relacionada con la ampliación de la frontera agrícola y con la alteración de ecosistemas de especial interés ambiental. La historia de la deforestación en las ZRC se ha asociado principalmente con la tala para el aprovechamiento de madera y la siembra de cultivos (lícitos e ilícitos), así como para la "praderización" para apropiación de tierras y la "potrerización" para el establecimiento de ganado. El panorama frente a la pérdida de bosques es diferente en cada una de las ZRC, lo que se relaciona con las dinámicas socioeconómicas, políticas y culturales que han experimentado las comunidades de estos territorios a lo largo del tiempo.

Pese a que en varias de las ZRC se registran tasas de deforestación significativas en comparación con las tasas departamentales y la tasa nacional, una conclusión central es la influencia que sobre ello tiene la presencia de latifundios en su interior como es el caso de las ZRC de Guaviare y del Valle del río Cimitarra. En esta última, por ejemplo, las comunidades asocian picos de deforestación con la presencia de latifundistas a quienes se les titularon tierras durante el periodo de suspensión de la ZRC (2003-2011), lo que dio paso a la tumba de monte para el establecimiento de monocultivos de palma de aceite (según se mencionó en el Foro "Aportes y Retos de las ZRC al cierre de la frontera agrícola y a la zonificación ambiental participativa" organizado por el PNUD, la Unión Europea y ANZORC en febrero de 2018).

A pesar de este panorama, que aún refleja importantes retos para las ZRC como figuras de cierre de la frontera agropecuaria, se hacen relevantes casos como los de Pato-Balsillas y Cabrera, zonas en las cuales las tasas de deforestación se ubican muy por debajo de las de los alrededores (en un radio de 5 Km) y las departamentales,

configurando así ejemplos exitosos de las ZRC como instrumentos clave para la conservación de ecosistemas y la contención espacial de la actividad agropecuaria. Esto es altamente significativo para el contexto nacional en tanto estas ZRC contribuyen a la disminución de presiones antrópicas sobre las áreas de especial interés ambiental con las que limitan (Parques Nacionales Naturales, Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, Complejos de páramos, etc.).

Al respecto, se debe considerar la importancia de los procesos de conservación adelantados en estas zonas, el planteamiento, fortalecimiento e implementación de Acuerdos Comunitarios para la Conservación. Éstos son producto de un proceso histórico de construcción colectiva, que ha resultado en la generación de listados de compromisos y manuales de convivencia, los cuales se establecen como pactos sociales que demarcan el accionar esperado por parte de los miembros de la comunidad. Este tipo de acuerdos, que han sido trabajados por las ZRC del Valle del río Cimitarra, Pato-Balsillas y Cabrera, establecen regulaciones sobre la deforestación y crean medidas sobre aspectos como la caza de animales silvestres y la pesca (vedas), lo que es particularmente representativo en las dos primeras zonas mencionadas. Estos acuerdos se acompañan de ejercicios de veeduría y control social en la búsqueda de su cumplimiento, y se han materializado en procesos de conservación tanto al interior de las zonas como en proximidades a las mismas.

Estos procesos constituyen mecanismos de conservación efectiva de ecosistemas que: a) denotan la relevancia de la organización social en la conservación, b) reafirman el papel del campesinado como sujeto activo en la conservación de ecosistemas, c) evidencian la existencia de propuestas locales de zonificación ambiental y el establecimiento de figuras comunitarias para la conservación (por ejemplo la línea amarilla y la protección de humedales y páramos) y d) brindan insumos para el desarrollo de apuestas institucionales de conservación basadas en los contextos locales.

A pesar de los importantes logros, persisten varios retos para el posicionamiento de las ZRC como escenarios donde la conservación y la producción agropecuaria campesina confluyan en la construcción de territorios ambientalmente sostenibles.

Para ello se recomienda:

- Articular la institucionalidad ambiental y sus protocolos de monitoreo con los mecanismos de control social establecidos por las comunidades en el ejercicio de seguimiento a los acuerdos comunitarios de conservación. Esto es una tarea fundamental en aquellas zonas en las que se ha reconocido el papel que tenían las desmovilizadas FARC-EP en el apoyo al cumplimiento de los acuerdos construidos por los campesinos y las organizaciones sociales. Lo anterior debido a que, cuando no se logran resolver los conflictos en las instancias comunitarias, su abordaje debe ser apoyado por actores externos tales como los representantes del Estado colombiano.

- De acuerdo con las DVGT (FAO; CFS, 2012), establecer sinergias en las que la institucionalidad, en el marco de la normativa ambiental, respete, respalde y promueva el desarrollo y la actualización de las normas o acuerdos ambientales comunitarios, con el fin de que las mismas comunidades, empoderadas de su territorio, pero en permanente articulación con la institucionalidad, lideren nuevos procesos de protección de ecosistemas estratégicos.
- Dar un acompañamiento institucional a la articulación de las experiencias de las ZRC con instrumentos de incentivo a la conservación como por ejemplo el Pago por Servicios Ambientales reglamentado por el Decreto 870 de 2017 del MADS. Esto en función en un análisis previo de las organizaciones representativas de las ZRC frente a sus expectativas e intereses de articulación con este tipo de apuestas.
- Complementar y articular el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con las apuestas locales de conservación, con el fin de fortalecer la función de estas últimas como pilotos y experiencias exitosas de protección efectiva de ecosistemas en el marco de las ZRC.
- Fortalecer procesos de conservación al interior de las ZRC a través del desarrollo de las apuestas de ordenamiento ambiental territorial, con base en ejercicios de zonificación a nivel predial y de microcuencas, que generen insumos para el enriquecimiento de los PDS.
- Proyectar y desarrollar procesos de restauración ecológica participativa por parte de las comunidades y organizaciones representativas de las ZRC, con el apoyo y financiación de la institucionalidad ambiental, cooperación internacional y otras organizaciones.

6.9.3 AVANZAR HACIA LA ARMONIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA COLOMBIANA COMO BASE DE LA PLANEACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ZONAS DE FRONTERA AGROPECUARIA

Para que las ZRC puedan realizar mayores aportes al cierre de la frontera agropecuaria, a la estabilización de la economía campesina y a la limitación de la concentración de la tierra, se concluye que se debe velar por el fortalecimiento de la figura, lo que incluye la actualización de los instrumentos cartográficos que se utilizan para representarlas. Este reto no solo tiene que ver con la cartografía de las ZRC, sino con las demás cartografías de figuras de ordenamiento que se traslapan en el país (resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 y sus sustracciones, Complejos de páramos, Distritos de Manejo Integrado, etc.).

Se sugiere asumir dos retos que requieren la concurrencia de las instituciones encargadas de administrar las distintas figuras de ordenamiento territorial:

- *Armonización cartográfica* en aquellos casos en los que se evidencian traslapes, que según el marco normativo son incompatibles (por ejemplo una ZRC traslapada con un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales) y,
- *Actualización cartográfica* en los casos en que, al consultar a las instituciones responsables, se manifiesta haber solucionado los traslapes, pero la cartografía oficial aún no ha sido modificada.

En este sentido, se recomienda,

- Realizar la actualización del mapa de veredas disponible en el DANE, ya que no fue validado en los talleres de cartografía social en ninguna ZRC. En todos los casos se indicó la necesidad de que la institucionalidad del orden nacional realice un ejercicio de actualización de los límites veredales ya que no coinciden con las delimitaciones que maneja la institucionalidad pública local (Entrevistas institucionalidad pública local, 2017), ni con los que reconocen las comunidades y organizaciones campesinas (Talleres de cartografía participativa, 2017).

Se sugiere que, una vez actualizadas, estas cartografías sean puestas a disposición del público mediante las respectivas páginas web de las instituciones, o mejor aún, en un único sistema de información que permita la visualización, descarga y manipulación de los datos por parte de los usuarios interesados.

6.9.4 FORTALECER LAS ZRC COMO FIGURAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA APORTAR A LA GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Aunque el debate respecto al papel de las ZRC como figuras de ordenamiento territorial permanece abierto, en la práctica no son tenidas en cuenta para la construcción de los POT de los municipios, ni en el grueso de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, ni al momento de otorgar o negar licencias ambientales. Esto restringe su alcance respecto a los objetivos con los que fueron creadas, especialmente aquellos relacionados con el cierre de la frontera agrícola y la estabilización de la economía campesina.

Para aportar al cumplimiento de tales objetivos, se requiere continuar fortaleciendo las ZRC para que, además de servir como instrumentos de Ordenamiento Social de la Propiedad, se conviertan en determinantes del ordenamiento territorial, con capacidad de regular los usos del suelo. A este respecto, una de las principales debilidades consiste en que las ZRC no cuentan actualmente con zonificaciones ambientales del territorio que puedan, entre otras, limitar o guiar la adjudicación de licencias para explotación minera o petrolera, actividades que actualmente son generadoras de conflictos socioambientales en estos territorios y que pueden llegar a modificar los modos de vida campesinos, limitando la estabilización de la economía campesina en estas áreas de frontera.

En ese contexto, las recomendaciones siguientes reflejan los ejes que se detallan en la Figura 45.

Para avanzar en este proceso de zonificación se recomienda:

- Evaluar la pertinencia de establecer sobre cada ZRC otras figuras de protección que aporten a la conservación sin que esto implique la prohibición de actividades agropecuarias sostenibles. Un ejemplo son los Distritos de Manejo Integrado para los cuales la autoridad ambiental adquirirá el compromiso de realizar un proceso de zonificación ambiental participativo y un plan de manejo ambiental que deberá ser armonizado con los distintos Planes de Desarrollo Sostenible. Esto debe hacerse de manera articulada entre las organizaciones representativas y las autoridades ambientales competentes.

Es importante mencionar que esta ruta ya ha sido implementada en el caso de la ZRC de Guaviare, sobre la cual se constituyó el DMI Ariari-Guayabero, el cual forma parte del Área de Manejo Especial de La Macarena (AMEM), con lo que se logró la zonificación ambiental del territorio y la elaboración del respectivo Plan de Manejo Ambiental por parte de la Corporación para el Desarrollo Integral del Norte y el Oriente Amazónico (CDA). Por tanto, se debería analizar la situación de esta ZRC, entender las implicaciones, riesgos y bondades de la articulación entre el DMI y la ZRC.

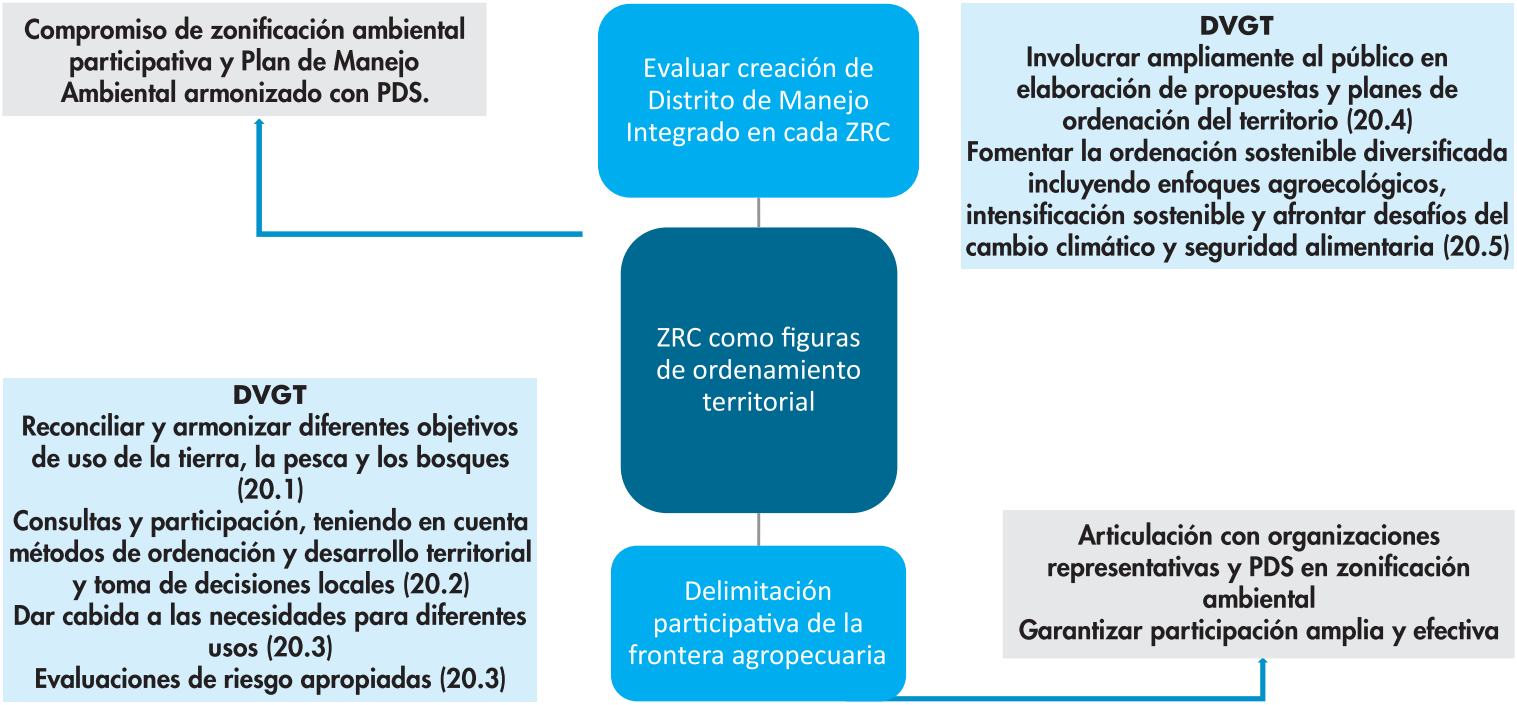
A pesar de las ventajas de esta ruta de fortalecimiento de la ZRC como figura de ordenamiento territorial, existen inconformidades por parte de la comunidad y las organizaciones campesinas, quienes indicaron que el proceso de zonificación del DMI no permitió una participación activa y efectiva, lo que implicó la declaración de áreas habitadas por campesinos como zonas de preservación (Entrevistas y Talleres, 2017), llevando a la generación de nuevos conflictos socioambientales. En ese sentido, se recomienda:

- Promover desde la institucionalidad la articulación con las organizaciones representativas de las ZRC, las cuales deberán participar activamente en los procesos de zonificación ambiental y de delimitación de la frontera agrícola que, en el marco la implementación de los Acuerdos de Paz, están realizando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, respectivamente. Para ambos procesos se deberá buscar la armonización con los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC.

Según se indicó en el Foro Aportes y Retos de las Zonas de Reserva Campesina al cierre de la frontera agrícola y a la zonificación ambiental participativa (PNUD, Unión Europea y ANZORC, 8 y 9 de febrero de 2018), la metodología para delimitar la frontera agrícola no contempla la figura de ZRC como una categoría de ordenamiento ambiental. Esto implica que la frontera agrícola delimitada puede llegar a reducir el área aprovechable para la economía campesina, siendo particularmente críticos los casos de Pato Balsillas y Cabrera para las cuales, según la delimitación preliminar presentada, la frontera agrícola sólo corresponde a un 15% y 33% del área total de cada ZRC.

FIGURA 45

EJES DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ZRC COMO FIGURA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.



Fuente: elaboración propia, FAO 2018.

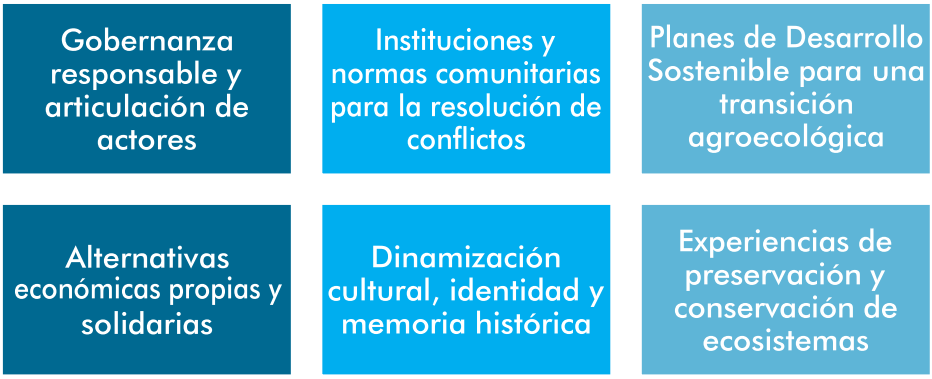
Independientemente de la ruta que se seleccione, las metodologías utilizadas para realizar tanto la zonificación como la delimitación de la frontera agrícola, deberían garantizar la participación amplia, activa y efectiva de la población rural. De lo contrario se corre el riesgo de declarar zonas no aptas para actividades agropecuarias o zonas de preservación en áreas densamente ocupadas por campesinos (bajo cualquier modalidad de tenencia de la tierra), con lo que se generarán conflictos socioambientales similares a los que se presentan en áreas del Sistema de Parques Nacionales ocupadas por población campesina.

6.10 IDENTIFICAR, RECONOCER Y POTENCIAR LAS EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE GOBERNANZA RESPONSABLE EN LAS ZRC

Las experiencias significativas estudiadas en este informe, así como las múltiples experiencias que no fueron objeto de este análisis, son propuestas territoriales que dan cuenta del potencial existente para la solución de los retos identificados para las ZRC. En ese sentido, su análisis se realizó de manera transversal, agrupándolas en cinco ejes que permiten comprender su interrelación a pesar de ubicarse en contextos sociales y geográficos distantes.

FIGURA 46

EJES ARTICULADORES DE LAS EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS EN LAS ZRC.



Fuente: elaboración propia, FAO 2017.

Así, las experiencias significativas reflejan el potencial de las ZRC para consolidarse como una propuesta interrelacionada de consolidación de un modelo propio de desarrollo rural endógeno y sostenible. Sus iniciativas son susceptibles de ser replicadas y potenciadas mediante la convergencia de múltiples actores, en particular la institucionalidad estatal, las organizaciones sociales, la academia[204], el sector privado y la cooperación internacional.

204 La red de investigadores de las ZRC podría propiciar espacios para la documentación y sistematización de experiencias en aras de contribuir a potenciarlas.

En la búsqueda de soluciones para el fortalecimiento de la figura, se recomienda:

- Documentar y analizar en detalle las experiencias significativas en las ZRC, resaltando las continuidades existentes y los aportes a la resolución de conflictos.
- Considerar las experiencias significativas desarrolladas a nivel local, y a las organizaciones sociales que las lideran, como interlocutoras válidas para el diseño de políticas públicas hacia el desarrollo rural con enfoque territorial y la reforma rural integral.
- Diseñar mecanismos de apoyo y financiamiento efectivo y estable de las experiencias significativas para asegurar su sostenibilidad y consolidación.
- Establecer espacios de intercambio de experiencias para favorecer su réplica en otros territorios rurales, cubiertos o no por la figura de ZRC.
- Construir programas de investigación, identificación y caracterización de las múltiples experiencias significativas desarrolladas en los territorios, con miras a obtener aprendizajes para el fortalecimiento de la gobernanza responsable en las ZRC.
- Socializar ampliamente hacia las ZRC los procesos organizativos y las apuestas de protección ambiental que permitieron el establecimiento de acuerdos comunitarios y a la consolidación de experiencias de conservación de ecosistemas. Lo anterior puede servir como base para el desarrollo de propuestas piloto en las demás ZRC, a manera de réplica de experiencias significativas.
- Reconocer las experiencias significativas de las ZRC y su rol en los procesos de conservación ambiental y cierre de frontera agrícola, entre otros, a través de la promoción de incentivos de investigación que permitan continuar en el proceso de posicionamiento del campesinado como sujeto de conservación, avanzando con ello en el establecimiento de relaciones de confianza entre las comunidades y la institucionalidad ambiental. Estos incentivos pueden ser liderados por la institucionalidad pública, en los sectores agropecuarios, ambientales y educativos, y por entidades académicas y de investigación.

El acumulado de experiencias significativas es un valor agregado de las ZRC que debería ser considerado en el diseño de políticas públicas y programas enfocados en esta figura y sus territorios.

Dado que responden a necesidades específicas y proponen soluciones adaptadas localmente, contienen esencialmente un enfoque territorial que puede complementarse con aportes de actores diversos como la institucionalidad estatal, la academia, el sector privado y empresarial, y el intercambio con otros territorios rurales y sus propias experiencias significativas. Todo ello en el marco de la gobernanza responsable, la coordinación multiactor y el diálogo participativo acorde a los principios de las DVGT.

A manera de síntesis del capítulo de Conclusiones y Recomendaciones, la Tabla

35 permite relacionar los principales retos analizados en este informe con las recomendaciones respectivas y las entidades implicadas en la construcción de política pública integral para el fortalecimiento de la figura de ZRC.

Las distintas propuestas de solución a los retos identificados, expresadas en las recomendaciones, son un esbozo de las posibilidades de fortalecer la figura y su implementación en los territorios mediante la confluencia de esfuerzos institucionales, organizativos, de la academia, el sector privado y la cooperación internacional, en un marco de política pública integral.

Como se mostró en este capítulo, dicho fortalecimiento tiene una relación estrecha con la implementación de los Acuerdos de Paz y la aplicación de las DVGT en Colombia. Se trata de marcos normativos y de política que deben complementar y acompañar las acciones e iniciativas que se han desarrollado en los territorios a manera de experiencias significativas.

Las experiencias significativas en las ZRC no sólo responden a necesidades y propuestas concretas y particulares que pueden contribuir a la solución de estos retos, sino que conforman una red territorial que tiene el potencial de integrar modelos de desarrollo propio o endógeno de la mano de las organizaciones sociales y las instituciones estatales en un marco de política pública para el desarrollo rural sostenible.

Foto: © **FAO**/Francisco Nieto.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo Osorio, Á. 2016. *Contribuciones y retos de la agricultura familiar en Colombia.* En Á. Acevedo Osorio, y J. Martínez Collazos, La agricultura familiar en Colombia. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz (págs. 31-45). Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.

Acevedo, Á. 2009. ¿Cómo evaluar el nivel de sostenibilidad de un programa agroecológico? Un procedimiento metodológico para diseñar, monitorear y evaluar programas rurales con enfoque de desarrollo sostenible. Bogotá. Universidad de la Amazonía

Acevedo, Á. 2013. Escuelas de agroecología en Colombia. *La construcción de conocimiento agroecológico en manos campesinas.* En M. Altieri, S. Sarandon, C. F. Morales, F. Funes, y S. Siura, Congreso Latinoamericano de Agroecología. Artículos completos. Lima: SOCLA. (Disponible en: http://orgprints.org/25086/)

ACVC. 2017. Banco de proyectos ejecutados 1999-2017. Documento interno de trabajo. Barrancabermeja.

ACVC; CDPMM; INCODER. 2012. *Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra* - "Una iniciativa agraria de paz". Barrancabermeja.

ACVC-RAN. 2017. Página ACVC RAN. (Disponible en: https://reservacampesinariocimitarra.org/linea-amarilla-zona-legitima-de-conservacion-ambiental/)

ADISPA; INCODER. 2012. *Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina de Bajo Cuembí y Comandante (Puerto Asís, Putumayo).* Puerto Asís.

Aguilera, M. 2011. *La economía de las ciénagas del Caribe colombiano.* Bogotá: CEP - Banco de la República.

Altieri, M., y Nicholls, C. 2012. *Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica.* Una contribución a las discusiones de Rio+20 sobre temas en la interface del hambre, la agricultura y la justicia ambiental y social. SOCLA.

Altieri, M., y Toledo, V. 2010. *La revolución agroecológica de América Latina: rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino*. El otro derecho (42), 163-202. Bogotá

Álvarez-Salas, L., Polanco-Echeverry, D., y Ríos-Osorio, L. 2014. *Reflexiones acerca de los aspectos epistemológicos de la agroecología*. Cuadernos de Desarrollo Rural, 11(74), 55-74.

AMCOP; INCODER. 2012. *Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina del Pato-Balsillas.* San Vicente del Caguán.

Andrade, G. 2009. ¿El fin de la frontera? Reflexiones desde el caso colombiano para una nueva construcción social de la naturaleza protegida. Revista de estudios sociales, 32, 48-59. Bogotá

ANT. 2017. *Plan de Acción 2017*. Bogotá. (Disponible en: http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/01/Plan-de-accion-ANT-2017-para-publicar.pdf)

ANT. 2018. *Informe de Gestión ANT 2017*. Bogotá.

ANZORC. 2017. *Plataforma política y programática de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá.

APR. 2017. *Acerca de Prensa Rural*. (Disponible en: Agencia Prensa Rural: http://prensarural.org/spip/spip.php?rubrique10)

Arboleda, O. 2013. *Territorios en disenso. El caso de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra en Colombia.* Documento de trabajo (26).

Arévalo, K. 2011. *Las reservas campesinas, una aproximación a las organizaciones campesinas desde su experiencia política*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Argenta, M. *2012. Movimentos sócio-territoriais e a construção de territorialidades contra-hegemônicas na Bolívia: Uma contribuição desde a geografia para o estudo dos movimentos sociais.* Buenos Aires, Argentina CLACSO.

Balcázar, Á. 2013. *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: SAC-Fedesarrollo.

Baptiste, B. 2017. *Ancestralidad campesina*. Semana. (Disponible en: https://www.semana.com/opinion/articulo/los-campesinos-colombianos-victimas-de-desplazamiento/525623)

Bonet i Marti, J. 2006. *La vulnerabilidad relacional: análisis del fenómeno y pautas de intervención.* Revista hispana para el análisis de redes sociales, 11(4). Barcelona

Cabrera, E., Varga, D., Galindo, G., García, M., Ordóñez, M., Vergara, L., y Giraldo, P. 2011. *Memoria técnica de la cuantificación de la deforestación histórica nacional - escalas gruesa y fina.* Bogotá: IDEAM.

Cadavid Mesa, M. 2014. *La organización campesina y su lucha por la democratización del territorio: un modelo socio-territorial de redistribución de la vida y el poder.* Estudio de caso del corregimiento de San Juan del Sumapaz. Maestría en Estudios Políticos. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. (Disponible en: https://

repository.javeriana.edu.co/handle/10554/10483)

Cadavid, M., y Uribe, G. 2016. ¿Qué va del Programa agrario a la reforma rural integral? En: Dime qué paz quieres y te diré qué campo cosechas. Bogotá: Universidad Javeriana.

Cardoza, G. 2014. *La transición y adaptación del INCORA de un modelo estructural e interventor al modelo neoliberal facilitador del mercado de tierras*. Maestría de Desarrollo Rural. Universidad Javeriana, 2014. Bogotá: Universidad Javeriana.

Cardoza, G. 2015. *Vacíos jurídicos y oportunidades*. Zonas de Reserva Campesina. Bogotá: ANZORC.

Carrillo, S. 2016. *¡Juntos, pero no revueltos! O de cómo se ha concertado la regulación social en medio de la guerra.* El caso de la región de El Pato, San Vicente del Caguán, Colombia. 1956-2016. México: El Colegio de Michoacán - Centro de Estudios Rurales.

Carrizosa Umaña, J. 2006. *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local*. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales - Universidad Nacional de Colombia.

CDA. 2015. *Plan de Manejo Ambiental para la zona de recuperación para la producción Sur - ZRPS - del Distrito de Manejo Integrado Ariari-Guayabero.* Departamento del Guaviare. San José del Guaviare: Corporación para el Desarrollo de la Amazonía.

CDPMM; INCODER. 2012. *Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina de Morales y Arenal, Sur de Bolívar.* ZRC Sur de Bolívar.

CHVC. 2015. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, Desde Abajo.

Clavijo Ponce, N. 2014. *Tubérculos andinos. Conservación y uso desde una perspectiva agroecológica*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Colectivo Agrario Abya Yala. 2016. *Cabildo Abierto en Cabrera, Cundinamarca*. (Disponible en: Colectivo Agrario Abya yala: http://www.colectivoagrarioabyayala.org/2016/03/cabildo-abierto-en-cabrera-cundinamarca.html)

Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. 2014. *Resolución N°10 de 2014* "Por la cual se define el Plan Indicativo de Crédito Agropecuario para 2015, las condiciones para su colocación y se dictan otras disposiciones". Bogotá.

Consejo de Derechos Humanos - ONU. 2013. *Declaración sobre los derechos*

de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales. Nueva York.

Consejo de Derechos Humanos. - ONU. 2012. *Promoción de los Derechos Humanos de los agricultores y de otras personas que trabajan en zonas rurales.* Nueva York.

Contraloría General de la Nación. 2015. *Informe de auditoría a políticas públicas (actuación especial), específicamente sobre las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial: instrumentos de la política de desarrollo rural (vigencias 1997 a 2014).* Bogotá.

Cooagroguaviare; INCODER. 2012. *Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina del Guaviare*. San José del Guaviare.

Corporación Latinoamericana Misión Rural. 07 de septiembre de 2017. *Marco jurídico legal que desarrolla los CMDR.* (Disponible en: http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/marco_legal/index.htm)

Cruz Galvis, C., y González Socha, D. 2016. *De la participación, organización y acción del campesinado en Colombia: la experiencia de ANZORC.* Clivatge. Barcelona

DANE. 2014. *Censo Nacional Agropecuario 2014*. (Disponible en: Departamento Administrativo Nacional de Estadística: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014)

DDRS. 2014. Misión para la Transformación del Campo. *Diagnóstico de la Institucionalidad Pública en el sector agropecuario*. Bogotá.

De Schutter, O. 2014. *Final report: the transformative potential of the right to food.* Asamblea General de las Naciones Unidas. New York: ONU.

De Sousa Santos, B. 2011. *Empistemologías del Sur*. Utopía y praxis latinoamericana, 54, 17-39.

De Sousa Santos, B., y García Villegas, M. 2001. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia: análisis socio-jurídico*. Bogotá: Siglo del Hombre.

Defensoría del Pueblo. 2017. *Informe de riesgo N°010-17 A.I. del 30 de marzo de 2017.* Defensoría del Pueblo, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2014. *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Bogotá: DNP.

Di Virgilio, M., y Solano, R. 2012. *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC; UNICEF.

Díaz, C., Pardo, M. C., Rincón, M. I., y Villamil, M. A. 2015. *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP. 1994. *El salto social (1994-1998)*. Bogotá. (Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx)

DNP. 1998. *Cambio para construir la paz (1998-2002)*. Bogotá. (Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx)

DNP. 2002. *Hacia un Estado comunitario (2002-2006)*. Bogotá. (Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx)

DNP. 2006. *Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010).* Bogotá. (Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx)

DNP. 2014 (2). *Diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario.* Bogotá. (Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Diagnostico_Institucional.pdf)

DNP. 2014. *Prosperidad para todos (2010-2014).* Bogotá. (Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx)

DNP. 2014. *Todos por un nuevo país (2014-2018).* Bogotá. (Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx)

DNP. 2016. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios (2015).* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP. 2017. *Orientaciones para realizar la medición del desempeño integral municipal*. Guía para las oficinas departamentales de planeación. Bogotá.

EC-FAO. 2006. *Stakeholders analysis - Annex I to lesson "understanding users' information needs*. Brussels.

Escalera Reyes, J., y Ruiz Ballesteros, E. 2011. *Resiliencia socioecológica: aportaciones y retos desde la antropología*. Revista de Antropología Social, 20, 109-135. Madrid

Estrada, J. 2013. *Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá: INCODER; Universidad Nacional de Colombia.

Fajardo, D. 25 de mayo de 2010. *Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de desarrollo regional y contra el desplazamiento?* Agencia Prensa Rural. Recuperado el 15 de febrero de 2017, de http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article4066

Fajardo, D. 2014. *Experiencias y perspectivas de las Zonas de Reserva Campesina*. Revista Semillas (55/56). Disponible en: http://semillas.org.co/es/revista/experiencias-y-perspectivas-de-las-zonas-de-reserva-campesina) (Acceso 15 de febrero de 2017)

Fajardo, D. 2016. *La frontera agraria en la construcción de la paz*. Bogotá Colombia Amazónica Nueva Época (9).

Fajardo, D., y Sepúlveda, M. 1995. *Las zonas de reserva campesina: un instrumento para el desarrollo humano sostenible*. Revista Nacional de Agricultura (912). Bogotá

FAO. 1994. *Participación campesina para una agricultura sostenible en países de América Latina*. (Disponible en: Organizaciones de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: http://www.fao.org/docrep/003/t3666s/t3666s00.htm#Contents)

FAO. 2011 (2). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. (Disponible en: La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones - guía práctica: http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf)

FAO. 2011. *Good food security governance: the crucial premise to the twin-track approach*. Roma.

FAO. 2013 (2). *Trends and impacts of foreign investments in developing country agriculture.* Evidence from case studies. Roma.

FAO. 2013. Cooperación Técnica para el Fortalecimiento de los Sistemas Agroalimentarios de las Zonas de Reserva Campesina. Bogotá.

FAO. 2016 (2). *Farmer field school guidance document. Planning for quality programmes*. Roma. (Disponible en: http://www.fao.org/3/a-i5296e.pdf)

FAO; INCODER. 2016. *Guía para la implementación de Centros Demostrativos de Capacitación con enfoque agroecológico*. Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y de la capacidad de generar ingresos a través de proyectos de innovación en las Zonas de Reserva Campesina. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (Disponible en: http://www.fao.org/3/a-i6041s.pdf)

FAO. 2017 (2). *Centro de conocimientos sobre agroecología*. (Disponible en: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: http://www.fao.org/agroecology/es/)

FAO. 2017. *Mesa de diálogo sobre la figura de Zonas de Reserva Campesina*. Memorias. La creación de la figura de ZRC en el marco del mercado de tierras en Colombia: antecedentes, movimientos sociales y articulación con el Estado. Bogotá.

FAO, e INCODER. 2016. *Guía para la implementación de Centro Demostrativos de Capacitación con enfoque agroecológico*. Bogotá.

FAO; CFS. 2012. *Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma.

FAO; INCODER. 2014. *Agroecología para la agricultura familiar campesina*. Bogotá.

Ferro, J. G., y Herrera, J. 2013. *Experiencias de organización social del territorio en comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.* En J. Estrada, Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina (págs. 73-116). Bogotá: INCODDER y Universidad Nacional de Colombia.

Ferro, J., y Tobón, G. 2011. *Las Zonas de Reserva Campesina y la naciente autonomía territorial*. En: Autonomías: experiencias y desafíos. Bogotá: Observatorio de territorios étnicos y campesinos. Universidad Javeriana.

Forero A., J., Yunda Romero, C., De Vargas Ortíz, M., Rodríguez Bernal, C., y León Parra, A. 2016. *La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana.* Análisis de su eficiencia económica-productiva y su dinámica ecosistémica en comunidades de Puerto López. Universidad Javeriana, Unillanos, Oxfam. Bogotá: Oxfam.

Forero, J. 2013. *The economy of family farming production*. Cuadernos de desarrollo rural, 10(70), 27-45.

Galindo, G., Espejo, O., Rubiano, J., Vergara, L., y Cabrera, E. 2014. *Protocolo de procesamiento digital de imágenes para la cuantificación de la deforestación en Colombia.* Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM.

Galluzzi, G., Eyzaguirre, P., y Negri, V. 2010. *Home gardens: neglected hotspots of agrobiodiversity and cultural diversity*. Biodiversity and Conservation, 19(13). Amsterdam

García, M. 2011. *Este territorio es nuestro: papel de los proyectos productivos en los procesos de resistencia campesina organizada*. El caso de la Asociación Campesina del valle del río Cimitarra y la Zona de Reserva Campesina. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gasper, D. 2006. *Policy evaluation. From managerialism and econocracy to a governance perspective.* En A. Huque, y H. Zafirullah, Handbook of International Development Governance (págs. 655-70). New York: Taylor y Francis.

Gil, A. 25 de enero de 2016. *El Superintendente de Notariado enfila baterías contra tierras de campesinos en el Caquetá*. En: Las 2 Orillas. (Disponible en: https://www.las2orillas.co/el-superintendente-de-notariado-enfila-baterias-contra-tierras-de-campesinos-en-el-caqueta/)

Gómez, C. 1993. *Evolución histórica del proceso de reforma agraria*. Tierra, economía y sociedad.

Gómez, S. 16 de mayo de 2017. *La concentración y extranjerización de tierras: hacia la gobernanza de la tierra.* Taller de cooperación Sur-Sur. FAO Colombia y Agencia Nacional de Tierras. Bogotá.

González, F. 2005. *Control territorial, integración nacional y presencia diferenciada del Estado en Colombia*. Bogotá.

González, F., y Otero, S. 2006. *La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*. Usos y desafíos del concepto de gobernanza en Colombia. En: Usos y desafíos del concepto de gobernanza en Colombia. Dossier élaboré par une équipe de chercheurs du Centre d'investigation et Education Populaire (CINEP); Bogota, Colombia.

González, F., y Vásquez, T. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.

González, G. 1996. *En busca del horizonte, luchas agrarias*. Bogotá: Alekos publicaciones.

Gracia, L., Marrugo, J., y Alvis, E. 2010. *Contaminación por mercurio en humanos y peces en el municipio de Ayapel, Córdoba, Colombia.* Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública, 28(2), 118-124.

Grupo Zonas de Reserva Campesina. 2001. *Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá.

Haesbaert, R. 2011. *O mito da desterritorializacao. Do fim dos territorios à multiterritorialidade.* (B. Brasil, Dir.) Rio de Janeiro.

HLPE. 2014. *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición. Roma: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

Holling, C. 2001. *Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems*. Ecosystems, 4, 390-405. Florida, USA

Huffington, R., Mesa, G., y Tobón, G. 2013. *Límites y posibilidades actuales para la financiación de Zonas de Reserva Campesina.* En J. Estrada, Territorios Campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina. (págs. (117-146)). Bogotá: Incora, Unal.

Huffy, M. 2006. *Governance in health: a conceptual and analytical approach to research*. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública.

Hurtado, C. 2000. *Zonas de Reserva Campesina: ¿Solución al conflicto agrario colombiano?* Monografía para optar al título de economista. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ibáñez, A., y Muñóz, J. 2011. *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?* Notas de política (9). Bogotá

Ibáñez, E., y Brie, R. 2001. Diccionario de Sociología. Madrid: Claridad.

ICANH. 2017. *Elementos para la conceptualización de lo 'campesino' en Colombia*. Insumo para la inclusión del campesinado en el Censo DANE 2017. Bogotá.

IDEA. 2017. *Consultas populares sí son vinculantes.* (Disponible en: Red por la Justicia Ambiental en Colombia: https://justiciaambientalcolombia.org/2017/06/26/consultas-populares-si-son-vinculantes/)

IDEAM. 2017 (2). *Ecosistemas (recursos forestales).* (Disponible en: IDEAM indicadores: http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/ecosistemas-recursos-forestales)

IICA. 1997. *Las Zonas de Reserva Campesina: una estrategia de desarrollo rural*. Bogotá.

IICA y SINCHI. 2003. *Evaluación de impacto ZRC sobre resguardos indígenas.* La Yuquera, el Itilla, Barranquillita y Altamira. Bogotá.

IICA; CIRAD. 2013. *Sistemas Agroalimentarios Localizados, una nueva visión de gestión territorial en América Latina*. México.

ILSA. 2012. *Informe nacional de Derechos Humanos y derecho internacional humanitario en las Zonas de Reserva Campesina.* Bogotá.

ILSA; INCODER. 2012. *Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera (Cundinamarca).* Bogotá.

INCODER. 2003. *Instructivo Índice de Capacidad Organizacional e Índice de Capacidad Institucional ICO/ICI*. Bogotá.

INCODER. 2003-2015. *Informes de gestión*. Bogotá.

INCODER. 2010. *Diagnóstico preliminar del Programa de Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá.

INCODER. 2013. *Balance de gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: INCODER 1960-2012.* Bogotá.

INCODER. 2016. *Informe de gestión de ZRC (septiembre 2010 - diciembre 2015).* Bogotá.

INCORA. 2001. *Colombia, tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativa para el siglo XXI - 1961-2011.* Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

INCORA. 2002. *Informativo SINTRADIN N°3 de noviembre de 2002*. Bogotá.

Instituto CEPAV. 2017. *El presidencialismo en América Latina.* (Disponible en: Centro de Estudios para la Administración Pública: https://cepapv.wordpress.com/2017/04/19/El-Presidencialismo-En-America-Latina-Gobierno-Presidencialismo-Personalismo-Autoritarismo/)

Janssen, M., y Ostrom, E. 2006. *Governing Social-Ecological Systems*. En L. Tesfatsion, y K. Judd, Handbook of computational economics (Vol. 2, págs. 1465-1509). Elsevier. North Holland

Jaramillo, J., Mora, L., y Cubides, F. 1986. *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Jaramillo, S. 2014. *La paz territorial*. Equipo Paz Gobierno (Disponible en: http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx)

Jiménez Solares, C. 2007. *Acción colectiva y movimientos sociales. Nuevos enfoques teóricos y metodológicos.* (Disponible en: SCRIBD: https://es.scribd.com/document/317564604/Carlos-Jimenez-Solares-2007-Accion-Colectiva-y-Movimientos-Sociales-Nuevos-Enfoques-Teoricos-y-Metodologicos)

Junieles, I. 2018. *Contar al campesinado.* DeJusticia. (Disponible en: https://www.dejusticia.org/column/contar-al-campesinado/)

Launay, C. 2005. *La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político*. Origen, definición e. Controversia (185).

Legrand, C. 2016. *Colonización y protesta campesina en Colombia.* Bogotá: Ediciones Uniandes.

León Sicard, T. 2014. *Perspectiva ambiental de la agroecología. La ciencia de los agroecosistemas*. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales.

León-Sicard, T., Sánchez de Prager, M., Rojas, L., Ortiz, J. C., Bermúdez, J. A., Acevedo, Á., y Angarita, Á. 2015. *Hacia una historia de la agroecología en Colombia.* Agroecología, 10(2), 39-53.

Machado, A. 2009. *La reforma rural, una deuda social y política.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Machín Sosa, B., Roque Jaime, A., Ávila Lozano, D., y Rosset, P. 2012. *Revolución agroecológica. El movimiento de campesino a campesino de la ANAP en Cuba*. ANAP, CECCA; Vía Campesina; Prensa Rural; ANZORC; ACVC. Bogotá: Carrete ediciones.

MADR. 2002-2017. *Informes de Rendición de Cuentas*. Bogotá. (Disponible en: https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/Paginas/Informes-de-Gestion-al-Ciudadano.aspx)

MADR. 2015. *Informe de rendición de cuentas 2014-2015*. Bogotá.

MADR. 2017. *Informe de rendición de cuentas junio 2016-octubre 2017*. Bogotá.

MADR, Banco Mundial, IICA, INCODER. 2003. *Hacia una estrategia de estabilización de la frontera agrícola con desarrollo humano.* Informe final del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina. Bogotá.

MADS. 2017. *Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques.* Bogotá.

MADS, IDEAM. 2017. *Ecosistemas (recursos forestales).* (Disponible en: IDEAM indicadores: http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/ecosistemas-recursos-forestales)

Mançano Fernandes, B. 2004. *Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura sociogeográfica de los movimientos sociales.* (Disponible en: Acaoterra: http://www.acaoterra.org/IMG/pdf/Movimientos-socioterritoriales-y-movimientos-socioespaciales.pdf)

Marrugo, J., Lans, E., y Benítez, L. 2007. *Hallazgo de mercurio en peces de la ciénaga de Ayapel, Córdoba, Colombia*. Rev. MVZ Córdoba, 12(1), 878-886.

Martínez, G. 1999. *Las Zonas de Reserva Campesina: alcances y perspectivas en el marco de la política de desarrollo agropecuario y rural*. En A. Machado, y R. Suárez, El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable? Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Masera, O., Astier, M., y López-Ridaura, S. 2000. *Sustentabilidad y manejo de recursos naturales*. México: Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada.

Mateus, L. 2016. *La agroecología como opción política para la paz en Colombia*. Ciencia Política, 11(21), 57-91.

Mayers, J. 2005. *Análisis del poder de las partes interesadas*. Londres: International Institute for Environment and Development.

Mc Ginnis, M., y Ostrom, E. 2014. *Socio-ecological system framework: initial changes and continuing challenges*. Ecology and society, 19(2). (Disponible en: https://www.ecologyandsociety.org/vol19/iss2/art30/)

Méndez, Y. 2011. *Zona de Reserva Campesina, un instrumento de la política de tierras en clave de reforma agraria*. (Disponible en: http://prensarural.org/spip/spip.php?article5172) (Acceso: 15 de febrero de 2017)

Méndez, Y. 2013. *Derecho a la tierra y al territorio, justicia y Zonas de Reserva Campesina: el caso del Valle del río Cimitarra*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Méndez, Y. 2015. *Repartir la tierra es muy sencillo*. Derecho campesino al territorio, justicia y Zonas de Reserva Campesina, la experiencia del Valle del río Cimitarra. Bogotá: ForumSYD.

Mesa de conversaciones. 2016. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* La Habana, Cuba. (Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf)

Milton, S. 2000. *La naturaleza del espacio*. Madrid: Ariel.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Banco Mundial; IICA; INCODER. 2003. *Proyecto Piloto Zonas de Reserva Campesina.* Evaluación Socioeconómica y Ambiental Participativa - ESAP. Bogotá.

Minvivienda. 2012. *Bases conceptuales para la formulación del ordenamiento territorial departamental en el marco de la LOOT/ley 1454 de 2011*. Bogotá.

Molano, A. 24 de enero de 1993. *La reserva campesina de La Macarena*. El Espectador, pág. 3C.

Molano, A. 1995. *Reservas Campesinas: paz social y ambiental*. El Espectador.

Molina, A. 2011. *La Zona de Reserva Campesina del valle del río Cimitarra: un ejercicio inconcluso de participación ciudadana y manejo colectivo del territorio*. Cuadernos de Geografía, 20(2), 21-33. (Disponible en: http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v20n2/v20n2a03.pdf)

Moncayo. 2013. *Zonas de Reserva Campesina: Análisis normativo y propuestas de innovación.* En J. Estrada, Territorios Campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina. (págs. (147-191)). Bogotá: Incoder y Universidad.

Mondragón, H. 2002. *Colombia: mercado de tierras o reforma agraria*. Colombia: ANUC, Fensuagro, LRAN.

Mondrgón, H. 1997. *Otra vez el socialismo*. Bogotá: Errediciones.

Moreno. 2015. *El Estado somos nosotros: prácticas organizativas comunitarias de la zona rural de San Vicente del Caguán, Caquetá, como materialización de la construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Muchnik, J., Requier-Desjardins, D., Sautier, D., y Touzard, J. 2007. *Les systèmes agroalimentaires localisés: introduction*. Économie et sociétés, 1465-1484.

Múnera, L. 1998. *Ruptura y continuidades poder y movimientos populares en Colombia. 1968-1988*. Bogotá: Iepri, Cerec, Unal.

Naciones Unidas. 1992. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. ONU. (Disponible en: https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf)

Notiagen. 2012. *Páramo de Sumapaz, en la mira de las hidroeléctricas*. (Disponible en: Notiagen: noticias de Colombia: https://notiagen.wordpress.com/2012/04/24/paramo-de-sumapaz-en-la-mira-de-las-hidroelectricas/)

Ocampo, J. A. 2014. *Saldar la deuda histórica con el campo*. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

OCDE. 2010. *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*. Paris.

Ordóñez, F. 2012. *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*. INCODER; ILSA; SINPEAGRICUN. Bogotá: Gente Nueva Editorial.

Ortiz Guerrero, C., Pérez Martínez, M., Castillo Brieva, D., y Muñóz Wilches, L. 2004. *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rural*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Ortiz, S., De la Pava, R., y Quiroga, C. 2018. *Agrobiodiversidad y cultura: un análisis desde el lugar y los agroecosistemas en la cuenca alta del río Tunjuelo en Bogotá.* Entorno Geográfico (13), 18.

Osejo, A. 12 de noviembre de 2012. *Zona de Reserva Campesina: política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos*. Aportes para su reglamentación y aplicación. Diplomado "Víctimas, restitución

y ley de tierras". Popayán: Indepaz, Universidad del Cauca y Gobernación del Cauca. (Disponible en Centro de Memoria, Paz y Reconciliación: https://es.scribd.com/doc/183643690/Alejandra-Osejo) (Acceso: 15 de febrero de 2017)

Osorio, F., y Ferro, J. 2014. *Realidades y desafíos para el ejercicio de la autonomía campesina*. Reflexiones alrededor de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia. Controversia, 17-38. Bogotá

Ospina, J. M. 2003. *Las ZRC: Una estrategia para el cierre de la frontera agrícola y las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Naturales*. Bogotá.

Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Palacio, D. 2015. *Redes, actores y gobernanza desde un enfoque relacional.* En P. Ungar, Hojas de ruta. Guías para el estudio socioecológico de la alta montaña en Colombia. Bogotá: Instituto Humboldt.

Palmer, D., Fricska, S., y Wehrmann, B. 2009. *Hacia una mejor gobernanza de la tierra*. Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. Roma: FAO.

Paredes, G. 2014. *Análisis de factibilidad política técnica y operativa de declarar zonas amortiguadoras o reglamentar la función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales de Colombia*. Bogotá: Parques Nacionales Naturales.

Parques Nacionales Naturales. 2012. *Acuerdo de voluntades para la conformación de la Mesa de Concertación Nacional entre organizaciones campesinas e instituciones para la formulación y gestión de la política pública participativa para la solución de conflictos territoriales*. Bogotá. (Disponible en: http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/mesacampesinos/ acuerdo/)

Parques Nacionales Naturales. 2017. *Portafolio de nuevas áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales de Colombia*. (Disponible en: http://www.parquesnacionales.gov.co/ portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/portafolio-de-nuevas-areas-protegidas-del-sistemas-de-parques-nacionales/)

Peña, J. 1995. *Rousseau y la idea de comunidade política*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

Pérez, D., y Matiz-Guerra, L. C. 2017. *Uso de las plantas por comunidades campesinas en la ruralidad de Bogotá D.C., Colombia*. Caldasia, 39(1), 68-78.

Perry, A., Barberi, F., y Garay, L. 2013. *Propuestas de política pública para el desarrollo de la economía campesina en Colombia.* En L. Garay,

Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales (págs. 367-443). Bogotá: Oxfam Colombia.

Pinzón, H. 2004. *La experiencia del proyecto Ecoandino en la zona de amortiguación del PNN Cordillera de los Picachos*. Bogotá: Proyecto Ecoandino.

Plumptre, T., y Graham, J. 1999. *Governance and good governance: international and aboriginal perspectives*. Ottawa: Institute of Governance.

PNUD. 2009. *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*. New York.

PNUD. 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza.* Bogotá.

Portafolio. 2008. *Para gasto militar, Colombia dedicó en promedio 4,7% de su PIB durante 7 años*. Portafolio.

Poteete, A., Janssen, M., y Ostrom, E. 2012. *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica.* México D.F.: Universidad Autónoma de México.

PPZRC. 2002. *Proyecto piloto de Zonas de Reserva Campesina.* Bogotá

Proyectamos Colombia SAS. 2015. *Evaluación de operación y resultados al instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas en el periodo comprendido entre 1995 y 2013*. Bogotá.

Ranaboldo, C., y Arosio, M. 2016. *Circuitos cortos de comercialización: una mirada desde el enfoque territorial*. FAO. (Disponible en: http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/410218/)

Reyes, A. 1987. *La violencia y el problema Agrario en Colombia*. Tierra, Economía y Sociedad.

Risvoll, C., Fedreheim, G., Sandberg, A., y Burnsilver, S. 2014. *Does pastoralists' participation in the management of national parks in northern Norway contribute to adaptive governance?* Ecology and society, 19(2).

Rosas Huerta, A. 2008. *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Política y Cultura. Distrito Federal, México

Ruiz Reyes, M. 2015. *Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia*. Quito, Ecuador. Eutopía (8), 45-56.

Salas-Zapata, W., Ríos-Osorio, L., y Álvarez-Del Castillo, J. 2012. *Bases conceptuales para una clasificación de los sistemas socioecológicos de*

la investigación en sostenibilidad. Medellín - Colombia Revista LaSallista de Investigación, 8(2), 136-142.

Schmeer, K. 2000. *Stakeholder analysis guidelines*. Maryland: Partnership for Health Reform.

SERNAP. s.f. *Las zonas externas de amortiguación*. La Paz: Servicio Nacional de Áreas Protegidas; GTZ. La Paz, Bolivia.

Silva Prada, D. F. 2012. *Organización de la comunidad en medio del conflicto social y armado.* El caso de la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra. Cuadernos de desarrollo rural, 9(68), 17-40. Bogotá

Silva, B. 2015. *Luchas campesinas y resistencia frente a los conflictos ambientales en la ZRC de Cabrera, Cundinamarca: una alternativa territorial para la paz.* Polisemia, 43-57. Bogotá

Sotelo, C. 2013. *La Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra, un estudio de caso y aproximación a un proceso social y político campesino en Colombia, por la paz y la reforma agraria.* Bogotá: Universidad Javeriana.

Tapella, E. 2007. *El mapeo de actores clave*. Documento de trabajo del proyecto "Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario". Córdoba: Universidad de Córdoba; Inter-American Institute for Global Change Research.

Toledo, V., y Barrera Bassols, N. 2014. *La memoria biocultural*. Popayán: Universidad del Cauca.

Toledo, V., Alarcón Cháires, P., y Barón, L. 2002. Revisualizar lo rural: un enfoque socioecológico. Gaceta Ecológica (62), 7-20. Distrito Federal Mexico

Trujjio Osorio, C., y Escobar Gómez, A. 2015. *Restricciones conceptuales del ordenamiento territorial colombiano, usos del territorio y formas de propiedad.* Entramado, 11(2), 20-36. . Cali

UPRA. 2017. *Unidad Agrícola Familiar en el ordenamiento jurídico colombiano.* Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

Uribe, y Cadavid. 2016. ¿Qué va del programa agrario a la Reforma Rural Integral? Dime qué paz quieres y te diré qué campo cosechas. Bogotá: Universidad Javeriana.

Van Der Hammen, M., Frieri, S., Zamora, N., y Navarrete, M. 2012. *Herramientas para la formación en contextos interculturales 2*. Autodiagnóstico: reflexionar para conocer el territorio. Bogotá:

Servicio Nacional de Aprendizaje, Tropenbos Internacional Colombia.

Varela, y Romero. 2007. *Surcando Amaneceres: historia de los agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima*. México D.F.: UNAM.

Vargas. 2010. *Algunas reflexiones sobre la Ley de Tierras.* El Colombiano. (Disponible en: http://www.elcolombiano.com/historico/algunas_reflexiones_sobre__la_ley_de_tierras-ADEC_113030)

Vega, A. 2013. *La fundamentación para la entrega y recuperación de bienes baldíos de la Nación*. En J. Estrada, Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina. Bogotá: INCODER; Universidad Nacional de Colombia.

Vega, A., Moncaleano, J., Ortiz, S., Mendoza, G., Carvajalino, M., y Rodríguez, F. 2017. *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia*. Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra. Bogotá: FAO.

Vía Campesina. 15 de enero de 2003. *Qué es la Soberanía Alimentaria.* (Disponible en: La Vía Campesina: movimiento campesino internacional: https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/)

Vía Campesina. 2009. *Declaración de los derechos de las campesinas y campesinos*. Seúl: La Vía Campesina.

Viloria de la Hoz, J. 2009. *Economía y conflicto en el Cono Sur del Departamento de Bolívar*. Banco de la República de Colombia Documentos de Trabajo. Cartagena, Colombia: Banco de la República.

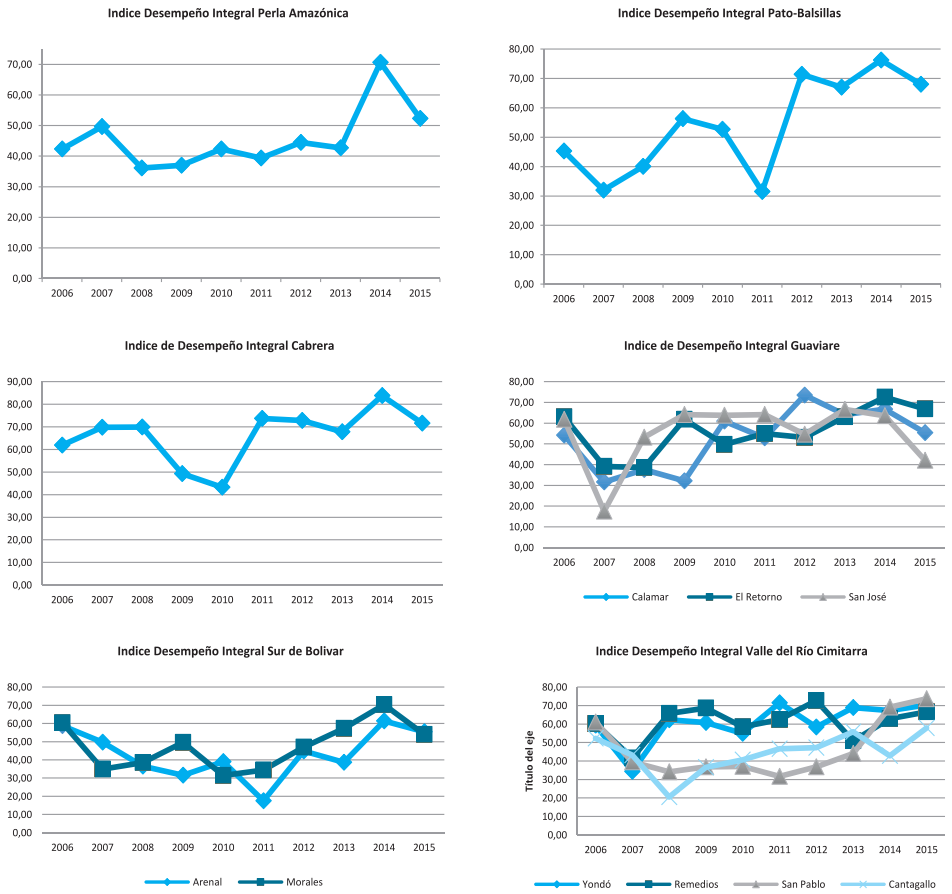
Foto: © **FAO**/Nelson Cardenas.
Región del Cimitarra.

ANEXOS

GRÁFICAS, TABLAS Y FIGURAS ANEXAS

GRÁFICO 101

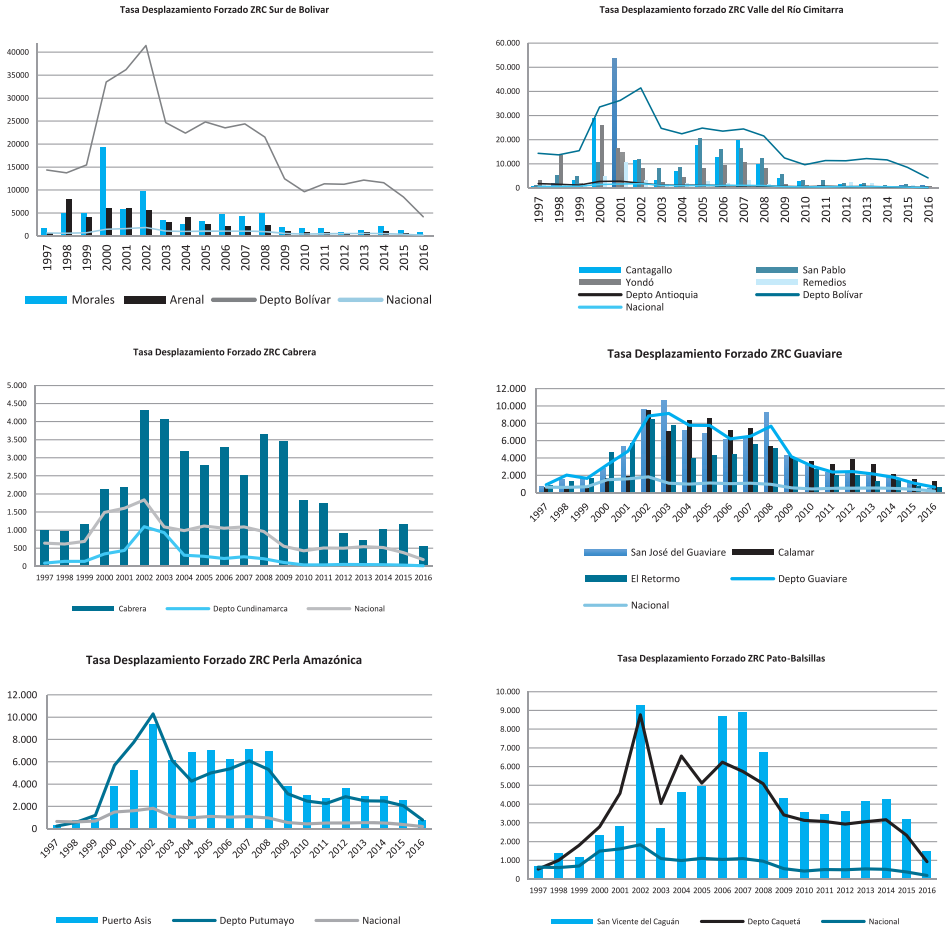
ÍNDICES DE DESEMPEÑO INTEGRAL EN LAS SEIS ZRC CONSTITUIDAS.



Fuente: elaboración propia a partir de IDI DNP, 2016

GRÁFICO 102

TASAS DE DESPLAZAMIENTO EN LAS SEIS ZRC CONSTITUIDAS 1997-2016.



Tasas x 100mil habitantes.
Fuente: elaboración propia con base en RUV con corte a 1 de noviembre de 2017.

LISTADO DE ACTORES ENTREVISTADOS

Nombre	Tipo de actor	Nivel
Profesor Darío Fajardo	Academia	Bogotá
Dr. José Antonio Ocampo	Academia	Bogotá
Dra. Myriam Villegas	Academia	Bogotá
Dr. Juan Manuel Ospina	Academia	Bogotá
Habitantes de las ZRC	Comunidad	ZRC
Ejército Nacional de Colombia	Ejército Nacional	Bogotá y ZRC
Ex - alcaldes de ZRC	General	ZRC
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA	Institucionalidad pública	Bogotá

Nombre	Tipo de actor	Nivel
Departamento Nacional de Planeación - DNP	Institucionalidad pública	Bogotá
Contraloría General de la República - CGR	Institucionalidad pública	Bogotá
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS	Institucionalidad pública	Bogotá
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	Institucionalidad pública	Bogotá
Agencia de Renovación del Territorio	Institucionalidad pública	Bogotá
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA	Institucionalidad pública	Bogotá
Senador de la República	Institucionalidad pública	Bogotá
Parques Nacionales Naturales - PNN (incluye algunos encargados territoriales)	Institucionalidad pública	Bogotá
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO	Institucionalidad pública	Bogotá
Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt	Institucionalidad pública	Bogotá
Agencia Nacional de Tierras - ANT (incluye enlaces territoriales)	Institucionalidad pública	Bogotá y ZRC
Centro de Salud	Institucionalidad pública	Cabrera
Personería	Institucionalidad pública	ZRC
Alcaldías municipales**	Institucionalidad pública	ZRC
Concejos municipales	Institucionalidad pública	ZRC
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Institucionalidad pública	ZRC
Defensoría del Pueblo	Institucionalidad pública	ZRC
Gobernaciones departamentales*	Institucionalidad pública	ZRC
Instituto Colombiano Agropecuario	Institucionalidad pública	ZRC
Centros Provinciales	Institucionalidad pública	ZRC
Corpoamazonia	Institucionalidad pública	ZRC
Instituto Sinchi	Institucionalidad pública	ZRC
Banco Agrario	Institucionalidad pública	ZRC
Policía Nacional	Institucionalidad pública	ZRC
Institución Educativa Rural	Institucionalidad pública	ZRC
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónica - CDA	Institucionalidad pública	ZRC
Conservación Internacional	ONG	Bogotá
Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA	ONG	Bogotá
Acción contra el Hambre	ONG	ZRC
ACNUR	ONG	ZRC
PNUD	ONG	ZRC
Corporación para la Defensa de los Derechos Humanos - Caguán Vive	ONG	ZRC
Consejo Noruego para Refugiados	ONG	ZRC

Nombre	Tipo de actor	Nivel
Comisión Intereclesial Justicia y Paz	ONG	ZRC
Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio	ONG	ZRC
Corporación para la Investigación, Desarrollo Agropecuario y Medio Ambiental - CINDAP	ONG	ZRC
Asociación Centro de Alternativas al Desarrollo	ONG	ZRC
Comités cañeros	Organización productiva	ZRC
Comités de ganaderos	Organización productiva	ZRC
Ecobúfalo campesino	Organización productiva	ZRC
Asociación de Productores y Comercializadores de Caucho del Guaviare - ASOPROCAUCHO	Organización productiva	ZRC
Asociación ganadera - ASOPROMIGAN	Organización productiva	ZRC
Proyectos de trapiches y molinos de arroz	Organización productiva	ZRC
Federación Agrominera del Sur de Bolívar - FEDEAGRO-MISBOL	Organización productiva	ZRC
Asociación de Productores y Comercializadores de la Carpa, Guaviare.	Organización productiva	ZRC
Coordinadora de Asociaciones Agrarias y Campesinas COORDOSAC - Caquetá	Organización social	ZRC
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC	Organización social	Bogotá
Resguardo Panure-Opiac del Guaviare	Organización social	ZRC
Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina - ANZORC	Organización social	Bogotá
Mesa Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo - MIA	Organización social	ZRC
Coordinación Nacional de Organizaciones y Comunidades Afrodescendientes	Organización social	ZRC
Asociación de Hermandades Agroecológicas y Mineras de Guamocó	Organización social	ZRC
Asociación de Productores Campesinos de Arenal	Organización social	ZRC
Comité de Impulso	Organización social	ZRC
Asociaciones de Mujeres	Organización social	ZRC
ASOJUNTAS	Organización social	ZRC
Asociación Municipal de Colonos del Pato - AMCOP	Organización social	ZRC
Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra - ACVC	Organización social	ZRC
Ecoaldea Puerto Matilde	Organización social	ZRC
Juventud Rebelde	Organización social	ZRC
Asociación de la ZRC de Morales y Arenal - AZOCAMSUR	Organización social	ZRC
Cooperativa Multiactiva Agropecuaria del Guaviare - COAGROGUAVIARE	Organización social	ZRC
Asociación de JAC - ASOJAG	Organización social	ZRC
Proyecto ALDEA	Organización social	ZRC

Nombre	Tipo de actor	Nivel
Organizaciones eclesiásticas	Organización social	ZRC
Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC	Sector privado	Bogotá
ORGANICAMPO	Sector privado	ZRC
Empresas privadas sector hidrocarburos	Sector privado	ZRC

*Incluye Secretarías de Planeación, Desarrollo Social, Rural, Agricultura y Ambiente

MESAS INTERINSTITUCIONALES CONVOCADAS POR LA ANT EN LOS TERRITORIOS

La ANT, mediante comunicación con radicado 20174301018751 de diciembre de 2017, informa que desde el año 2016 ha iniciado un proceso de articulación institucional a nivel local, regional y nacional a través de la realización de diversas mesas interinstitucionales con el fin de lograr la articulación y/o priorización de los PDS de las ZRC.

TABLA 36

BALANCE DE LAS MESAS INTERINSTITUCIONALES DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA 2016.

ZONA	FECHA	ENTIDADES ASISTENTES
CABRERA	11 de noviembre	La ANT, Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía, Secretaría de Agricultura, Concejo Municipal de Cabrera, Representantes del Comité de Impulso de la Zona de Reserva Campesina, Asojuntas, Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca (Sinpeagricun), Asociación del Adulto Mayor, sector educativo y víctimas del conflicto.
PATO BALSILLAS	28 de noviembre	Asociación Municipal de Colonos del Pato (Amcop); delegado de Planeación Municipal, enlace de educación SVC, y subgerente salud ESE HSR.
PERLA AMAZÓNICA	30 de noviembre	ANT, Adispa; gobernación: Secretario de Agricultura; Municipio de Puerto Asís; secretaria de educación; entidades: ICA, Agencia de Sustitución de cultivos.
CIMITARRA	12 de diciembre	Agencia Nacional de Tierras, Alcalde de Yondó y San Pablo, Alcaldesas de Cantagallo y Remedios, Parques Nacionales, UIS -CENIVAM, Personería de Yondó y San Pablo, Sena, ACVC-RAN, Gobernación de Antioquia, Corporación Sembrando Esperanza, MAPP – OEA, UNIPAZ, CESPAZ, Corporación cultural teatro de ensueño, PDPMM, ONU – DDHH-, Ecopetrol.
SUR DE BOLÍVAR	30 de noviembre	José Luis Pacheco Escriva, alcalde Arenal; Rodolfo Díaz Díaz, alcalde de Morales; secretarios de despacho de ambos municipios, representantes de organizaciones campesinas Arenal y Morales.

ZONA	FECHA	ENTIDADES ASISTENTES
GUAVIARE	13 de diciembre	La ANT, gobernación (Secretario del Gobernador; Secretario Departamental de Planeación): Municipio de Calamar: alcalde; Municipio de San José del Guaviare: Vicepresidente Concejo Municipal y Umata; Municipio de Miraflores: representante gremios; Entidades: Instituto Sinchi, Ejército, CDAM Unidad Administrativa para la Consolidación, PNN; PMO, USAID, DNP; organizaciones sociales: Anzorc, Coagroguaviare, la Anuc, San José del Guaviare; Asocatragua, Asatramig, Kairos, Cootregua, MIA Guaviare y sur del Meta, Ecoamem, Corpolindosa, Representante de veredas Charras, Miraflores (Mucapoc), Asojuntas de San José del Guaviare, Calamar y El Capricho. Otros: Periodista NotiGuaviare, FAO, SOAPEG, OACPPC DAILA

Fuente: elaboración propia a partir de actas e informes de la ANT

TABLA 37

ALCANCE DE LAS MESAS INTERINSTITUCIONALES DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA 2017.

ZONA	FECHA	ENTIDADES ASISTENTES
CABRERA	5 y 6 de abril	Alcalde municipal, las secretarías de agricultura y de cooperación internacional de la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el Concejo Municipal de Cabrera, representantes del Comité de Impulso de la Zona de Reserva Campesina, entre ellos Asojuntas, el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca (Sinpeagricun) y víctimas del conflicto.
RÍO PATO Y VALLE DE BALSILLAS	19 y 20 de abril	Agencia Nacional de Tierras, Agencia Renovación del Territorio, Unidad de Restitución de Tierras (Caquetá), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Secretaria Agricultura Dpto., Upra, Parques Nacionales-Cordillera de Los Picachos, Gobernación del Caquetá, Alcaldía de San Vicente del Caguán, Personería de San Vicente del Caguán, -ONU–Derechos Humanos, Corpoamazonia, Amcop, Prosperidad Social, Contraloría Departamental Caquetá, Policía Nacional, Ejército Nacional, Procuraduría Regional Caquetá. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONU–Derechos Humanos, Secretaria de Salud, Personería Municipal San Vicente del Caguán, Hospital San Rafael, Alcaldía Municipal San Vicente del Caguán, -Funvipas, Amcop, Corpoamazonia, Fedeganca, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
PERLA AMAZÓNICA	25 y 26 de mayo	ANT, Adispa, Gobernación, Municipio de Puerto Asís, -Instituciones, Fuerzas Militares
VALLE DEL RÍO CIMITARRA	20 y 21 de abril	ANT, ACVC-RAN, Secretario de Minas, Alcaldía de Remedios, Alcaldía de Yondó, Secretaria de la Mujer Gob. Antioquia, MANÁ Gob. Antioquia, Asesores planeación, educación y vivienda de Yondó, Equipo de Mujeres ACVC-RAN, Enlace componente Victimas Sec. de Gobierno, DDHH y Victimas, Ejército Nacional, Victimas Gobernación de Bolívar, Secretaria de Gobierno, Alcaldía de Remedios, Asesor jurídico Gerencia de Paz, Gobierno de Antioquia, Sec. De Victimas Gobernación de Bolívar, Gob. Antioquia GIA, Enlace Rural Alcaldía de Cantagallo, Director UMATA, Alcaldía de Cantagallo, Enlace de Tierras Gob. Antioquia

ZONA	FECHA	ENTIDADES ASISTENTES
SUR DE BOLÍVAR	18 y 19 de abril de 2017	ANT, UPRA, Secretaría de Agricultura Departamental, Secretaría de Infraestructura Departamental y de Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial, Alcalde Municipal Morales, Secretaría de Gobierno Morales, Secretaría de Desarrollo Morales, Secretaría de Planeación Arenal, Secretaría de Hacienda Morales, Secretaría Agrominera Arenal, Programa Desarrollo y Paz Magdalena Medio (PDPMM), Azocamsur, Fundación Alma, Alta Consejería para la Mujer, Agencia Nacional de Tierras, Alta Consejería para la mujer, Secretaría de Agricultura Departamental, Alcalde Municipal Morales, Secretaría de Desarrollo Morales, Secretaría Agrominera Arenal, Programa Desarrollo y Paz Magdalena Medio (PDPMM), AZOCAMSUR, Fundación Alma, Corpoica Corporación Red de Mujeres del Magdalena Medio.
GUAVIARE	27 y 28 de abril	Gobernación, Planeación Departamental, Secretaria de Agricultura, Alcaldía de San José del Guaviare, Umata, Prosperidad Social, CDA/Guaviare (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico), Sindhi, ART, Corpoica, UPRA, ANT, ADR, Dirección DAILCD. Organizaciones: Agricultura, Alcaldía de San José del Guaviare, Umata, Prosperidad Social, CDA/Guaviare (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico), Sindhi, ART, Corpoica, UPRA, ANT, ADR, Dirección DAILCD.

Fuente: elaboración propia a partir de actas e informes de la ANT

En las mesas, se evidenciaron varias iniciativas de las instituciones, algunas de las cuales se relacionan así:

La UPRA viene adelantando un levantamiento integral de información de los polígonos territoriales donde operan las ZRC para facilitar la toma de decisiones de entidades sectoriales y territoriales con criterios técnicos que permitan acciones más asertivas.

El DNP viene contribuyendo para que las entidades territoriales municipales de manera que puedan acceder a recursos de cofinanciación para POT Modernos, programa del cual, los municipios donde se encuentran las ZRC puedan ser potenciales beneficiarios de priorizar.

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos viene realizando concertación de acuerdos para iniciar programas de sustitución de cultivos, considerando que en tres de las seis zonas de reserva campesina constituidas y en tres de las siete por constituir, existen cultivos ilícitos.

Parques Naturales Nacionales plantea la articulación con el Sistema de Parques Nacionales Naturales, dado que las ZRC podrán comprender también las zonas de amortiguación de parques, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos sostenibles.

La ART participa en virtud del Decreto 893 de 2017, por el cual se crean los PDET. En su artículo 3 y 4 determina la finalidad y las zonas priorizadas para el desarrollo de los programas. De acuerdo con la cobertura geográfica de los PDET, éstos se superponen con cinco ZRC constituidas.

TABLA 38

PRINCIPALES OPORTUNIDADES DE ARTICULACIÓN IDENTIFICADAS EN LAS MESAS INTERSECTORIALES.

ZRC	No. Mesas Intersectoriales Realizadas	Ejes Temáticos Desarrollados	Principales Oportunidades de Articulación Identificadas en estos Espacios
Perla Amazónica	3	Articulación PDS con Planes de Desarrollo Municipal	Estructuración de proyectos productivos, al tenor de lo dispuesto en el reciente Decreto 902 de 2017 con la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.
Guaviare			
Sur de Bolívar		Instrumentos	Ajustes cartográficos requeridos cuando existe colindancia con áreas protegidas.
Cabrera			
Valle del Río Cimitarra		Los PDS como insumos en la formulación de los PEDT	Articulación para priorización y/o cofinanciación de proyectos con las alcaldías y las gobernaciones.
Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas			Articulación con la Agencia de

Fuente: información facilitada por el Equipo Técnico de ZRC de la ANT, 2017.

LA ARTICULACIÓN DE ACTORES LIDERADA POR ANZORC

TABLA 39

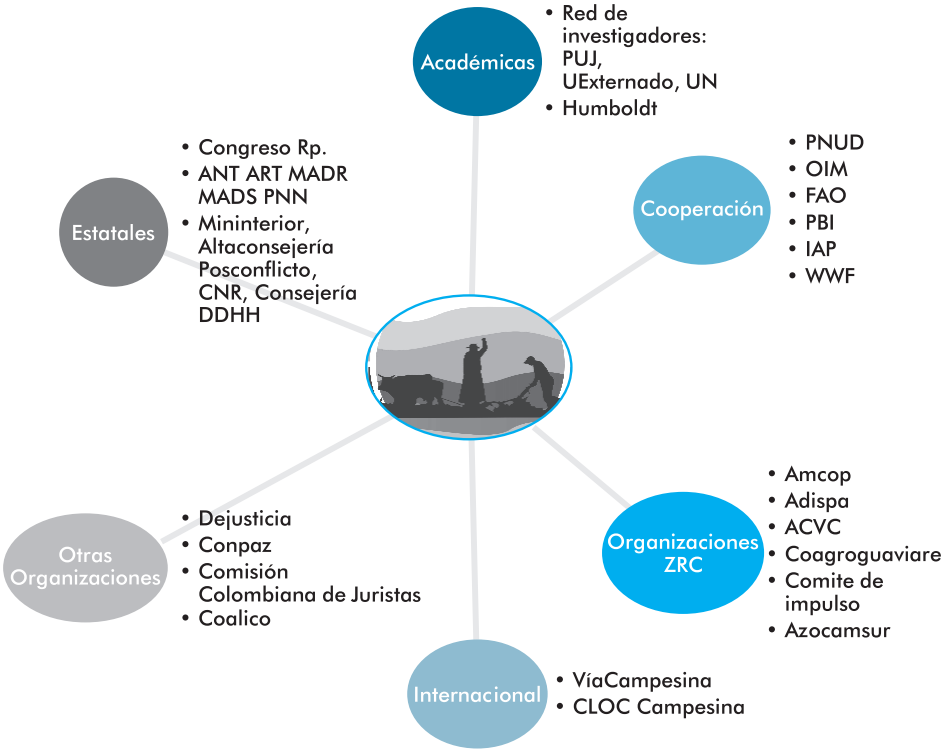
ENCUENTROS NACIONALES DE ZRC LIDERADOS POR ANZORC DESDE 2010.

Encuentro	Lugar	Fecha	Temas/Asistentes.
I	Barrancabermeja (Santander)	28 al 30 de agosto de 2010	Visibilización de ZRC y potenciales articulaciones.
II	Corinto (Cauca)	22 al 25 de marzo del 2012	Con 2150 aborda las ZRC como figura de ordenamiento y como alternativa de paz en los territorios, priorizando los diálogos interculturales.
III	San Vicente del Caguán (Caquetá)	22 y 23 de marzo de 2013	Con 3800 asistentes presenta propuesta programática de cara a las Negociaciones de La Habana.
IV	Tibú (Norte de Santander)	18 al 21 de septiembre del 2014	Con 8000 participantes se dieron discusiones en el marco del Paro Agrario del 2013.
V	Curumaní (Cesar)	1 y el 5 de diciembre	Con 1500 asistentes, se enfatiza en postura pedagógica en torno a los Acuerdos de La Habana (Punto 1 y 4) y estrategias de articulación con sus herramientas.
VI	Chaparral (Tolima)	14 al 16 de octubre de 2017	Con 600 asistentes se busca articular el tema de las ZRC a las estrategias de planificación territorial de los Acuerdos de La Habana (PDET y PNIS).

Fuente: ANZORC, 2018.

FIGURA 47

ALIANZAS Y ARTICULACIÓN DE ACTORES LIDERADA POR ANZORC.



Fuente: elaboración propia a partir de entrevista semiestructurada a ANZORC, 2018.

LISTADO DE DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS DE LA EVALUACIÓN DE ZRC

La presente evaluación de la figura de ZRC, además de los resultados aquí expuestos, produjo una serie de documentos diversos, algunos de autoría del equipo consultor de la FAO y otros de autoría de los equipos locales de las ZRC. Estos documentos se encuentran en archivos de la ANT y de la FAO (2017), para conocimiento general se relacionan en la Tabla 40.

TABLA 40

LISTADO DE DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS PRODUCIDOS A LO LARGO DE LA EVALUACIÓN DE ZRC.

Documentos complementarios de la evaluación de ZRC (FAO-ANT)	Descripción
FAO_ZRC_1 Matriz de evaluación de ZRC Autores: consultores FAO	Matriz guía de la evaluación de ZRC. Incluye las preguntas que guían la evaluación y los métodos para el levantamiento de información primaria

Documentos complementarios de la evaluación de ZRC (FAO-ANT)	Descripción
FAO_ZRC_2 Memorias de la mesa de diálogo multiactor sobre ZRC. Autores: consultores FAO.	Documento síntesis de las discusiones dadas durante la mesa de diálogo multiactor, organizada por la FAO y la ANT en marzo de 2017 en Bogotá, con la participación de representantes de la academia, la institucionalidad pública y organizaciones sociales y campesinas.
FAO_ZRC_3 Memorias de la mesa interinstitucional sobre ZRC. Autores: consultores FAO.	Documento síntesis de las discusiones durante la mesa interinstitucional organizada por la FAO y la ANT en mayo de 2017 en Bogotá, con la participación de diversas instituciones públicas que tienen algún tipo de trabajo relacionado con las ZRC, y ANZORC.
FAO_ZRC_4 Retos organizativos y perspectivas desde ANZORC Autor: Germán Cardoza	Documento que sintetiza la visión de ANZORC respecto a los retos organizativos de las ZRC, desde una visión de autodiagnóstico y autocrítica.
FAO_ZRC_5 Recuento histórico de los procesos organizativos representativos de las ZRC. Autor: Gustavo Ramírez, consultor FAO.	Documento de síntesis de los procesos organizativos más representativos de las ZRC, conglomerados en ANZORC.
FAO_ZRC_6 Línea del tiempo de las ZRC. Autores: consultores FAO.	Documento de línea del tiempo con los principales hitos históricos asociados a las ZRC tanto a nivel nacional como territorial.
FAO_ZRC_7 Síntesis de las principales experiencias significativas de las ZRC. Autores: equipos locales de las ZRC y ANZORC.	Documentos síntesis de las experiencias significativas priorizadas por los equipos locales de las ZRC como parte del autodiagnóstico en la evaluación de la figura.
FAO_ZRC_8 Listado amplio de experiencias significativas. Autores: consultores FAO.	Listado amplio de experiencias significativas de las ZRC, elaborado a partir de conversaciones con líderes sociales e instituciones públicas.
FAO_ZRC_9 Documento de análisis de las experiencias significativas Autores: Gustavo Ramírez, consultor FAO	Documento de análisis del listado amplio de experiencias significativas.
FAO_ZRC_10 Caracterizaciones territoriales de las ZRC. Autores: equipos locales de las ZRC y ANZORC.	Documento de caracterizaciones socioeconómicas territoriales de cada ZRC elaborados por los equipos locales como parte del autodiagnóstico en la evaluación de la figura.
FAO_ZRC_11 Catálogo de documentos clave del Proyecto Piloto de ZRC. Autores: consultores FAO.	Catálogo de algunos documentos inventariados en los archivos del Proyecto Piloto de ZRC, consultado por el equipo FAO en las instalaciones de la ANT como parte de la evaluación de ZRC.
FAO_ZRC_12 Cartografía social resultado de los talleres Autores: participantes de los talleres en cada ZRC	Mapas resultado del trabajo de cartografía social elaborado en el marco de los talleres en las ZRC para la evaluación de la figura, FAO 2017.

Documentos complementarios de la evaluación de ZRC (FAO-ANT)	Descripción
FAO_ZRC_13 Instructivos a los equipos locales de ZRC para el levantamiento de información primaria en los territorios e instructivo para la realización del taller de análisis de redes y cartografía social por parte del equipo FAO. Autores: consultores FAO	Instructivos que fueron entregados a los equipos locales durante su capacitación para el levantamiento de información en las seis ZRC constituidas. También se incluye el instructivo de los talleres realizados en terreno por el equipo consultor de la FAO.
FAO_ZRC_14 Formato de los instrumentos aplicados por los equipos locales en las 6 ZRC constituidas Autores: consultores FAO	Formatos de los instrumentos que elaboró el equipo consultor de la FAO para el levantamiento de información por parte de los equipos locales en las 6 ZRC constituidas.
FAO_ZRC_15 Anexos complementarios Autores: consultores FAO	Incluye: - Mapas de presencia de MAPP-MUSE y cultivos de coca en ZRC
FAO_ZRC_16 Síntesis descriptiva proyecto piloto de ZRC Autores: consultores FAO	Documento descriptivo con algunos resultados importantes de la evaluación del proyecto piloto de ZRC.
FAO_ZRC_17 Relación de convenios recientes desarrollados por ANZORC con cooperación internacional Fuente: ANZORC	Cuadro que presenta los principales convenios firmados por ANZORC con cooperación internacional en años recientes.
FAO_ZRC_18 Documento de comentarios al informe de evaluación de la figura de ZRC (FAO) Autor: Darío Fajardo (CESPAZ)	Documento que sintetiza los comentarios elaborados por el profesor Darío Fajardo al informe de evaluación de la figura de ZRC. Estos comentarios sirvieron a los autores, consultores FAO, para reforzar y complementar ideas a lo largo del informe. Se considera un aporte clave del profesor Fajardo a las reflexiones y análisis que surjan de esta evaluación de ZRC.
FAO_ZRC_19 Documentos relacionados con el I y II Encuentro de Mujeres de las ZRC. Autor: ANZORC	Documentos de posición y análisis construidos durante los Encuentros de Mujeres de ZRC.

Fuente: evaluación ZRC, FAO 2018.

EDITADO, DISEÑADO E IMPRESO POR:
INVERSIONES CIMAZ S.A.S
cimaz2001@yahoo.es
Bogotá, D.C., 2018

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Teléfono: (+57 1) 5185858
www.agenciadetierras.gov.co

Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura - FAO
Calle 72 # 7-82, Oficina 702, Bogotá D.C.
Teléfono: (57) (1) 346 51 01
www.fao.org/colombia

ISBN 978-92-5-130799-1
9 789251 307991
CA0467ES/1/07.18

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

MINAGRICULTURA

Agencia Nacional de Tierras
JUNTOS ABRIMOS LAS PUERTAS AL PROGRESO

GOBIERNO DE COLOMBIA

CUMPLIMOS.
GOBIERNO SANTOS