Imprimir

Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) son una figura única en el mundo y propia del ordenamiento territorial colombiano que permiten a las comunidades campesinas planificar y gestionar su territorio de manera autónoma. Desde su concepción las ZRC fueron pensadas como una figura para la estabilización de la frontera agrícola con fines sociales, ambientales y económicos. Ahora que solo faltan unas semanas para la COP16 de Biodiversidad que se celebrará en Cali, las ZRC tienen una oportunidad de posicionarse como un instrumento para la conservación y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad. En este artículo abordaré algunos de los obstáculos que enfrentan actualmente las ZRC, así como algunas posibles soluciones que vienen trabajando. Pero, para comenzar, quisiera recordar un poco de su historia.

La Zona de Reserva Campesina: Una figura única que se abrió paso en medio del proceso de creación del mercado de tierras

Un antecedente reciente de las ZRC es el artículo 64 de la Constitución de 1991 – modificado recientemente para reconocer al campesinado como sujeto de derechos – que habla sobre el acceso a la propiedad de la tierra. Posteriormente, se expidió la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural buscando impulsar una nueva reforma agraria a través del mercado de tierras. Gracias a una serie de movilizaciones campesinas, esta ley incluyó en su capítulo XIII la creación de las ZRC. En dicho capítulo se establece que las ZRC son un instrumento de ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio por parte de comunidades campesinas que debían: a) detener el acaparamiento y concentración de la propiedad rural; b) contribuir a superar las causas de los conflictos agrarios; c) fomentar y estabilizar la economía campesina; y, d) contribuir al cierre de la frontera agropecuaria.

No obstante, solo hasta 1996 se expidió el Decreto 1777 que reglamenta el capítulo XIII de la Ley 160 y prioriza el otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos para los campesinos en ZRC. También, en 1996 se expide el Acuerdo 024 del INCORA para establecer los criterios y el procedimiento de selección y delimitación de las ZRC. Así, en 1997 se reconocieron las primeras ZRC: La ZRC del Guaviare y la ZRC de la cuenca Río Pato y Valle de Balsillas. Sin

embargo, aunque el Acuerdo de Paz de 2016 reconoció la importancia de las ZRC para el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva (punto 1.1.10) y, el Decreto 902 de 2017 priorizó las ZRC dentro de las políticas de acceso y formalización, la figura no contó con suficiente apoyo del Estado. En algunos periodos, incluso, fue motivo de persecución y de estigmatización. Esto explica que solo se hayan conformado 7 ZRC en todo el país entre 1997 y 2021.

Las Zonas de Reserva Campesinas y el Gobierno del Cambio

Bajo el actual gobierno la figura recibió un nuevo impulso, inicialmente con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo que incluyó dos artículos referentes a las ZRC, el artículo 32 y el 52. Así, en los últimos dos años se han creado 7 ZRC adicionales y se ha anunciado la eminente conformación de algunas más. Pero, la conformación de ZRC es un trámite administrativo que toma tiempo e inicia con un proceso organizativo de la comunidad campesina, la cual debe hacer una solicitud formal a la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Posteriormente, la ANT debe analizar la información y hacer una visita de verificación antes de dar inicio formal al trámite. Una vez se da inicio al trámite la comunidad debe construir el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) o “Plan de Vida” de la ZRC, el cual debe ser sometido a una audiencia pública y posterior revisión y ajustes, culminando con la comunicación de la decisión por parte de la ANT.

Los tiempos de este trámite varían de caso a caso, sobre todo si se tiene en cuenta que la



construcción de un PDS es un proceso participativo que debe resultar en un documento que exprese la visión a corto, mediano y largo plazo por parte de las comunidades campesinas sobre su territorio y los pasos a seguir (o proyectos) para materializar dicha visión para el ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio en concertación con el Estado. El PDS, según reconoció el Plan Nacional de Desarrollo actual, es un determinante de ordenamiento territorial, esto es, debe ser tenido en cuenta por las autoridades municipales y departamentales al momento de ordenar sus jurisdicciones. Además, el hecho de conformarse como ZRC implica que las entidades relacionadas con el desarrollo rural y el ambiente deben financiar y cofinanciar estudios, investigaciones, programas y proyectos de utilidad pública e interés social en las ZRC.

Los obstáculos a los que se enfrentan las Zonas de Reserva Campesina

No solo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con sus entidades adscritas, han apoyado la figura de ZRC en este gobierno, recientemente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) inició un proceso con diferentes ZRC del corredor andino-amazónico para apoyarlos en la construcción o actualización de sus PDS con enfoque en la dimensión ambiental. No obstante, en diálogo con diferentes representantes de ZRC se pone de manifiesto que los retos son intersectoriales y, por ende, requieren de una respuesta coordinada por parte del Estado, en este caso principalmente de los sectores de agricultura y ambiente. Por esta razón, los problemas que se mencionan a continuación se ven atravesados por la dificultad en la coordinación interinstitucional por parte del Estado.

En línea con lo que he venido resaltando en esta columna, la informalidad en la tenencia de la tierra es un problema que afecta a las ZRC tanto al interior como frente a terceros y, a su vez, esto tiene implicaciones para que las ZRC puedan cumplir las funciones que se le

asignaron desde el momento de su creación en la Ley 160 de 1994. La informalidad en la tenencia de la tierra dentro de las ZRC es alta, principalmente porque muchas están ubicadas en áreas que se encuentran dentro de Zonas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959 (ZRF).

En algunos casos, como en la ZRC del Guaviare, la solución ofrecida por el Estado fue la sustracción de áreas de la ZRF, es decir, seleccionar áreas de predios de la ZRC que para levantarles la restricción dada por la Ley 2da de 1959. Sin embargo, como la sustracción no fue acompañada por un proceso de formalización de predios, en la práctica se dio un proceso de desplazamiento de campesinos hacia áreas protegidas y una concentración de la propiedad al interior de la ZRC, según representantes de dicha ZRC. Así las cosas, el Estado no apoyó a que esta ZRC contribuyera al cierre de la frontera agrícola ni a la disminución de la concentración de la propiedad o de los conflictos agrarios.

De manera similar, es imposible que las ZRC cumplan con su función de superar las causas de los conflictos agrarios cuando el Estado mismo genera traslapes entre esta y otras figuras que por ley no deberían traslaparse como las áreas protegidas, los resguardos indígenas o los consejos comunitarios de comunidades negras. Este es el caso de ZRC como la de La Tuna Santa Rosa o la del Guaviare, por nombrar algunas que enfrentan tensiones con otras comunidades por procesos de constitución o ampliación de resguardos indígenas impulsados por el Estado, así como de las ZRC ubicadas en Cundinamarca alrededor del Páramo Cruz Verde – Sumapaz que han visto afectada su gobernanza en el territorio por el proceso de delimitación del páramo que inició con la Resolución 1434 de 2017 del MADS o por procesos de actualización de Planes de Ordenamiento Territorial. Así, la ZRC no solo no contribuye a la disminución de conflictos, sino que se ha visto inmersa en nuevos conflictos creados por el mismo Estado.

Por lo anterior, la informalidad en la propiedad rural es vista por algunos representantes de las ZRC como un obstáculo para los procesos de zonificación ambiental para el cierre de la frontera agrícola, por la falta de claridad de quién es el dueño y responsable de qué áreas. En la zonificación ambiental (de la que habla el punto 1.1.10 del acuerdo de 2016), esto se

evidencia porque el proceso comienza con una zonificación indicativa, es decir, basada en información de fuentes oficiales como los mapas de la ANT. Sin embargo, al momento de socialización con las comunidades, en algunos casos los polígonos no coinciden con los que los representantes de las ZRC reconocen como suyos.

Sumado a esto, algunos representantes de las ZRC manifiestan que la comunicación con las entidades y autoridades locales no resulta en acciones concretas para solucionar sus problemas o para obtener licencias para el aprovechamiento sostenible del bosque, pues los trámites son costosos y demoras. Así mismo, las vías de acceso a sus territorios que pueden ser usadas para la comercialización de sus productos están en mal estado y, en algunos casos en la Amazonía, no cuentan con una cantera para extraer materiales de construcción, mientras que alternativas como la extracción de materiales de los ríos requiere licencias ambientales. Manifiestan, también, los proyectos de inversión pública en infraestructura o desarrollo rural no llegan a sus territorios porque se encuentran dentro de ZRF tipo A y tipo B. Por todo lo anterior, no sorprende que una de las reclamaciones de las ZRC sea que se realice la sustracción de áreas de Ley 2da de 1959 y les titulen la tierra, para poder realizar las inversiones contenidas en sus PDS.

La resiliencia de las ZRC: soluciones en medio de las dificultades

En algunos casos, los procesos organizativos de las ZRC han sido activados por factores externos como amenazas ocasionadas por proyectos extractivos o minero energéticos de multinacionales o grandes capitales. Así, las ZRC han surgido como una estrategia de acción colectiva para proteger al territorio frente a proyectos con un potencial alto de impacto ambiental. Quizás, el resultado más importante es el fortalecimiento de la educación ambiental, que puede tomar lugar en escuelas ambientales u otros espacios, dentro de las ZRC. Así mismo, cada ZRC ha encontrado diferentes expresiones organizativas y han resultado en una explosión de grupos de trabajo como redes de viveros con especies nativas para la restauración ecosistémica, o asociaciones de mujeres o jóvenes productores agropecuarios con huertas orgánicas o sistemas de producción de especies menores, entre otras.

Así mismo, al interior de las ZRC se han iniciado procesos de monitoreo comunitario de flora y fauna que permitan conservar y dinamizar la (bio)economía campesina a partir de iniciativas como el turismo comunitario, que han incluso representado premios por avistamiento de aves para algunas de estas comunidades. En las ZRC la agroecología se ha posicionado como una forma de producción y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, pues varias de estas ZRC han adoptado la apicultura o la meliponicultura para que la producción de miel les permita diversificar sus ingresos. Ahora se requiere más apoyo con vías para acortar los circuitos de comercialización y la transformación de productos, así como el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y las asociaciones de productores, mujeres y jóvenes para la ejecución directa de recursos para proyectos y programas para la materialización de sus PDS o Planes de Vida.

Vale la pena destacar experiencias como la de la ZRC La Tuna Santa Rosa, que creó una Mesa Interétnica e Intercultural con comunidades indígenas y negras vecinas de la ZRC para solucionar las tensiones por el territorio, evitando recurrir a la violencia o a la intermediación de entidades estatales (que carecen de confianza por parte de las comunidades). En suma, además de los acuerdos de conservación a los que han conducido las ZRC, uno de los principales logros es que la institucionalidad colombiana y del mundo están empezando a entender al campesinado como parte de los ecosistemas. El movimiento de ZRC discute ahora ideas como los anillos o mosaicos para la conservación de áreas protegidas como el Páramo de Sumapaz o el Parque Chiribiquete, hasta la conformación de un sistema nacional de ZRC, que deben ser escuchados y apoyados por el gobierno.

El 29 y 30 de agosto, se celebra en Fusagasugá la Cumbre Campesina como un evento previo a la COP16 sobre Biodiversidad. Hay expectativa por algunos anuncios relacionados con la “cédula rural”, así como por declaraciones tanto de movimientos campesinos como del gobierno. Espero que estos dos eventos contribuyan al reconocimiento nacional y global del papel que juegan las comunidades campesinas en la conservación de la biodiversidad y que conduzcan a un apoyo político y financiero mayor hacia la economía campesina, porque si hay hambre no hay paz y, si hay conflictos entre las personas, no habrá “paz con la naturaleza”.

Adenda: Con tantas iniciativas para el fomento de la producción de miel que hay en el país ¿tendremos suficiente demanda en el mercado doméstico para estos productos o están dadas las condiciones para explorar oportunidades en mercados internacionales?

Andrés Santana Bonilla, Magister en Desarrollo Rural

Foto tomada de: Agencia Nacional de Tierras