

LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA: PRIMERAS EXPERIENCIAS

Darío Fajardo M.
Bogotá, abril 2.000

Introducción.

En este artículo el autor pretende exponer el desarrollo de esta figura, contenida en la Ley 160 de 1994, referida al Sistema Nacional de Reforma Agraria; relata algunos antecedentes de las búsquedas realizadas por parte de distintos núcleos campesinos del país y en diferentes épocas de la historia del país, de condiciones alternativas de vida, en medio de las presiones generadas en torno al control de la tierra y de la mano de obra rural, así como los planteamientos más recientes sobre la Reforma Agraria.

El texto examina la aplicación de esta figura, con carácter experimental y con financiación del Banco Mundial (Proyecto Piloto Zonas de Reserva Campesina/PPZRC), con miras en la construcción de una metodología que facilite el diseño y aplicación de un programa nacional. Las experiencias consideradas en este texto son de especial utilidad para la sistematización de los avances y resultados del Proyecto Piloto y pueden ser también un referente de trabajo para las instituciones que han venido colaborando en su desarrollo, en particular el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria/INCORA, la Red de Solidaridad Social y el Programa de Desarrollo Alternativo/PLANTE.

Como se expone en estas notas, las Reservas Campesinas son un reconocimiento que hace el Estado a la existencia de comunidades organizadas de colonos, a las cuales considera como interlocutoras para el proceso de estabilización de la frontera agraria. Si bien estas comunidades existen como resultado de desplazamientos previos de individuos, familias y aún comunidades, la posibilidad de desarrollar la Reserva reside en que cuenten con una organización y una relativa estabilidad.

En esa medida, las reservas campesinas que se logren establecer dentro del régimen agrario vigente estarán sometidas a las presiones descritas pero podrán cumplir los propósitos que guiaron su concepción si tales fuerzas son sujetas a objetivos nacionales de democratización y racionalización del acceso a la tierra y de protección efectiva de los recursos naturales.

Las reservas campesinas en la Ley 160 de 1994

A principios de agosto de 1994 fue sancionada la Ley 160, con la cual se ha intentado 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", puesta en práctica en algunos países en donde condiciones políticas, mas que técnicas o económicas han impedido la regulación de la propiedad y en donde la distribución de la tierra continúa gravitando en contra de una organización racional de la economía agrícola.

Con respecto a las primeras experiencias en la aplicación del mercado de tierras como vía para la racionalización y democratización de la propiedad agrícola, de acuerdo con los principios constitucionales y los objetivos de la Ley 160/94 debe destacarse el elevado valor de las transacciones que ha gravitado negativamente sobre las posibilidades de desarrollo de los proyectos productivos en las fincas negociadas.

Estas experiencias van totalmente en contravía de lo que en su momento señalara Jacques Chonchol: "Dada la necesidad de efectuar enormes inversiones en capital social, en capital fijo y en capital de operación para que la reforma tenga éxito, y lo limitado de los recursos disponibles de todos los países latinoamericanos, cuanto más se pague por las tierras, menos posibilidades habrá de que de que la reforma agraria alcance ese éxito" (1)

El capítulo XIII de esta Ley, dedicado a la Colonización, establece las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como figura destinada a fomentar y estabilizar las economías campesinas de los colonos, así como a evitar la concentración de la propiedad territorial; la Ley determina como ZRC las áreas de colonización y en donde predominen los baldíos.

Este capítulo fue reglamentado en octubre de 1996, a través del Decreto 1777, en el contexto de las marchas de los campesinos y cosecheros cocaleros y como parte de los compromisos adquiridos para su desmovilización el gobierno nacional se comprometió a establecer las primeras cuatro de ellas, en Guaviare, El Pato (San Vicente del Caguán, Caquetá), Putumayo y Sur de Bolívar.

El decreto reglamentario estableció como ámbito de aplicación de las ZRC, además de las áreas de colonización y de predominio de baldíos "las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural", abriendo la posibilidad de establecer ZRC en el interior de la frontera agrícola. El sector gremial manifestó su rechazo a este alcance del decreto (2) básicamente por temor a las organizaciones campesinas y el debate se proyectó luego, durante la elaboración del Plan de desarrollo vigente, cuya primera versión acogió la interpretación del Decreto 1777/96 pero terminó ceñido a los alcances de la Ley en su versión definitiva.

Este debate, como se verá mas adelante, no es marginal y está referido a la oposición histórica de élites nacionales a una reforma agraria efectiva. No puede

pasarse por alto el señalar que, a partir del Pacto de Chicoral y sus efectos en la legislación agraria, en particular las leyes 4ª y 6ª, reguladoras de los contratos de aparcería, el poder legislativo redujo los alcances ya limitados de la Ley 135 de 1961 y se abrió paso la "colonización dirigida" como alternativa para la reforma agraria.

Siguiendo los términos de Antonio García, lo ocurrido puede interpretarse como el afianzamiento de una política de reforma agraria marginal. Dentro de ella, las regiones de colonización asumieron una función reguladora para los sistemas regionales, de acuerdo con la lógica que se expone a continuación.

La colonización y los desplazamientos campesinos en el ordenamiento territorial de la agricultura colombiana

La colonización en Colombia ha variado en la percepción que de ella se tiene en el país: hasta hace algunos treinta años se la veía como gesta heroica y dieron cuenta de ella los estudios pioneros de Medardo Rivas para el occidente de Cundinamarca ("Los Trabajadores de Tierra Caliente"), Demetrio Salamanca sobre la Amazonia ("Amazonia colombiana"), James J. Parsons para el oriente antioqueño y Urabá ("La colonización antioqueña en el occidente de Colombia" y "Urabá: el corredor de Antioquia hacia el mar"), Eduardo Santa para el norte tolimense ("Arrieros y fundadores"); mereció incluso, los trabajos murales del maestro Pedro Nel Gómez y la poesía de Gregorio Gutiérrez.

No obstante, de unos años a esta parte, los conflictos del narcotráfico, la guerra contrainsurgente y la presentación que algunos sectores hacen de la problemática ambiental han satanizado la colonización.

Es evidente que la ampliación de nuestra frontera agraria parece haber desbordado la capacidad de la sociedad colombiana para dirigirla de manera ordenada, en términos sociales, económicos y ambientales. A su vez, esta misma incapacidad ha conducido a que el proceso acabe siendo parte de la guerra y que haya llegado, de manera conflictiva, hasta los mismos bordes internacionales del país, estimulando y facilitando propósitos intervencionistas.

Esta ampliación de la frontera agraria ha ocurrido con ritmos diferentes en el tiempo, ligada, básicamente, al comportamiento de los mercados internacionales para algunos exportables, como lo han sido oro, quinas, caucho, tagua y maderas, pieles, caucho, petróleo y derivados de la coca y la amapola (3) pero también a los procesos de apropiación de recursos estratégicos y tierras agrícolas y a las políticas del Estado en torno a la propiedad agraria.

Los movimientos migratorios que han configurado la formación espacial colombiana en particular desde finales del siglo XVIII, nos llevaron a vivir vivir, de

alguna manera, las palabras de Josué de Castro: "tierras sin hombres y hombres sin tierras". Esta fue la distribución que fueron creando las grandes concesiones que reemplazaron a las mercedes reales y a los latifundios eclesiásticos coloniales, la cual dio lugar a los conflictos agrarios de los años veinte.

De mediados de la década de 1940 a principios de la de 1960 ocurrieron importantes migraciones internas en el país, relacionadas con la guerra civil y los cambios en la economía que condujeron a una rápida urbanización de la población y a la apertura de nuevos frentes de colonización. Ante los desajustes ocurridos en el campo y en las condiciones sociales de la población el gobierno impulsó una Ley de reforma agraria (135 de 1961), la cual no logró, sin embargo, el apoyo político requerido para su éxito y fue gradualmente desactivada, a partir del ya mencionado "pacto de Chicoral".

Sobre estos antecedentes político-jurídicos se inicia una fase de ampliación de las colonizaciones, orientadas en gran medida por el INCORA (4), a través de proyectos de "colonización dirigida" y de algunos apoyos a los frentes de colonización espontánea, todos los cuales al poco tiempo quedaron desguarnecidos del apoyo oficial.

Las condiciones restringidas del desarrollo social en estos frentes de colonización facilitaron la inserción en estas regiones de la producción de cultivos ilícitos, ya a finales de la década y la violencia asociada con ellos abrió paso a la presencia de las organizaciones insurgentes, las cuales entraron como apoyo de los pequeños productores en alianzas que han logrado continuidad en el tiempo, así como también la construcción de base social para el proyecto subversivo.

De esta manera, la sociedad colombiana estructuró un patrón de distribución de la tierra y de la población en el cual se han ido consolidando grandes espacios de concentración de la propiedad territorial, en donde esta forma de propiedad no solamente acapara el control de las superficies agrícolas, sino que excluye a sectores importantes de la población, que no puede articularse a los mercados de trabajo urbanos, del acceso a la tierra.

Este mecanismo de exclusión, que facilita la apropiación de la valorización del suelo, se complementa con la existencia de una frontera abierta, que sirve a la vez de válvula de escape a los conflictos generados por la expulsión de la población y de reservorio para la explotación de recursos naturales.

De otra parte y desde hace unas décadas, los espacios de la colonización se convirtieron en el ámbito de la producción de cultivos ilícitos, con altas rentabilidades para quienes las procesan y comercializan en el exterior, particularmente, en tanto que profundizan la pauperización de quienes producen la

materia prima y aceleran el deterioro del entorno en donde se realiza la producción primaria.

Otra faceta de los conflictos generados por este patrón de distribución de la propiedad agraria es el carácter violento que asume la expropiación, hoy ampliada a nivel de territorios estratégicos. Durante la llamada "Violencia" de los años cincuenta, los desplazamientos forzados de la población víctima del despojo estaban limitados a algunas veredas y uno que otro municipio; hoy, regiones enteras se han convertido en escenarios de esta tragedia y el tamaño de la población desplazada, resulta superior al número de habitantes de Barranquilla, cuarta ciudad del país en este rubro y equivale a poco más del 3% del total nacional.

Al considerar el tamaño y localizaciones de los desplazamientos y sus relaciones con los patrones afianzados de tenencia de tierras y de relaciones políticas pueden advertirse continuidades en el espacio y en el tiempo dentro de las cuales se inscriben los movimientos de población de más "largo plazo".

Por otra parte, el comportamiento reciente de las migraciones internas en el país hace manifiestas unas estructuras espaciales en donde estas ocurren con mayor intensidad, o en otros términos: las migraciones internas en el país ocurren preferencialmente dentro de cinco espacios geográficos ("circuitos"), identificados por la procedencia mayoritaria de sus inmigrantes.

Estos cinco circuitos coinciden, en alguna medida, con las tradicionales macroregiones geográficas : Norte-Nororiente (Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico, Guajira, San Andrés, Cesar, Norte de Santander, Santander, Arauca) Centro-oriente (Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada, Amazonas norte), Nor-occidente (Antioquia, Caldas, Risaralda, Norte del Valle, Chocó, Córdoba), Sur-occidente (Nariño, Cauca, Valle, Quindío, Huila, Caquetá, Putumayo, Amazonas sur).

A su vez, el interior de estas regiones contiene: 1. un sistema ("árbol") urbano, compuesto por una capital principal, ciudades intermedias y pequeños centros comarcales; 2. un área de grandes empresas agrícola; 3. un área de latifundios ganaderos; 4. áreas de minifundios y 5. áreas de colonización.

Las migraciones ocurren entonces, preferencialmente, dentro de las estructuras productivas que componen las "macro-regiones" (circuitos), dinamizadas por el comportamiento de la economía y empujadas por las acciones violentas que dirigen los grandes intereses económico políticos en torno a los recursos territoriales y el control de la población.

La dinámica de la frontera en el país, no muy diferente de otros casos en la historia agraria, contempla los procesos de expansión del control monopólico de la tierra, como vía para forzar a colonos, jornaleros sin tierra y otros pequeños campesinos a ofertar su fuerza de trabajo a las grandes explotaciones, en la medida en que están excluidos del acceso a tierras de mejor calidad.

De esta manera, la tendencia hacia la expansión de la frontera bajo presión de la gran propiedad, ampliamente conocida en el país, tiene la particularidad de operar a través de formas violentas, extendidas y con la continua participación de agentes estatales. En el presente difiere de lo ocurrido en décadas anteriores solamente por la magnitud alcanzada y por el carácter territorial de las regiones en las cuales está ocurriendo, de acuerdo con varias motivaciones como son el control de áreas, estratégicas, la apropiación de tierras o la aplicación de propósitos contrainsurgentes o la conjugación de ellas.

En esta forma, los desplazamientos masivos que están ocurriendo en Colombia y que la colocan en uno de los primeros lugares en el mundo en esta ofensa contra población inerte son el resultado ampliado de las formas de apropiación y valorización del suelo, articuladas con las estructuras del poder político, en particular de sus expresiones regionales y locales.

Esta particularidad ha de tenerse en cuenta al proponerse estrategias dirigidas hacia la estabilización de la frontera agrícola, a riesgo de conducirlos al fracaso. Dado que los procesos económicos y políticos señalados generan movimientos cíclicos de población dentro de los espacios aquí llamados circuitos, solamente afectando la base, la raíz de estas dinámicas puede lograrse, de manera efectiva, el afianzamiento de los pequeños campesinos y trabajadores sin tierra, generalmente las víctimas más comunes del desarraigo forzado. A continuación haremos un recorrido por las fuentes de uno de los instrumentos con los cuales se apunta a la estabilización de esta población rural.

Antecedentes de las Zonas de Reserva Campesina

Entre 1985 y 1987 las regiones en donde se habían afianzado los cultivos campesinos de coca vivieron la "destorcida" de esta economía, producida por la sobreoferta de producción. Una de estas regiones fue la extensa zona de colonización que se extiende a lo largo de las márgenes de los ríos Duda, Losada, Guayabero y Guaviare, en el suroccidente del Meta y noroccidente del Guaviare, en donde las economías locales habían hecho de este cultivo el principal renglón productivo, en términos económicos.

La caída de los precios y el subsiguiente alejamiento de compradores dejó el abastecimiento de muchas localidades reducido al trueque; numerosas familias e individuos que habían llegado atraídos por este nuevo "boom" abandonaron fincas

y "chagras" y la terminación de un "ciclo corto" de este cultivo desnudó las condiciones de pobreza de estas comunidades.

El malestar social resultante, añadido a los problemas políticos de una época en la cual se comenzaba a generalizar la guerra "sucia" contra la oposición y en donde se recrudecieron las acciones violentas de los narcotraficantes locales llevó a las comunidades a reclamar ante el Estado por la ausencia de inversiones sociales en las regiones. La acción estatal resultaba afectada además por causa de la corrupción derivada del régimen político, por la agudización de la crisis fiscal y por las demandas de una creciente población marginalizada, agravadas por el aumento de las expectativas sociales.

Una expresión de estas movilizaciones fue la marcha sobre San José del Guaviare en 1987, narrada por Alfredo Molano (5), en la cual tomaron parte colonos del Parque Natural de La Serranía de la Macarena. Una de las reivindicaciones de estas comunidades era la titulación de las tierras que venían trabajando como requisito para recibir la atención del estado en créditos, asistencia técnica y demás componentes del llamado "desarrollo rural", particularmente ausente en las regiones de colonización.

La demanda de los colonos implicaba el realinderamiento del Parque Natural, determinación que finalmente tomó el Estado, expresa en el Decreto ley de 1 de septiembre de 1989. Esta figura contempla una zonificación del área en la cual se distinguen el Parque, propiamente, una zona de protección y una zona para la producción; pese a las condiciones conflictivas en las que se tomó esta decisión, el decreto no ha sido aplicado.

Por su parte, los campesinos de la región, en particular los de la cuenca del río Duda, entre la cordillera Oriental y la Serranía de la Macarena, de hecho uno de los más valiosos ecosistemas de esta región, quisieron avanzar en el ordenamiento y estabilización de ese territorio, dados entre otros riesgos el implicado por el avance del narcolatifundio y la violencia asociada a él. Para este efecto propusieron al entonces Gerente general del INCORA, Carlos Ossa que se les titulara la tierra en medianas extensiones a cambio de su compromiso de preservar los bosques y demás recursos naturales aún existentes.

Esta propuesta fue incluida en la Ley 160 de 1994, capítulo XIII, con la denominación de "Zonas de Reservas Campesinas". A su vez, ellas recogían la larga cadena de experiencias de los campesinos del país en la búsqueda de condiciones de vida alternativas, en las cuales asegurar la tierra, el trabajo y la subsistencia, la cual se considerará mas adelante.

No fue coincidencia el que los campesinos del Duda hicieran esta propuesta. Muchos de ellos provenían de otras regiones del país, desplazados por la

violencia de años anteriores; en particular, tuvo influencia sobre ellos la corta experiencia de las que se llamaron en los años 50 y 60 "zonas de autodefensa campesina", en donde se refugiaron sobrevivientes de las masacres y persecuciones de la "violencia", particularmente en el Tolima, y el Cauca, las cuales también fueron arrasadas por el propio Estado, argumentando el peligro que encarnaban esas supuestas "repúblicas independientes", acción que terminó estimulando la formación de guerrillas campesinas.

A su vez, algunos de los núcleos campesinos perseguidos en los años cincuenta habían sido actores importantes de las movilizaciones agrarias que, de alguna forma motivaron la Ley 200 de 1936, con la cual el gobierno modernizante de Alfonso López Pumarejo intentó racionalizar la distribución de la propiedad rural.

En el ámbito de estas movilizaciones, campesinos de algunas localidades de los actuales departamentos de Córdoba y Sucre, encuadrados en las aparcerías de las haciendas ganaderas, se refugiaron en sus bordes para establecerse de manera autónoma en lo que llamaron "baluartes campesinos", recreando a su vez los "palenques" de los siglos XVII y XVIII, en donde negros "cimarrones", fugados de minas y haciendas, indios huídos de encomiendas y otras personas en circunstancias parecidas, buscaron también crearse su propio espacio. No sobra recordar que "palenques" y "baluartes", al igual que las "zonas de autodefensa" fueron erradicadas por las fuerzas estatales.

Esta continua relación entre "conflicto agrario" y "frontera", percibida por historiadores como Hans Binswanger (6) se ha manifestado en diversos espacios de la geografía nacional, entre los cuales hoy se destaca el borde amazónico, parte del cual, el Guaviare, ya ha sido mencionado y ostenta, en el tema de las reservas campesinas, una importancia especial.

En efecto, durante la década de 1980 y principios de la de 1990, varios estudios patrocinados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y por la entonces Corporación Araracuara, hoy Instituto Sinchi, destacaron el significado de la "vega de río" del Guaviare (7). Este espacio se configuró gradualmente como ámbito propicio para el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias que podría convertirse en "área de estabilización" de algunas de las corrientes migratorias que se internaban hacia el suroriente, por el cauce de ríos y caños: la "colonización fluvial" (8).

Esta posibilidad se hizo más cercana con la promulgación de la Ley 160/94, con la cual se abría la perspectiva de establecer una reserva campesina en las márgenes de esta arteria fluvial. Esta iniciativa planteaba incluso, una valiosa proyección geopolítica frente al trapecio amazónico, el cual proporciona el acceso de Colombia al Amazonas, pero por las características de los espacios intermedios, en donde las condiciones edáficas no permiten establecer asentamientos ni

explotaciones de relativa densidad con las tecnologías disponibles, su articulación con el resto de la nación se hace, básicamente a través de la capital del país.

Vale señalar que en esta coyuntura, el Instituto Sinchi estableció contacto con el Banco Mundial para explorar las posibilidades de financiación de una Zona de Reserva Campesina en el Guaviare, con lo cual se dieron los primeros pasos en la organización del PPZR. La negociación conducente al préstamo para este Proyecto se adelantó a principios de 1998, según se refiere mas adelante.

El afianzamiento de un espacio de producción agrícola como el que se constituiría en las márgenes del río Guaviare, al tiempo que se vincularía con las zonas agrícolas del medio y bajo Ariari, sería una sólida "retaguardia" de la presencia colombiana en la Amazonia, en la medida en que podría aportar algunos de los requerimientos alimentarios que hoy, con mayores costos, se proveen desde Bogotá. Complementariamente, significaría una mayor densificación de la presencia estatal en el área intermedia entre el Trapecio y la cuenca del Guaviare.

Las marchas campesinas de 1996 y las Zonas de Reserva Campesina

A principios del segundo semestre de 1996 se desarrollaron amplias protestas de las comunidades de las zonas cocaleras de Putumayo, Caquetá, Cauca, Sur de Bolívar y Guaviare. Estas movilizaciones ocurrieron a raíz de la aplicación masiva de controles a la comercialización de insumos para el procesamiento de la hoja de coca, también demandados con fines lícitos (cemento, combustibles), el contraste entre estos controles y el manejo corrupto de algunas autoridades sobre estos insumos y las fumigaciones aéreas, que afectaban tanto los cultivos de coca y amapola como el pancoger y los pastos.

El panorama se hizo aún más complejo por su convergencia con la deficiente atención del Estado a estas regiones y con la guerra contrainsurgente. El clima creado en torno a estas protestas, que congregaron a mas de 130.000 personas, obligó al gobierno a un difícil ejercicio de negociaciones en el ambiente enrarecido de una crisis política y fiscal que lo acompañó durante toda su administración.

Una de las demandas presentadas en las protestas fue la creación de cuatro Zonas de Reservas Campesinas. El gobierno aceptó esta solicitud, dando paso inicialmente a la reglamentación de la Ley 160/94 en lo tocante a esta figura, con el decreto 1777 de octubre de ese año. Vale señalar que hasta ese momento no existía mayor claridad en torno a los contenidos y alcances de las reservas campesinas y los únicos elementos de referencia eran, de una parte, las expectativas de los campesinos y, por otra, lo dispuesto por la Ley 160; por esta razón los contenidos del decreto reglamentario fueron muy generales.

Las motivaciones de los campesinos en torno a las ZRC eran las de lograr una atención plena del Estado para sus demandas de tierras y protección para sus vidas, créditos, asistencia técnica para la producción y la comercialización, infraestructuras como elementos mínimos que les garantizaran condiciones dignas de existencia. Era también un comienzo de solución al problema de los cultivos ilícitos.

De otra parte, los contenidos generales de la Ley 160 daban respuesta a estas expectativas, al menos formalmente, con el establecimiento de los subsistemas de Reforma Agraria (capítulo II). Sin embargo, las dificultades reales para la operación de las Reservas Campesinas radicarían tanto en los recursos para la financiación de estos servicios como en las condiciones políticas de su operación, según se verá mas adelante.

Una vez reglamentada la Ley se inició la promoción de la organización de las primeras reservas en varias localidades del Guaviare (Tomachipán, en San José del Guaviare y Calamar), Caquetá (El Pato, en San Vicente del Caguán) y Bolívar (Morales y Arenal). No obstante, era evidente que la carencia de recursos en las entidades haría muy difícil la concreción de este propósito. De otro lado, en una reunión realizada en San José del Guaviare con los alcaldes, en la cual estuvo representado en municipio de Mapiripán, Meta, localizado en las vegas del Guaviare, se advirtió prevención en contra de esta propuesta.

Lamentablemente, esta oposición creció: fue conocida una carta de algunos ganaderos de Puerto López a la Gerencia del INCORA, en la cual rechazaban, de manera amenazante, la posibilidad de establecer en ese departamento una Reserva Campesina. Las masacres posteriores en Mapiripán y en el colindante Puerto Alvira, Guaviare, demostraron la inexistencia de condiciones propicias para el proyecto campesino en esta región.

Otras comunidades del Guaviare continuaron la promoción de la reserva, lo cual culminó a finales de 1997 con la aprobación que dio la Junta Directiva de INCORA a la primera ZRC, establecida en las fracciones de los municipios de San José, El Retorno y Calamar, ubicadas dentro del área sustraída a la Reserva Forestal de la Amazonia.

La exploración de posibilidades para la ZRC en Caquetá pudo concretarse en las localidades de El Pato/Balsillas, en donde las comunidades habían iniciado contactos con la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía/CORPOAMAZONIA, encaminadas a encontrar solución a la explotación de las maderas y a la titulación de tierras en los bordes del Parque Natural de Los Picachos.

Una de las soluciones ofrecidas por el Estado a través del INCORA fue la adquisición y parcelación de una hacienda en el valle de Balsillas, destinada a facilitar el acceso a la tierra de algunos de los campesinos ubicados en el Parque mencionado. Estas iniciativas convergieron en la creación de la ZRC de El Pato/Balsillas, en diciembre de 1997, en la cual quedaron comprendidas 36 veredas, con 7.500 habitantes y una extensión de 145 mil hectáreas.

Ya a finales de 1999 fue creada la reserva campesina de Sur de Bolívar, en los municipios de Arenal y Morales, en tanto que organizaciones campesinas de otras localidades (Losada-Guayabero, Caquetá; Bajo Cuembí, Putumayo; Cabrera, Cundinamarca) están gestionando el establecimiento de ZRC en sus territorios.

Estas demandas se enmarcan tanto en el mandato de la Ley 160/94 como en la Ley del Plan de desarrollo vigente, el cual orienta hacia la creación de reservas campesinas, si bien restringe su aplicación a las áreas de colonización y predomnio de baldíos, siguiendo a la SAC en su interpretación de la Ley anteriormente mencionada.

Iniciativa del Banco Mundial para las Zonas de Reservas Campesinas.

La búsqueda de financiación por parte del Banco Mundial para la ZRC del Guaviare coincidió con la puesta en marcha de la modalidad de pequeños "Préstamos para aprendizaje e innovación" (LIL) por parte de esa entidad. El planteamiento hecho inicialmente al Banco Mundial apuntaba a obtener los recursos de inversión de esta primera ZRC (comprendidos en ellos adquisición y adecuación de tierras, viviendas, infraestructuras básicas y servicios). Sin embargo, la entidad internacional argumentó que, dada la novedad de la figura y consiguiente falta de experiencias en su manejo, antes de considerar una operación de esta envergadura era conveniente contar con un diseño metodológico que podría ser financiado por un préstamo LIL. Dentro de estos delineamientos y con el apoyo directo del Banco se diseñó una solicitud de crédito para financiar un conjunto de acciones de carácter piloto en tres ZRC.

A principios de 1998 fue presentada ante el Banco Mundial una propuesta para desarrollar el modelo metodológico de las ZRC, por un valor de U.S.\$ 5 millones para ser ejecutados en un período de tres años; a finales de ese mismo año inició operaciones el Proyecto Piloto.

El propósito central de esta iniciativa es elaborar, experimentar, ajustar y proponer una metodología que permita organizar masivamente ZRC dentro de un programa nacional. El énfasis de esta metodología es el desarrollo de capacidades autogestionarias en las comunidades, con las cuales asumir la identificación de sus necesidades y alternativas de soluciones, la formulación, ejecución, administración y evaluación de proyectos, desempeñarse como interlocutores del

Estado, del sector privado y de entidades internacionales en la búsqueda de recursos.

En síntesis, esta metodología deberá generar el fortalecimiento del poder de las comunidades campesinas como autoras de su propio desarrollo y asumir de manera integral, la gestión de las ZRC.

El Proyecto asumió en su diseño que se contaría, como punto de partida, con la existencia legal de al menos tres ZRC. De acuerdo con la programación del Proyecto, el Grupo de Manejo del Proyecto, GMP, prepararía inicialmente un Manual Operativo general y con cada una de las comunidades de las reservas campesinas creadas establecería acuerdos para adelantar las actividades preparatorias, la formulación de los subproyectos, su ejecución, administración y evaluación.

Dentro de la metodología puesta a prueba, el Proyecto diseñó los procedimientos para la denominada **evaluación social ambiental participativa** (ESAP) como punto de partida del PPZRC y procedimiento de base para identificar los subproyectos específicos en las áreas de producción, fortalecimiento de las organizaciones comunitarias e infraestructuras.

El PPZRC concibe estos subproyectos como oportunidad para desarrollar el aprendizaje de las comunidades de cada una de las fases de los mismos: diagnósticos, priorización, planificación y programación, administración, evaluación. No pretende sustituir con ellos la intervención de las entidades que por ley deben concurrir a resolver estas demandas pero si contribuiría a hacer mas eficaz la convergencia de comunidades y Estado y, de hecho, hacer mas eficiente la aplicación de los recursos públicos.

Un año de trabajo del PPZRC

La ZRC de El Pato/Balsillas

El Proyecto dio sus primeros pasos a finales de 1998 con la comunidad de El Pato y su organización, la Asociación Municipal de Colonos de El Pato, AMCOP. Vale señalar que según la lógica de procedimientos exigida por el Banco Mundial era indispensable realizar, en primer lugar, la ESAP como base para la identificación de los subproyectos. No obstante, en desarrollo de la compleja relación con esta comunidad (así como con cualquiera otra) surgió el rechazo de sus dirigentes, en particular, al suministro de la información requerida. Esta actitud es comprensible dada la tradicional relación hostil del Estado con ella y de la utilización que, según varias personas, habían hecho las instituciones armadas de información obtenida en ellas en otras oportunidades.

Para vencer esta dificultad ha sido necesario un trabajo continuo de explicación sobre el uso de estos datos y de compromisos con la comunidad sobre su confidencialidad y la preservación que a ella le corresponde de la misma para avanzar, lentamente, en su recolección. Esta labor se viene adelantando a través de la capacitación a varios jóvenes, en particular en el diligenciamiento de instrumentos y será seguida por la preparación para su procesamiento.

En este punto no puede pasarse por alto señalar las dificultades con las que ha tropezado el GMP para consolidar el trabajo de evaluación, núcleo central del Proyecto. Algunas de estas dificultades estriban en las precisiones conceptuales de las metodologías de evaluación, también en el carácter relativamente novedoso de las ZRC, e igualmente en las características de la coyuntura política, el propio conflicto armado y su incidencia en las relaciones comunidades-Estado.

En esta primera etapa comenzó a generarse confusión entre las ofertas que habían planteado varias instituciones ante la comunidad de El Pato con ocasión de la Audiencia Pública en la cual se discutió y aprobó la propuesta de creación de la ZRC. Durante la preparación del Manual Operativo de la Zona y de la identificación y priorización de los subproyectos el GMP hizo énfasis en los propósitos del Proyecto Piloto y en sus criterios para la selección de estas acciones pero subsistió entre los dirigentes la idea de que los ofrecimientos de las instituciones para financiar las principales demandas de esa comunidad debía estar reflejada en la programación del Proyecto Piloto.

Esta confusión, aunada a la lentitud en el diseño de los subproyectos, en el manejo de los procedimientos del proyecto y en la disponibilidad de los recursos, a causa de problemas del presupuesto nacional, que imposibilitaron el acceso a recursos de la vigencia durante los primeros seis meses del año, condujo a una crisis en el mes de agosto que paralizó durante varias semanas en Proyecto en la región.

La crisis y sus soluciones se discutieron en todas las instancias pertinentes en la región y, finalmente, luego de acordar y realizar un ejercicio de evaluación sobre el Proyecto Piloto, con las comunidades y las entidades vinculadas, se reinició con mucha mayor precisión la programación y ejecución de los subproyectos y actividades complementarias.

Para el momento en el que se reinició el Proyecto en esta ZRC ya se había adelantado varias actividades: de una parte, el trabajo de coordinación interinstitucional, en particular con INCORA, la Caja Agraria (hoy Banco Agrario), la Red de Solidaridad Social y el Programa de Desarrollo Alternativo/PLANTE, en particular, gracias al cual pudo acelerarse la parcelación de la hacienda Abisinia, en el Valle de Balsillas, así como la entrega de la tierra a los parceleros, bajo responsabilidad de INCORA. Como actividades específicas del Proyecto Piloto, AMCOP ya habían ejecutado los dos primeros subproyectos: postería y ampliación

de la red eléctrica de Guayabal y construcción de aulas escolares, igualmente en Guayabal.

En el momento en que se escriben estas líneas, la ejecución de subproyectos en la ZRC de El Pato se ha acelerado e incluye los primeros componentes del "Proyecto cultural" (dotación de la Casa de la Cultura y preparación de la radio comunitaria), el subproyecto de Seguridad Alimentaria en la parcelación de Abisinia, así como la preparación de otras iniciativas en capacitación para la producción y dotaciones escolares.

Calamar, ZRC del Guaviare

A finales del primer trimestre de 1999, al tiempo con los primeros trabajos en la ZRC de El Pato el GMP inició contactos con las comunidades e instituciones del Guaviare. Dos dificultades básicas se presentaron para la organización del trabajo: de un lado, el tamaño de la reserva campesina, dispuesta, como se señaló, sobre parte importante de los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar, con mas de 60 mil habitantes en cerca de 300 veredas y 463 mil hectáreas. De otro lado, la gestión inicial para el establecimiento de esta ZRC estuvo marcada por intereses políticos electorales que comprometieron a las instituciones y a algunos dirigentes, al margen de los intereses de las comunidades.

Inicialmente se produjo una gran tensión sobre la organización del Proyecto Piloto, la articulación de las instituciones municipales y su incidencia en el control de los recursos, ante el reclamo de algunos dirigentes políticos locales. No obstante, luego de varias discusiones, en las cuales el GMP expuso sus criterios sobre la conveniencia de desarrollar el Proyecto Piloto solamente en una parte de la Reserva Campesina, esta iniciativa fue adoptada, decidiéndose a favor del municipio de Calamar, con una cobertura de 12 veredas, con 4.200 habitantes y 145 mil hectáreas.

Logrado este acuerdo con los representantes de las comunidades de los tres municipios el Proyecto inició sus trabajos con la organización campesina local, la Cooperativa de Agricultores del Guaviare, COAGROGUAVIARE, bajo la directriz, solicitada por la comunidad de integrar el plan de actividades dentro del Plan de desarrollo municipal. A la fecha se ha iniciado la ejecución de los primeros subproyectos, básicamente orientados hacia el área de producción.

Los acuerdos entre el gobierno de Colombia y el Banco Mundial prevén la aplicación de esta Proyecto Piloto en tres zonas, no obstante, hasta el presente no se ha definido cuál será la tercera zona.

La coordinación interinstitucional

El marco institucional de este proyecto, la Ley 160/94, concibe la reforma Agraria como la confluencia integrada de distintas intervenciones del Estado que hagan posible no solamente la redistribución de la tierra sino también el afianzamiento de los beneficiarios como productores articulados a los mercados en condiciones favorables para el mejoramiento de su calidad de vida.

Para este efecto la Ley prevé la operación de los **subsistemas** de Reforma Agraria anteriormente mencionados y representados por adquisición de tierras, crédito, asistencia técnica, infraestructuras básicas, comercialización y organización comunitaria. Esta concepción difiere profundamente de la que guió el diseño del INCORA, principal instrumento de la Reforma Agraria en la Ley 135/61, con la cual se creó una entidad polifacética, encargada de todas estas funciones. Las nuevas políticas institucionales, orientadas a la especialización vocacional, responsabilizaron a varias entidades de estas intervenciones.

No obstante, la aplicación de la Ley tropezó con los resultados de las políticas de desmonte del estado y el práctico desmantelamiento de varias de las entidades responsables de los subsistemas, a lo cual se añadió una profunda crisis fiscal. A pesar de ello, la necesidad de atender las críticas condiciones generadas por la guerra y los desajustes sociales ha propiciado esfuerzos de las instituciones y Programas, traducidos en la operación de un Comité interinstitucional, promovido inicialmente desde el Ministerio de Agricultura, que convoca a las entidades, programas y representantes de las comunidades participantes.

Esta instancia opera de manera no institucionalizada; ha servido hasta ahora como ámbito de información, discusión y acuerdos de trabajo, incluyendo búsqueda y asignación de recursos y exploración de procedimientos de operación más eficaces. Su desempeño ha llevado a generar réplicas a nivel local para las ZRC de El Pato y Guaviare.

A pesar de estos esfuerzos, la asignación efectiva de recursos es aún muy reducida. Además de los recursos ejecutados por INCORA para la determinación de las ZRC y la titulación de algunos predios dentro de ellas, se ha contado con los recursos de la Red y el Programa PLANTE para el fondo del proyecto productivo del hato de la parcelación de Abisinia (aproximadamente 300 millones de pesos), así como apoyos específicos para la dotación de las organizaciones campesinas de las ZRC.

Las Zonas de Reserva Campesina ante los desplazamientos forzados

Los desplazamientos masivos que se han generalizado en los últimos meses plantean la necesidad de considerar diversas opciones, con distintos alcances, en algunos casos secuencialmente, en otros simultáneamente. Comenzarían con la atención básica alimentaria, de salud, albergue y psicosocial, para continuar con el

apoyo a asentamientos provisionales o a reasentamientos urbanos o rurales, apoyo a su organización y si es del caso, desarrollo de reservas campesinas como modalidad de asentamiento, preferentemente en el caso de los retornos a habitats ya conocidos.

Para las entidades estatales que han asumido la atención a la población desplazada, en particular la Red de Solidaridad Social, se plantea la pregunta: ¿cómo las Zonas de Reserva Campesina pueden ser un instrumento eficaz para la prevención del desplazamiento forzado o para el restablecimiento de la población desplazada? La respuesta no es fácil, como se verá a través del análisis de sus antecedentes, de la inserción de esta figura en la dinámica política y económica de la frontera agropecuaria del país y de la práctica de su aplicación.

En cuanto a sus antecedentes, hay que reconocer que el modelo de desarrollo adoptado en el país ha sido excesivamente costoso para las economías campesinas y que, en consecuencia, las relaciones entre el Estado, los campesinos y colonos no han sido armónicas. Hasta el presente, la sociedad colombiana ha demostrado su aceptación de la concentración de la propiedad territorial, con uno de los índices mas altos del mundo, muchas veces por medios ilícitos y violentos, con la paralización efectiva de las normas que facilitarían racionalizar su disposición y acceso. Ha optado por las colonizaciones marginales, con elevados costos sociales, políticos y ambientales como alternativa para mantener intangible el derecho a la propiedad, sin función social.

De otra parte, la apropiación de las rentas del suelo derivadas de su control monopólico, de las formas de expropiación y concentración de la propiedad de las tierras de mejor calidad, más cercanas a los centros de mercado y que disponen de inversiones públicas, induce un desplazamiento permanente de la frontera agraria y de los colonos campesinos. De esta manera, la estabilización de la frontera agraria y de las comunidades que se asientan en sus bordes puede lograrse si en el interior de esa frontera se neutralizan las tendencias que hasta ahora han generado la concentración de la propiedad y el desplazamiento de las comunidades, tareas que corresponden a una política de tierras efectiva, orientada hacia la racionalización y desconcentración de la propiedad.

Las Zonas de Reserva Campesina pueden ser un instrumento eficaz de prevención de los desplazamientos, tal como fueron concebidas en toda la extensión de sus antecedentes si el Estado garantiza los derechos de la propiedad sobre la tierra de los miembros de estas comunidades, facilita su acceso a las ofertas mas adecuadas de asistencia técnica y apoya su inserción en los mercados regionales en condiciones favorables para estas economías. Igualmente, si esta misma política de tierras facilita la estabilización económica, social y política de las poblaciones rurales en el interior de la frontera agraria.

A este respecto hay que tener en cuenta también que las normas existentes y las experiencias logradas hasta ahora en las ZRC han generado un componente estratégico como es el **reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones campesinas como gestoras de las zonas**, lo cual no solamente da coherencia a la propuesta que ellas hicieran al Estado con lo avanzado hasta ahora en su desarrollo sino que también les otorga una perspectiva válida como instrumento para estabilizar a las comunidades de colonos.

Finalmente y antes de entrar en el análisis propuesto, no puede olvidarse que las tierras en las que hoy se ubican los bordes de la frontera corresponden en su mayoría a ecosistemas frágiles, cuya "capacidad resistencial" es muy limitada ante las tecnologías disponibles.

Reflexiones a mitad de camino

En el momento en el que se escriben estas notas, surgen, al menos dos ámbitos de reflexión: uno, de carácter específico y otro más general. Con respecto al primero hay que decir que este Proyecto (como cualquiera que se desarrolle con comunidades) implica, entre muchas cosas, el choque entre maneras de analizar valores, circunstancias, objetivos, tiempos y procedimientos. En principio, los acuerdos sobre los propósitos son fáciles: todos estamos de acuerdo en lograr "el bien de las comunidades". Sin embargo, al intentar precisar en qué consiste este logro surgen dificultades.

Poco a poco, al intentar concertaciones sobre los procedimientos ocurre otro tanto, las nociones sobre las prioridades y los tiempos igualmente son temas de diferencias, a veces difíciles de zanjar. Las diferencias en los tiempos han sido incluso, resaltadas por el Banco Mundial, al insistir continuamente en el "sentido de urgencia" que se debe imprimir al Proyecto, sin asimilar aún las dificultades que son inherentes a este tipo de trabajo. Hay que señalar que, a pesar de las dificultades encontradas, las comunidades parecen ser las más inclinadas a poner en práctica los propósitos de "Aprendizaje e innovación" en los cuales se inscribe esta línea de financiación.

En el plano más general y teniendo en consideración la dinámica de las estructuras agrarias regionales examinada, las ZRC habrían de operar como parte de una acción de reforma agraria que actúe en el interior y en los bordes de la frontera. Mas específicamente: en el interior, en el punto de partida de los "circuitos migratorios".

Se trataría, entonces, de una estrategia de desarrollo regional, rural y agrario, en las zonas de expulsión, a través de instrumentos que garanticen el acceso a la tierra y demás recursos de la producción y la comercialización, para garantizarla a quienes requiriendo estos medios, no cuentan con ellos o, en el caso de la tierra,

disponen de extensiones insuficientes. A su vez, las ZRC actuarían en los puntos de llegada de los circuitos migratorios, para crear condiciones de estabilización de la población migrante, aminorando nuevos desplazamientos, ya de regreso al interior de la frontera, ya hacia nuevos frentes de colonización.

Al analizar las experiencias logradas, en particular bajo la mira de la utilidad que puedan ofrecer las ZRC como instrumento de prevención de los desplazamientos forzados, es necesario reiterar que las comunidades con las cuales se adelanta y prevé adelantar la organización de reservas campesinas cuentan con niveles de organización que pueden ser fortalecidos para mejorar su capacidad autogestionaria, pero ello no impide las agresiones dirigidas contra ellas y encaminadas a su desplazamiento. SOLAMENTE UNA ACCIÓN DECIDIDA DEL ESTADO, ENCAMINADA A EVITAR Y PREVENIR LA CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y DEMÁS RECURSOS PUEDE IMPEDIR ESTAS AGRESIONES. Solamente esta voluntad política proporcionaría a las ZRC capacidad como instrumento para prevenir los desplazamientos forzados, al lado de la existencia de una política efectiva de tierras que afiance a eventuales colonos en sus áreas de origen.

De otro lado, la perspectiva del reasentamiento de comunidades desplazadas, en áreas rurales y dentro de la figura de reservas campesinas es totalmente viable si el estado garantiza el respeto a sus organizaciones y las reconoce como interlocutores en la gestión del desarrollo social, económico, político y territorial y facilita su acceso a las ofertas de recursos y servicios requeridas por ellas.

Hasta el presente, la protección a la población contra las presiones que generan desplazamientos ha sido de carácter remedial, en el mejor de los casos: algunas asignaciones de tierras, suministro de víveres, medicinas, alojamientos precarios. Sin embargo, los desplazados aumentan día tras día y estas acciones por parte del Estado a la postre no hacen cosa distinta que reconocer, al menos, su impotencia frente al terror.

Por el contrario, se trata es de fortalecer a las comunidades con la aplicación de sus derechos a la tierra y a sus recursos, con el apoyo del Estado para incorporar formas adecuadas ("sostenibles") de aprovechamiento del territorio y de los recursos y para fortalecer sus organizaciones y su desarrollo económico, político y cultural. Se trata, en últimas, de hacer un nuevo ordenamiento territorial que compatibilice las necesidades de las comunidades y las posibilidades de su medio ambiente, como base real para construir la viabilidad del país.

Referencias

1. **Jacques Chonchol** (citado por Antonio García, Sociología de la Reforma Agraria en América Latina, Bogotá, 1973)

2. **Martínez, Gabriel**, "Las Zonas de Reserva Campesina: alcances y perspectivas en el marco de la política de desarrollo agropecuario y rural", A. Machado, R. Suárez, El mercado de tierras en Colombia: una alternativa viable ?, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999
3. **Fajardo, D., Mondragón H., Arcila, O.** Colonización y estrategias de desarrollo, IICA, Bogotá, 1998
4. **INCORA**, La colonización en Colombia, (mimeo.), Bogotá, 1974
5. **Molano, Alfredo**, Selva adentro, El Ancora, Bogotá, 1984
6. **Binswanger, H.** et al. "Relaciones de producción agrícola, poder, distorsiones, insurrecciones y reforma agraria", Banco Mundial, Washington, 1993
7. **Fajardo M., Darío**, Espacio y Sociedad. La formación de regiones agrarias en Colombia, Corporación Araracuara, Bogotá, 1991
8. **González, J.J.** "La colonización fluvial", Colombia Amazónica, Corporación Araracuara, Bogotá 1987 (?)