

La disputa sobre la tierra entre campesinos y empresarios ha sido una constante en la historia de la agricultura colombiana, con gran influencia en el desarrollo de la violencia en el sector rural del país.

Esta confrontación se intentó aliviar a través de la Ley 160 de 1994, que introdujo dos figuras jurídicas particulares: las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE). Con estas se buscó delimitar áreas donde, respectivamente, campesinos pudieran llevar su vida característica y su modo de producción tradicional, y los empresarios su forma de producción comercial.

Aunque estas dos figuras cayeron en el olvido por un largo tiempo, recientemente han sido reconsideradas como estrategias que podrían brindar una solución al conflicto armado desde la organización territorial: las ZRC, como mecanismo encaminado a eliminar la concentración inequitativa de la propiedad y a regular la ocupación de baldíos, con preferencia a campesinos pobres; y las ZDE, bajo su replanteamiento como Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidres).

Las Zidres, aprobadas como ley este año, plantean áreas ubicadas en regiones del país aisladas de centros urbanos, que carezcan de infraestructura y requieran de grandes inversiones para su desarrollo. Estas están repartidas en la Altillanura, el sur de La Guajira, el Urabá chocoano y la Mojana sucreña.

A diferencia de las ZDE, que nunca fueron reglamentadas, pero estaban pensadas para constituirse por tierras baldías, las Zidres pueden estar en baldíos y terrenos de propiedad privada, previo estudio. Además, quien ejecute un proyecto Zidre podrá comprar, arrendar y asociarse hasta completar el área que requiera.

Esto es diametralmente opuesto a lo planteado por las ZRC, como lo explica Sergio Latorre, profesor del departamento de Derecho de la Universidad del Norte. “Las ZRC consisten en una forma de organización territorial que permite la organización de tierras de los campesinos o bien tierras que han sido ya parceladas y en las que a cada familia se le entregó o adjudicó una Unidad Agrícola Familiar (UAF); o bien tierras baldías que pueden adjudicarse a pequeños campesinos para que se organicen y desarrolleen planes de desarrollo sostenible para ellos. En este caso el tamaño no es lo importante: puede ser una región amplia o una pequeña. Lo que importa es que tengan similares características agroecológicas y socioeconómicas. Las ZRC no tendrán un tratamiento de propiedad colectiva, como sí lo tienen las tierras con títulos colectivos que son reconocidos a las comunidades afrodescendientes. En este caso, a las ZRC no se les reconoce ninguna autonomía

territorial, aunque sí requieren de una organización comunitaria que asuma su representación. Tampoco tienen un carácter de territorios imprescriptibles, inembargables o inalienables, como sí se reconoce de manera general a las tierras colectivas. Se aplican, eso sí, las limitaciones que se establecen para las UAF”.

### **¿Qué pasa con las Zidres?**

“En principio –explica Latorre– la asignación y determinación de ZRC en UAF tenía como intención contribuir en algo a la organización y fomento de la pequeña propiedad campesina, evitar la concentración de la tierra y controlar la expansión de la frontera de colonización. Sin embargo, pensamos que este objetivo va a ser difícil de lograr porque en las Zidres no existe claridad sobre sus límites de extensión o el tiempo en que se podrán desarrollar, además de que se pueden establecer sobre baldíos o sobre predios privados, previo estudio de las condiciones de los territorios (territorios aislados, elevados costos de adaptación productiva, baja densidad poblacional, etc.). Frente a este escenario, el problema que puede identificarse es que, teniendo en cuenta que se presume que en el país no quedan muchos territorios baldíos, es decir, tierras que no sean de propiedad privada, no habrá muchos terrenos disponibles para llevar a cabo estos dos tipos de desarrollo del campo tan diferentes y que a partir de la normativa están llamados a coexistir en estas zonas”. Esto resultará especialmente problemático para lograr el propósito de dotar de tierra al campesino que generalmente no cuenta con la capacidad financiera para acceder a ella en el mercado de tierras, pues el modelo previsto, tal y como está expuesto, permite la incursión de las empresas privadas hacia los baldíos de la Nación, reduciendo las posibilidades de usar estas tierras para ubicar en ellas a los campesinos.

El Ministerio de Agricultura ve en las Zidres una herramienta para promover la inclusión social del trabajador agrario como agente social productivo, aduciendo que la actividad agrícola para pequeños campesinos no tiene siempre la posibilidad de permitir, con la sola propiedad de la tierra, desarrollar proyectos productivos que contribuyan al progreso económico de su familia. Al respecto, Latorre sostiene que este tipo de alianzas de campesinos con proyectos Zidres no generan autonomías o desarrollos que permitan a los campesinos reivindicar su forma de vida en el campo, y que en muchas ocasiones con estas alianzas, los campesinos corren el riesgo de terminar siendo mano de obra barata para la agroindustria.

### **¿Y las ZRC?**

Esta figura no ha estado exenta de la crítica. Un amplio sector de sociedad colombiana teme que las ZRC se conviertan en una serie de enclaves guerrilleros, en donde el Estado no pueda ejercer soberanía.

Paola García Reyes, profesora del departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de Uninorte, comenta al respecto que estas zonas no tienen origen ni espíritu subversivo y que su objetivo es frenar la acumulación de tierras: detener el crecimiento de latifundios. “No tienen autonomía, ni gobierno propio como lo tienen los resguardos indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras, que no obstante tal autonomía no se han vuelto repúblicas independientes”.

Actualmente, existen seis ZRC en todo el país, creadas entre 1997 y 2002 que suman un total de 831.000 hectáreas. Desde la administración de Juan Manuel Santos, se han iniciado procesos para siete nuevas: dos en Montes de María con 458.000 hectáreas, una en Catatumbo con 350.000 hectáreas, dos en el Meta con 250.000, y las otras en Cesar (150.000) y Sumapaz (40.000). Otras diez zonas se encuentran actualmente en estudio de viabilidad. En total, sumarían 2'551.059 hectáreas.

Por su parte, Sergio Latorre es crítico de las limitaciones de la Ley 160 de 1994, por considerarla enmarcada dentro de una política que era más propia de los años 90. Explica el investigador que hoy los campesinos tienen otras demandas: tienen especial interés en promover formas de protección colectiva de la tierra que a la vez cuenten con su reconocimiento constitucional como “campesinos” y no como “trabajadores agrarios”, tratamiento que les da la carta hoy. Consideran insuficiente el esquema de las UAF, un esquema de propiedad individual que no les permite un estatus político ni el desarrollo de una agenda de desarrollo cultural, por lo que vienen trabajando a través de diversas organizaciones sociales en vías alternativas para alcanzar estos reconocimientos”.

### **Alternativa a la ZRC**

Los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCA) han sido propuestos por el Coordinador Nacional Agrario (CNA) como un mecanismo de ordenamiento y protección de tierras que les permitirá a los campesinos generar alternativas sostenibles de economía campesina, a través de la preservación ambiental y la recuperación de la agricultura ecológica.

El senador Alberto Castilla, impulsor de esta iniciativa, ha afirmado que se trata de

una figura complementaria a las Zonas de Reserva Campesina. La principal diferencia de estos territorios es que no está delimitada la tenencia de la tierra.

Con los TCA se busca que las tierras campesinas se autogobiernen y tengan la soberanía para la toma de decisiones relacionadas con vivienda rural, educación y alimentos.

Esta iniciativa hace parte de un proyecto de reforma constitucional que busca cambiar el artículo 6, el cual reconoce el acceso a la tierra para los “trabajadores agrarios”, de tal forma que reconozca los derechos preferenciales de los campesinos por ser un grupo social de especial protección.

Una prueba piloto de TCA se está realizando en el norte de Nariño y el sur de Cauca. El CNA tiene además la intención de constituir TCA en Atlántico, Bolívar, Cesar, Magdalena y otros 12 departamentos.

<http://www.elheraldo.co/politica/dos-modelos-de-desarrollo-rural-en-tension-281645>