

Bogotá D.C., 22 de febrero 2021

Señor Juan Carlos Garrido Barrientos.
Honorable Magistrado Sala penal del Tribunal Superior de Bogotá

Referencia: Amicus curiae proceso de tutela con número de Radicado No.
11001318700820200007701.

Asunto jurídico en discusión: Constitución de las ZRC de Guejar-Cafre, Losada-Guayabero y Sumapaz

El presente *Amicus Curiae* es presentado por Manuel Enrique Pérez Martínez en mi condición de profesor del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana y como co-autor del libro (2004) *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e Innovación para el Desarrollo Rural*. Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Pontificia Universidad Javeriana. Trabajo que recoge la primera evaluación de la figura de ZRC en el corregimiento de El Pato-Balsillas al noroccidente del municipio de San Vicente del Caguán en el departamento de Caquetá, sobre una extensión de 88.000 has; en el Guaviare, sobre 469.000 has del área sustraída a la reserva forestal (Ley 2 de 1959) del mismo departamento y constituida por los municipios de San José, Retorno y Calamar; en el municipio de Cabrera en Cundinamarca, sobre un área de 44.000 has.

Hoy, 18 años después de haberse realizado dicha evolución y co propósito de argumentar el estado de cosas relacionadas a este *Amicus Curiae*, el presente manuscrito argumenta cómo la figura de ZRC desde sus orígenes es un claro instrumento de ordenamiento territorial campesino en el que se concretan acciones de desarrollo rural, principios de diferenciación social, participación ciudadana, descentralización y control público de las inversiones del Estado.

En ese sentido el objetivo de este escrito pretende demostrar que la experiencia de las ZRC no sólo es viable en los aspectos de administración y planificación de su desarrollo, sino que de igual manera es pertinente para posibilitar que el conjunto social representado bajo el concepto de economía campesina, hace evidente una forma de gestión interinstitucional, capas de consolidar la sostenibilidad de la pequeña propiedad rural, la democratización del acceso a la tierra, los procesos de productividad, rentabilidad y competitividad en zonas rurales dispersas en el país.

Introducción

Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) fueron creadas mediante la Ley 160 de 1994, con el propósito de regular y ordenar la ocupación de los baldíos y consolidar las economías campesinas en el país. El planteamiento de las ZRC fue una respuesta de las organizaciones campesinas a la problemática socioeconómica y ambiental derivada de la trayectoria histórica de los conflictos de violencia y colonización. Su origen se asocia con la idea de estabilizar las economías de los campesinos desplazados y evitar la concentración de tierras que ha provocado el poblamiento sobre áreas frágiles y de frontera agrícola en el territorial nacional.

Luego de diversos acontecimientos políticos y movilizaciones campesinas acontecidos entre 1985 y 1995, la aplicación de los términos de la ley respecto a las ZRC, tuvieron aplicaciones en 1996, periodo en el cual el gobierno colombiano mediante la consecución de un préstamo realizado por el Banco Mundial toma la decisión de constituir tres experiencias piloto para que de manera participativa y bajo una metodología específica, se hiciera operativo el concepto. Fue así como, para el mismo año,

La ejecución del proyecto se llevó a cabo en el periodo 1996 - 2004. Durante el año 2003 el Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, llevó a cabo la evaluación de dicho proceso. De ello se obtuvo notorios aprendizajes y el reconocimiento de estrategias de innovación interinstitucional que fueron producto de las decisiones que sobre su desarrollo rural, ejecutaron las mismas organizaciones campesinas.

1. Origen de la Figura de ZRC

El interés de la política que definió la figura de ZRC, radica en la consolidación y estabilización de las comunidades rurales, con base en la definición de *los derechos de propiedad sobre los territorios, el desarrollo de actividades productivas sostenibles y el apoyo a procesos de autogestión comunitaria*. La reglamentación de la Ley 160/1994, realizada a través del decreto 1.777 de 1996 y el acuerdo del 24 de noviembre de 1996 de la Junta Directiva del antiguo INCORA, hoy INCODER, es la carta de navegación de la aplicación de esta figura¹.

¹ De manera específica, vale la pena resaltar las actividades más importantes, definidas en estos documentos, y orientadas a crear y consolidar la figura. El capítulo XIII de la Ley 160 establece: . La estabilización y el desarrollo empresarial de las economías campesinas en áreas de colonización. Democratización del acceso a la tierra y el ordenamiento de la propiedad. A su vez, en el artículo 2 del decreto 1.777 se establece: Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país. Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación de la propiedad rural. . Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos. Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.

Para el año de 1996 la Ministra de Agricultura, Cecilia López Montaño, autorizó un acuerdo para el inicio de la constitución de las ZRC. Para diciembre del mismo año, se constituyeron dos ZRC: El Pato-Balsillas en la parte noroccidental del municipio de San Vicente del Caguán, departamento de Caquetá, y otra el departamento del Guaviare, constituida por los municipios de San José, Retorno y Calamar. Para 1999 y después de un proceso de concertación con las comunidades, se eligió el municipio de Cabrera en Cundinamarca como la tercera zona. Para esa época los gremios, FEDEGAN, la SAC y los agroindustriales de la Palma especialmente, veían en la figura de ZRC una amenaza contra la propiedad del latifundio, ya que titular tierra a las comunidades campesinas les generaría instabilidad para conservar su poder sobre la explotación y uso suelo.

No obstante y dada la falta de experiencia del gobierno colombiano en la implementación de este tipo de figura, se inició la gestión para obtener un préstamo del Banco Mundial con el fin de construir de manera participativa una metodología que hiciera operativo el concepto de las ZRC en las zonas establecidas. Fue así como El Banco Mundial, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, decidieron formular una propuesta piloto para desarrollar un esquema de ejecución del instrumento, con miras a obtener una retroalimentación del proceso, que permitiera su posterior aplicación en otras regiones del territorio colombiano.

El préstamo finalmente se aprobó en junio de 1998, bajo la modalidad de aprendizaje e innovación del Banco Mundial por valor de US\$ 5 millones de dólares. Este préstamo respaldó la realización de pequeñas inversiones experimentales y proyectos de fortalecimiento institucional en las tres zonas seleccionadas, que de ser fructíferos, podrían dar lugar a proyectos de mayor envergadura en los que se incorporen las enseñanzas y los resultados obtenidos. El costo total del proyecto piloto fue de US\$6,6 millones, incluyendo la contrapartida nacional. El costo del componente administrativo fue estimado inicialmente en US\$650 mil, equivalentes al 10% del total. Las inversiones se ejecutaron mediante un reconocimiento autónomo de la gestión de las organizaciones comunitarias quienes directamente ejecutaron los proyectos entre los años de 1998 y 2004.

2. La Administración Presupuestal y Financiera

La administración de los recursos financieros le fue confiada al Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA). Para su elección se tuvo en cuenta su reconocida experiencia internacional en el manejo de este tipo de operaciones y su trayectoria y especialización en el sector agropecuario y rural. El manejo presupuestal y financiero se ciñó a las disposiciones establecidas en el Convenio de Cooperación Técnica y a los requerimientos técnicos y financieros establecidos por el Banco Mundial.

Para la ejecución financiera, se elaboraron Presupuestos Operativos Anuales (POA) que tuvieron en cuenta las propuestas de inversión de las comunidades, los estimativos de gastos de administración y asistencia técnica, las capacitaciones y provisiones para el funcionamiento del Grupo de Manejo del Proyecto (GMP) y los Grupos Técnico Locales (GTL), y la programación de las actividades. En la práctica, la elaboración de cada POA tuvo como techo los recursos asignados por el Gobierno Nacional en el Presupuesto General de la Nación. El criterio para la distribución de estos dineros fue la capacidad histórica (anual) de ejecución. Este techo presupuestal sirvió de base para realizar ejercicios de programación de inversiones a nivel central, que contaron con la participación de los representantes de las comunidades y que, posteriormente, fueron validados en reuniones con los beneficiarios de las zonas. Los recursos asignados al desarrollo de las zonas se ejecutaron mediante convenios de carácter contractual celebrados entre el IICA y las Organizaciones Comunitarias Ejecutoras (OCE). Estos ejercicios destinados a preparar las POA no estuvieron exentos de dificultades. Sin embargo, significaron un interesante aprendizaje tanto para las comunidades como para los organismos técnicos y operativos. Por ejemplo, en la primera etapa las complejidades técnicas del ejercicio fueron asimiladas con lentitud por las organizaciones comunitarias. Las calificaron inicialmente de tramitologías innecesarias, y sólo cambiaron de opinión cuando entendieron y aceptaron la importancia del ejercicio operativo.

En general la ejecución del Proyecto de las ZRC fue satisfactoria. Alcanzó el 85% del total de los recursos asignados y el 83% de los recursos del empréstito. Sin embargo, hubo modificaciones significativas tanto en la composición como en la categoría de los gastos del proyecto. En la **administración**, que representaba el 15% del total de los recursos del proyecto y el 10% del empréstito, se presentó un incremento importante (133%) de los gastos debido a los traslados de recursos autorizados por el Comité Directivo y avalados por el Banco Mundial ². En el **desarrollo de las zonas**, que representaba el 55% del total de los recursos y el 74% del empréstito, se ejecutaron el 80% de los recursos, lo que representó el 48,6% del total de recursos del proyecto y el 60% del empréstito. En la **evaluación**, que equivalía al 10% del total de recursos del proyecto y el 13% del empréstito, se alcanzó el 52% de los recursos. En los recursos de contrapartida nacional, que representaban el 25% del total, se ejecutaron el 89% de los recursos inicialmente programados. Aquí cabe destacar el esfuerzo cofinanciador de las comunidades campesinas de las ZRC, que alcanzó la cifra de USD\$490 mil, lo cual representa el 8% del monto total de recursos invertidos por el proyecto y el 10% del costo del empréstito. La participación de las comunidades se constituyó en un factor multiplicador y potenciador de las inversiones, y permitió alcanzar con éxito las metas financieras.

² La administración incluía los siguientes aspectos: i) administración de los servicios financieros y administrativos, ii) asistencia técnica y operativa, y iii) supervisión y control general de la marcha del proyecto. Para la ejecución y el manejo operativo se adoptó un esquema de gestión autónoma, flexible y descentralizada, bajo la modalidad de Unidad de Gestión. Este esquema de unidades de gestión independientes ha sido privilegiado en las operaciones el Banco Mundial, como un mecanismo para garantizar una gestión eficiente y ágil de los proyectos. (N del A)

La evaluación del componente de desarrollo de zonas recoge los aspectos nodales del desarrollo de la operación, que tenía como propósito central el establecimiento de un modelo de gestión replicable en las ZRC. Para ello, la evaluación incorporó las áreas de planeación; los componentes productivo, ambiental, de fortalecimiento institucional y de infraestructura; y los efectos de las inversiones en el bienestar de las comunidades campesinas y la valoración que cada uno de los actores involucrados hizo sobre los alcances del PPZRC. En cada uno de ellos se exploraron los resultados, aprendizajes e innovaciones, y los impactos alcanzados en cada zona, sobre los marcadores previamente establecidos en las metas del proyecto.

Uno de los propósitos centrales de las zonas fue estabilizar las economías campesinas en las áreas de colonización y de frontera agrícola. Sin embargo, el objetivo estratégico del proyecto piloto fue: Producir un modelo de gestión replicable en otras zonas de reserva campesina, a fin de intervenir en las áreas de colonización y adelantar acciones prototípico para proteger las reservas de selvas tropicales y los territorios indígenas aledaños.

El primer propósito generó confusión y muchas expectativas sobre la naturaleza y los alcances del componente desarrollo de las zonas. Las comunidades rurales vieron en el proyecto una oportunidad para superar sus tradicionales limitaciones económicas, sociales e institucionales mediante un incremento de las inversiones, por lo que ejercieron una presión muy fuerte para que se llevaran a cabo. Las inversiones que pedían, sin embargo, no contemplaban los necesarios procesos de aprendizaje e innovación exigidos por el prototípico. La presión se superó cuando, luego de un largo proceso de concertación, se decidió apostarle precisamente al propósito central de aprendizaje e innovación.

Este objetivo se complementó dándole relevancia a metodologías y procedimientos para las inversiones en aspectos específicos. Los beneficiarios comprendieron así que el proyecto se orientaría a La evaluación del componente de desarrollo de las zonas, optando por aplicarle un enfoque centrado en resultados que se miden tanto en lo aprendido como en lo hecho.

3. Planeación y desarrollo del territorio rural

A pesar de que en su diseño original, el PPZRC tenía previsto operar bajo el esquema de la planificación estratégica y de los condicionamientos del marco lógico, la realidad desbordó estos esquemas y obligó al proyecto a desarrollarse mediante formas más flexibles e innovadoras. Las particulares condiciones de estas zonas y la presencia de varios marcos institucionales condujeron al proyecto a transitar por una vía poco ortodoxa, que algunas entidades veían con desconfianza y la calificaban como incierta y espontánea. Este marco institucional impidió contar con un sistema de planificación y gestión integral del proyecto; de tal manera, que se limitó la posibilidad de preparar, recoger y documentar

sistemáticamente las experiencias, los aprendizajes e innovaciones que luego permitirían retroalimentar, replicar y fortalecer las ZRC en el país.

La aplicación del proyecto de inversión en las zonas contó con un conjunto de instrumentos de planificación y gestión del proyecto. Un grupo de estos instrumentos fue la Evaluación Social Ambiental Participativa (ESAP), los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) y el Sistema de Seguimiento y Evaluación (S&E). El otro grupo lo constituyeron los instrumentos de política pública, que se fueron incorporando a las zonas, como los Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial (POAT), los Planes de Manejo Ambiental Productivo (PMAP), los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y las veedurías ciudadanas.

Estos dos grupos de instrumentos no interactuaron suficientemente entre sí, y tuvieron énfasis diferenciados en las zonas. Muchos de ellos se obtuvieron de manera extemporánea perdiéndose de esta manera el principio de oportunidad, por lo cual su sola existencia no posibilitó su articulación, fundamentalmente como resultado de la ausencia del sistema de planificación del proyecto que le diera coherencia y oportunidad a su uso.

La planeación y programación de la estrategia ambiental se llevó a cabo a partir de la Evaluación Social y Ambiental Participativa (ESAP), los Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio (POAT) y las estrategias ambientales enmarcadas en el concepto de estrategias de Manejo Ambiental Productivo del Territorio (PMAP).

Estas estrategias se ajustaron al Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio (EOT) por medio de un consenso interinstitucional. Los subproyectos se formularon como acciones específicas y prototípicas dentro de este esquema, y pasaron a conformar los PMAP. Este proceso de planificación ambiental llevó a cabo actividades participativas de gran valor, que involucraron instituciones ambientales regionales, instituciones locales y a las comunidades de las zonas³.

La orientación de las inversiones para el desarrollo de las zonas específicamente se destinaron a solucionar las necesidades de las comunidades. Los recursos asignados inicialmente fueron de USD\$3,1 millones, un 55% del total de los recursos económicos del proyecto. Con este dinero se financiaron cuatro tipos de proyectos: Infraestructura, Productivos, Ambientales y de Fortalecimiento institucional.

³ La discusión y construcción de los POT es, sin embargo, la base para tratar la dimensión territorial ya que aquí se encuentra la clave para un efectivo desarrollo rural territorial. Los POT deben apoyarse en una reorganización territorial de fondo, que garantice la continuidad de los objetivos realizados por las ZRC. Por ejemplo, la zona de El Pato-Balsillas está articulada administrativamente con la ciudad de Neiva por lo que cualquier estrategia de comercialización y alianza institucional para fortalecer el desarrollo local se vería beneficiada si, políticamente, la ZRC hiciera parte del departamento del Huila. La idea central de este planteamiento es que los procesos del POT deben ir mucho más allá de diagnosticar y formular unas políticas de uso y desarrollo territorial dentro de los límites establecidos. Deben, además, analizar participativamente las disfuncionalidades territoriales y proponer cambios estructurales en la organización política de las ZRC, cuando sean pertinentes.

En el transcurso del proyecto, los problemas de orden público interfirieron esta interacción. Sin embargo, los lazos con la institucionalidad local se mantuvieron gracias a la capacidad organizativa y de gestión de la comunidad de Calamar especialmente. En general, el conflicto armado suprimió la estructura institucional gubernamental en los municipios de las tres zonas, por lo que el proyecto de las ZRC debió asumirse en buena parte por las funciones gubernamentales.

4. Los arreglos interinstitucionales

La evolución del proyecto de ZRC, no dependió exclusivamente de cada organización; también estuvo determinado por el contexto público y privado. Por tanto, estos esfuerzos comunitarios pudieron ser desempeñados satisfactoriamente en sus tareas, sólo bajo los lazos de apalancamiento horizontal y vertical que se definieron entre las organizaciones públicas, privadas, ONG y otras formas asociativas. Las instituciones de las ZRC se pueden definir entonces como un conjunto de normas, valores y mecanismos que orientaron el comportamiento y regularon las interacciones entre los campesinos durante el proceso histórico de apropiación y transformación del territorio, a partir de lo cuales lograron cumplir los objetivos sociales, económicos y ambientales definidos por los mismos campesinos.

De acuerdo con esta perspectiva, los arreglos interinstitucionales son reglas de juego que crean marcos de coordinación e intercambio entre los actores sociales, que invitan a las organizaciones comunitarias a participar en la toma de decisiones y que las motivan para utilizar los mecanismos establecidos por las instituciones financiadoras del proyecto. Los programas gubernamentales fueron, en consecuencia, un estímulo para que las ZRC dinamizaran y perfeccionaran sus formas organizativas. Concretamente estos arreglos dieron lugar a nuevas asociaciones, roles y ámbitos de intervención comunitaria en el campo ambiental y de la conservación, generaron empresas asociativas y de producción.

En resumen, las reglas internas de las organizaciones locales definieron las formas e intensidades de su participación; mientras que las reglas de juego de las instituciones definieron los vínculos y dinámicas de la organización rural con organizaciones gubernamentales, empresas privadas y ONG.

Las dinámicas y relaciones surgidas de estos arreglos promovieron diversos tipos de interacción entre los sectores locales, municipales y subnacionales a través de vías como:

- Las contrataciones directas con entidades del orden departamental.
- La responsabilidad de administrar recursos financieros.
- Convenios con las alcaldías municipales para el acceso a servicios sociales (saneamiento básico y educación, especialmente).
- La gestión con centros de transferencia de tecnología.
- Acuerdos de cumplimiento y cofinanciación de proyectos.

- La gestión de estudios para la delimitación y sustracción de áreas de las zonas de reserva forestal.

Estas dinámicas interinstitucionales, identificadas por las comunidades, muestran el contraste entre la ZRC de Calamar y las otras dos zonas, ya que estas dos últimas presentan un notorio vacío del apoyo de entidades al proyecto de las SRC en el nivel departamental nacional. Dicho vacío confirma las condiciones de marginalidad y aislamiento de estas regiones a raíz de sus condiciones de pobreza y conflicto armado.

Asimismo, el consenso e interlocución permanentes de las comunidades con las instancias del Grupo de Manejo del Proyecto confirmó que el proyecto de las ZR cumplió la doble función de fortalecer las instituciones históricas existentes y crear nuevas asociaciones para el desarrollo de las zonas. Ilustramos en seguida este proceso:

ZRC	Instituciones Historias	Instituciones creadas por efecto del Proyecto de ZRC
Pato Balsilla	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sindicato Agrario. (1963) ▪ Junta de Acción Comunal de Balsillas. ▪ Asociación Ambiental del Bajo Pato . ▪ Asociación de Parceleros del Playon. ▪ COOPABI ▪ Asociación de Mujeres de Balsillas. ▪ COMULTIPATO ▪ Cooperativa de Productores Lácteos. (1975) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité empresarial del agua y planta de reciclaje. ▪ Comité de Lácteos. ▪ Comité de Salud. ▪ Comité de Deportes. ▪ Comité de Cultura. ▪ Comité Picacho ▪ Asociación de Cafeteros El Progreso. ▪ Microempresa El Retorno. ▪ AMCOP ▪ COPROP ▪ Comité PRO-CARRETERA El Oso. ▪ AGROPAB – GUYABAL.
Calamar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Junta de Acción Comunal. (1980) ▪ Consejo Municipal Desarrollo Rural ▪ Cooperativa Multiactiva COAGROGUAVIARE. (1985) ▪ Asoprocaucho 1990. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité Interverdal ZRC (199) ▪ Jóvenes Ambientalistas ASOJAC (1999) ▪ ASOARCAGUA (2000)
Cabrera	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sindicato Agrario 1935 ▪ Juntas de Acción Comunal ▪ COOALTAMIRA ▪ Asociación de Padres de Familia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asociación de Productores Campesinos y Jóvenes de Cabrera (APROCJUC) ▪ Asociación de Mujeres de Cabrera (ASODEMUC) ▪ Comité de Comercialización ▪ Comité de Solidaridad y Derechos Humanos. ▪ Comité de Salud ▪ MERCABRERA.

Fuente: Elaboración propia. Tomado de Ortiz Guerrero Cesar Enrique, Pérez Martínez Manuel Enrique, Castillo Brieva Daniel y Muñoz Wilches Luis Alfredo (2004) Idem Pagina: 97 – 101

Cabe anotar que las instituciones fortalecidas por las ZRC favorecieron las actividades económicas al disminuir los costos de producción. Igualmente, redujeron los costos de transacción con lo cual agilizaron la gestión de recursos, la implementación de subproyectos, el acceso a servicios sociales y el apoyo a la producción agrícola.

Como conclusión general, se puede afirmar que los arreglos interinstitucionales posibilitados por este experimento de desarrollo territorial rural en medio del conflicto, produjeron capacidades técnicas y administrativas de enorme utilidad para trabajar en el posconflicto.

El proceso de fortalecimiento local puede resumirse en los siguientes aprendizajes:

- La toma de decisiones a nivel local y la amplia participación en éstas de la sociedad rural.
- La implementación de comités de beneficiarios, los cuales posibilitaron ejercer un control estricto sobre las inversiones.
- La eliminación de la corrupción en el proceso administrativo de recursos.
- La interacción horizontal entre los diferentes niveles y sectores del gobierno y la comunidad.

5. CONDICIONES DE ÉXITO ALCANZADAS

Los procesos de diseño, ejecución y evaluación externa del proyecto en las ZRC generó un conjunto de lecciones para la implementación de futuras experiencias en nuevas ZRC. Inicialmente debe resaltarse que el proyecto piloto desarrollo un modelo viable para el establecimiento y operación de la figura de las ZRC y comprobó las capacidades locales para el adelanto autónomo y descentralizado de procesos de desarrollo rural territorial, especialmente en áreas afectadas por la marginalidad, el conflicto, la pobreza, débil presencia del estado y entornos biofísicos frágiles.

A continuación se citan las principales lecciones del proceso

- El desarrollo de las ZRC la creación participativa de las diferentes herramientas y metodologías aplicadas, propiciaron el mejoramiento de los niveles de confianza al interior de las comunidades y entre las comunidades y la estructura institucional gubernamental.
- Los niveles de descentralización del proceso de toma de decisiones y de la transferencia de la responsabilidad a las comunidades organizadas para la priorización, diseño y ejecución de sus proyectos de desarrollo, alcanzados, prueban no solamente ser, una aproximación exitosa para el adelanto de procesos de desarrollo rural, sino de igual manera probaron las capacidades locales para adelantar procesos de autogestión y desarrollo endógeno.

- Limitada presencia gubernamental hizo que el proyecto de las ZRC se dirigiese en buena parte por el esfuerzo a consolidar el acceso a los recursos y servicios ofrecidos por los gobiernos subnacionales y por programas gubernamentales del nivel central, al igual que por ONGs y en algunos casos por el sector privado. Sin embargo, la intensificación del conflicto durante la marcha del proyecto limitó el acceso a estos recursos y afectó la confianza de los campesinos en el trabajo con estas agencias públicas y privadas. De igual manera, la descoordinación entre los institutos descentralizados dificultó un mejor direccionamiento de recursos complementarios y de apoyo a esta experiencia.
- a. El estado del orden público y las condiciones de seguridad variaron considerablemente durante la historia del proyecto, generando un importante nivel de incertidumbre y mostrando la importancia de considerar en los procesos de diseño e implementación de este tipo de proyectos, un alto nivel de probabilidad de interrupciones y obstáculos para el normal desarrollo de los subproyectos. La flexibilidad y la adopción de medidas alternas son nuevamente principios que deben considerarse para afrontar estos contextos inestables. Es importante tener en cuenta que en una situación como la de las ZRC en la cual las comunidades rurales desarrollan sus actividades en medio del conflicto armado, el aseguramiento sobre los derechos de propiedad sobre la tierra y el adelanto de proyectos de desarrollo rural descentralizados y con altos niveles de participación ciudadana pueden contribuir a minimizar algunos de los factores del conflicto, pero no pueden por si mismos resolver el conflicto armado.
- La coordinación intersectorial es un aspecto que a pesar de ser considerado en el diseño de proyectos de esta naturaleza, no puede darse por garantizado. Garantizar la intervención intersectorial de manera coordinada requiere de recursos, tiempo, estrategias claras y apoyo técnico. Las ZRC contaron con varios comités de carácter interinstitucional, pero no dispuso de recursos, mecanismos y disposiciones administrativas claras dirigidas a superar los obstáculos que se enfrentaron.
- Por otra parte, es de mucha importancia reconocer el variado conjunto de acciones agropecuarias y no agropecuarias que fueron abordadas por los habitantes rurales en las ZRC, lo cual conduce a una necesaria revisión no solamente de los contenidos de las políticas de desarrollo rural, sino de igual manera de los diseños de proyectos y orientación de los recursos que se desarrollen en futuros proyectos de ZRC.

Implicaciones políticas de los aprendizajes en torno a las ZRC

- Las ZRC no se limitaron al tema de la tierra; por el contrario, emprendieron un proceso de diseño de instrumentos y actividades que les permitieran explotar productivamente la tierra que tenían los campesinos y la que estos recibieron del Estado. Entre ellos se destacan: el uso de los conocimientos locales, los sistemas organizativos locales y el reconocimiento y articulación de la institucionalidad local. Aspectos tales que permitieron a los campesinos crear

un programa muy cercano a las necesidades y demandas de su región, con un elevado nivel de participación ciudadana en la toma de decisiones.

- El acceso a la tierra es una de las condiciones indispensables del desarrollo territorial rural, pero no puede limitarse exclusivamente a la tenencia, puesto que sin la disposición de los demás factores de producción necesarios para desencadenar el incremento de la productividad, las familias rurales no podrán iniciar un proceso de desarrollo sostenible. Esto requiere de acciones complementarias de crédito e inversiones, como transferencia de tecnología, comercialización, capacitación y delimitación de nuevos emprendimientos productivos de carácter no agropecuario. Estas acciones fueron desarrolladas en las tres ZRC, generando importantes incrementos en la productividad, la diversificación y la identificación de actividades alternativas sostenibles.
- La intervención coordinada y directa de beneficiarios, ONGs y gobiernos subnacionales en el proceso de apoyo a las ZRC, especialmente activa en el caso de Calamar, es una experiencia de singular importancia para que en futuros programas de reforma agraria se materialicen resultados concretos. El PPZRC demostró que una relación horizontal producida por la coordinación de acciones en torno a misiones e intereses institucionales es mucho más eficiente que las acciones verticales y centralizadas del pasado.
- Los derechos de propiedad sobre la tierra propiciaron el diseño de mecanismos complementarios de apoyo, como los fondos rotatorios y la transferencia de tecnología. Es necesario avanzar en los procesos de aseguramiento de la propiedad, que ante eventuales procesos de violencia, permitan su venta o arrendamiento.
- Las ZRC, como instrumento de política pública, tienen grandes probabilidades de potenciar el desarrollo de sistemas territoriales complejos, dinámicos y adaptativos, como las zonas de colonización, los bordes rurales en las grandes ciudades amenazados por la expansión urbana, los asentamiento humanos en ecosistemas frágiles y las áreas de amortiguación de parques naturales, entre otras. Esto implica situar estas zonas en ciclos virtuosos, que asegurarían un camino sólido hacia la estabilización económica de la frontera agrícola colombiana. Se entiende aquí el desarrollo como una propiedad emergente, que solamente puede surgir desde el interior mismo de los sistemas sociales.

Recomendaciones específicas para futuras experiencias de Desarrollo Rural

Se exponen a manera de cierre las consideraciones, que en términos de recomendaciones, aporta la sistematización de la experiencia de innovación y aprendizaje del desarrollo en las ZRC, con el propósito de que éstas sean, materia de debate en la cada vez más distante construcción de una política pública de ruralidad para el país:

- Mantener y mejorar la articulación de la institucionalidad local y entregar a este nivel la responsabilidad de todo el proceso de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las ZRC. Reconocer y articular la estructura institucional pública descentralizada y de los gobiernos subnacionales es

fundamental para garantizar flujos de inversiones complementarias y generar sinergias en el proceso de desarrollo territorial.

- Estructurar desde el comienzo de las experiencias un sistema de planificación y gestión integral del territorio, con el que se pueda trascender el plano del diagnóstico y la formulación de políticas de uso y desarrollo territorial dentro de los límites establecidos, y pasar a un análisis participativo de las disfuncionalidades territoriales a la hora de planear los cambios necesarios.
- El desarrollo de las ZRC debe abordarse desde una visión de desarrollo territorial, sustentada en un sistema de planificación y gestión integral de los territorios con características descentralizadas. La figura del agente principal es ideal como institución de planificación y ejecución del mismo y debe explicitarse en el diseño. Ella permitió incrementar la pertinencia y eficiencia de las inversiones, mejorar su panorama de sostenibilidad; incrementar las capacidades técnicas, administrativas y de autogestión locales; consolidar una vía institucional de recuperación de la confianza en el Estado, y canalizar los esfuerzos mutuos (de los gobiernos y las comunidades locales) destinados al desarrollo territorial.
- El anterior sistema debe contar con instrumentos de planificación, como el POAT, que sean insumo y marco general para la formulación de los subproyectos ambientales y productivos, y que eviten el desarrollo simultáneo de estos, salvo cuando se trate de pequeñas experiencias ambientadas, orientadas a la generación de confianza y credibilidad en la gestión ambiental.
- La metodología que se aplique debe sustentarse en los siguientes pilares centrales:
 - La participación en la planificación y la toma de decisiones durante todo el ciclo de implementación de la estrategia de las ZRC.
 - El reconocimiento de las estructuras institucionales territoriales y su posicionamiento como actores centrales del proceso de implementación de las ZRC.
 - El control social de la ejecución de los recursos y la rendición pública de cuentas.
 - La prestación de servicios de apoyo a la economía campesina mediante la articulación de estrategias de carácter interinstitucional.
- Finalmente, es muy importante reconocer dimensiones no convencionales para el desarrollo de zonas como las analizadas aquí. Estas dimensiones surgen del análisis participativo del concepto de bienestar y se relacionan con:
 - Conciencia social.
 - Cultura organizativa y capacidad de gestión.
 - Creatividad popular.
 - Capacidad de ayuda mutua.

- Calificación y entrenamiento ofrecido por las instituciones de apoyo.
- Capacidad de dedicación y entrega de los beneficiarios.

Quedan así abierta, al cierre de esta disertación, los términos de un debate que merece revivirse en el país, como campo de aplicación de las políticas públicas, de la investigación académica, de lo gestores del desarrollo, a fin de que se reconozca históricamente las enseñanzas y lecciones que nos dejaron hombres y mujeres, campesinos y colonos del Pato-Basillas, Calamar y Cabrera que creyeron en esa gran resto de país rural que se niega a desaparecer del territorio colombiano y que hoy se reclaman en derechos de constitución de ZRC a los caso dela Asociación Campesinas Ambiental del LozadaGuayabero – Ascal-G, la Asociación Campesina para la agricultura orgánica y el Comercio Justo de la Cuenca del Río Guejar – Agrogüejar, el presidente del Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Sumapaz – SINTRAPAZ y Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ANZORC.

Cordialmente

MANUEL ENRIQUE PÉREZ MARTÍNEZ