



Instituto de
Estudios
Interculturales
UNIVERSIDAD
JAVERIANA Cali



Cali, 15 de febrero de 2021

Honorables Magistrados/as
TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ D.C.
SALA PENAL
M.P Juan Carlos Garrido Barrientos
Calle 24a No. 53-28 Avenida La Esperanza
Bogotá D.C., Colombia
E.S.D

**Referencia: *Amicus Curiae* en el marco del proceso de la acción de
Tutela con número de Radicado: 11001318700820200007701.**

Carlos Arturo Duarte Torres, Docente y Coordinador de la línea de investigación de Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial del Instituto de Estudios Interculturales (IEI) de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Cali; Fredy Napoleón Páez Castro, Abogado, Docente, Investigador y Coordinador del equipo de Zonas de Reserva Campesina – ZRC, perteneciente a la línea de investigación en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial (en adelante equipo de ZRC); los investigadores del IEI adscritos al equipo de ZRC: Juan Carlos Peña Martínez, Ingeniero y Comunicador; José Luis Marulanda González, Economista; Manuel Felipe Ochoa Rodríguez, Zootecnista; y Oscar Eduardo Sánchez Hervas, Geógrafo del SIGPE del IEI; y las investigadoras del IEI adscritas al equipo de ZRC Sonia Carolina Torres Quijano, Ingeniera Ambiental; Luisa Fernanda Duque Muñoz, Abogada; y, María Catalina Gómez Dueñas, presentamos el siguiente *amicus curiae*, dentro de la acción de tutela de referencia atendiendo al interés general y con el ánimo de brindar un concepto sobre la importancia de la ZRC para la construcción de territorios de paz y la garantía de derechos de la población campesina.

El Instituto de Estudios Interculturales (IEI) es una comunidad académica interdisciplinaria e intercultural que, mediante la investigación aplicada, participativa y comunitaria, desarrolla proyectos de transformación social a través de la formación, incidencia y acompañamiento a procesos sociales. El IEI crea espacios de interlocución académicos, sociales y políticos entre comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, mujer rural, el Estado

colombiano y el sector empresarial, para que encuentren y concierten estrategias que contribuyan al efectivo ejercicio de los derechos de las comunidades rurales y mujer rural, así como la sostenibilidad social y ambiental de la región.

Es así como, la experiencia del Instituto de Estudios interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali puede constituir un aporte valioso para la decisión que está a punto de ser adoptada sobre la constitución de las ZRC de Güejar-Cafre, Losada-Guayabero y Sumapaz, toda vez que los temas sobre los que versa la acción de tutela están estrechamente vinculados con el acompañamiento realizado a las organizaciones campesinas y a la institucionalidad competente.

Por tal motivo, el presente documento tiene por objeto abordar diferentes puntos que son cruciales al momento de entender las Zonas de Reserva Campesina y con ello brindar un aporte a los honorables magistrados/as para poder abordar la decisión de tutelar o no los derechos invocados por las comunidades campesinas, ya con un conocimiento más amplio de lo que significa estas zonas para las comunidades y el por qué la importancia de su constitución.

El presente texto se compone de 5 grandes temas:

1. El derecho a la territorialidad campesina como un derecho autónomo e importancia para la vida campesina.
2. La importancia de las ZRC en el Acuerdo Final y como son una figura de preservación de derechos y de las formas de vida campesina.
3. Mujer Campesina y ZRC.
4. La existencia de fórmulas de armonización de la vida campesina y ecosistemas de especial protección ambiental.
5. Las ZRC como mecanismo que permite salidas dignas para la economía campesina y el campesinado con cultivos de uso ilícito.

Los mismos se desarrollan a continuación:

1. LAS ZRC COMO DERECHO INTEGRAL, RELACIONAL Y AUTONOMO AL TERRITORIO

Las Zonas de Reserva Campesina – (en adelante ZRC)- son una figura jurídica cuyos objetivos se relacionan con: el acceso a tierras y el ordenamiento social productivo y ambiental del territorio; la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural; la limitación de la concentración, la acumulación y el acaparamiento de tierras baldías, al igual que del fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural, el fomento de redistribución

equitativa de la tierra y la estabilización de la economía campesina; la relación armónica con el resto de la naturaleza; y el reconocimiento del campesinado como sujeto político, de derechos y de conservación ambiental. En otros términos, Las ZRC se vinculan con la implementación efectiva de la Reforma Agraria Integral (en adelante RAI) desde una perspectiva y enfoque territorial amplio, incluyente y participativo que tiene como eje articulador el reconocimiento del derecho a la tierra y al territorio.

Las Zonas de Reserva Campesina surgen como una necesidad del campesinado para garantizar la permanencia en el territorio en condiciones dignas y justas, frente a la gruesa problemática de exclusión, discriminación, desplazamiento, despojo y violencia que históricamente ha tenido que padecer este sector importante de la población colombiana. La reivindicación del campesinado de las Zonas de Reserva Campesina se asocia a las luchas históricas por el reconocimiento de sus diferencias culturales y de sus derechos sobre la base de experiencias concretas y situadas en cada una de las regiones del país como expresión de su territorialidad, es decir, de las formas diversas de vida campesina.

1.1. Las ZRC, síntesis y concreción de un derecho territorial en proceso de reconocimiento. Las Zonas de Reserva Campesina, son una figura jurídica de ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio¹, fruto de las luchas campesinas, que busca garantizarle a los campesinos y campesinas colombianas, los derechos adquiridos² a la tenencia de la tierra, a la economía campesina, a la cultura, a la participación, a mejorar sus condiciones de vida y a preservar sus conocimientos y saberes libres de cualquier amenaza o atisbo de violencia sobre las personas de sus habitantes o sobre el territorio³.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-371 de 2014, reconoció la condición de vulnerabilidad en que se encuentra el campesinado. En ese sentido, señaló que se debía mantener la constitucionalidad de los artículos 79, 80, 81 y 84 de la Ley 160, porque si bien es cierto que las aspiraciones territoriales en ZRC pueden llegar a afectar las aspiraciones territoriales indígenas, es evidente que los *campesinos como sector vulnerable*, tienen derecho a mejorar sus condiciones de vida, a acceder a la tierra y al territorio:

“Sin embargo, la anterior conclusión no necesariamente conduce a una declaración de inexequibilidad; en este caso, a la luz del principio de conservación del derecho y en vista de las importantes finalidades que cumplen las zonas de reserva campesina, es posible mantener en el ordenamiento las disposiciones censuradas mediante la

¹ Ley 160 de 1994

² Sentencia C-371 de 2014; C-006 de 2002; C-644 de 2012, T-052 y T-713 de 2017

³ Art 58, 64, 65 y 66 de la CP de 1991

fijación de un condicionamiento que permita evitar la consecuencia inconstitucional reseñada”⁴.

La Corte agrega en la mencionada sentencia que la importancia de mantener las ZRC esté ligado a la protección de derechos de la población campesina, porque:

*“Según se anotó, una razón adicional que justifica la promoción al bienestar de las comunidades campesinas radica en el rol que habitualmente les corresponde en la provisión de alimentos, que todas las sociedades requieren en forma suficiente y oportuna. **En efecto, al menos los primeros eslabones de la cadena productiva alimentaria tienen siempre lugar en el campo y dependen del trabajo de los campesinos, quienes, como antes se dijo, suelen estar en situación de grave desventaja respecto de la mayor parte de las comunidades urbanas. Entre las circunstancias específicas que con frecuencia afectan el desarrollo de estas tareas, se encuentran la carencia o insuficiencia de tierras hábiles para las actividades agropecuarias, la falta de capacitación, y las dificultades para el acceso al crédito.**”*
(resaltado de texto propio)

Esta postura de la Corte se reitera en la Sentencia T-052 y T-713 de 2017, dejando clara la situación de vulnerabilidad del campesinado en los siguientes términos:

“Los aspectos que fueron regulados por el texto constitucional reflejan problemas que afectan a las comunidades campesinas en casi todas las sociedades, pues los campesinos son los habitantes del campo y la generalidad de los territorios de los Estados comprenden áreas rurales. En efecto, en todos esos casos, los campesinos normalmente afrontan la desventaja de no tener fácil acceso a diversos servicios básicos, tales como la salud, la educación, e incluso la recreación, y en general, a las oportunidades y mayores comodidades que solo están disponibles en las zonas urbanas, situación que debe generar el desarrollo de acciones afirmativas, y en general, de políticas públicas, apropiadas para contribuir a la superación de tales dificultades, y con ello evitar, además, su masiva migración a las ciudades.”⁵

Es imposible pasar por alto que han sido notables las amenazas que pesan sobre los territorios campesinos con fundamento en el proceso de marginamiento histórico que han sido obligados a padecer, como lo muestran los estudios de Orlando Fals Borda, Alfredo

⁴ M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sentencia C-371 de 2014. Corte Constitucional. Bogotá. 11 de junio de 2014.

⁵ M.P Antonio José Lizarazo Ocampo. T-713 de 2017. Corte Constitucional. Bogotá 7 de diciembre de 2017.

Molano, Darío Fajardo y los informes periódicos del PNUD sobre el campesinado⁶, entre otros trabajos. En efecto, los anteriores trabajos académicos muestran como el campesinado ha sido estigmatizado negándosele prácticamente su existencia: sus territorios han sido señalados como “Republiquetas”; su cultura, saberes y conocimientos como poco representativos de la cultura nacional; su relacionamiento con la tierra como muestra de un misticismo premoderno e irracional; sus labores productivas sin aportes sustanciales a la economía y desarrollo del país; su relacionamiento con el entorno ambiental no humano como depredador; y sus procesos organizativos asociados a una oposición abierta y franca al desarrollo. Con el agravante de que la estigmatización del campesinado, como justificación para el uso de violencia, incluso institucional, lo asocian con la proliferación de grupos armados al margen de la ley y la reproducción de la guerra que azota al país.

Es decir, existe un discurso abierto y direccionado por ciertos sectores a considerar al campesinado como una amenaza y un sujeto en vías de extinción. David Harvey⁷ ha caracterizado muy bien este fenómeno de inferiorización en sus análisis sobre “la Acumulación por desposesión”. El sujeto campesino ha sido despojado de su humanidad, para justificar acciones directas en contra de la vida campesina, de los territorios campesinos y el despojo de sus tierras, a favor de grandes procesos de acumulación.

Algunos datos dejan un halo de preocupación sobre la realidad de los territorios rurales. En Colombia un porcentaje elevado del campesinado vive en condiciones de miseria y pobreza; una proporción representativa de la población campesina se encuentra en situación de informalidad frente a la tenencia de la tierra, la mayoría no tiene tierra o tiene muy poca (menos de 3 hectáreas); el índice de Gini por concentración de tierras alcanza un promedio de 8.9 poniendo en evidencia que cerca del 1% de la población es propietaria del 60% de la tierra y cerca del 60% de la población campesina tiene menos del 1% de la tierra.⁸ Uno de los procesos más representativos recientes de este fenómeno ha sido la concentración de tierras en la Altinallanura⁹ y los beneficios entregados a terratenientes y empresarios a través de Agro Ingreso Seguro.¹⁰

⁶ PNUD (2011). El Campesinado. Reconocimiento para Construir País. Bogotá, Colombia.

⁷ HARVEY, David (2018). Justicia, naturaleza y la geografía de la diferencia. Madrid : Traficantes de Sueños, España.

⁸ PNUD (2011). El Campesinado. Reconocimiento para construir país. Bogotá, Colombia.

⁹ Las investigaciones de Wilsón Arias han sido supremamente ilustrativas al respecto.

¹⁰ Programa del Ministerio de Agricultura destinado para campesinos de escasos recursos, pero que finalmente benefició prioritariamente a grandes terratenientes y empresarios del campo. Esta fue la razón por la cual la Corte Suprema de Justicia Condenó con pena privativa de la libertad a Andrés Felipe Arias, entonces ministro del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

La tierra con vocación productiva ha sido destinada para monocultivos que incorporan paquetes tecnológicos (semillas transgénicas, insumos y agrotóxicos particularmente desde la “Revolución Verde”), generando problemas en la salud humana, y degradación de los ecosistemas y la vida natural. Una cantidad importante de estas tierras han sido destinadas para proyectos agroindustriales, (monocultivo de palma, caña, maíz de forraje, entre otros), minería a gran escala y la expansión de la ganadería extensiva, trayendo con sí procesos de praderización y deforestación en áreas y ecosistemas sensibles, como, por ejemplo, en las zonas selváticas de la Orinoquía y la Amazonía, en áreas de bosques secos tropicales, humedales y páramos.

En esa medida, las Zonas de Reserva Campesina, representan para los y las campesinas, un derecho materializado en la Ley colombiana, diseñado para que uno de los sectores más vulnerables de la ruralidad colombiana pueda formalizar su propiedad y protegerla de un acaparamiento de tierras que no ha dejado de crecer en las últimas décadas. Así mismo, también representa para los campesinos colombianos una oportunidad de vida digna, buen vivir y reconocimiento como sujetos con saberes y conocimientos propios.

Adicionalmente, habría que resaltar que las ciudades se benefician de la diversidad alimentaria que el campesinado mantiene y le permiten a largo plazo generar aportes significativos a la economía del país; así como dinámicas importantes de conservación humana, animal y vegetal en territorios estratégicos para la soberanía y seguridad alimentaria de la nación. En otras palabras, en las manos de estas comunidades están las alternativas para pensar otros mundos posibles¹¹; y, de esta manera hacer frente al cambio climático y a las consecuencias nefastas que este fenómeno acarrea para el planeta. Así, las ZRC representan la necesidad de reconocer la integralidad de relaciones que producen y generan el espacio del territorio y la vida campesina como expresión de su territorialidad, en la forma de un derecho al territorio como derecho autónomo.

1.2. Antecedentes históricos de la tierra y el territorio de las ZRC. Origen y evolución.

Las Zonas de Reserva Campesina surgen, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, de las luchas del campesinado frente a la violencia institucional, el abandono o la presencia selectiva del Estado en las regiones más apartadas del país, la falta de oportunidades para las nuevas generaciones, la falta de oportunidades productivas y de comercialización de sus productos; y, frente a las reiteradas promesas incumplidas de reforma agraria integral y de redistribución de la tierra.

¹¹ Otros mundos posibles o pluriversos como lo señala Arturo Escobar en sus textos. Particularmente en: Escobar, Arturo (2018). Otro posible es posible: Caminando hacia las transiciones desde Abya Yala/Afro/Latino-América. Ediciones desde abajo. Bogotá, Colombia.

En ese sentido como bien lo resalta la Corte Constitucional¹², las Zonas de Reserva Campesina surgen de las luchas históricas del campesinado por mejorar integralmente sus condiciones de vida. Como lo ha dicho Orlando Fals Borda¹³, el campesinado en Colombia surge de la amalgama dinámica e histórica de indígenas, afros y posteriormente labriegos españoles pobres que migraron al continente en busca de mejores oportunidades, pero sometidos al modelo de la encomienda. Es importante recordar que la figura de las “Mercedes” fue una de las primeras formas de entrega de grandes extensiones de tierras a familias blancas europeas, base del nacimiento de la encomienda como entrega de tierras a indígenas para trabajar al servicio del señor encomendero. Estos sectores de la población colonial se vieron abocados al trabajo del campo y la producción de alimentos bajo la supervisión de los encomendados y posteriormente de los hacendados criollos, en las haciendas señoriales, esclavistas, mayorazgos y capellanías. Las haciendas esclavistas incorporan la mano de obra de la población africana esclavizada y sometida en el continente a condiciones inhumanas de explotación, como alternativa para reemplazar en los trabajos forzados, particularmente de servicio doméstico y minería cuando la población indígena ya había disminuido en número y en capacidad de trabajo. De igual manera llegan al continente los labriegos españoles para ocuparse del trabajo de la tierra y la producción de alimentos al servicio del mismo sistema de dominación latifundista. Este sector de la población inicialmente compuesta por labriegos españoles y luego “mestizos”, debió sufrir de parte de sus compatriotas las mismas injusticias a las que se vieron condenados indígenas y afros.

De otro lado, los mayorazgos representan particularmente la transferencia de la tierra por herencia a los hijos hombres mayores, obviamente en menoscabo de los intereses de la población vulnerable y en particular de las oportunidades de las mujeres para acceder a la propiedad de la tierra. Además, las Capellanías no eran más que la expresión de la entrega de tierras a la Iglesia, como uno de los mayores terratenientes y concentradores de tierras del país. Estos tres sectores de la población (Indígenas, afros y campesinos) fueron radicalmente excluidos y considerados en las constituciones del siglo XIX y XX como “no ciudadanos” y, por lo tanto, como no titulares de derechos. El campesinado era considerado como atrasado, bruto, sin cultura, saberes ni conocimientos, y por lo tanto sin propiedades, ni rentas y mucho menos educación. Al decir de José María Samper, en el siglo XIX y de Laureano Gómez a mediados del XX, la élite blanca era la “inteligentia” de la nación; y, por lo tanto, la clase social llamada a elegir y ser elegida para gobernar; mientras tanto, cerca del 80% de la población, en su mayoría rural era excluida y sin derechos.

¹² Sentencia C-371 de 2014, T-052 y T-713 de 2017

¹³ FALS BORDA, Orlando (1975). Historia de la Cuestión Agraria en Colombia. Publicaciones de la Rosca. Bogotá, Colombia.

Las relaciones de dominación en el campo dieron al traste con las necesidades de emancipación que se fueron generando paulatinamente. En efecto, frente al modelo, primero de la encomienda, hacendatario, y posteriormente latifundista, concentrador de tierras, se afirmaron las territorialidades de indígenas (resguardos y territorios libres), afros (palenques) y campesinas (Rochelas, baluartes, ligas y autodefensas campesinas) como fundamento de la búsqueda de condiciones dignas, como garantía del desarrollo de las dinámicas para la vida productiva, asociativa y socio cultural del campesinado. Es de resaltar, siguiendo a Fals Borda, la importancia de los baluartes, rochelas, autodefensas y ligas campesinas que desde el Siglo XIX se vienen afirmando como reivindicaciones territoriales campesinas y constituyen los antecedentes históricos directos de figuras como las contemporáneas Zonas de Reserva Campesina.¹⁴

Ilustración 1. Territorialidades Campesinas en Colombia durante el Siglo XX.



Fuente: Historia de la Cuestión Agraria. Orlando Fals Borda, 1975.

¹⁴ FAO y ANT (2019), Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas para su implementación. Bogotá, Colombia.

La ley 200 de 1936, constituye uno de los primeros antecedentes jurídicos para las ZRC, porque es el primer intento de reforma agraria a través del cual se determinaron los predios que detentaban la calidad de baldíos de la nación, se creó la jurisdicción agraria, se incorporó la función social de la propiedad y la figura de la extinción de dominio, en tratándose de predios que no fueran explotados o explotados inadecuadamente o en contravía de la función social y ecológica de la propiedad.

Posteriormente, con la ley 135 de 1961, aparecen las *zonas de colonización*. Dicha ley preveía la creación de reservas para el desarrollo de procesos de colonización especial. Esta figura fue propuesta inicialmente por los campesinos de la región del Duda (Meta), cuando se inició la preparación de la ley 30 de 1987, mediante la cual le plantearon al gobierno la necesidad de crear instrumentos de protección para sus parcelas, frente a la presión de los latifundios, garantizando una oferta adecuada de servicios. En contraprestación, los campesinos se comprometían a garantizar la preservación de los bosques y los demás recursos naturales de sus territorios. Esta propuesta tomaría forma, varios años después, en la Ley 160 de 1994, con el nombre de Zonas de Reserva Campesina. Una de las exigencias al gobierno nacional giraba en torno a la conformación de ZRC como alternativa al desarrollo para las regiones marginadas.

El campesinado de las ZRC, surge entonces de los procesos de resistencia territorial frente a las lógicas de dominación impuesta en los territorios por el latifundio creciente en esas regiones. Además de las acciones violentas derivadas de las confrontaciones políticas entre los viejos partido liberal y conservador en una lógica de la vieja categoría ya clásica de Carl Schmitt “amigo-enemigo”. Esta confrontación es bien ilustrada por Hernando Valencia Villa en su texto sobre las Cartas de Batalla. Las constituciones como instrumentos de guerra, particularmente a través de los estados de sitio, como justificación de la eliminación del otro. El otro como contradictor excluido, eliminado, sin existencia y valor.

De esta manera, aunque nacen formalmente a la vida normativa nacional en el año 1994, son resultado de los diversos procesos de exigibilidad política emprendidos por campesinos, campesinas y colonos y colonas, en el marco de la exigibilidad de los derechos durante tanto tiempo, desconocidos y vulnerados. La constitución y delimitación de la ZRC de Cabrera se logra en el año 2000 y constituye una herramienta de suma importancia para lograr los cambios que en materia de ordenamiento territorial, ambiental y de la propiedad requieren las y los habitantes de la región. Sin embargo, que las ZRC sean efectivamente un catalizador de las transformaciones reclamadas por el campesinado cabreruno por décadas, dependerá del nivel de apropiación que la comunidad logre frente a esta figura, frente a su historia, sus

potencialidades, pero también sus retos; al punto de convertirse en forjadores y forjadoras, en la práctica de la continuidad, vigencia y fortalecimiento de la figura de las ZRC.

Como lo señala Yenly Méndez, la importancia del:

“reconocimiento del derecho a la tierra y el territorio se relaciona estrechamente con la justicia social, pues el repertorio de justificaciones de la necesidad de su reconocimiento, así como el contenido que hasta ahora se propone, está orientado a remediar la falla de participación debida a la mala distribución de la tierra y otros bienes, que articulados a ella garantizan la subsistencia campesina, así como la falla de reconocimiento que históricamente han sufrido los campesinos, manteniéndolos invisibilizados, desvalorizados y excluidos.”¹⁵

Es importante señalar que un número importante de estas aspiraciones territoriales se encuentran vinculadas a la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina – ANZORC. Esta es una organización de segundo nivel y tiene como objetivo fundamental articular los procesos sociales con intención de lograr la constitución formal de la figura, la inclusión de la mujer en las agendas territoriales y nacionales de las organizaciones campesinas, el reconocimiento de la diversidad y cultura campesina, al igual que sus derechos fundamentales a la tierra y al territorio, sobre la base de un reconocimiento social y formal como sujeto político de derechos y de conservación ambiental. Además, ANZORC pretende posicionar a la figura como un territorio amplio e incluyente para la producción de alimentos de manera sustentable y comprometida con la construcción de paz con justicia social.

De los más de setenta (75) procesos, asociados a ANZORC, que aspiran a constituirse en ZRC en todo el país, desde la creación formal de la figura en 1994 (Ley 160) hasta el presente año (2021), solo se han constituido siete (7); Seis (6) entre 1994 al 2002: (Caquetá: Pato – Balsillas (1997) con 145.155 has; Guaviare: Calamar y San José del Guaviare (1997) con 469.000 has; Sur de Bolívar: Arenal – Morales (1999) con 29.110 has; y Valle del Río Cimitarra (2002) con 184.000 has; Cundinamarca: Cabrera (2000) con 44.000 has; y, en Putumayo: La Perla Amazónica (2000) con 22.000 has.

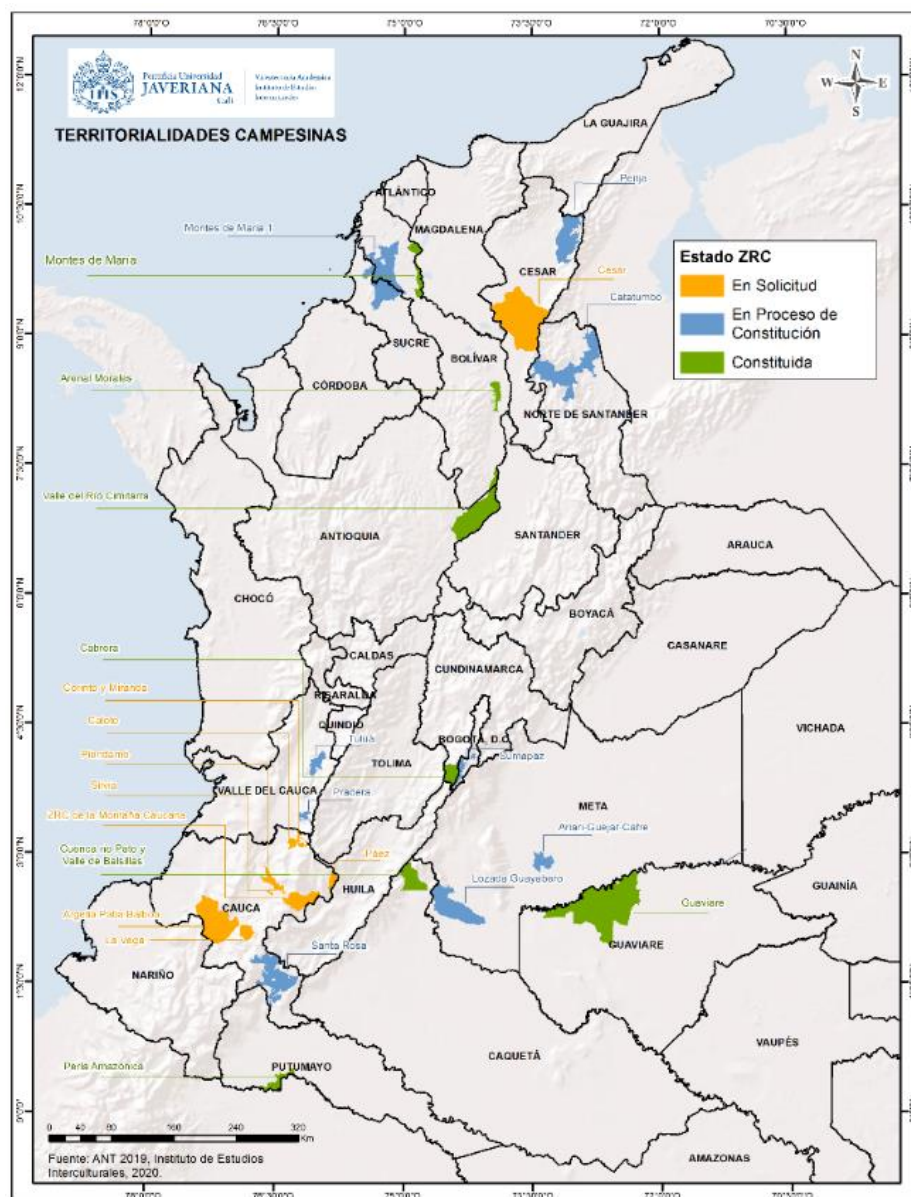
Adicionalmente, en el 2018 se constituyó la última ZRC (Montes de María II) con 44.481 has. Con esta última constitución, el total de ZRC creadas son 7 para un total de 937.746 has. (Mapa 1 y Tabla 1). Igualmente, importante señalar es que, en los últimos años, procesos diferentes de ANZORC como el Comité de Integración del Macizo Colombiano – CIMA y la

¹⁵ MENDEZ BLANCO, Yenly (2013) Derecho a la tierra y al territorio, justicia y Zonas de Reserva Campesina: El Caso del Valle del Río Cimitarra. Bogotá, Colombia.

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC en el Cauca se han interesado manifiestamente por utilizar e implementar las potencialidades de esta figura de ordenamiento territorial. El mejor ejemplo de la dinámica anterior es la Consulta Previa Intercultural que, por primera vez, se realizó de manera satisfactoria en el Municipio de Santa Rosa – Cauca, para el caso de la ZRC y Territorio Campesino Agroalimentario propuesta por el Comité de Integración del Macizo Colombiano – CIMA.

Bajo el panorama anterior, el proceso de constitución formal de las ZRC aportaría de manera indudable a prevenir las diferentes amenazas sobre el territorio. Lo anterior no es una conclusión académica o universitaria, sino que se encuentra soportada por el completo *corpus iuris campesino* en su dimensión territorial (Sentencia C-371 de 2014, T-052 y T-713 de 2017). A partir de nuestro análisis independiente sostenemos las ZRC de Lozada y Güejar en el Meta y la de Sumapaz, en la localidad 20 de Bogotá, cumplieron con el procedimiento y los requisitos establecidos en el Acuerdo 024 de 1996, y aguardan al perfeccionamiento de este derecho de parte del Estado colombiano.

Mapa 1 Zonas de Reserva Campesina Constituidas, en proceso de constitución y con solicitud formal



Fuente: elaboración propia IEI 2021 a partir de la información aportada por ANT.

Tabla 1. Zonas de Reserva Campesina Constituidas

Nombre ZRC	Cobertura Departamental	Cobertura Municipal	Acto administrativo constitución
Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	Resolución No. 055 de diciembre 18 de 1997
Guaviare	Guaviare	Calamar	Resolución No. 054 de diciembre 18 de 1997
		San José del Guaviare	
		El Retorno	
Sur de Bolívar Morales-Arenal	Bolívar	Arenal	Resolución No. 054 de junio 22 de 1999
		Morales	
Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	Resolución No. 046 de noviembre 7 de 2000
Perla Amazónica	Putumayo	Puerto Asís	Resolución No. 069 de diciembre 18 de 2000 (Cambio de nombre mediante Acuerdo No. 309 de abril 17 de 2013)
Valle del Río Cimitarra	Antioquia	Yondó	Resolución No. 028 de diciembre 10 de 2002 (Levantamiento suspensión mediante Acuerdo No. 240 de febrero 22 de 2011)
	Bolívar	Cantagallo	
		San Pablo	
Montes de María 2	Bolívar	Córdoba	Resolución No. 189 de febrero 1 de 2011
		El Guamo	
		San Juan Nepomuceno	
		Zambrano	

Fuente: elaboración propia IEI 2021 a partir de la información aportada por ANT.

1.3. Las Zonas de Reserva campesina como reconocimiento y derecho constitucional al territorio. La jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Las Zonas de Reserva Campesina fueron creadas en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de garantizar los derechos de los y las campesinas al territorio. Razón por la cual, fue integrada a la legislación colombiana a través de la ley 160 de 1994, con fundamento en el artículo 64 de la Constitución de 1991. En ese sentido, las ZRC fueron definidas formalmente como una figura de ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio destinada a mejorar fundamentalmente las condiciones de vida del campesinado como población históricamente vulnerable, en términos de lo que ha llamado la ley 160 de 1994 “Sujetos de Reforma Agraria” o como “Sujetos de Ordenamiento” en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, Punto 1. Sobre la Reforma Rural Integral. Estas figuras están destinadas a reconocer y corregir las condiciones de desigualdad en que vive el campesinado, como un sujeto que dispone de pocos recursos, que por lo general no tiene tierra o dispone de muy poca para garantizar su subsistencia, la de su familia y comunidad; bajo el entendido de que todas sus actividades constituyen un entorno complejo de relaciones sociales que incluyen, por supuesto, aquellas que vinculan al campesinado con sus entorno inmediato y mediato entre el campo y la ciudad.

En efecto, el artículo 64 hace parte del Título II, Capítulo 2 sobre los Derechos Sociales Económicos y Culturales, lo cual quiere decir que los principios y disposiciones contenidas ahí son indubitadamente derechos del campesinado. El artículo 64 establece que el Estado tiene la obligación de generar condiciones integrales para que el campesinado pueda permanecer y vivir dignamente en su territorio:

“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

De lo dispuesto allí se puede establecer que el constituyente primario tuvo la intención de reconocer, garantizar y proteger el derecho al territorio como un derechos social, económico y cultural fundamental.

Así, el artículo 64 no puede ser leído de manera aislada del resto de la constitución del 91 sino que debe ser interpretado de manera sistemática e integral al reconocer al campesinado como parte de la diversidad cultural (art. 7), la función social y ecológica de la propiedad (art 58), el derecho a la alimentación, el derecho de asociación, la promoción como obligación del Estado a la producción de alimentos (art. 65), siempre y cuando existan programas adecuados para acceder a subsidios y créditos (art. 66). Esto quiere decir que, el reconocimiento especial/espacial del campesinado en condiciones históricamente desfavorables depende de la necesidad de incorporar medidas afirmativas concretas y reales, vinculadas a la implementación de una Reforma Agraria Integral. En efecto, la Corte Constitucional en la Sentencia T-052 de 2017 señaló que:

“Entre las novedades relativas a los más recientes desarrollos de los derechos económicos, sociales y culturales, la Constitución de 1991 aludió de manera indirecta, pero no menos clara, a la situación de los campesinos colombianos, estableciendo en los artículos 64, 65 y 66 algunas importantes reglas que procuran la protección de sus intereses y los definen como sujetos de especial protección constitucional. Esas normas abordan distintas circunstancias de la vida y las actividades típicas de las comunidades campesinas, amplio e importante grupo humano presente en todo el territorio, entre ellas lo relacionado con el acceso a la propiedad de la tierra, la producción de alimentos y la disponibilidad de créditos para el financiamiento de sus actividades. La expresa mención de estos temas en el texto

superior permite deducir la importancia que el constituyente le atribuyó a las condiciones de vida de estas comunidades, las que, por diversas razones, al menos en los países en vías de desarrollo, son usualmente desfavorables”. Por lo tanto, continua la misma sentencia: “las ZRC son un mecanismo a través del cual el Estado colombiano cumple el mandato contenido en el artículo 64 superior, en el sentido de promover el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, y en general, la especial protección a este sector de la población, que resulta de las demás disposiciones constitucionales sobre la materia (artículos 65 y 66 ibídem)”¹⁶.

En el plano internacional se han suscrito convenios y tratados en los que se reconoce el derecho a la tierra y el territorio para los diversos grupos étnicos y culturales, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y todos los demás pactos suscritos en contra de todas las formas de discriminación frente a las diferencias sociales, económicas, sexuales, territoriales, etc. Igualmente, la sentencia T-763 de 2012, señala la relación intrínseca que existe entre la tierra y el territorio, y la relación entre los campesinos y el espacio físico que hace parte de la cultura campesina.

Por otra parte, en el ámbito local las comunidades reconocen la importancia del derecho a la asociación, estipulado como un derecho fundamental en los artículos 38 y 39 de la Constitución Política, como también lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 16, sobre el derecho que tienen las personas de “asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”.

Adicionalmente, las ZRC se amparan en la Resolución A/HRC/21L23 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la cual promueve los derechos humanos para los agricultores, el acceso a la tierra, la conservación de los recursos naturales, el fortalecimiento de la economía campesina, entre otros. Las Sentencias T-348 de 2012 y T-763 de 2012, en ese sentido, reconocen las formas de producción, el aspecto cultural y territorial de los campesinos.

De igual manera, la Sentencia C-644 de 2012, reconoce el campo como un espacio donde habita la población campesina, y la figura de ZRC se asocia a la tenencia de la tierra, al cuidado del medio ambiente y sus recursos naturales, y al reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales y su participación en las instancias de planificación y

¹⁶ M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. T-052 de 2017. Bogotá. 3 de febrero de 2017.

decisión. Por su parte, la Sentencia T-461 de 2016 reconoce el derecho al territorio, a la tierra, el trabajo y la vivienda para los campesinos.

Recientemente, en el año 2018, 1770 campesinos pertenecientes a diferentes asociaciones recurrieron a la tutela interpuesta en el año 2018 por, Fensuagro, Coordinador Nacional Agrario (CNA), entre otras, con el objetivo de exigir al Estado la inclusión de la categoría de campesino en el Censo de Población 2018, y saber cuántos son, dónde se ubican y qué hacen los campesinos. La Corte Suprema de Justicia pidió al Departamento Nacional de Estadística (DANE), a los Ministerios del Interior y Agricultura y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), elaborar estudios para delimitar el concepto de campesino y contar a los individuos pertenecientes a este grupo, así mismo, encargó a la dependencia de Asuntos Campesinos la tarea de “identificar la situación de la población y apoyar la formulación y seguimiento de planes en su favor”¹⁷.

Para la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina-ANZORC, las ZRC son las aspiraciones territoriales derivadas de las luchas históricas de las comunidades campesinas en defensa y garantía de sus derechos a la tierra y al territorio, como sujeto político de derechos y de conservación ambiental. Las ZRC son territorios autónomos delimitados y protegidos para el campesinado, como condición para la implementación de la Reforma Agraria Integral, esto es: acceso a tierras con regularización de los derechos de propiedad y a los demás factores productivos; a vivienda, educación, salud y seguridad social; a servicios públicos, a vías apropiadas, a infraestructura para el cuidado de semillas, acopio y comercialización; a asistencia técnica, maquinaria; y, a crédito y subsidios. Visto desde la visión de la organización campesina:

“La Zona de reserva campesina como figura jurídica es el principal avance que los campesinos hemos logrado en nuestro propósito de construir una política rural integral y el logro de la Reforma Agraria, que nos permita tomar decisiones sobre las condiciones dignas, a través del ejercicio pleno de nuestros derechos y la satisfacción de nuestras necesidades. Además, en el marco de esta figura, somos los campesinos los principales protagonistas en la planeación, decisión y ejecución de los planes de desarrollo local y regional, de forma que podemos por este camino fortalecer las bases organizativas de nuestro entorno rural garantizando la vida y derechos del campesinado, la titulación de predios campesinos, la economía campesina y la protección de los recursos naturales. Para nosotros los campesinos esta figura permite la implementación de programas de inversión dirigidos a apoyar la

¹⁷ “Contar al campesinado”, Irina Junieles, Dejusticia, última modificación el 25 de febrero de 2018, <https://www.dejusticia.org/column/contar-al-campesinado/>.

economía campesina, superar las problemáticas sociales generadoras del conflicto y crear condiciones propicias para avanzar hacia la paz y la justicia social”.

Ahora, igualmente, el campesinado no puede verse como un sujeto aislado de la sociedad, sino desde un enfoque relacional e integral a partir del complejo de relaciones sociales que en el territorio se producen y producen el territorio y las territorialidades. De acuerdo con los estudios de Carlos Walter Porto-Goncalves, efectivamente en estos procesos de luchas sociales, las identidades colectivas se construyen, las identidades no se definen por sí mismas, sino que son contrastantes, es decir, se definen por contrastes, donde la invención de un “nosotros” implica la identificación de un “los otros” o un “ellos”. De este modo la identidad definitivamente se constituye a la par con la alteridad, en situaciones concretas de reconocimiento recíproco. Es al mismo tiempo un movimiento de “doble sentido”, como lo sugiere Porto Goncalves¹⁸, *“pues la identidad antes de ser conocida, es necesario que sea reconocida como tal por los demás”.*

En este sentido, vale la pena retomar los elementos que plantea la Sentencia T-713 de 2012, frente a las definiciones de tierra y territorio. La Corte Constitucional fue clara en señalar que:

“Existe una relación intrínseca entre los conceptos de tierra y territorio: la tierra hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra. A partir del reconocimiento de la importancia de tales relaciones, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en el caso de los pueblos indígenas y tribales, y las comunidades afrodescendientes, el derecho al territorio es un derecho fundamental. Sin embargo, tal relación existe también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias. Esa relación hace parte de las particularidades de la cultura campesina. Aún más, esta perspectiva abarca a la población en general, con independencia de su condición étnica, pues el entorno juega un papel fundamental para el desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones más profundas.”¹⁹

Y agrega la Corte, de manera concluyente, frente al reconocimiento como del derecho al territorio, como derecho fundamental del campesinado:

¹⁸ PORTO- GONCALVES, Carlos Walter (2001). Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad. Siglo XXI Editores. México.

¹⁹ T-713 de 2012

“Existen varios argumentos a favor de la naturaleza iusfundamental del derecho a la tierra y al territorio, entre los que se encuentran los siguientes: (i) los derechos surgen como una aspiración legítima de los pueblos frente a los Estados sin importar la ausencia de un reconocimiento explícito en la normativa, ya que surgen luego de una larga lucha histórica de reivindicación frente al aparato estatal. (ii) La tierra y el territorio son necesarios para el desarrollo de la vida y la cultura de la nación, teniendo en cuenta que el conflicto armado que vive el país tiene sus raíces profundas en el problema agrario.”

Al respecto la Corte concluye:

“En este sentido, garantizar el derecho al acceso a la tierra de la población rural, contribuiría a la realización de sus proyectos de vida. En otras palabras, es importante el reconocimiento de la cultura campesina del país y de la necesidad de proteger su acceso a la tierra y al territorio, y con ello, su forma de vida culturalmente diferenciada. Dicho reconocimiento trasciende la formalización de títulos y enaltece la labor de los campesinos/as como fundamental en el desarrollo del país. Por esta vía, se puede hablar de otras formas de relaciones jurídicas frente a un bien, las cuales, se reitera, traspasan la discusión legal sobre títulos. (iii) La ausencia de protección específica de la tierra y el territorio ocasiona graves perjuicios en la vida de la comunidad, como la inequidad, la desigualdad social y la pérdida de la cultura. Lo anterior, evidencia la necesidad de proteger todos los contenidos del derecho a la tierra: (i) acceso, por ejemplo, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, o a comunidades étnicas; (ii) acceso a los recursos que permitan realizar los proyectos de vida de los titulares del derecho a la tierra y al territorio; (iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de acceso a la tierra como la propiedad, la posesión y la tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas.”

Sobre este último punto es importante reiterar el siguiente planteamiento:

“...lo que más nos interesa es que los pobladores rurales cuenten con seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. Esto significa que deben existir mecanismos efectivos de protección de su derecho a la tierra y al territorio que les permitan enfrentar situaciones de vulneración del mismo, como desalojos injustificados o desplazamientos forzados”.

En definitiva, el debate actual sobre el acceso a la tierra abarca como punto importante la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la relación que surge, en el caso específico, entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes.”²⁰

Queda claro entonces, la urgencia y necesidad de reconocer el derecho a la tierra y al territorio como un derecho social fundamental, que puede ser protegido por medio de la acción de tutela. El derecho a las ZRC es un derecho histórico adquirido, patrimonio del campesinado como resultado de las luchas por el territorio. El derecho al territorio incorpora otra definición vinculada a la construcción de territorialidad. Es decir, la construcción cultural específica y situada de cada comunidad, que construye su manera especial de relacionarse con la tierra, con los procesos productivos, los ciclos naturales y asociativos presentes en el territorio, que determinan y constituyen en cada caso su identidad.

Adicionalmente, el análisis de las condiciones de vulnerabilidad que aquejan al campesinado, nos llevan a establecer que las relaciones de injusticia, violencia y abandono, atentan contra la integralidad de las relaciones sociales que el campesinado ha construido en el espacio de su vida, de su identidad y relacionamiento con los otros; la concepción de los derechos que restablezca la igualdad y dignidad del campesinado debe ser igualmente integral y por lo tanto no segmentada, fracturada ni seccionada, es decir, como si los sujetos y sus territorios se constituyeran de la misma manera.

El sujeto campesino se ha constituido de manera relacional con su entorno humano y no humano en un espacio geográfico determinado y con una manera específica y situada. En tal sentido, los derechos de los campesinos deben ser concebidos y reconocidos igualmente de manera integral. Al decir de Mendez, Chavarro y Páez,²¹ la integralidad de los derechos a la tierra, al territorio y a la territorialidad deben ser integrales/relacionales: “Hablar de la integralidad de los derechos es hacer alusión a la integralidad del ser humano para la realización del bien común y colectivo, es entender que la subjetividad es social, concreta y situada en el mundo con los otros”. En ese sentido, los mismos autores sugieren que los derechos se entienden como relaciones no como posesiones o cosas. Es decir, que efectivamente al entender la subjetividad desde una perspectiva relacional, los otros

²⁰ Ibídem

²¹ MENDEZ, Yenly; CHAVARRO, William; PAEZ, Fredy. (2013). Sujetos de reforma agraria y derechos de los campesinos. Universidad Nacional de Colombia - INCODER. Bogotá, Colombia.

desempeñan una función positiva en la medida en que los derechos de los demás no son el límite a mis derechos, sino su condición recíproca y solidaria de posibilidad.

Finalmente, esta manera de entender el mundo relacional se asocia con lo humano/no humano, en la medida en que la ética relacional también se traslada, como lo entienden las comunidades rurales, al mundo llamado “objetivo”, ya no como “objeto” sino como sujeto de las relaciones sociales. La lógica relacional de entender los derechos a la tierra, el territorio y la territorialidad reintegraría la igualdad material entre los elementos que componen la identidad de los pueblos y la dignidad de sus territorios.

En esa medida, huelga señalar la pertenencia de la acción de tutela como el mecanismo por excelencia para garantizar el derecho al territorio como derecho integral/relacional a las ZRC. Toda vez que, tal y como planteo la Comisión de Expertos del Campesinado²² (creados por la Sentencia 2028 de la Corte Suprema de Justicia y por el Artículo 253 del actual Plan Nacional de Desarrollo²³), “lo territorial”, hace parte integral junto a lo cultural, organizativo y productivo de una conceptualización contemporánea de la población campesina en Colombia. Concepto referente que es el que ha tenido el DANE para operacionalizar sus operaciones estadísticas (ver el enfoque campesino de la Guía para la Inclusión del Enfoque Diferencial del DANE²⁴).

2. LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y SU PRESENCIA EN EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. RESALTANDO SU IMPORTANCIA PARA PROTEGER LAS FORMAS DE VIDA CAMPESINA Y DERECHOS.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera (en adelante Acuerdo), suscrito entre el Gobierno, en representación del Estado y la sociedad colombiana y la extinta guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Ejército del Pueblo– FARC-EP –, permitió poner fin a diferentes acciones que tuvieron gran impacto negativo en distintas regiones del país. Es claro que el Acuerdo fue solo una condición necesaria, pero no suficiente en el camino a la construcción de la Paz. Por lo tanto, se debían adelantar las acciones allí establecidas desarrollando cada uno de los aspectos con un

²² https://www.icanh.gov.co/sala_prensa/actualidad_icanh/conceptualizacion_campesinado_20505

²³ <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

²⁴ <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/guia-inclusion-enfoque-difencias-intersecciones-produccion-estadistica-SEN.pdf>

enfoque territorial, que permitiera la participación comunitaria y sostener una paz territorial estable y duradera²⁵.

Por tal motivo, en los cuatro años que permaneció la *Mesa de Diálogo* entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se delimitaron unos pilares fundamentales para la cimentación de la Paz, que, acompañados por un conjunto de acuerdos, contribuirían a la materialización de los derechos constitucionales para la población colombiana. Estos acuerdos deberían estar especialmente dirigidos a implementarse en las comunidades ubicadas en territorios altamente golpeados por el conflicto armado.²⁶

Uno de los ejes prioritarios para promover la paz territorial y la adecuada implementación del *acuerdo*, fue la Reforma Rural Integral –en adelante RRI–. La misma contempla, dentro de su desarrollo, la superación de puntos neurálgicos que fueron evidenciados como facilitadores de la concreción de una Paz Territorial en las regiones rurales más marginadas de la geografía colombiana. Dentro de las acciones a emprender se encuentran el acceso y uso a la tierra (que se propone enfrentarlo a partir de la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural) y el cierre de la frontera agrícola. En esta misma vía, se encuentra el eje denominado como *Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*, el cual evidencia que la persistencia de los cultivos de uso ilícito no solo está ligada a la presencia de organizaciones dedicadas al narcotráfico, sino, además, a las condiciones de pobreza y la débil presencia institucional. De este modo, formuló que, en el marco de la RRI, se generarán políticas productivas para los cultivadores y cultivadoras, y oportunidades laborales para las personas recolectoras.

Así mismo, la RRI contempla que solo una transformación estructural del campo permitiría perpetuar la paz en el tiempo. Dentro de este propósito, el apoyo a la viabilización de la constitución de las Zonas de Reserva Campesina es fundamental, pues permite la participación directa de las comunidades campesinas en la construcción de planes de ordenamiento social, económico y político del territorio, buscando un ordenamiento social sostenible. De ahí que, el Acuerdo contemple en la figura de la ZRC:

“iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas”²⁷.

25 Mesa de Negociaciones de la Habana, 2016

26 Ibídem

27 Ibídem pág. 20

Del mismo modo, la regulación de la tierra y el fomento de la pequeña propiedad campesina son propósitos fundamentales que persiguen las ZRC, coincidiendo éstos con la finalidad ya mencionada de la RRI. Además, se contempla que la priorización para la formalización de las propiedades campesinas la tengan los municipios que se encuentren al interior de las ZRC y los contemplados para la materialización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET –.

Estos PDET son de carácter participativo, en donde se recogieron las propuestas de las comunidades, consignadas a través de los Pactos Municipales para la Transformación Regional - PMTR -, que, para el caso de los municipios de La Uribe y Puerto Rico en el departamento del Meta, se refieren explícitamente a la constitución de las ZRC en Losada – Guayabero y Güejar – Cafre. Siendo importante resaltar que, los Planes de Desarrollo Sostenible – PDS- para estas ZRC contemplan una lectura profunda y participativa del territorio, en donde se identificaron las necesidades que deben ser suplidas y se consignó la propuesta de superación a las mismas; siendo importante resaltar que la construcción de éstos, fue previa a la de los Pactos Municipales para la Transformación Regional - PMTR. Es por ello que la comunidad, al momento de su construcción, considera de gran importancia que dichos PMTR contemplen la constitución de la ZRC, ya que, comunitariamente se había abordado en diferentes espacios y estaba a punto de tomarse decisiones al respecto, por las autoridades correspondientes. Lo anterior indica que los PDET, debían adoptar los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC y no al contrario.

Ahora bien, tanto la RRI como la figura de a ZRC contemplan el cierre de la frontera agrícola y la protección de la Áreas de Especial Interés Ambiental, a través de la participación directa de las comunidades campesinas en la elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible - PDS y el apoyo decidido del Estado en la ejecución del mismo. En este sentido, no es posible percibir al campesinado como un sujeto depredador de la Naturaleza, pues ya se ha reconocido que su cultura identitaria está fuertemente ligada a la misma y que la vida no es posible sin ella. Es el caso de las comunidades campesinas de la Localidad del Sumapaz, quienes han sido reconocidas²⁸ con la Orden de Excelencia Ambiental José Celestino Mutis del Consejo de Bogotá, por su papel en la preservación del Páramo.

Es igualmente importante resaltar que, dentro los objetivos y principios orientadores que contempla la reglamentación para los criterios de selección de las ZRC²⁹, se encuentra precisamente la superación de las causas que originan conflictos de orden social y

28 Resolución 351 de 2020 del Consejo de Bogotá

29 Acuerdo 024 del 1996 de la Junta Directiva del INCORA

económico, la preservación del orden público y el apoyo a los programas de sustitución de cultivos ilícitos. De manera recíproca, el eje de la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas establece que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS – apoyará los PDS de la ZRC, en donde exista la presencia de cultivos de uso ilícito.

De esta manera, es importante comprender la Figura de la ZRC y el Acuerdo, como complementarios. En sus principios, espíritu y objetivos, se proponen como la posibilidad de ser, existir y permanecer de las comunidades campesinas. Así, la construcción de Paz territorial, a través de la participación activa en las decisiones políticas que impactan directamente sobre las comunidades de estos territorios, con presencia y acompañamiento estatal, permitirá orientar una reforma agraria que supere las condiciones estructurales que mantienen el conflicto armado y social en las regiones rurales del país.

2.1. ZRC: protección a las formas de vida campesina y sus derechos.

De lo manifestado hasta el momento es de gran utilidad resaltar la importancia que las ZRC tuvieron en la construcción de la RRI. Observándose que esto tiene como sentido profundo, el reconocimiento y reparación de derechos de una comunidad que ha sufrido y sufre de vulneraciones a sus derechos humanos y las consecuencias directas del conflicto armado. Por lo tanto, el reconocimiento de estas ZRC son uno de los mecanismos para el restablecimiento de los derechos vulnerados. Teniendo en cuenta que la comunidad campesina ha desarrollado su propia cultura, y deben tenerse como un sujeto político, que desarrolla la misma “cimentando modos específicos de vida, pensamiento y práctica, es decir, formas de ser, hacer y conocer”³⁰. Tal como lo estableció la conceptualización del campesinado colombiano:

“Es un sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrando vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo.”³¹

30 María Teresa Arcila-Estrada, El Magdalena Medio, en Un mundo que se mueve como el río. Historia regional del Magdalena Medio, 15-85 (Amparo Murillo-Posada, coord., Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, Colcultura, Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, Programa de Historia Local y Regional, Bogotá, 1993).

31 Saade Granados, Marta, editora. Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. / Marta Saade Granados, ed. – Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia icanh, 2020. Pág. 19

En este sentido el reconocimiento al territorio donde habitan y desarrollan sus actividades tanto individuales como comunitarias, es crucial para poder ejercer esas condiciones de vida. En las mesas de identidad campesina, se refirman como:

“Somos más que la imagen iconográfica que se ha posicionado del sombrero, el machete y la ruana. Nuestras costumbres se generan desde la comunidad en interacción directa con la tierra para la producción diversa de alimentos, custodiando las semillas, fomentando la medicina ancestral, la tradición culinaria, la cultura oral, artística y de enseñanza en armonía con el cosmos, la naturaleza y los bienes comunes naturales, así como el respeto por el agua. Como campesinos y campesinas buscamos la integración de la ciencia y la tradición en nuestros procesos de enseñanza y aprendizaje. Somos científicos, observadores e investigadores de nuestro entorno; somos profesionales del campo.”³²

De lo anterior se desprende la necesidad que tienen la comunidad campesina, para poder ejercer todas estas prácticas en un territorio que les pertenezca; como ya se mencionó, el artículo 64 de la C.P. es el norte para la conformación de la ZRC, en donde se establece “es un deber del Estado promover el acceso a progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa...”³³. Y se encuentra relacionado con el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos, en donde se establece el derecho a la propiedad privada. Encontrándose este derecho en la ruralidad colombiana en cabeza de pocas personas, que en muchos casos no obedece a la población campesina, pues suele establecer relaciones informales y por tanto vulnerable con la propiedad de las tierras que trabajan y producen. Al tenor literal la convención manifiesta que:

Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.

32 Relatoría Mesa de Identidad Campesina, Cumbre Campesina de Paz, 2016

33 Constitución Política de Colombia Artículo 64.

En este sentido, se está vulnerando su posibilidad de ser dueños y dueñas de la tierra que producen y donde han ejercido sus actividades cotidianas. Con la constitución de la ZRC, se pretende lograr una organización del territorio, y según los PDS lograr la titulación en forma adecuada, para que las campesinas y los campesinos puedan ejercer sus condiciones de vida, de acuerdo a su forma de relacionarse con el territorio. Así mismo, con el cumplimiento de lo establecido en los PDS, se pretende generar espacios adecuados para la vida tanto individual como comunitaria y en donde se logre restablecer los derechos de estas comunidades.

Es importante tener en cuenta que la Corte Interamericana de derechos ha establecido una relación en el derecho de propiedad privada y la vida digna. Manifestando en el caso de las masacres de Ituango vs. Colombia que:

*"181. La Corte quiere asimismo evidenciar que el derecho a la propiedad privada es un derecho humano cuya vulneración en el presente caso es de especial gravedad. En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha establecido que 'la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna.'"*³⁴

En este sentido, en el presente caso no lograr un avance significativo en la constitución de las ZRC de Losada – Guayabero, Güejar – Cafre y Sumapaz, pone en peligro la vida digna de las comunidades, así como sus costumbres y las organizaciones sociales. Repercutiendo directamente en la relación que tiene la población campesina con la tierra, la cual no es solo de producción, sino de protección.

De manera que, la mayor importancia para la constitución de estas ZRC, es entender que las mismas son esos espacios en donde las comunidades se han pensado la realización de sus derechos, proponiendo un plan para que los mismos se satisfagan oportunamente; siempre con el norte de preservar las costumbres y su cultura, así como, poder revivir prácticas ancestrales que han entrado en desuso por la ruptura del tejido social, generado por diferentes factores, en especial por no contar con oportunidades para permanecer en su territorio.

Así mismo, es importante recordar cómo diferentes ZRC han propuesto estos territorios como garantes y promotores de los Derechos Humanos, que están dispuestas a generar

34 Corte IDH. Caso de la masacre Ituango vs Colombia.

diálogo para la consecución de la Paz. Es el caso de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra, a la cual, en el año 2010, le otorgaron el Premio Nacional de Paz, dirigido a quienes:

“aportaron de manera destacada a la construcción de una paz sostenible, desarrollando procesos locales, regionales o nacionales de reconciliación, recuperación de la memoria histórica, educación para la convivencia, respeto por las diferencias, apoyo a víctimas y reconstrucción del tejido social.”³⁵

Este premio fue otorgado dado que la ZRC:

“promueve desde los años noventa el desarrollo sostenible de las comunidades asentadas en la Zona de Reserva Campesina en el Magdalena Medio. Su trabajo se basa en la defensa de la vida y del territorio, su vocación agrícola, la protección del medio ambiente, la vivienda digna y el acceso a la salud, la educación y la justicia.”³⁶

Igualmente, en el año 2019, el premio Nacional Derechos Humanos en Colombia, en su categoría Experiencia o Proceso Colectivo del año, le es otorgado a la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra – Red Agroecológica Nacional - ACVC-RAN-, por destacarse debido a su trabajo en la defensa de los derechos humanos³⁷. Por su parte, en el año 2020 obtuvo una postulación al Premio en la categoría de Lideresa del Año a la lideresa Jani Silva, campesina defensora de los DDHH de la Zona de Reserva Campesina de la Perla Amazónica; por su trabajo en la promoción de la *“educación con enfoque de ruralidad, para que niños, niñas y adolescentes crezcan con arraigo a su territorio y a las formas de vida campesina.”³⁸* Por último, es de resaltar la postulación, para este mismo año, en la categoría de Experiencia o Proceso Colectivo del año, a la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina por buscar *“la reforma agraria, la soberanía y seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente concertada con otros actores con incidencia en el territorio campesino.”³⁹*

Las Zonas de Reserva Campesina también son espacios de articulación con otros actores, para la preservación de los derechos, en donde se puede citar como ejemplo la ZRC de Cabrera, en el Departamento de Cundinamarca. Para el año 2013, y ante el proyecto hidroeléctrico en el río Sumapaz, SINPEAGRICUN (quienes lideran el proceso de ZRC en

35 <https://colombia.fes.de/premio-nacional-de-paz/>

36 <https://colombia.fes.de/premio-nacional-de-paz/>

37 <https://www.premiodefensorescolombia.org/ganadores-premio-nacional/>

38 https://www.premiodefensorescolombia.org/wp-content/uploads/2020/12/Cartilla_2020.pdf

39 https://www.premiodefensorescolombia.org/wp-content/uploads/2020/12/Cartilla_2020.pdf

Cabrera), comienza a liderar un proceso de oposición al mismo a través de una consulta popular. El proceso *“culminó en el 2017. La experiencia permitió desarrollar “un sentido de organización y unidad comunitaria”, generar un “empoderamiento en las juventudes y de la comunidad en general”, y promover el reconocimiento de la figura de ZRC”*.⁴⁰

Durante todo este proceso, las comunidades campesinas lograron pasar de las asambleas comunitarias a importantes espacios de discusión con diferentes instituciones y comerciantes de la región. La principal bandera que logró aglutinar a distintos sectores y actores, fue las afectaciones ambientales y económicas que traería la implementación de un mega proyecto como este. Poco a poco se fueron identificando distintos actores que pudiesen estar directamente perjudicados. Con reuniones bilaterales y posteriormente convocatorias abiertas a espacios asamblearios, la comunidad logró posicionar, no solo el peligro que representaba el proyecto para la región, sino además la importancia de interiorizar y proteger la figura de la ZRC. Cuenta la FAO-ANT:

*“para ello, en una muestra de su capacidad de gestión, las organizaciones campesinas se articularon con instituciones académicas para promover la investigación, aportando argumentos técnicos y científicos como insumo para la toma de decisiones.”*⁴¹

Citando estos ejemplos, y observando los PDS de las ZRC que nos llevan a redactar el presente amicus (el caso de Losada – Guayabero, Güejar – Cafre y Sumapaz), es importante resaltar el rol central que tuvo la figura de las ZRC al momento de la firma de los Acuerdos y, que al día de hoy, no se ha dado el suficiente cumplimiento de los mismos⁴², imposibilitando que a las comunidades campesinas se les restablezcan los derechos y se nieguen sus propuestas como territorios de derechos, en donde se ejerce diferentes acciones tendientes a preservar su cultura, su forma de vida y derecho al territorio.

40 FAO – ANT. LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA RETOS Y EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS EN SU IMPLEMENTACIÓN APORTES PARA UNA ADECUADA APLICACIÓN DE LA LEY 160 DE 1994, LA REFORMA RURAL INTEGRAL Y LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TENENCIA. Bogotá. 2018. Pág. 330.

41 Ibídem.

42 El informe KROC INSTITUTE (diciembre 2018 a noviembre de 2019) presenta un análisis cuantitativo que muestra que al final del tercer año de implementación, según la metodología utilizada por la Iniciativa Barómetro, el 25% de las disposiciones se ha implementado completamente. Un 15% tiene un nivel de avance intermedio, es decir, está en camino a ser completado en el tiempo establecido. Otro 36% de los compromisos está en estado mínimo, lo cual significa que simplemente iniciaron. El 24% restante del Acuerdo necesita empezar a ser ejecutado.

3. MUJER CAMPESINA Y ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

3.1. Nombrar a las mujeres campesinas

Distintos son los recursos jurídicos, académicos y políticos que dan cuenta del campesinado, no solo como grupo poblacional sino como un sujeto especial de derechos. En el caso de las mujeres campesinas, podrían identificarse algunos recursos normativos que las refieren directamente, como el Conpes 2109 de 1984 (Política sobre el papel de la mujer campesina en el Desarrollo Agropecuario) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos, las Campesinas y otras Personas que Trabajan en las Áreas Rurales. Adicionalmente, el fallo de la Corte de Suprema de Justicia de Colombia, frente a la tutela interpuesta para que el campesinado fuera incluido en el Censo Poblacional y de Vivienda de 2018, ha permitido, entre otros, ejercicios puntuales, más no de carácter censal, dirigidos a contabilizar el número de campesinos y campesinas en el país y caracterizar algunas de sus condiciones de vida. En este sentido, de acuerdo con la Encuesta de Cultura Política de 2019⁴³, las mujeres que se autoreconocen como campesinas son el 29,9% a nivel nacional, 17,3% en las cabeceras municipales y 83,6% en los centros poblados o zonas rurales dispersas. Mientras que, en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida⁴⁴ dichos porcentajes son del 26,5%, 12,9% y 77,5%, respectivamente.

Otros recursos importantes para el reconocimiento de las mujeres campesinas, son la Declaración de Ginebra sobre las Mujeres Rurales de 1992, así como la Ley 731 de 2002, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales en Colombia. Esta Ley trasciende la definición, caracterización y atención de las mujeres rurales a partir exclusivamente de un “enfoque familista”⁴⁵. Así mismo, da cuenta de la importancia que tienen los trabajos reproductivos y la economía del cuidado, generalmente sostenidos por las mujeres; a pesar de tener como punto de partida para la definición de mujer rural⁴⁶ las actividades productivas que realizan. De hecho, este aspecto se ha utilizado tradicionalmente para definir al campesinado como trabajador/a agrícola, dejando de lado elementos culturales, políticos, territoriales y sociales. Por lo tanto, incluir en la definición

⁴³ DANE. (03 de 2020). Encuesta de Cultura Política de 2019. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/pres_ECP_poblacioncampesina_19.pdf.

⁴⁴ Dane. (07 de 2020). Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2019. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf.

⁴⁵ Donde la mujer es considerada principalmente en clave de su función reproductora de la especie y en relación con su condición civil como esposa y madre.

⁴⁶ “Es toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada” (Congreso de Colombia, 2002)

actividades que no suelen ser remuneradas y/o no están en los sistemas de información y medición del Estado es un paso importante.

Debe tenerse en cuenta que, dicha Ley no ha sido del todo reglamentada; solo cuenta con tres decretos⁴⁷ y su implementación ha sido lenta y carente de un sistema de información riguroso, que permita hacer seguimiento a las acciones realizadas, los impactos generados en los territorios y las transformaciones en las condiciones de vida de las mujeres⁴⁸. Adicionalmente, haber conseguido la expedición de esta Ley responde a la organización y movilización de las mujeres campesinas, afrodescendientes e indígenas del país, lo cual refleja no solo la participación política de las mujeres, también las necesidades y barreras que enfrentan, así como sus propuestas y agendas territoriales⁴⁹.

Otras Leyes importantes con respecto a las mujeres rurales en Colombia, son la Ley 30 de 1988 y la Ley 160 de 1994, mediante las cuales son incluidas de forma particular como sujetas de intentos de reforma agraria en el país. Así como la Cuarta Conferencia de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, donde las mujeres ubicadas en las zonas rurales son reconocidas de manera particular, en distintos puntos del articulado. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, las mujeres rurales pueden compartir diversas condiciones y, a su vez, es importante nombrar, reconocer y atender las diferencias y particularidades que viven mujeres campesinas, afro e indígenas en la ruralidad. En este sentido, resulta fundamental contar con enfoques diversos, donde se tenga en cuenta el género, el territorio, la pertenencia étnica o cultural, las condiciones de clase, generacionales, entre otras.

3.2. Mujeres y reivindicación de derechos

Las mujeres campesinas siempre han estado en los procesos de organización y movilización campesina. Juana Julia Guzmán en Córdoba y Felicita Ocampo en Sucre, son algunas de las referentes para la memoria histórica de estos procesos; en especial, con respecto a la recuperación de tierras⁵⁰. De hecho, desde los años setenta del siglo XX, es posible identificar procesos de organización de mujeres al interior de las organizaciones campesinas

⁴⁷ 1. En el año 2003, cuando se decretó la asignación de baldíos para mujeres priorizadas; 2. En el año 2015, cuando se modificó la estructura del Ministerio de Agricultura, para dar lugar a la Dirección de Mujer Rural, oficina encargada de adelantar una efectiva implementación de la ley; 3. En el año 2017, cuando se creó el Comité Interinstitucional de Seguimiento al Plan de programas de la Ley.

⁴⁸ CEDAW. (2019). Primer Informe Sombra específico de Mujeres Rurales y Campesinas en Colombia. Bogotá D.C.: CEDAW; Gutierrez, M. (2003). La ley para las mujeres rurales en Colombia. Alcances y perspectivas. Revista de Trabajo Social, 57-80; Vargas, C., & Villareal, N. (2014). Programa de la mujer rural, avances, obstáculos y desafíos. OXFAM.

⁴⁹ Arenas, A. I., & Collazos, C. P. (2010). Colombia: mujeres rurales gestionan su ley. Bogotá, Colombia: IPDRS.

⁵⁰ CNRR. (2010). Las mujeres: de la toma de tierras a la toma de decisiones. En La Tierra en Disputa: Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe. 1960-2010 (págs. 291-392). TAURUS.

y sindicatos agrarios⁵¹. En este sentido, y con una perspectiva histórica, deben resaltarse los comités femeninos de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), las secretarías femeninas o de asuntos femeninos de la Federación de Trabajadores Rurales Colombianos (FESTRACOL), de la Federación Sindical Agraria (FENSA) y después Federación Sindical Agropecuaria (FENSUAGRO). Así como la Federación Departamental de Mujeres Campesinas (FEDEMUC) y la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas (ANMUCIC), la Secretaria de mujer campesina del Coordinador Nacional Agrario - CNA, la Ruta Pacífica de las Mujeres, la Federación de Mujeres Campesinas de Nariño (Femucan), el Grupo de Mujeres Maciceñas del CIMA y la Coordinadora Nacional de Mujeres de las Zonas de Reserva Campesina (CNMZRC), entre otras. Esta última plataforma es fundamental para el presente amicus, ya que reúne a los procesos organizativos mixtos de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC); conformada nivel nacional por dos mujeres de cada uno de los siete nodos que constituyen a la ANZORC.

La Coordinadora Nacional de Mujeres de las Zonas de Reserva Campesina (CNMZRC) es producto de varios años de trabajo y encuentros regionales de las mujeres campesinas parte de la ANZORC; fue constituida oficialmente en el Primer Encuentro de Mujeres de las ZRC, realizado en el municipio de Curumaní (Cesar) en el año 2016⁵², donde se establecieron 12 puntos de agenda programática y sus objetivos, éstos son: consolidar dirigentes campesinas que lideren el trabajo de género y derechos de las mujeres en las ZRC; articular los procesos de mujeres; fomentar espacios de formación política para las campesinas; posicionar la Coordinadora y la política institucional de género como apuesta de las ZRC y de la ANZORC; y garantizar la participación de las mujeres campesinas en la implementación de los Acuerdos de Paz. Es así como el pasado mes de diciembre del 2020 fue aprobada la Política Institucional de Mujer y Género en la Asamblea Nacional de la ANZORC, para el reconocimiento de las mujeres en su aporte a la economía campesina, la lucha por la tierra y la pervivencia de sus comunidades; con lo cual será acogida y articulada en los planes de desarrollo y procesos organizativos que la componen⁵³.

Los principios de la CNMZRC son el feminismo campesino, la identidad campesina, la igualdad y equidad de género, el empoderamiento femenino, la sororidad, la defensa de la tierra y el territorio y la soberanía alimentaria. En este sentido, para ellas el feminismo campesino propone:

⁵¹ Villareal, N. (2004). Sectores campesinos, mujeres rurales y Estado en Colombia. (U. A. Barcelona, Ed.) Obtenido de <https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2005/tdx-1024105-223720/nvm1de2.pdf>.

⁵² ANZORC. (25 de 09 de 2018). Zonas de Reserva Campesina con Rostro de Mujer. Obtenido de <http://anzorc.com/zonas-de-reserva-campesina-con-rostro-de-mujer/>.

⁵³ ANZORC. (2020). Agenda de las Mujeres de las ZRC. 2020.

“Una transformación en la relación entre seres humanos y el ambiente, que apueste por prácticas agroecológicas encaminadas a fortalecer la economía campesina, solidaria, del cuidado; además de la soberanía alimentaria; donde las mujeres juegan un rol protagónico en la conservación y protección de la tierra y el territorio, así como en el ejercicio de liderazgo de procesos organizativos campesinos. Plantea la necesidad de reconocer que la resistencia al sistema capitalista y patriarcal se debe dar como un trabajo colectivo entre mujeres y hombres; propendiendo a un colectivo consciente de sus privilegios y a la erradicación de las conductas machistas y discriminatorias, para que las mujeres puedan tener las garantías para la construcción de vidas autónomas y conciencias críticas de su realidad.”⁵⁴

Proponiendo doce puntos programáticos, que son:

1. Participación, inclusión y representación política de las mujeres campesinas.
2. Visibilización y reconocimiento del aporte de las mujeres en las luchas campesinas.
3. Acceso a la tenencia y titularidad de la tierra y el territorio por parte de las mujeres campesinas.
4. Fortalecimiento de formas organizativas de las mujeres campesinas.
5. Reconocimiento al aporte político y social de las mujeres a la economía campesina.
6. Redistribución de los roles del cuidado y domésticos al interior de la familia.
7. Soberanía alimentaria, defensa de la tierra, el territorio y las semillas nativas.
8. Erradicación de todas las formas de violencias contra las mujeres.
9. Derechos sexuales y reproductivos para las mujeres campesinas.
10. Apuestas por el derecho a la educación de las mujeres campesinas.
11. Mujeres campesinas y construcción de paz.
12. Garantías y derechos laborales para las mujeres campesinas.

De manera que, para las mujeres campesinas las Zonas de Reserva Campesina son una posibilidad de ordenar el territorio desde las mismas comunidades, involucrando en este ejercicio a las mujeres campesinas y sus propuestas. En este sentido, la agenda programática apunta al mejoramiento y dignificación de las vidas de las mujeres campesinas y con esto a las de las comunidades y los territorios; pues, aunque esta figura de ordenamiento territorial no implica una propiedad colectiva de la tierra, si recoge y expresa procesos organizativos colectivos y comunitarios, donde las mujeres campesinas realizan aportes significativos en distintos ámbitos.

⁵⁴ Ibíd.

Así mismo, las ZRC se reconocen como una posibilidad para concretar y agilizar el acceso a la propiedad de la tierra; derecho, por demás, poco o nada garantizado para el campesinado y con escenarios mucho más agudos en el caso de las mujeres. Para ellas no se trata únicamente de contar con un título de propiedad, sino con las condiciones y capacidades para tomar decisiones sobre la tierra y sus usos (qué se siembra, cómo, dónde, cuánto; qué se vende, cómo, dónde y cuánto; cuáles y cómo se protegen ambientalmente ciertas áreas, entre otras decisiones). Por lo tanto, la integralidad de los temas abordados en la agenda programática expresa los diversos elementos culturales, políticos, sociales, económicos y territoriales que implican la vida de las mujeres campesinas, así como al campesinado en general, donde la autonomía y la soberanía para su gobernanza y ordenamiento territorial es eje vertebral de la propuesta.

Otro aspecto fundamental de las ZRC es la práctica y defensa de la soberanía alimentaria, que da cuenta de la importancia que tiene la economía del cuidado y los trabajos reproductivos, principalmente realizados por las mujeres, para la economía campesina. Para ellas, esta economía y trabajos no son reconocidos a pesar de contribuir a la economía de todo el país; dentro de las ZRC este reconocimiento es fundamental y es lo que les permite construir propuestas de ordenamiento que valoren en equidad e igualdad de condiciones los aportes de hombres y mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como mayores y mayores. En este sentido, la defensa de la naturaleza y la recuperación ambiental van de la mano con las ZRC, protegiendo a los territorios y sus comunidades de actividades económicas que afecten el agua, la biodiversidad, los bienes comunes y con esto la salud, el trabajo, los derechos sexuales y reproductivos, la cultura, las condiciones para vivir una vida libre de violencias y demás derechos económicos, políticos, culturales y sociales de las mujeres y de las comunidades. El papel de las mujeres campesinas en esta defensa también es fundamental, pues protegen las semillas y frutos nativos, tienen diversas prácticas de cuidado del ambiente y transmiten estos conocimientos entre generaciones.

De hecho, en el informe de la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género en la Paz, se indica que, para las mujeres campesinas *“de darse el reconocimiento a las zonas de reserva campesina, la puesta en marcha de proyectos productivos y culturales, evitaría que estas zonas se conviertan en zonas de explotación minero-energética o de monocultivos”*⁵⁵. No obstante, las mujeres también relataron a la instancia que para dar cumplimiento al punto 1 de los Acuerdos de Paz, es fundamental reconocer, legalizar y fortalecer las ZRC, acciones que consideran no son de interés para el gobierno nacional actual, pues no fueron incluidas en los PDET y/o otros programas nacionales.

⁵⁵ IEMEGP. (2019). Enfoque de género y paz territorial. “Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz”. Bogotá: Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se presentan algunas de las barreras que enfrentan las mujeres campesinas, en correspondencia con los puntos programáticos que la CNMZRC ha propuesto para mejorar sus condiciones de vida y con esto las de las Zonas de Reserva Campesina. En particular se describen las condiciones de pobreza, de acceso y goce de derechos, de acceso a la propiedad de la tierra, de desarrollo de la economía campesina de la mano con la economía del cuidado y de defensa del territorio y la naturaleza. Pero, inicialmente, es importante tener en cuenta la mención hecha anteriormente sobre la tutela fallada por la Corte Suprema de Justicia colombiana, dado que aún es muy difícil encontrar información estadística que posibilite caracterizar y diagnosticar a la población campesina como tal, de manera que, la mayoría de datos se refieren a las mujeres rurales; que, como ya se mencionó, pueden recoger una diversidad de mujeres, además de las campesinas.

3.3. Barreras que enfrentan las mujeres campesinas

- Pobreza

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2019 en el país hay un 38,4% de hogares con jefatura de mujeres y un 32,2% de hogares campesinos con este tipo de jefatura. Mientras que, en el caso de las cabeceras municipales los hogares con jefatura de mujeres son el 41,6% y los hogares campesinos con dicha jefatura el 39,6%. Por su parte, en los centros poblados y zonas rurales dispersas estos porcentajes son iguales al 28,3% y 26,9%, respectivamente. Ahora, el índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se encuentra en el 17,5% de los hogares a nivel nacional, el 12,3% de los hogares en las cabeceras municipales y el 34,5% de los hogares en los centros poblados y zonas rurales dispersas. Mientras que, en el caso de los hogares campesinos, estos porcentajes son superiores: 29,3% a nivel nacional, 21,4% en las cabeceras y 35,6% en las zonas rurales y centros poblados dispersos (aunque en este caso no se distingue la información para jefaturas de hombres o mujeres).

Por su parte, el informe *Situación de las mujeres rurales en Colombia 2010-2018*, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁵⁶, reporta que, en el año 2018 la incidencia de la pobreza monetaria según el sexo de la jefatura del hogar, era del 40,5% en los hogares rurales nacionales con jefaturas de mujeres, el 34,7% en los hogares rurales con jefaturas de hombres, el 27,6% de los hogares urbanos con jefatura de mujeres y el 22,4% de los hogares urbanos con jefatura de hombres. De manera que, las mujeres jefas de hogar en la ruralidad

⁵⁶ Ministerio de Agricultura. (2020). Situación de las mujeres rurales en Colombia 2010-2018. Bogotá: Ministerio de Agricultura.

presentan la tasa de pobreza monetaria más alta y la brecha entre los hogares rurales y urbanos puede llegar a ser de diez puntos porcentuales aproximadamente.

Este panorama se repite al caracterizar la pobreza monetaria extrema, así como la pobreza multidimensional; en el último caso, a 2018 el 40,8% de los hogares rurales con jefaturas de mujeres presentaba condiciones de pobreza multidimensional, así como el 33,6% de los hogares rurales con jefaturas de hombres, el 12,4% de hogares urbanos con jefatura de mujeres y el 8,5% de hogares urbanos con jefaturas de hombres⁵⁷. Por lo tanto, los hogares con jefatura de mujeres tienen peores condiciones cuando se encuentran en la ruralidad, con respecto tanto a aquellos ubicados en las zonas urbanas como a los hogares con jefaturas de hombres.

De acuerdo con la CEPAL:

“en la mayoría de los hogares con jefatura masculina su jefe vive en pareja mientras que en la mayoría de los hogares con jefatura femenina su jefa no vive en pareja. Esto supone en el primer caso que existe alguien que realiza el trabajo doméstico, lo que evita gastos relacionados con estos servicios y que este trabajo recaiga en el jefe y los otros miembros del hogar quienes, como consecuencia, podrán participar en otras actividades. En el segundo caso, es decir los hogares con jefatura femenina, al no contar con ese recurso, es más probable que se destine parte de sus ingresos a la compra de estos servicios o se aumente la jornada de trabajo de su jefa al sumarse el trabajo remunerado y el no remunerado, o que los demás miembros del hogar deban postergar actividades para desempeñar labores de cuidado y atención del hogar. Esta situación provoca una pobreza más grave en estos hogares.”⁵⁸

Es igualmente importante tener en cuenta que esta categoría no resulta homogénea, es decir, los hogares con jefaturas de mujeres también son diversos y deben comprenderse mediante otros ordenadores sociales, como la ubicación rural o urbana, la pertenencia étnica, la edad, el tipo de familia, su estructura, entre otros. De esta manera, la jefatura de un hogar en manos de mujeres no es necesariamente siempre un sinónimo de pobreza y también pueden implicar:

“un menor sometimiento al ejercicio de la autoridad marital, una mayor autoestima por parte de la mujer, más libertad para elegir un compañero ocasional o para la

⁵⁷ Ibíd., pág. 33.

⁵⁸ CEPAL. (2004). Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Santiago de Chile: CEPAL-UNIFEM-República de Italia pág. 25.

constitución de una pareja, más flexibilidad para desempeñar un trabajo remunerado, la reducción o eliminación del abuso físico y emocional, un patrón de gasto más equitativo y orientado hacia la nutrición y la educación, y acceso al apoyo social y comunitario, o sea, al capital social.”⁵⁹

3.4. Condiciones de acceso y ejercicio de derechos

- Educación

Con respecto a la educación, la Encuesta de Cultura Política de 2019 reporta un 90,6% de mujeres campesinas que saben leer y escribir en los centros poblados y zonas rurales dispersas, frente a un 94,3% de hombres campesinos. Esta relación se invierte en los casos de las cabeceras, donde las mujeres cuentan con un 94,3% y los hombres con el 92,9%, así como a nivel nacional, donde las mujeres tienen un 92,3% y los hombres un 90,9%. Este dato muestra un aspecto de los niveles y condiciones de acceso a la educación. Sin embargo, en las investigaciones realizadas desde el Instituto de Estudios interculturales (IEI) con respecto a las mujeres de las ZRC, también se ha encontrado una enorme preocupación e insatisfacción con los programas escolares, la falta de enfoque de género en los mismos, la poca correspondencia de los pensum con sus contextos territoriales y las precarias instalaciones y condiciones materiales para educarse, especialmente en las zonas rurales y dispersas. Además, una diversidad de barreras que se enfrentan cuando la aspiración es dar continuidad a estudios técnicos o superiores; en particular, la imposibilidad de costear una manutención y transporte en las ciudades donde están las universidades o el SENA, por ejemplo.

- Trabajo y seguridad social

En cuanto a la seguridad social, la distribución de la afiliación al sistema de salud a nivel nacional tiene una relación inversa entre las zonas urbanas y rurales; es decir, mientras que en la ruralidad predomina el sistema subsidiado, en las zonas urbanas lo hace el contributivo. Fenómeno relacionado con los altos niveles de informalidad laboral en los que se encuentran las poblaciones rurales.⁶⁰ De hecho, mientras que para el año 2018 el 84% de las mujeres en la ruralidad reportaron afiliación al régimen subsidiado, el 80% de los hombres lo hicieron así, con lo cual también se identifica una brecha de género. Además, el cambio de 2010 a 2018 en la ruralidad implicó un aumento del régimen subsidiado para las mujeres, mientras que para los hombres hubo una disminución; en el primer caso se pasó del 83% al 84% y en el segundo del 82% al 80%⁶¹.

⁵⁹ Ibíd., pág. 24.

⁶⁰ Ministerio de Agricultura. Op. Cit. Pág. 68.

⁶¹ Ibíd. Pág. 70.

De acuerdo con el informe del Ministerio, en el 2018 hubo una tasa nacional de 83,6% de trabajadoras informales en la ruralidad, frente a un 81,9% de trabajadores informales, un 54,7% de trabajadoras informales en las urbes y un 52,4% de trabajadores en la misma zona⁶². Por lo tanto, las brechas en la informalidad laboral son tanto de género como entre zonas rurales y urbanas, donde las mujeres rurales presentan nuevamente las condiciones de mayor vulnerabilidad.

Otro indicador que se utiliza para caracterizar este panorama es el de afiliaciones al sistema de pensiones. En este caso, tan solo el 12% de las mujeres en la ruralidad lo reportan, frente al 15,7% de los hombres en esta zona, el 42,6% de las mujeres en las urbes y el 44,1% de los hombres en la misma zona. Y, en cuanto a la afiliación al programa Colombia Mayor, las mujeres rurales suman el 21,4% de las personas beneficiadas en el 2018, frente al 19,9% de los hombres en la ruralidad, el 36,2% de las mujeres en las urbes y el 22,5% de los hombres.

En cuanto al empleo, a nivel nacional, en el año 2018, las mujeres rurales tuvieron una participación en el mercado laboral del 40,7%, frente al 57,2% de las mujeres en las zonas urbanas, el 74,2% de los hombres en la zona urbana y el 76,1% de los hombres en la ruralidad. Estos porcentajes crecieron aproximadamente dos puntos porcentuales con respecto al 2010⁶³. De manera que, las mujeres rurales enfrentan tanto una brecha de género como una territorial, de casi 30 puntos porcentuales. El informe del Ministerio de Agricultura propone que los anteriores resultados se expliquen, entre otros factores, por: (1) El tipo de actividades que realizan hombres y mujeres; (2) La tipología del núcleo familiar; (3) El número de hijas e hijos en el hogar y (4) El tiempo dedicado a actividades relacionadas con los cuidados⁶⁴.

En el primer caso, el 40,7% de las mujeres rurales se dedican a actividades agropecuarias y el 56,6% a actividades en los servicios financieros, la industria manufacturera, entre otras ramas; frente al 72,2% de los hombres rurales que se dedican al sector agropecuario. Esta división del trabajo sexual podría sostenerse en el hecho que las actividades agropecuarias se realizan principalmente en las zonas rurales del país y bajo estereotipos de géneros patriarcales y naturalizados, donde la fuerza física que requiere el trabajo agropecuario, incluido el manejo de maquinaria, entre otros factores, corresponden al género masculino. Por su parte, las mujeres suelen articularse a actividades de cosecha, comerciales o a la producción de alimentos para el hogar, trabajos que suele ser invisibilizados, caracterizados

⁶² Ibíd. Pág. 71.

⁶³ Ibíd. Pág. 46.

⁶⁴ Se explica en un apartado particular más adelante.

como una ayuda o como una función secundaria, ya que lo principal son los trabajos reproductivos que las mujeres deben realizar en el ámbito doméstico y comunitario⁶⁵.

En el segundo y tercer caso, el 50,7% de los hogares colombianos en la ruralidad se componen de familias biparentales, el 10% por familias monoparentales, el 22,6% tienen una estructura familiar amplia y el 13,2% son hogares unipersonales. En este sentido, aquellas mujeres que tienen hogares con familias biparentales o extensas suelen tener menor participación en el mercado laboral, que aquellas con familias monoparentales y unipersonales; de hecho, las primeras tienen mayor carga de los trabajos relacionados con la economía del cuidado, que las demás⁶⁶. De manera que, las mujeres rurales que no tienen menores a su cargo suelen participar en un 41%, mientras que, aquellas con 3 o más menores lo hacen en un 35%⁶⁷.

3.5. Violencia

De acuerdo con los reportes del Instituto Nacional de Medicina Legal y las Ciencias Forenses (INMLCF), las cifras correspondientes a la violencia intrafamiliar y los presuntos delitos sexuales aumentaron entre el año 2015 y 2018, tanto a nivel nacional como en las zonas rurales del país⁶⁸. El 5,9% de los casos de violencia intrafamiliar denunciados a nivel nacional⁶⁹ corresponden a la zona rural, de este porcentaje el 77,9% se encuentra asociado a violencias basadas en género. Además, a nivel nacional la violencia intrafamiliar en contra de las mujeres aumentó en un 3% y en las zonas rurales en un 40,9%⁷⁰. En cuanto a los presuntos delitos sexuales, la gran mayoría se cometen en contra de las mujeres: de los 22.155 casos reportados en el año 2015, el 10,4% corresponde a las zonas rurales y, de éstos, el 88,7% tiene como víctimas a mujeres⁷¹. Para el 2018 los casos aumentaron a un 15%, donde el 12,5% se reportó en las zonas rurales y fueron cometidos en contra de mujeres en un 87,6%⁷². El informe del Ministerio de Agricultura relaciona estos aumentos tanto con el aumento de denuncias, así como con el aumento de casos; sin embargo, en estos temas el subregistro aún suele ser predominante.

⁶⁵ Ministerio de Agricultura. Op. Cit; Deere, C. D., Lastarria-Cornhiel, S., & Ranaboldo, C. (2011). Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra; Deere, C., & León, M. (2005). La brecha de género en la propiedad de la tierra en América Latina. Estudios Sociológicos, 397-439; Korol, C. (2016). Somos tierra, semilla, rebeldía. Mujeres, tierra y territorio en América Latina. GRAIN, Acción por la Biodiversidad y América Libre.

⁶⁶ Ministerio de Agricultura. Op. Cit. Pág. 54.

⁶⁷ Ibíd. Pág. 55.

⁶⁸ Ibíd. Pág. 75.

⁶⁹ 74.022 casos.

⁷⁰ Ministerio de Agricultura. Op. Cit. Pág. 54.

⁷¹ A nivel total el porcentaje es de 85,2% y en las zonas urbanas de 84,8%.

⁷² Ministerio de Agricultura. Op. Cit. Pág. 78.

3.6. Tierra

La Ley 30 de 1988 incluyó por primera vez a las mujeres como beneficiarias directas, pero en el marco de la jefatura de familia o como cónyuges, lo anterior se explicita en los artículos 36 y 50. Las dificultades para la implementación de esta ley fueron varias: a nivel estatal, dependió más de la voluntad política de los/as funcionarios/as en lo local, que a una directriz institucional; de hecho, las metas de evaluación en el INCORA no incluyeron las medidas dirigidas para las mujeres, sino a las familias y empresas comunitarias. Así, puede demostrarse una burocratización histórica de los procesos de titulación, de la mano con los estereotipos de género por parte de las/os funcionarias/os, limitaron la titulación conjunta. A nivel organizativo, las mujeres también debieron enfrentar este tipo de estereotipos, en tanto algunas de las organizaciones campesinas se oponían a la representación de las mujeres en las juntas locales, regionales y nacionales del INCORA. Además, para este periodo, hasta la Ley 160 de 1994, no se registra en las fuentes oficiales los casos de titulación conjunta, lo que puede igualmente afectar los datos al respecto⁷³.

Mientras que, la Ley 160 de 1994 estableció por primera vez y de manera explícita como beneficiarios/as a hombres y mujeres campesinas jefas de hogar y en condiciones de pobreza, así como mujeres que sufrieran desprotección social y económica debido a hechos de violencia, abandono o viudez. De manera que, con esta ley se elimina la condición de ser cónyuge o jefa de hogar exclusivamente y se mantiene la titulación conjunta, de ser el caso⁷⁴.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), tan sólo el 30% de las mujeres rurales en América y el Caribe posee tierras agrícolas⁷⁵. Por su parte, las investigaciones realizadas por Carmen Deere y Magdalena León dan cuenta de los débiles impactos de las reformas jurídicas en materia de acceso y formalización de la tierra en la región, cuando éstas no implican la obligatoriedad en la titulación a mujeres o de manera conjunta a las parejas⁷⁶. Para las investigadoras:

“La brecha de género en la tenencia de la tierra en América Latina es significativa y ello se debe a cinco factores: la preferencia hacia los varones al momento de heredar; privilegios de los hombres en el matrimonio; tendencia a favorecer a los varones en

⁷³ Deere, C. D., & León, M. (1997). La mujer rural y la reforma agraria en Colombia. Cuadernos de desarrollo rural (38 y 39), 16.

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ FAO. (2017). Atlas de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe: "Al tiempo de la vida y los hechos". Santiago de Chile: ONU.

⁷⁶ Deere, C. D., Lastarria-Cornhiel, S., & Ranaboldo, C. Op. Cit.

los programas de distribución de la tierra tanto de las comunidades como del Estado, y sesgos de género en el mercado de tierras.”⁷⁷

Adicionalmente, en el caso colombiano el conflicto armado también tuvo (y tiene) un impacto diferenciado entre mujeres y hombres, contribuyendo a la exacerbación y profundización de las desigualdades de género preexistentes y manifestadas en la discriminación, exclusión y violencia en contra de las mujeres.⁷⁸ De hecho, la Corte Constitucional identifica diez riesgos de género en el marco del conflicto armado, donde uno de éstos se encuentra relacionado con el despojo y abandono forzado de la tierra: *“(viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales”⁷⁹.*

La Corte reconoce que:

“Es claro que las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor, etc. Tal y como se explica a la Corte, “dado que la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero, cuando el desplazamiento forzado está acompañado de la pérdida de su pareja, las mayores dificultades son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no saben de la existencia de títulos, no tienen información sobre la modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión, y en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos”.⁸⁰

De acuerdo con diversas investigaciones, la propiedad de la tierra rural para las mujeres es un elemento fundamental para potenciar su empoderamiento, soberanía y autonomía económica, lo que repercute en el acceso a otros bienes y recursos, su posición de resguardo cuando se enfrentan a situaciones de violencia basadas en género o separación en el

⁷⁷ Deere, C., & León, M. (2005). Op. Cit.

⁷⁸ Parada, M. M., & Peña, R. d. (2019). El género: más que una clave para leer la restitución de tierras. En F. Gutierrez, R. d. Peña, & M. M. Parada, La Tierra Prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia (págs. 261-284). Bogotá: Universidad del Rosario.

⁷⁹ Corte Constitucional. (2008). Auto 092. Bogotá, Colombia.

⁸⁰ Ibíd.

matrimonio, en su poder de negociación, tanto al interior como al exterior de la familia, así como en la participación política y comunitaria y en su identidad y auto reconocimiento⁸¹. A su vez, esto repercute en la subsistencia de la humanidad, la garantía de la soberanía alimentaria y el cuidado de la naturaleza.⁸²

3.7. Economía campesina

La titulación y formalización de la tierra se da en un marco de ideas de desarrollo productivista, donde las actividades económicas son reconocidas como tales en función de la generación de ingresos monetarios. En este contexto, las condiciones de posibilidad para llevar a buen término los proyectos productivos de las mujeres, no solo enfrentan las barreras que hay para la economía campesina, también condiciones estructurales de desigualdad relacionadas nuevamente con sus condiciones como mujeres. Claudia Korol lo expresa como un dilema pues, por una parte, las mujeres saben que, al no acceder a la propiedad de la tierra en un contexto capitalista y patriarcal es aún más difícil acceder a los beneficios de las políticas públicas dirigidas al “desarrollo del campo”, lo cual, a su vez, implica aceptar las lógicas de dicho modelo⁸³.

Las mujeres deciden los usos productivos tan solo en el 21,9% de las Unidades de Producción Agropecuarias censadas en el último Censo Nacional Agropecuario⁸⁴. Las decisiones pueden variar según las tareas involucradas en la producción agrícola o agropecuaria; al respecto, algunas investigaciones sugieren que las mujeres están más involucradas en las decisiones correspondientes a la selección y cuidado de semillas, en los cultivos dirigidos a la subsistencia y en cómo distribuir la cosecha⁸⁵. Esta diferenciación no es menor, dado que, usualmente estas actividades no se consideran como productivas, pero son las que sostienen la reproducción de la vida y las familias⁸⁶. Por otra parte, se ha demostrado que la toma de decisiones raramente se da de forma democrática, pues los hombres o personas adultas suelen detentar más poder⁸⁷.

⁸¹ Agarwal, B. (2003). Gender and Land Rights Revisited: Exploring New Prospects Via the State, Family and Market. *Journal of Agrarian Change*, 184-224; Deere, C. (2012). Tierra y la autonomía económica de la mujer rural: avances y desafíos para la investigación. *ANTHROPOLÓGICAS*, 23(1), 12-66.

⁸² Korol. Op. Cit.

⁸³ Ibíd.

⁸⁴ DANE. (2014). Censo Nacional Agropecuario. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>

⁸⁵ Deere, C. D., Lastarria-Cornhiel, S., & Ranaboldo, C. Op. Cit; Farah, M. A., & Pérez, E. (2004). Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de desarrollo rural* (51), 22.

⁸⁶ Federici, S. (2013). La revolución feminista inacabada. Mujeres, reproducción social y lucha por lo común. México D.F.: Escuela Calpulli.

⁸⁷ Korol. Op. Cit.

Por otra parte, las condiciones materiales para llevar a cabo las decisiones de uso agropecuario suelen presentar peores condiciones para las mujeres, con respecto a la asistencia técnica, la maquinaria y la financiación⁸⁸. Mientras que, la inversión de los gobiernos suele dirigirse a las economías con grandes capitales, como la explotación de carbón, petróleo y otros minerales, actividades que a su vez implican el uso de grandes extensiones de tierra:

“La agricultura del primer tipo se basa en la concentración de la propiedad, en el monocultivo, en la elevada capitalización de las unidades productivas, en la utilización intensiva de insumos químicos y en la mecanización. Emplea poca gente, mal remunerada, precarizada, ya que adopta una tecnología intensiva en capital y economiza fuerza de trabajo, obteniendo superganancias a partir del despojo realizado previamente por las políticas coloniales, y actualmente por distintas modalidades de continuidad de las políticas extractivistas. La agricultura campesina – en la que se incluye el campesinado tradicional, el pequeño agricultor familiar que vende parte de su producción en el mercado, y los beneficiarios de las reformas agrarias – ocupa generalmente las tierras de calidad inferior y, en un contexto en extremo adverso, lucha por la supervivencia, combinando períodos de trabajo en sus tierras con períodos de trabajo asalariado.”⁸⁹

3.8. Economía del cuidado

De acuerdo con la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado del 2017⁹⁰, el valor de los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados (TDCNR) es de 185.722 miles de millones de pesos, correspondiente al 20,6% de la producción total nacional. De este porcentaje, 76,7% corresponde a trabajos realizados por mujeres; la mayoría relacionado con el suministro de alimentos, la limpieza y mantenimiento del hogar y el cuidado y apoyo de personas, entre otros. Dicho valor es superado únicamente por el grupo de actividades de la industria de la manufactura (21,4%) y se encuentra por encima del comercio al por mayor y menor (18,6%), la administración pública, defensa, educación y salud (14%) y la construcción (10,1%). Aunque esta información aún no se encuentra disponible con una desagregación según las cabeceras y zonas rurales del país, es indicativa de la importante contribución que los trabajos reproductivos hacen tanto a la economía como a la sociedad en su conjunto. En este sentido, es igualmente importante mencionar que a nivel nacional

⁸⁸ Dane. (2014). Op. Cit.

⁸⁹ Korol. Op. Cit. Pág. 104.

⁹⁰ DANE. (2017). Cuenta Satélite de Economía del Cuidado. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuentas-economicas-cuenta-satelite-economia-del-cuidado#ley-1413-de-2010>.

las mujeres ocupan 7:14 horas en estos trabajos y a nivel rural 7:52, mientras que los hombres ocupan 3:06 y 3:29, respectivamente:

“La invisibilidad del trabajo de las mujeres está naturalizada por la división sexual del trabajo, que reproduce la enajenación de las mujeres, entendiendo por esto que las mujeres no pueden reconocerse en el producto de su trabajo, ya que ni siquiera se reconoce al mismo como trabajo. La desvalorización del trabajo de las mujeres, y en consecuencia de las mismas mujeres, es uno de los factores que naturaliza su vulnerabilidad y que fomenta la violencia de género. Pero este sistema de ideas, además, sostiene y construye la creencia de que hay oficios o trabajos para hombres y otros para mujeres.”⁹¹

3.9. Ambiente

Marisetella Svampa⁹² da cuenta del protagonismo que las mujeres latinoamericanas han ido adquiriendo en el marco de la expansión de conflictos socioambientales. Esto se realiza tanto de manera colectiva como individual y da cuenta de la lucha concreta y acuerpada de las mujeres en los territorios, lo que conlleva no solo una fuerte identificación con la tierra y sus ciclos vitales de reproducción, sino también la desacralización del mito del desarrollo y la construcción de una relación diferente con la naturaleza⁹³. Con estas apuestas, las mujeres ponen en el eje del debate la ética del cuidado, el cuestionamiento del patriarcado y propuestas de un relacionamiento diferente entre las sociedades y la naturaleza; donde

“el ser humano no es comprendido como un ente exterior a la naturaleza, sino más bien como parte de ella. El pasaje a una visión relacional instala en el centro la noción de interdependencia, resignificada ya como ecodependencia, y plantea una comprensión de la realidad humana a través del reconocimiento y el cuidado con los otros y con la naturaleza”⁹⁴.

Es decir, reconocer que el bienestar de las comunidades no es ajeno a las condiciones en que se encuentre el medio natural y que comprende prácticas de cuidado tanto para con las demás personas como para con el agua, el suelo, la fauna y la flora.

⁹¹ Korol. Op. Cit. Pág. 97.

⁹² Svampa, M. (2019). Capítulo 3. Alcances del giro ecoterritorial. En M. Svampa, Las fronteras del neoextractivismo en América Latina (págs. 54-68). Alemania: CALAS.

⁹³ Ibíd. Pág. 66.

⁹⁴ Ibíd. Pág. 67.

3.10. Reflexión final

Teniendo en cuenta lo anterior, la constitución formal de Zonas de Reserva Campesina en el país no solo implica cumplir la Ley, también permiten contar con un recurso para la garantía y la exigibilidad de derechos del campesinado, sus propuestas y ordenamientos del territorio en clave cultural, política y económica. Y, en este caso, contribuir a la generación de condiciones para que los derechos de las mujeres campesinas sean garantizados, en correspondencia con sus propuestas de vida, esto es: incluyéndolas en los mecanismos de participación política y fortaleciendo sus formas organizativas; visibilizando y reconociendo sus aportes a las luchas campesinas; garantizando la propiedad de la tierra en sus manos; reconociendo sus aportes a la economía campesina y propendiendo por la redistribución y valoración de la economía del cuidado; garantizando la soberanía alimentaria y territorial; erradicando las violencias en su contra, implementando las condiciones para sus derechos sexuales y reproductivos, a la educación y al trabajo. Y, reconociendo sus aportes y roles en la construcción de paz desde los territorios y con la participación de todas y todos.

Las mujeres de las ZRC posicionan esta figura en beneficio de las comunidades, de manera que, garantizar sus derechos como mujeres, niñas, adultas y adolescentes, contiene en sí mismo el beneficio de las demás partes de la comunidad y del proyecto organizativo que lo impulsa. De manera que el carácter político de lo colectivo, propende por el diálogo y la articulación entre derechos considerados como individuales y colectivos, pues la comunidad no solo se piensa entre mujeres y hombres, sino también con los recursos naturales y el territorio en el que se circunscriben. Así mismo, se reconoce el aporte al país en su conjunto, pues campesinos y campesinas no solo garantizan nuestros alimentos, también cuidan de las fuentes de vida y constituyen cotidianamente cultura y política.

4. LA EXISTENCIA DE FÓRMULAS DE ARMONIZACIÓN DE LA VIDA CAMPESINA Y ECOSISTEMAS DE INTERÉS ESPECIAL.

4.1. El campesinado como sujeto de conservación

Uno de los aspectos importantes a considerar en la territorialidad ejercida por las comunidades campesinas, es la relación que establecen con el entorno natural del espacio que habitan; bien se expresa en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales que uno de sus fundamentos es “..la especial relación e interacción de los campesinos y otras personas que

trabajan en las zonas rurales con la tierra, el agua y la naturaleza a las que están vinculados y de las que dependen para su subsistencia”⁹⁵

Esta relación no sólo se da a partir de la transformación de los ecosistemas a agroecosistemas, que implica el desarrollo de actividades productivas de subsistencia, sino también de uso y conservación de los bosques, de la fauna y flora, del suelo, de las fuentes hídricas y de toda aquella interacción entre estos elementos naturales que posibilitan la vida:

“Reconociendo también las contribuciones pasadas, presentes y futuras de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales de todas las regiones del mundo al desarrollo, la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad, que constituyen la base de la producción alimentaria agrícola en todo el mundo...”⁹⁶

Es así como en un territorio campesino, es posible encontrar una configuración espacial en donde se conjugan áreas de bosque conservado con áreas destinadas para el desarrollo de modelos productivos, como la agricultura o el pecuario, no siendo posible, a veces, delimitar con facilidad en donde empieza la una y termina la otra. Ejemplo de esto es cuando en el marco de la forestería comunitaria se realiza apicultura, o se da el aprovechamiento de frutos secundarios o se extrae madera de un área boscosa para uso consuetudinario. De igual forma, las prácticas de conservación que realizan las comunidades campesinas no se limitan a la protección del bosque o de las fuentes hídricas, sino que, fundamentados en el conocimiento tradicional, se implementan también en las huertas caseras, en el mejoramiento de los sistemas productivos al incorporarles elementos agroecológicos, mediante acuerdos comunitarios de conservación, entre otras.

Por esta razón, el reconocimiento del derecho que tienen las comunidades campesinas al territorio no solo es el espacio físico, sino también las formas de habitarle, en las que se establece una dependencia estrecha y tradicional con la biodiversidad. Conforme a esto, en la Declaración de las Naciones Unidas se establece que los campesinos, campesinas y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a:

⁹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. 2018. p 2.

⁹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. Op. Cit. p 2.

- *“... la tierra, individual o colectivamente, ... y en especial tienen derecho a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas costeras, las pesqueras, los pastos y los bosques, así como a utilizarlos y gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz a dignidad a desarrollar su cultura” (Artículo 17, punto 1)⁹⁷*
- *“...estar protegidos contra todo desplazamiento arbitrario e ilegal que los aleje de su tierra, de su lugar de residencia habitual o de otros recursos naturales que utilicen en sus actividades a necesiten para poder disfrutar de condiciones de vida adecuadas...” (Artículo 17, punto 4)⁹⁸*
- *“...la conservación a protección del medio ambiente a de la capacidad productiva de sus tierras, así como de los recursos que utilizan a gestionan.” (Artículo 18, punto 1)⁹⁹.*

La comprensión de estas territorialidades campesinas, las cuales se ubican, además, en zonas de colonización históricamente afectadas por el conflicto armado y social, así como en zonas de importancia ambiental para el país, conlleva a la necesidad de cambiar el paradigma de la conservación ligado a una visión preservacionista y exclusionista, que reproduce un modelo de ordenamiento territorial en el que se han definido unas áreas de ecosistemas estratégicos intangibles, que solo pueden ser habitados por comunidades étnicas.

Al respecto, es necesario mencionar que este paradigma se reforzó con el reconocimiento y la protección jurídica que da la Constitución Política de 1991 a las comunidades indígenas y afrodescendientes, a sus territorialidades y formas de gobierno autónomo, dándoles preferencia sobre el manejo y conservación de la biodiversidad, mientras excluye a las comunidades campesinas en su reconocimiento como actores agrarios¹⁰⁰.

Sin embargo, la discusión sobre el derecho que tienen las comunidades campesinas al territorio, sobre su participación en el ordenamiento territorial y su valoración como sujetos claves en la conservación de la biodiversidad está latente, y aunque gana terreno cada vez en la formulación de políticas públicas está lejos de saldarse.

⁹⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. Op.Cit. p 14

⁹⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. Op.Cit. p 14

⁹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Op.Cit. p 15

¹⁰⁰ Anzorc. Propuesta ruta metodológica de Zonificación Ambiental Participativa Posconflicto del Punto 1.1.1.10 de la Reforma Rural Integral, con las comunidades campesinas de tres Zonas de Reserva Campesinas: Guaviare, Balboa y Perijá Norte. Acuerdo de subsidio No.0000043014 suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina – Anzorc. 2018

Un antecedente importante sobre esto es el Convenio sobre Diversidad Biológica -CDB- del que Colombia hace parte y adopta mediante la Ley 165 de 1994, que reconoce, entre varios aspectos, la existencia de una estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales (se interpreta que incluye a las comunidades campesinas) y poblaciones indígenas y sus sistemas de vida tradicionales con la biodiversidad¹⁰¹, y a partir de esto, las partes contratantes acuerdan:

- En el Artículo 8 *“Conservación in situ” inciso J: respetar, preservar y mantener “los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica ...”, y en el inciso e: a promover “un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas”*¹⁰²; y
- En el Artículo 10 *“Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica”: proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los “recursos biológicos” conforme las prácticas culturales que sea compatibles con la conservación y uso sostenible y ayudar a las poblaciones locales a preparar y aplicar medidas correctivas en donde la biodiversidad haya disminuido.”*¹⁰³

Por otro lado, en la Sentencia T – 622 de 2016 de la Corte Constitucional, la cual se recoge en la Sentencia 4360 del 2018 de la Corte Suprema de Justicia, se conceptuó que el ambiente es un elemento transversal en el ordenamiento, puesto que permite el llevar una vida digna tanto de las poblaciones humanas como de los demás organismos vivos, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas. A su vez, menciona que el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en el tema ambiental es lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y las formas de vida asociadas a ésta y a la biodiversidad, no desde la concepción utilitarista o económica de la naturaleza, sino desde la integralidad que reviste la coexistencia de todas esas múltiples formas de vida (no humanas) y de las representaciones culturales. Se expresa que, si bien el Estado es el primer responsable de amparar, mantener y conservar la biodiversidad, este deber de cuidado y protección también es de la sociedad civil y de las comunidades¹⁰⁴.

¹⁰¹ Naciones Unidas. Convenio sobre la Diversidad Biológica. 1992. p 3.

¹⁰² Naciones Unidas. Op. Cit. p 6-7

¹⁰³ Naciones Unidas. Op. Cit. p 8

¹⁰⁴ M.P. Luis Armando Tolosa Villabona. Sentencia 4360 del 2018. Corte Suprema de Justicia. 5 de abril de 2018.

Al respecto, la interacción constante - y de distintas formas- que tienen las comunidades campesinas con las áreas ecosistémicas conservadas y/o transformadas, han conllevado a que de forma pragmática y autónoma construyan un proyecto territorial que responde a las condiciones geográficas, sociales y políticas en las que se ven sometidas, materializándose como un movimiento socioespacial y socioterritorial que se organiza alrededor de la posibilidad de permanecer en el territorio¹⁰⁵, siendo los imaginarios colectivos, los simbolismos y las interpretaciones comunitarias del entorno natural, que se configuran como un elemento cohesivo de la sociedad¹⁰⁶, los que han orientado y determinado su ordenamiento permitiendo la conservación de páramos, lagunas, ríos, entre otros.

Se interpreta, por tanto, a los territorios en donde estas comunidades habitan como espacios en donde se puede materializar las respuestas a ese desafío constitucional, reconociendo, por un lado, ese ejercicio territorial, y por el otro, la necesaria articulación y respaldo de los gobiernos e instituciones locales en cumplimiento de su deber constitucional; viabilizando la coexistencia de las distintas formas de vida y de las expresiones culturales que producen saberes y tradiciones fundamentales en la conservación o co-manejo de áreas de importancia ambiental.

Ahora bien, en la elaboración de políticas públicas se integran cada vez más estas realidades, por ejemplo, en el CONPES 4021 en donde se determina la “Política Nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques”, se expresa que las acciones que el Gobierno nacional desarrolle deberá articularse, entre otros actores, con las comunidades, considerando sus particularidades y necesidades territoriales, y concibiendo medidas de manejo de los bosques que mejore sus condiciones de vida.

Sin embargo, la discusión sobre el campesinado como sujeto agrario y clave en la conservación no está saldada, por cuanto aún, no hay soluciones concretas a los conflictos territoriales en los que las comunidades campesinas se encuentran inmersas, los cuales se han generado a partir de las diferentes propuestas gubernamentales entorno a la tierra, que conllevaron a procesos de colonización dirigida y espontánea (esta última por los periodos de violencia y las bonanzas, en algunos casos de economías ilícitas condicionadas por el

¹⁰⁵ Olaya D., C.E. Justicia comunitaria y Zonas de Reserva Campesina: aproximación a la experiencia del Catatumbo. En: Mesa C., G. (Eds.), Derechos ambientales en disputa: algunos estudios de caso sobre conflictividad ambiental. Grupo de Investigación de Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, DC. 2015. p 190-208.

¹⁰⁶ Ángel M., A. La fragilidad ambiental de la cultura. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales, Bogotá, DC. 1995.

abandono estatal) en zonas de frontera agrícola y en áreas de importancia ambiental que posteriormente fueron protegidas constitucionalmente¹⁰⁷.

4.2. Las ZRC desde una mirada ambiental

Existen en el país una apuesta concreta de reconocimiento de territorios campesinos a través de la figura de la Zona de Reserva Campesina, que nace de la necesidad que tienen diversas comunidades de ser atendidas con un enfoque diferenciado por parte del Estado. Esta figura, que representa un área geográficamente delimitada a partir de la territorialidad ejercida por comunidades campesinas y sus organizaciones, busca reivindicar el derecho a la tierra y al territorio ante un modelo de desarrollo que no ha logrado responder a sus necesidades, no solo en términos de acceso y formalización de la tierra, sino también por la capacidad que tienen de gestionar, conservar y beneficiarse de los ecosistemas¹⁰⁸.

Aunque, la propuesta de ordenamiento surge desde las mismas comunidades campesinas organizadas, las ZRC no actúan como entes independientes, y apuestan por integrar las herramientas complementarias que surgen desde otros ámbitos de actuación del Estado y de las entidades político-administrativas. Ahora bien, en materia ambiental esta figura tiene una gran importancia, que parte desde su concepción en la Ley 160 de 1994 y su localización en zonas de frontera o de áreas de importancia ambiental, y se materializa con las propuestas concretas de las organizaciones campesinas en cuanto al ordenamiento territorial y el manejo y conservación de la biodiversidad.

La figura de la ZRC establece una clara articulación entre el fomento de la pequeña propiedad rural, aspecto cultural que se asocia a los procesos de acceso a la tierra, y las políticas de “conservación del medio ambiente y de los recursos naturales”, así como con los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad; la Ley 160 de 1994 en el capítulo XIII artículo 84 se menciona que en

“...los procesos de colonización, se incluirán las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible, en la respectiva región, y se determinarán, de manera precisa,

¹⁰⁷ Anzorc. Op. Cit.

¹⁰⁸ Sánchez S., y Torres S. Zonas de Reserva Campesina una figura estratégica de conservación comunitaria. En: Voces de la Gestión Territorial, Estrategias complementarias para la conservación de la biodiversidad en Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y Fundación Natura. 2019.

las áreas que por sus características especiales no pueden ser objeto de ocupación y explotación.”¹⁰⁹

En este sentido, la figura de la ZRC pretende direccionar el ordenamiento de la propiedad rural y del territorio, el cual es transversalizado por hechos de gran fuerza como la concentración de la tierra o el conflicto, partiendo del reconocimiento de las expresiones agrarias de las comunidades campesinas en las que se destaca, además, la relación que han establecido con los ecosistemas naturales y transformados y la necesidad de conservarlos como garantía de su permanencia en el territorio. Se entiende así que la concepción ambiental en un territorio campesino se asocia con una propuesta agraria integral.

A su vez, como se menciona en el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996, algunos de los objetivos y principios orientadores de la ZRC, que evidencian una propuesta de manejo del territorio en materia ambiental, son *“el control de la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria”* y la *“protección y conservación de los recursos naturales renovables y del ambiente”*. Es por esto que los Planes de Desarrollo Sostenible –PDS, siendo el instrumento de planificación de esta figura, están orientados hacia el fomento y estabilización de la economía campesina, para evitar así el avance de la frontera agropecuaria, concibiendo además programas para la conservación de ecosistemas.

Sumado a esto, la constitución de la una ZRC implica:

- La concertación y coordinación entre instituciones estatales, nacionales y locales, y organizaciones sociales que representan los intereses de los campesinos, para la formulación y ejecución del PDS (Artículo 86 de la Ley 160 de 1994 y Artículos 3 y 4 del Decreto 1777 de 1996)
- Tener en cuenta las condiciones agroecológicas y socioeconómicas regionales (Artículo 4 del Decreto 1777 de 1996)
- La formulación de proyectos productivos agrosostenibles que combinen *“los componentes de conservación, manejo, control y aprovechamiento de los recursos naturales, infraestructura, pancoger, producción limpia, educación ambiental, comercialización y servicios”* (Artículo 13 del Acuerdo 024 de 1996)

¹⁰⁹ Congreso de Colombia. Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994

Lo importante de reconocer el cómo, desde la norma, se plantea el componente ambiental a la figura de la ZRC, permite tender puentes de articulación con otros instrumentos de planificación municipal, departamental y regional; incluso con planes de manejo de áreas protegidas, en donde la propuesta de ordenamiento de las comunidades campesina suma y se encuentra en los intereses de conservación de bosques, fuentes hídricas y demás.

Además, adicionalmente a las siete (7) ZRC constituidas se encuentran documentadas alrededor de 75 ZRC más, número que viene en crecimiento dada el reconocimiento por parte de las comunidades y el acompañamiento institucional a escala local, regional y nacional dadas las oportunidades y potencialidades que representa. Ocho ZRC se encuentran en proceso administrativo de constitución, las cuales son; Montes de María 1, Losada-Guayabero, Güejar- Cafre, Sumapaz, Mesa Regional del Perijá, Catatumbo, Santa Rosa (Cauca) y Pradera (Valle del Cauca).

Cada una de las ZRC presenta particularidades territoriales por las diversas condiciones geográficas en las que habitan las comunidades campesinas pero, como se observa en el Mapa 1¹¹⁰, todas tienen en común que se ubican alrededor o contienen figuras de protección ambiental, ecosistemas estratégicos o que son consideradas como estrategia complementaria de conservación, ya sea de orden nacional, regional o municipal, que demandan acciones de conservación y restricciones en el uso del suelo.

En concreto, se puede encontrar que todas las ZRC constituidas y en proceso de constitución tienen “Áreas de restauración ecológica”, situación similar se presenta en las áreas priorizadas para conservación según CONPES 3680, exceptuando las ZRC de Perla Amazónica y Sumapaz. En relación con la Zona de Reserva Forestal de Ley Segunda de 1959, las ZRC de Catatumbo, Perijá y Pradera presentan dentro de su delimitación áreas de este tipo, por lo que de acuerdo con la norma vigente se debe adelantar procesos de sustracción, garantizando un manejo del territorio que permita conservar los bosques, recuperar áreas degradadas e implementar modelos productivos sostenibles.

En cuanto a ecosistemas estratégicos, la ZRC Pato Balsillas y la ZRC Cabrera contienen los complejos de páramo Los Picachos y Sumapaz respectivamente, encontrándose éste último también en una gran proporción de la ZRC Sumapaz. Así mismo, la ZRC Pradera presenta área del páramo de Las Hermosas y la ZRC Santa Rosa limita con los páramos Sotará y Doña Juana Chimayoy. Las ZRC constituidas de Montes de María 2 y Arenal Morales y las ZRC en

¹¹⁰ Se elaboró mediante el empleo de información cartográfica de fuente oficial caso Parques Nacionales Naturales – PNN, IDEAM y MADS

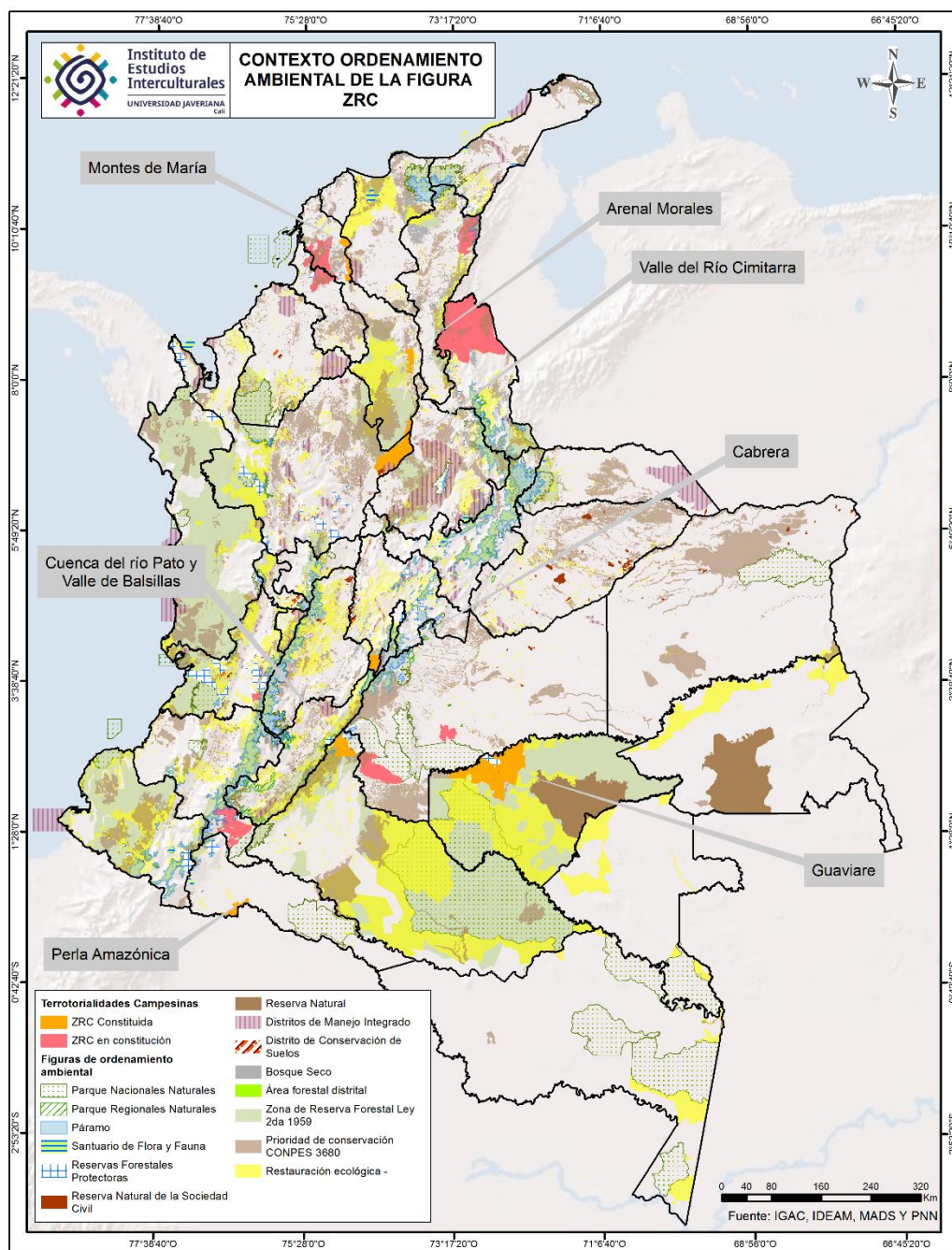
trámite de constitución de Catatumbo, Montes de María 1 y Mesa Regional del Perijá presentan dentro de sus polígonos pequeñas zonas de este bosque seco tropical.

En relación con las Reservas Naturales de la Sociedad Civil las ZRC Guaviare, Valle del Río Cimitarra y Pradera presentan algunas áreas declaradas en esta categoría. En cuanto a las áreas protegidas, tal como lo establece el Acuerdo 024 de 1996, las ZRC no se pueden constituir en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN, pero si en zonas aledañas o con función amortiguadora, según el Decreto 1777 de 1996. Por lo tanto, es común encontrar varias de las ZRC limitando con Parques Nacionales Naturales como las ZRC Sumapaz, Cabrera, Guaviare, Pato Balsillas, Pradera, Lozada Guayabero, Güejar – Cafre y Santa Rosa.

Cabe mencionar que, en lo relacionado a otras áreas protegidas que no son del SPNN, como las Reservas Forestales Protectoras, se interpreta la no existencia de limitaciones en cuando a la constitución de ZRC, pero si la necesaria adopción e incorporación de lo dispuesto en el plan de manejo de éstas en la propuesta de ordenamiento del territorio campesino.

Esta descripción permite destacar tres aspectos: 1. Que todas las ZRC al configurarse en zonas de colonización o de frontera agrícola están relacionadas con figuras de importancia ambiental, 2. Que representa una oportunidad para contener la ampliación de la frontera agrícola que presiona cada vez más estas áreas ambientales, con una aplicación efectiva de reforma agraria, en donde se fomente y defienda la mediana propiedad campesina y de programas de fomento de economía campesina y de conservación y 3. Como lo menciona la Ley 160 de 1994, en su propuesta de ordenamiento debe recogerse las disposiciones existentes en materia ambiental, como los determinantes ambientales o la incorporación de medidas de manejo de áreas de importancia ambiental conforme la norma, por lo que la figura de la ZRC se concibe como una estrategia complementaria de conservación comunitaria.

Mapa 2 Contexto ordenamiento ambiental de figura de ZRC



Fuente: elaboración propia IEI-2021 a partir de ANZORC, MADS, IDEAM y RUNAP.

Sumado a lo anterior, las ZRC son una figura que se ha desarrollado como una valiosa experiencia comunitaria que relaciona la gestión de una propuesta territorial propia y de gobernanza colectiva con el desarrollo de estrategias y prácticas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. En relación, existen múltiples experiencias que evidencian

esa gobernanza comunitaria, por ejemplo, en la ZRC Santa Rosa, en el departamento del Cauca, la comunidad campesina expresa:

“...en los reglamentos internos que se tiene en las Juntas de Acción Comunal ya tenemos prohibido la cacería, en muchas de las fincas están determinadas sus áreas para protección, estamos entendiendo que nuestras fincas van a valer más por el agua, por el bosque, que por un potrero, entonces durante este tiempo que llevamos de proceso desde el 2002 hemos avanzamos mucho, incluido la limitación progresiva de la extracción de madera, y en eso ha ayudado mucho los controles que hace la Corporación Autónoma.”¹¹¹

Otro ejemplo está la ZRC Catatumbo, cuya organización de base - ASCAMCAT - expresa la necesidad de recuperar las áreas que se encuentran degradadas, la reconversión de sistemas productivos acorde a las condiciones del territorio, volver al intercambio, promover en la producción familiar y la soberanía alimentaria, lograr la conservación de los bosques y de las aguas que tanto han sido afectadas por el conflicto armado y por la expansión de la actividad extractivista¹¹².

En relación, la Sentencia C – 371 de 2014 de la Corte Constitucional indica que las ZRC:

“son una figura de ordenamiento social, político y ambiental, cuyas principales implicaciones pueden resumirse en la posibilidad de limitar los usos y la propiedad de la tierra y evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico, y el beneficio de programas de adjudicación de tierras, así como el apoyo estatal para el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible con las comunidades”¹¹³

Conforme el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los Planes de Ordenamiento Territorial deben armonizarse con normas de superior jerarquía determinantes y atender las disposiciones contenidas en el Código de Recursos Naturales, la Ley 99 de 1993 y la Ley 160 de 1994; a esto se suma que el Decreto 3600 de 2007 considera el ordenamiento del suelo rural como determinante del ordenamiento territorial, al definir un conjunto de categorías de protección del suelo rural no únicamente de conservación ecológica sino de conservación de áreas de producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales. Se

¹¹¹ Diálogo con el Comité de Integración del Macizo Colombiano – CIMA. 13 de diciembre de 2020.

¹¹² Diálogo con la Asociación Campesina del Catatumbo – Ascamcat, Cúcuta 4 -5 de noviembre de 2020.

¹¹³ M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sentencia C-371 de 2014. Corte Constitucional. Bogotá. 11 de junio de 2014

interpreta que, la ZRC también es determinante de ordenamiento territorial¹¹⁴. Ante esto cabe insistir que, aunque la propuesta de ordenamiento de las ZRC surge de las mismas comunidades en un ejercicio de autonomía territorial, ésta no se encuentra aislada de lo establecido en el país sobre el ordenamiento territorial, y que, por el contrario, debe garantizarse su inclusión, articulación y armonización con otros instrumentos de planificación.

Lo anterior se ratifica con la Sentencia C 006 - de 23 de enero de 2002, la cual menciona que el ordenamiento de

“los municipios no pueden ser desarrollados sin tener en cuenta las disposiciones superiores que garantizan el acceso de los (y las) trabajadores rurales a la tierra y faciliten el desarrollo agroeconómico del país, y regular el uso de la propiedad agrícola. En consecuencia...sus planes de ordenamiento territorial no pueden desconocer las normas de la Ley 160 de 1994, relacionadas con la definición y extensión de Unidades Agrícolas Familiares...”

Se resalta que las ZRC tienen un régimen excepcional de UAF y de límite de la propiedad que, junto a las disposiciones legales sobre ordenamiento social y ambiental y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por lo cual amerita que se gestione el ajuste de los Planes de Ordenamiento con la actualización de los PDS de la ZRC y su armonización con Planes de Manejo de áreas protegidas o de ecosistemas estratégicos¹¹⁵.

Esta articulación abre un camino importante que conduce a la protección de las ZRC ante las amenazas por el desarrollo de actividades extractivistas, conforme a lo expuesto en la Sentencia C – 123 de 2014 de la Corte Constitucional, que resalta la importancia del principio constitucional de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la relación Nación – Territorio ya que:

“La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y ... la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las

¹¹⁴ FAO. Las Zonas de Reserva Campesina retos y experiencias significativas en su implementación. Organización de las Naciones Unidas y Agencia Nacional de Tierras. Bogotá D.C. 2018. p 298

¹¹⁵FAO. Op. Cit. p 298

condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros”

A su vez, la Sentencia SU095/18 y en el comunicado No 40 del 2018 de la Corte Constitucional expresan que, la exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo debe adoptarse por las autoridades nacionales, en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales, dada su competencia para establecer el uso del suelo, garantizando el derecho a todas y todos los ciudadanos de participar en la toma de decisiones que les afecten en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos.

4.3. ZRC y Plan de Zonificación del Acuerdo de Paz

Además del marco jurídico que se sustentan las ZRC, éstas adquieren un mayor protagonismo al ser reconocidas como escenarios claves de implementación de varios de los puntos contenidos en la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final, los cuales buscan mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales y campesinas que han afrontado múltiples conflictos rurales, como los relacionados con el precario acceso, tenencia informal y uso de la tierra, por causa de los fenómenos de desplazamiento forzado y el despojo de tierras, como se mencionó en apartado anterior.

Para la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, como lo señala la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), la cual se describe como una figura de ordenamiento socio ambiental, que contribuye a la estabilización de la frontera agraria, al fortalecimiento de las economías campesinas y a la construcción de paz y garantías de derechos político, sociales, económicos y culturales del campesinado.

Se define como oportunidad de fortalecimiento y de reactivación la implementación efectiva en éstas de los Decretos 896, 893 y 902 de mayo de 2017; los cuales contemplan respectivamente entre sus acciones el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET, el pago por servicios ambientales, y las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral –RRI, como la creación del banco de tierras, subsidios y créditos de acceso a tierra, siendo importantes al intentar favorecer la inclusión del campesinado.

El Plan de Zonificación Ambiental del punto 1.1.1.10 del Acuerdo de Paz tiene tres grandes propósitos: 1) delimitar la frontera agrícola, 2) proteger las áreas de especial interés ambiental - AEIA y 3) generar para las poblaciones que colindan con ellas o las ocupan,

alternativas equilibradas entre medio ambiente y buen vivir, bajo los principios de participación y desarrollo sostenible. A su vez, se relaciona con varios de los puntos de la RRI, en especial, con los que tienen que ver con el “Acceso y uso de la tierra”; en el Artículo 23 del Decreto 902 de 2017 se expresa que el Fondo de Tierras se alimentará con las áreas identificadas con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de las áreas de manejo especial en el marco del PZA, con sujeción a acciones de planificación predial, producción sostenible y conservación. Además, en el Artículo 24 se dice que se deberá articularse con las autoridades agrarias y ambientales, para que las medidas de acceso y formalización de tierra atiendan la zonificación ambiental y contribuyan al cierre de la frontera agrícola.

Es este un punto de encuentro con los objetivos de constitución de las ZRC, siendo uno de éstos la estabilización de la frontera agrícola a partir del fortalecimiento de la economía campesina y la regulación de la ocupación y uso de la tierra. Como ejemplo de esto, está la ZRC Pato Balsillas y ZRC Cabrera, en las que la implementación – parcial – de reforma agraria ha permitido la regulación del uso de la tierra y el cierre de la frontera agrícola, presentando en sus áreas menos del 1% de deforestación anual¹¹⁶. Estas experiencias representan en sí una apuesta comunitaria, que soporta lo pactado para la RRI. Así, la ZRC no sólo encamina acciones conservación, sino que brinda un espacio para la resolución de conflictos entre la vocación y uso del suelo y generación de acuerdos, particular y especialmente, con las AEIA, que incluyen Reservas Forestales de Ley Segunda, ecosistemas de páramo, entre otras.

Además, y de acuerdo con el tercer objetivo del PZA, la construcción de alternativas de desarrollo para las comunidades que habitan en, o áreas que colindan con las AEIA requiere escenarios de diálogo en los que se logre efectivamente la articulación entre las apuestas institucionales y las comunitarias que conlleve al cierre de la frontera agrícola y la conservación – comunitaria – de las AEIA, sin generar perjuicio a su proceso histórico de apropiación territorial.

En este caso, el potencial que tiene la ZRC va en dos sentidos: 1. Que existe una propuesta clara de territorio por parte de las comunidades campesinas que permite aterrizar esas medidas necesarias para la conservación de las AEIA y 2. El proceso organizativo que se expresa en la configuración de espacios para la toma de decisiones, concertación y resolución de conflictos como asambleas, comités de conciliación, guardias campesinas, entre otros, y en la construcción normas, pactos, acuerdos o manuales comunitarios, además de permitir la interlocución entre las instituciones y las comunidades y la legitimidad de acuerdos contruidos entre estos.

¹¹⁶ FAO. Op Cit. p 289.

4.4. Acerca de Sumapaz, Güejar – Cafre y Lozada Guayabero

En particular a las ZRC en constitución de Sumapaz, Losada – Guayabero y Güejar-Cafre, el contexto ambiental no difiere del presentado anteriormente. Como se presente en el mapa 2 y en la tabla 1, estas zonas limitan con Parques Nacionales Naturales, contienen ecosistemas estratégicos y en el caso de la ZRC Sumapaz, esta presenta Área Forestal Distrital, como parte del Sistema de Áreas protegidas del Distrito capital, establecidas en el Decreto 190 de 2004. De manera sintética, de las 22.781,3 ha de la ZRC Sumapaz el 80% se encuentra en zona de páramo, el 89% se encuentra en área de restauración ecológica y el 26% corresponde a Área Forestal Distrital. La ZRC Losada-Guayabero presenta un 16% de su extensión área prioridad de conservación CONPES y 3% de áreas de restauración ecológica.

Se destaca que las tres ZRC así como los PNN con los que limitan, hacen parte del Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM), destinada para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables¹¹⁷; las ZRC se ubican en las áreas que se identifican como Distritos de Manejo Integrado, definidos por el Decreto 1974 de 1989 como:

“un espacio de la biósfera que, por razones de factores ambientales y socioeconómicos, se delimita para que dentro de los criterios del desarrollo sostenible, se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales y las actividades económicas que allí se desarrollen”.

Las tres ZRC se ubican en un territorio conectado ecosistémicamente y favorecen la conectividad de áreas protegidas, por ende, su importancia ambiental particular.

Tabla 2. Resumen de áreas de protección ambiental en las ZRC en constitución

Figuras de Ordenamiento Ambiental	ZRC en Constitución		
	Sumapaz	Losada - Guayabera	Güejar - Cafre
Páramo	18.059,7 ha		
Prioridad de Conservación CONPES 3680		26.775,6 ha	
Restauración ecológica - REAA	20.228,4 ha	4.549,3 ha	586,8 ha
Área forestal distrital	5.962,1 ha		

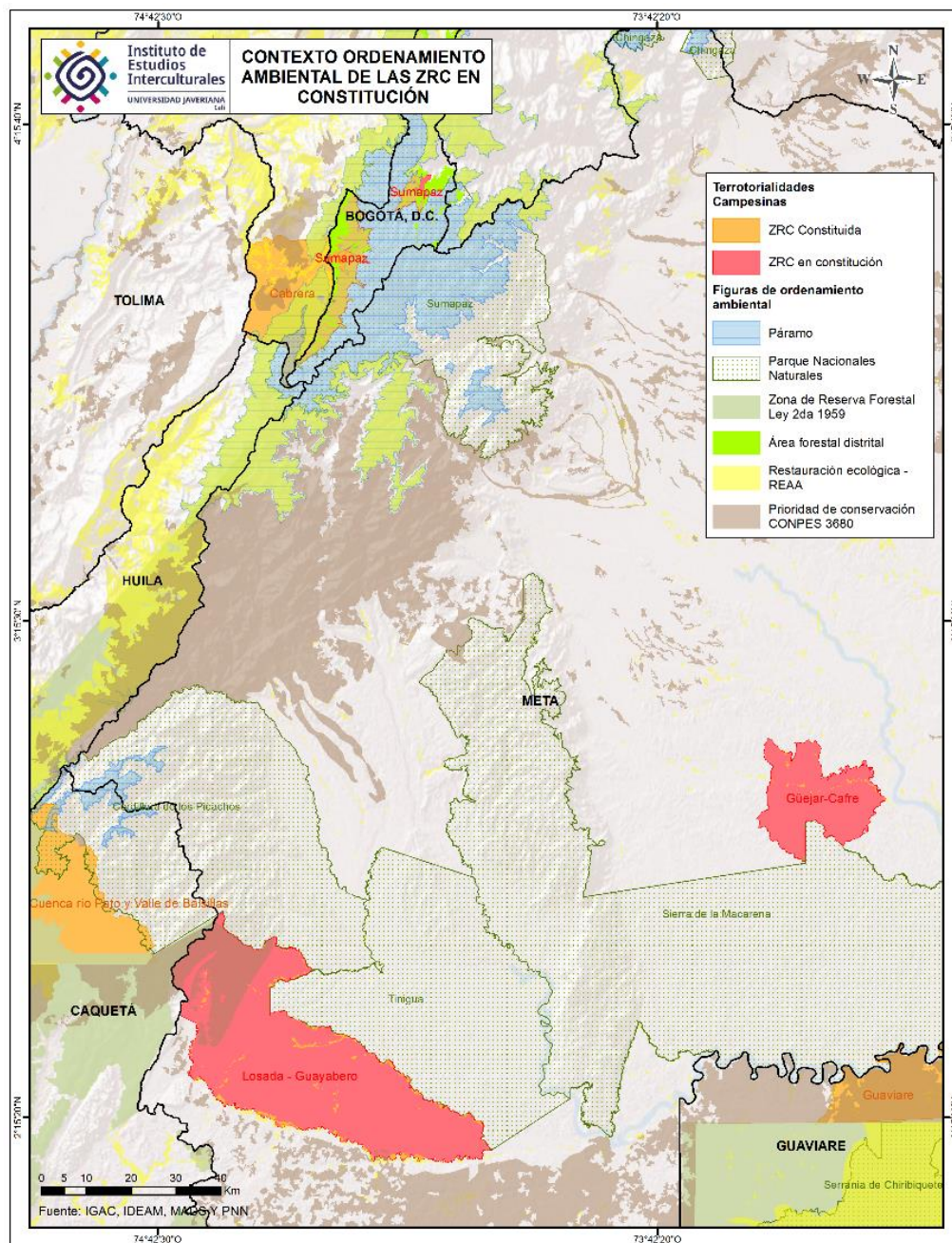
¹¹⁷ Decreto 1989 de 1989 sobre la declaración del Área de Manejo Especial de la Macarena.

Limitan con los Parques Nacionales Naturales	PNN Sumapaz	PNN Tinigua y PNN Cordillera de Picachos	PNN Sierra de la Macarena
--	-------------	--	---------------------------

Fuente: Elaboración propia de IEI 2021 con base a MADS y PNN (área en hectáreas)

En relación, se destaca dos aspectos: 1. Entendiendo que la configuración del AMEM se hace con el propósito de salvaguardar la conectividad entre la cordillera central y la Amazonía, las ZRC y su propuesta de ordenamiento favorecerían la conservación de esta transición andino – amazónica, teniendo garantías plenas en el desarrollo de la territorialidad campesina y 2. Posibilita generar sinergias institucionales agrarias y ambientales, dada la confluencia de los Distritos de Manejo Integrado y las ZRC, que tienen propósitos similares y complementarios aunque los objetivos centrales sean distintos: la primera tiene como objetivo la conservación de los ecosistemas y la segunda la de proteger comunidades campesinas.

Mapa 3 Contexto ambiental ZRC Lozada Guayabero, Sumapaz y Güejar – Cafre.



Fuente: elaboración propia IEI 2021 a partir de ANZORC, MADS, IDEAM y RUNAP.

En las ZRC que están en proceso de constitución se identifican apuestas importantes del manejo del territorio que favorecen la conservación. Agrogüejar, organización de base de la ZRF Güejar – Cafre, durante el año 2007 realizó una erradicación voluntaria de casi 2.000 ha de cultivos de uso ilícito, a lo que como contrapartida Parques Nacionales Naturales apoyó la construcción de tres apiarios colectivos, ubicados en las veredas Miravalles, Fundadores

y El Jordán. El proyecto tenía como alcance establecer un banco de semilla para multiplicar y llegar a 420 familias que habían participado del proceso de erradicación voluntaria y concertada. Sin embargo, la fumigación aérea de glifosato acabó con el proyecto apícola, quedando solo un apiario colectivo. A su vez, la situación de inestabilidad generada en torno a los cultivos de uso ilícito, su fumigación y erradicación forzada conllevó a que se generara una recuperación de prácticas de producción de cultivos de pancoger y la definición de áreas de conservación¹¹⁸.

La ZRC de Lozada Guayabero ha creado acuerdos comunitarios y asambleas que han buscado regular el uso de áreas que para la comunidad son de importancia ambiental. Se ha regulado la conservación en ríos de 100 metros, caños de 50 metros, en nacimientos de 3 hectáreas a la redonda; la prohibición de la caza, la supervisión de las áreas a conservar por el comité directivo de Ascal – G, con delegados de las JAC, la aprobación de ésta para la extracción de madera de máximo 100 “bloques” por familia mensualmente; la conservación de especies como el armadillo trueno y toda clase de osos existentes, entre otras. Dentro de su propuesta se concibe también la no fragmentación de las fincas de propiedad familiar y la conservación en éstas de parches de bosque, así como la conformación de un “Comité de Parques” que gestione proyectos y políticas con Parques¹¹⁹.

Aspectos cruciales ante el panorama actual de deforestación en estas zonas y la anhelada constitución de las ZRC por parte de las comunidades es que, por un lado, la aplicación de una reforma agraria integral permite el acceso a la tierra regulando la mediana propiedad y el fortalecimiento productivo, evitando la ampliación de la frontera agrícola que presiona las áreas boscosas y la biodiversidad, y haciendo frente a la implementación de cultivos de uso ilícito. Por el otro, darle fuerza con el reconocimiento administrativo de las ZRC al ejercicio de gobernanza de las comunidades campesinas y de sus organizaciones de base, que se encuentran afectadas por el conflicto armado latente, esto con el fin de generar sinergias con instituciones estatales o actores privados y la aplicación de políticas como la del CONPES 4021, que mejore las condiciones de vida de la población y del entorno natural.

Finalmente, en relación con el páramo, la apuesta de constitución la ZRC Sumapaz se sustenta en¹²⁰:

¹¹⁸ Agrogüejar. Plan de Desarrollo Sostenible ZRC Güejar – Cafre. 2013.

¹¹⁹ Ascal – G. Plan de Desarrollo sostenible de la ZRC Lozada – Guayabero. 2014

¹²⁰ Ungar P. Apoyo al proceso de constitución de la Zona de Reserva Campesina -ZRC- del Sumapaz, a través de la elaboración de un documento que ajuste el PDS considerando el marco normativo sobre páramos. Apoyo Presupuestario a la Estrategia de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial en Colombia. Convenio de Financiación DCI-ALA/2012/0242-518 Unión Europea. 2018

- El equilibrio entre los derechos de la naturaleza y de las formas no humanas a existir y los derechos de las comunidades campesinas al territorio, en sintonía con la Sentencia T – 622 de 2016 de la Corte Constitucional, considerando que los y las habitantes paramunas han desarrollado expresiones culturales de adaptación hacia el ecosistema que no se traduce en su degradación. De hecho, en la Ley 1930 de 2017 se reconoce que los páramos son territorios conformados por componentes también sociales y culturales.
- La ZRC Sumapaz contiene en su propuesta territorial del 5% de la extensión total del complejo de páramo. De esta superficie en la ZRC el 65% tiene coberturas naturales conservadas gracias a los acuerdos de conservación de las comunidades campesinas y las prácticas de conservación en predios privados.
- Tal como lo estipula la Ley 1930 de 2018, en su artículo 7, debe darse un saneamiento predial; al respecto, siendo uno de los derechos campesinos el acceso integral a la tierra, la constitución de la ZRC que vincula acciones agrarias en relación no iría en contravía siendo, además, que la legislación de delimitación de páramos no impide la adjudicación de tierras, dado que conforme el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 se pueden adjudicar áreas dedicadas a la conservación de vegetación protectora y al uso forestal racional. Ahora bien, la regulación de la mediana propiedad y su adjudicación a familias campesinas evitaría el avance de modelos de producción en monocultivos y la ganadería extensiva que afectan fuertemente al páramo, además que permite la implementación de acuerdos para la producción en el marco de la agroecología y la conservación de la biodiversidad.
- Al respecto, en el artículo 4 de la Resolución 1434 de 2018 se establece unas directrices para el desarrollo de actividades productivas en el páramo, con especial atención a aquellas de subsistencia o que permiten garantizar el mínimo vital de las comunidades que le habitan. Incluye no sólo la sustitución o reconversión productiva, sino la planificación a escala predial y la incorporación de elementos de agroecología. Cabe mencionar que existe una total compatibilidad en este punto con la constitución de la ZRC dado que una de las apuestas de esta figura en el fortalecimiento de la producción familiar campesina, ya que se asocia a prácticas de conservación a nivel de finca, resultando en la conservación del páramo a nivel territorial.
- Como se mencionó al principio del documento, las comunidades campesinas son actores claves en la conservación por la relación directa que establecen con el ecosistema generando a su vez conocimientos tradicionales sobre el páramo, lo cual es una ganancia en los procesos que desde la institucionalidad se quiera realiza en pro de su conservación y su manejo integral. A su vez, el proceso organizativo de las comunidades campesinas ha permitido la legitimidad de acuerdos de conservación

y de escenarios de participación que se deberían entender también como una oportunidad para aterrizar todas las medidas que desde la norma se han establecido, en un trabajo mancomunado entre la comunidad, actores privados e instituciones del Estado.

- Por último, ya en el proceso administrativo, la constitución de la ZRC se ha adelantado desde el año 2012, cerca de seis años antes a la expedición de la Ley 1930 de 2018, aun así, en la propuesta territorial campesina ya se habían incorporado formas de manejo del territorio que permiten su coexistencia con el páramo y su conservación. Reconociendo la importancia de esta Ley que regula la ocupación y uso de este ecosistema estratégico, hay que mencionar que su expedición no impide la constitución de la ZRC conforme lo establecido en el Acuerdo 024 de 1996, pero que en el proceso necesario de actualización del Plan de Desarrollo Sostenible deberán acogerse los lineamientos establecidos en éste y en la zonificación que se realice del páramo sea de forma participativa y articulada a la propuesta territorial campesina.

5. LAS ZRC COMO MECANISMO QUE PERMITE SALIDAS EFECTIVAS PARA LA ECONOMÍA CAMPESINA Y EL CAMPESINADO CON CULTIVOS DE USO ILÍCITO

Actualmente las Zonas de Reserva Campesinas conforman el único instrumento de carácter legal que ordena el territorio de manera integral, contemplando diferencialmente los aspectos de los territorios campesinos o de la territorialidad campesina e incluyendo la economía campesina. Las ZRC son resultado de procesos organizativos y comunitarios, pensados como una alternativa para subsistir, en un modelo de desarrollo que desplaza al campesino a áreas más alejadas de los centros poblados, y también, en el que prima el lucro por encima de cualquier otro objetivo. Para el caso de la ZRC, el modelo de producción y de desarrollo se centra en la economía campesina, la cual promueve los circuitos cortos de comercialización, la diversificación productiva por medio de la agroecología, una alta participación de la mano de obra familiar y un cuidado del medio ambiente.

La economía campesina puede tener varias definiciones, tal como lo analiza Alexander Schejtman¹²¹. Sin embargo, se puede definir como todos aquellos aspectos relacionados con el autoconsumo, producción, consumo, transformación, distribución, comercialización y demás procesos, vinculados a los alimentos y otros bienes o servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas, silvícolas, de aprovechamiento de la biodiversidad, turismo rural,

¹²¹ Schejtman, A. (1980). Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. Revista de La CEPAL, 11, 121–140.

artesanías, minería artesanal y otras actividades no agropecuarias, propias de los usos y costumbres campesinas, las cuales son dinámicas y multifuncionales. Estas cumplen el papel de suplir las necesidades y generar ingresos para las familias y comunidades, a partir, principalmente, de la mano de obra familiar y comunitaria, y, en otros casos con mano de obra contratada de la misma comunidad, para la generación de empleo dentro del territorio.

Una vez definida, es posible afirmar que la dinámica económica de las comunidades campesinas ha permitido históricamente la mayor oferta de alimentos para los colombianos y colombianas, en comparación con la agricultura industrial o los productos importados y a pesar de los altos índices de pobreza y condiciones de precariedad en las zonas rurales. En este aspecto, hay evidencias de que, para los años 90 del siglo XX, los campesinos y campesinas, es decir, la producción a pequeña escala, participaban del 50% de la producción agrícola y el 30% de la pecuaria; mientras que actualmente participan entre el 50 y el 68% de la producción agrícola nacional, representada principalmente en productos de consumo directo como papa, yuca, plátano, maíz, panela, leche y carnes; los cuales son altamente demandados por una población creciente como la de Colombia¹²².

Además, se debe tener en cuenta que, más del 70% de las unidades productivas en el país pertenecen a pequeños agricultores con menos de 5 ha¹²³, lo que representa una alta eficiencia en el uso del suelo por parte de las comunidades campesinas, que por décadas han aprovechado el mismo suelo y los mismos bienes naturales sin explotarlos indiscriminadamente, como lo demuestra Jaime Forero¹²⁴, sino en una coexistencia armónica con la naturaleza, consecuente con su cultura; en lo que se puede incluir a la coca, marihuana y amapola con usos medicinales desde tiempos ancestrales y diferentes al uso ilícito, en lo cual las comunidades campesinas coinciden, no hace parte de sus usos y costumbres; lo cual está ampliamente demostrado¹²⁵.

La coexistencia sustentable entre la cultura y la naturaleza, propia de la vida campesina, se estructura desde las diferentes agriculturas practicadas tradicional y ancestralmente que

¹²² Fajardo, D. (2019). *AGRICULTURA, CAMPESINOS Y ALIMENTOS (1980-2010)*. Bogotá: Externado. Perfetti, J., Balcázar, A., Hernández, A., & Leibovich, J. (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

¹²³ DANE. (2015). *Tercer Censo Nacional Agropecuario 2014*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

¹²⁴ Schejtman, A. (1980). Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. *Revista de La CEPAL*, 11, 121–140.

¹²⁵ INDEPAZ. (2017). *COCA NO ES COCAÍNA NI EL COCALERO NARCOTRAFICANTE: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA SOBRE CULTIVOS PROHIBIDOS Y SUSTANCIAS PSICOACTIVAS*. Bogotá: INDEPAZ. Open Society Foundations. (2018). *La Industrialización de la hoja de coca un camino de innovación, desarrollo y paz en Colombia*. Fundaciones Sociedad Abierta.

ELEMENTA. (2018). *KHOKA Alternativa*. Bogotá: DDHH ELEMENTA.

son diversas e interculturales, ya que los campesinos no conforman un grupo étnico y tampoco una comunidad homogénea, pues en el caben los campesinos y campesinas, afrodescendientes e indígenas que se reivindican como campesinado, respetando internamente sus orientaciones étnicas y culturales específicas. Particularmente, la agroecología surge como propuesta aglutinante de dichas agriculturas y como el modelo agroalimentario más pertinente para resolver los desafíos ambientales, impulsar la soberanía alimentaria y promover la cultura campesina. Sumado al derecho de uso y conservación de semillas y de la biodiversidad; derecho a la autonomía, equidad de género, libertad de conciencia y expresiones pacíficas, a la creación de organizaciones con garantías de ley y la participación en instancias para decidir sobre su territorio, entre otros.

Esta postura hacia el reconocimiento, la promoción y transición hacia el modelo agroecológico, como componente clave para articular la economía campesina y la ZRC, se apoya en el surgimiento de un nuevo paradigma de la ruralidad, reconocidos por organismos como la FAO en escenarios como el Simposio Internacional sobre Agroecología para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, desde el año 2014; donde se confirma la necesidad de establecer un marco para el diálogo internacional sobre agroecología en el futuro¹²⁶.

A estos elementos se puede añadir que el artículo 65 de la constitución de 1991 afirma:

“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

Así, de acuerdo con la Constitución Política, las instituciones en nombre del Estado deben garantizar y asegurar que existan las condiciones adecuadas para la producción de alimentos, que como se ha argumentado y evidenciado previamente, se da en buena medida gracias a la economía campesina inmersa en su territorio.

En cuanto a las ZRC como instrumento idóneo para la protección de la economía campesina, existe un abundante registro normativo. Comenzando con la Ley 160 de 1994, que establece como propósito del INCORA (hoy ANT) desarrollar actividades que fomenten la pequeña

¹²⁶ FAO. (2018). El trabajo de la FAO en agroecología. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

propiedad campesina y prevengan la *“descomposición de la economía campesina”* (artículo 79), para lo cual se establece como instrumento de ordenamiento de los territorios campesinos las ZRC (artículo 80). Por su parte, el decreto 1777 de 1996 aplica las ZRC a las regiones con predominio de terrenos baldíos, procesos de colonización y con características socioeconómicas que deben ser reguladas y ordenadas, ya que las ZRC tienen por objeto *“fomentar y estabilizar la economía campesina”* (artículo 1). Además, tienen como tercer objetivo *“Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en la zona respectiva”* (artículo 2).

Otras normas, como el acuerdo 024 de 1996, manifiesta que como sexto objetivo y principio orientador de las ZRC se encuentra *“la creación de condiciones para la consolidación y desarrollo de la economía campesina”* (artículo 2). Sumado a esto, dentro de los pasos para su constitución, la decisión de la ANT debe tener en cuenta las características socioeconómicas de la zona, conflictos económicos y programas de desarrollo rural, entre otros (artículo 9); los que al ser considerados para los territorios que aspiran a ser ZRC, denotan urgentemente su solución, pues las características socioeconómicas son precarias, de pobreza y con insuficientes medios de producción; también, los conflictos económicos están latentes por factores como la intermediación que necesita ser regulada. Todo esto, sin embargo, no se queda en una simple caracterización de problemáticas, pues el mismo Plan de Desarrollo Sostenible es una demostración que existen propuestas sostenibles por parte de las comunidades, que más allá de ajustes técnicos, lo que demandan es apoyo financiero para ser ejecutados con éxito.

El decreto 902 de 2017 incluye las ZRC como *“una de las áreas a focalizar en las medidas de acceso y formalización de tierras”*, debido a su capacidad como instrumento de ordenamiento del territorio capaz de *“fomentar y estabilizar la economía campesina”* y así mismo, *“contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de la reforma rural integral”*. De la misma forma, es necesaria la constitución de la ZRC, pues si bien el PDS se debe articular con los otros planes de desarrollo y ordenamiento; los proyectos productivos sostenibles de la Agencia de Desarrollo Rural deben armonizarse con los PDET y los PDS de las ZRC (artículo 23), ya que este último expresa la planificación y priorización territorial desde la visión comunitaria y campesina.

Para resaltar, el Plan de Desarrollo Sostenible – PDS es la hoja de ruta de la organización que promueve la ZRC. Este plan es construido participativamente y es socializado por los miembros de la comunidad que participan en su construcción. Incluye los programas y proyectos de acuerdo con las necesidades sentidas y la visión en el corto, mediano y largo plazo que esperan lograr en su territorio.

Adicionalmente, los PDS se construyen con una visión a 12 años o más, dado que las ZRC no siguen la dinámica de un ente territorial, que cada 4 años actualiza su Plan de Desarrollo. En este ítem es obligatorio resaltar que en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, se plasman los proyectos que la misma comunidad ha sugerido para resolver sus necesidades económicas y sociales. Los cuales, igualmente se encuentran consagrados desde lo propuesto en los PDS de las ZRC. Sumando que, los PDS ya elaborados aún no han sido implementados por falta de recursos.

Al mismo tiempo, se puede afirmar que los campesinos no solo realizan una contribución determinante a la seguridad y soberanía alimentaria nacional, sino que actúan como un importante contribuyente de otros bienes y servicios derivados del entorno natural en una coexistencia sustentable, pues aquellos entienden que su mayor bien es el territorio, en cuanto a que no solo son relaciones sociales las gestadas, sino que el espacio natural que comparten (bosques, ríos, suelos y fauna, entre otros) les proveerá lo necesario en la medida que se mantenga la matriz ecosistémica.

En este sentido, el agroecoturismo comunitario, la talabartería, la fabricación de canoas, sombreros, chinchorros, quesos, por mencionar solo algunas, son definitivamente expresiones que muestran la relación tradicional del campesino con su territorio, y que sirven de valiosas oportunidades para el acercamiento con el resto de la sociedad colombiana, no solo a sus raíces campesinas, sino a la necesidad de conservarlas y generar las condiciones para las nuevas generaciones, pues con ella se contribuye en gran manera al bienestar social y natural del territorio nacional.

Por lo tanto, es clave destacar las Zonas de Reserva Campesinas como el instrumento legalmente constituido que mayormente contribuye a la protección de la economía campesina como salida legal, digna y de protección hacia las formas de vida del campesinado, siendo territorios interculturales, que dan la apertura a escenarios de diálogos para la resolución de conflictos.

6. ANOTACIONES FINALES

Como se observa a lo largo del documento el presente caso que se aborda no solo equivale al cumplimiento o no de términos administrativos para la decisión de la constitución de las ZRC de Güejar-Cafre, Losada Guayabero y Sumapaz, esto equivale necesariamente a la

vulneración de derechos fundamentales de una comunidad que ha sido excluida e invisibilizada.

A este respecto es fundamental revisar el alcance de la protección reforzada de los derechos de la población campesina, recogido en el Corpus Iuris del campesinado (normas constitucionales y leyes mencionadas a lo largo del documento) y contenido en la Sentencia C-077 del 2017. Así mismo es menester mencionar que la misma Corte Constitucional ha desplegado a lo largo y ancho de su jurisprudencia los alcances de las legítimas reivindicaciones del campesinado de las ZRC, asociados a la garantía de sus derechos a la tierra, al territorio y la territorialidad. Por ello es importante desarrollar el Corpus Iuris campesino, así como el Artículo 253 del actual Plan Nacional de Desarrollo - PND con el fin de restablecer los derechos vulnerados y atender la responsabilidad del Estado por la dilación en la toma de las decisiones que son de competencia y responsabilidad institucional.

Comunicaciones

Recibiremos comunicaciones en el Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali- en la Calle 18 No. 118-250, en la ciudad de Santiago de Cali y a los correos electrónicos: caduarte@javerianacali.edu.co; y fredy.paez@javerianacali.edu.co

Cordialmente,

Carlos Arturo Duarte Torres

Docente - Coordinador de la línea de investigación Desarrollo Rural y Ordenamiento territorial

Fredy Napoleón Páez Castro

Abogado
Docente, Investigador y Coordinador del Equipo de ZRC.
Línea de investigación en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial.

Juan Carlos Peña Martínez
Ingeniero y Comunicador
Investigador equipo ZRC, IEI

José Luis Marulanda Gonzales
Economista
Investigador equipo ZRC, IEI

Manuel Felipe Ochoa Rodríguez
Zootecnista
Investigador equipo ZRC, IEI

Oscar Eduardo Sánchez Hervas
Geógrafo del SIGPE
Investigador equipo ZRC, IEI

Sonia Carolina Torres Quijano
Ingeniera Ambiental
Investigadora equipo ZRC, IEI

María Catalina Gómez Dueñas
Socióloga
Investigadora IEI

Luisa Fernanda Duque Muñoz, Abogada
Abogada
Investigadora equipo ZRC, IEI