

**ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO
ECONÓMICO RURAL Y SOCIAL: UNA MIRADA DESDE LA JUSTICIA
TRIVALENTE Y DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y
DURADERA**

NATALIA CUBILLOS BOHÓRQUEZ

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2017**

**ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO
ECONÓMICO RURAL Y SOCIAL: UNA MIRADA DESDE LA JUSTICIA
TRIVALENTE Y DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y
DURADERA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2017**

ARTICULO 23 DE LA RESOLUCIÓN No. 13 DE JUNIO DE 1946

"La universidad no se hace responsable de los conceptos emitidos por sus alumnos en sus proyectos de grado. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y la moral católica y porque los trabajos no contengan ataques o polémicas puramente personales. Antes bien, que se vea en ellos el anhelo de buscar la verdad y la justicia".

Agradecimientos

En especial a mi tutor Andrés Felipe Mora, por sus clases iluminadoras, su paciencia y por siempre estar dispuesto a compartir su sabiduría.

A mi madrina por creer en mí incondicionalmente.

Y a todos quienes me han ayudado en el camino a cerrar capítulos.

Dedicatoria

A mi mamá, siempre.

Tabla de Contenido

Introducción	7
Metodología	8
Capítulo 1	9
1. Las ZRC y las Zidres como acciones de ordenamiento territorial	9
1.1. Las ZRC como bioespacios, y las Zidres como tecnorregiones	10
1.2. Contexto político del surgimiento del marco jurídico para las ZRC y las Zidres	14
Capítulo 2	25
2. Las ZRC y las Zidres a la luz de la justicia trivalente	25
2.1. La justicia en un mundo globalizado	25
2.1.2. La dimensión de la redistribución en las ZRC y las Zidres	30
2.1.3. La dimensión del reconocimiento en las ZRC y las Zidres	40
2.1.4. La dimensión de la representación en las ZRC y las Zidres	44
Capítulo 3	50
3. Las ZRC y las Zidres y el Acuerdo de Paz	50
3.1. Acuerdo sobre la RRI. El campo después de la guerra	51
3.2. El proyecto de decreto-ley de Ordenamiento social de la propiedad rural ¿A favor de las Zidres?	52
4. Conclusiones	56
Referencias Bibliográficas	59

Tabla de figuras

Figura 1. Articulación entre los planteamientos de las luchas de la defensa de espacios populares en la globalización de Orlando Fals Borda, y la justicia trivalente de Nancy Fraser	29
Figura 2. Organización de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina	46

Tabla de mapas

Mapa 1. ZRC en el territorio nacional.	18
Mapa 2. Áreas tentativas para la constitución de Zidres.	37
Mapa 3. Áreas en donde se identificó una acumulación ilegal de baldíos por parte de personas jurídicas nacionales y extranjeras en la altillanura.	38

Tabla de tablas

Tabla 1. Empresas involucradas en la acumulación de baldíos en la altillanura.	39
--	----

Introducción

En Colombia, las tensiones entre los actores que buscan controlar el territorio se han traducido en manifestaciones violentas cuyo ejemplo más usual es el conflicto armado entre las fuerzas estatales, los grupos guerrilleros, organizaciones paramilitares y las bandas criminales que buscan imponer sus prácticas a nivel político, social y económico en el territorio para ejercer control sobre la población y los recursos explotables. Sin embargo, dicha tensión también se ha mostrado en los debates sobre la política agraria en Colombia, especialmente en términos de la reforma agraria para combatir la concentración de la tierra en el país.

En ese contexto, las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) nacen de la movilización social campesina y se consagran en la ley 160 de 1994 como un mecanismo para la redistribución de la tierra, el ordenamiento de la colonización y la defensa de modelos de economía campesina. Por su parte, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres) surgen, según lo indica el gobierno del actual Presidente Juan Manuel Santos, como una medida que pretende aumentar la productividad de la tierra en el país.

Con base en lo anterior, este trabajo de investigación busca ampliar el debate respecto a estas dos figuras a partir de los conceptos de ordenamiento territorial, y las unidades fractales del bioespacio y la tecnorregión, elaboradas por el sociólogo Orlando Fals Borda. Esta visión pretende trascender a la visión estadocéntrica de la política agraria, pues considera factores de orden político, social, económico y cultural y da cuenta de la resistencia ante procesos globalizantes.

En ese sentido, las reflexiones de la filósofa Nancy Fraser resultan útiles para establecer un marco normativo que permita examinar las ZRC y las Zidres como acciones de ordenamiento territorial enmarcadas en un contexto de globalización en el que las preocupaciones de la justicia trascienden el ámbito del Estado y se

redibujan los límites de la cartografía del poder político. Así, en el segundo capítulo se pretende examinar los alcances y limitaciones de ambas figuras en términos económicos, culturales y políticos a partir de un análisis a la luz de las dimensiones redistributivas, de reconocimiento y de representación de la justicia trivalente propuesta por la autora.

A su vez, estos elementos de la justicia (redistribución, reconocimiento y representación) están presentes en la concepción de la Reforma Rural Integral que se planteó dentro del Acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera al que llegaron el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Por lo tanto, el tercer capítulo busca contrastar los principios del Acuerdo con la legislación que hará posible la implementación de estas reivindicaciones.

Metodología

Este es un estudio cualitativo de carácter exploratorio con un alcance limitado. Su naturaleza cualitativa parte del análisis de un fenómeno social complejo, más que de una elaboración formal de hipótesis. El propósito de este tipo de pesquisas es “examinar un tema o problema de investigación poco estudiado” del que “tan sólo hay guías no investigadas o ideas vagamente relacionadas con el problema”, o cuando se busca “indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, págs. 100-101). Al mismo tiempo, este tipo de estudios son más flexibles y dispersos a nivel metodológico, en tanto no son un fin en sí mismos, sino que pretenden determinar contextos y posibles relaciones entre variables, así como abrir camino para investigaciones posteriores más sofisticadas y rigurosas (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006).

En ese sentido, la presente investigación encaja dentro de esta categoría porque, aunque las ZRC, desde su aparición en la vida normativa del país, han sido ampliamente estudiadas desde múltiples disciplinas, como el Derecho, la sociología, la antropología, los estudios rurales y la economía, esta investigación pretende abordar este tema desde una perspectiva novedosa, al examinarlas en comparación con las Zidres. Contrario a las ZRC, cuya trayectoria jurídica surge en 1994 con la ley 160 de ese año, las Zidres son una figura reciente que a la fecha de entrega de este trabajo de investigación no se ha implementado. Así, en la literatura existente sólo se han elaborado algunas guías teóricas y se han descrito algunas intuiciones sobre las implicaciones de esta figura a nivel político, económico y social en el territorio. Del mismo modo, las leyes analizadas buscan mostrar la amplitud del debate en torno a las ZRC y las Zidres, a la espera de que estas últimas se implementen y pueda haber investigaciones más profundas con base en la realidad de su aplicación.

Capítulo 1

1. Las ZRC y las Zidres como acciones de ordenamiento territorial

El presente capítulo pretende definir las ZRC y las Zidres como acciones de ordenamiento territorial en el marco de la geografía crítica que considera que el territorio es una construcción social. Lo anterior con el propósito de reorientar la discusión sobre las figuras, pues desde las entidades gubernamentales se ha querido presentar el debate con base en criterios únicamente técnicos y de productividad, que conciben el espacio como una entidad. Esta perspectiva deja de lado aspectos significativos, especialmente el ejercicio de poder político, y las relaciones culturales y con el medio ambiente que se articulan en el espacio.

Para tal propósito, en primer lugar, se expondrán los planteamientos de Fals Borda en relación con el ordenamiento territorial y mostrará cómo las ZRC coinciden con

su concepto de bioespacio y las Zidres pueden ser entendidas desde aquel de tecnorregión. En segundo lugar, se contrastará el contexto político en el que surgió el marco jurídico que rige a cada acción de ordenamiento territorial, mostrando las diferencias entre las ZRC, nacidas como una iniciativa de la sociedad civil e incluidas en la institucionalidad después de procesos de movilización social, y las Zidres, que fueron promovidas desde el gobierno central y los grupos empresariales. Lo anterior para articular una visión del ordenamiento territorial que permite analizar las contradicciones y los intereses opuestos que plantean ambas figuras en los territorios y los retos que ello supone para la implementación de una política agraria justa. Este aspecto que se profundizará en el segundo capítulo de la investigación.

1.1. Las ZRC como bioespacios, y las Zidres como tecnorregiones

En este apartado se busca demostrar que las ZRC y las ZIDRES se constituyen como acciones de ordenamiento territorial, lo que implica tener en cuenta aspectos que el debate en torno a la productividad ignora, a saber, el “uso del poder político, y el empleo correcto y eficiente de los recursos estatales que reciben las unidades territoriales (...)” en “donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente.” (Fals Borda & Borja, 1998).

En primer lugar, se tiene en cuenta la distinción planteada por Fals Borda (2000) entre la concepción mecanicista del espacio y la visión del espacio como construcción social. La primera concibe el espacio como una entidad con dimensiones físicas y estáticas. Sin embargo, esta concepción ignora que las características físicas del espacio son relativas y cambian según el observador. Al contrario, una visión del espacio como construcción social complejiza esta definición, pues tiene en cuenta que éste es un ente que varía de acuerdo a las necesidades colectivas a lo largo de la historia. Además, desde esta visión constructivista, el espacio adopta unidades que, aunque están delimitadas, pueden fluctuar y ajustarse de acuerdo a las condiciones históricas y demográficas. Estas

unidades concretas se entienden como “territorios”, en los que hay unos límites más o menos formales que, sin embargo, son maleables.

Fals Borda (2000) afirma que la unidad territorial por excelencia desde el Tratado de Westfalia (1648) fue el Estado/Nación, definido a partir de las fronteras nacionales y de la soberanía. Según el autor, durante mucho tiempo la percepción de un Estado en el que el poder estaba centralizado no fue cuestionada y se asumió como natural y permanente. De esa manera, los cambios al exterior de las fronteras sólo sucedían cuando se presentaban guerras, anexiones o secesiones realizadas u ordenadas por los soberanos. Igualmente, los cambios geográficos dentro de las fronteras eran posibles casi exclusivamente a partir “de ajustes verticales, de arriba abajo, obedeciendo a mecanismos políticos o imposiciones personales de los gobernantes o de los grupos dominantes” (Fals Borda, 2000, pág. 4). Así, desde esta concepción del espacio se ejecutan políticas verticales que obedecen al poder político de los dirigentes o grupos dominantes. Según el autor, ello plantea serios obstáculos en términos de la gobernabilidad, ya que al ignorar la historicidad de los territorios se genera una violencia sobre el espacio que desencadena tensiones de orden político y social.

Con base en este contexto que cuestiona la centralidad de la unidad estatal, el mismo Estado debe responder a dos nuevos elementos que atraviesan los procesos sociales que se dan en los territorios: la búsqueda de autonomía administrativa y el desarrollo de formas de democracia participativa, enmarcadas en la soberanía popular¹. De esa manera, como respuesta a modelos estadocéntricos, el ordenamiento territorial se convierte en una política de Estado que se elabora en dos pasos esenciales. El primero es la “creación de nuevas entidades espaciales, y el segundo supone la reconsideración o eliminación de las fronteras internas y

¹ En este trabajo de investigación se entenderá la soberanía popular como el respeto de los pactos y de las decisiones que expresan la voluntad de las personas gobernadas.

externas existentes que obedecen a decisiones tomadas en un modo “*top-down*” (Fals Borda, 2000, p. 7).

En ese sentido, Fals Borda define el ordenamiento territorial como el

“manejo político-administrativo, geopolítico y ambiental de los conjuntos humanos que ocupan contenedores espaciales flexibles y variables, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente” (Fals Borda, 2000, p. 31)

Asimismo, Fals Borda resalta que el ordenamiento territorial en el caso colombiano debe tener en cuenta “el punto de vista de la sociedad civil en la búsqueda de paz y del buen gobierno a través del ordenamiento del espacio” (Fals Borda, 2000, pág. 32). De esta forma, para Fals Borda la relación entre el territorio, los servicios y la población es de suma importancia, ya que dependiendo de las maneras en las que estos elementos interactúen y se manejen los recursos financieros otorgados, se incrementa la paz ciudadana. Este punto se verá con mayor detalle en el tercer capítulo de este trabajo. Por otra parte, el autor expresa que el éxito de las acciones de ordenamiento territorial en el marco de procesos de descentralización depende de la flexibilidad y capacidad de revisión de los límites de estos espacios.

De esa manera, a partir del ordenamiento territorial, surgen unidades fractales que imponen un orden determinado. Aquí se tratarán dos de esas unidades de ordenamiento territorial, a saber, el bioespacio y la tecnorregión. Mientras se considera que las ZRC coinciden con el concepto de bioespacio, las Zidres pueden ser entendidas desde el de tecnorregión.

En primer lugar, el bioespacio es una acción de ordenamiento territorial que se constituye a partir de zonas más o menos homogéneas, por ejemplo, las tierras baldías. En efecto, Fals Borda incluye a los resguardos indígenas y a las Zonas de Reserva Campesina como *lugares* o bioespacios en los que la vida colectiva se expresa en el día a día. Al mismo tiempo, el bioespacio de Fals Borda (2000) está atravesado por prácticas que responden a la soberanía popular. Por lo tanto, es

posible afirmar que hay rompimiento con la verticalidad del poder, característica de una visión estadocéntrica, en tanto la organización del territorio no viene de los lineamientos del Estado central, sino que parte de las dinámicas de la población y de sus propios procesos (*bottom –up*).

El fortalecimiento y defensa de los recursos al interior de los bioespacios son una tarea fundamental para el bienestar colectivo. Así pues, aquellos espacios en los que se articulan la resistencia popular frente a la globalización² y la organización de las bases civiles, son denominados “espacios de los pueblos”. En ellos toma forma la defensa del medio ambiente y la producción de alimentos, por lo que el autor les atribuye una clara función ecológica. En ese sentido, las ZRC coinciden con el concepto de bioespacio, pues constituyen una acción de ordenamiento territorial que va “más allá de asegurar un título de propiedad y una relación mercantil con la tierra” (Ruiz Reyes, 2015, pág. 46). Lo anterior en tanto no se limita estrictamente a la producción agrícola, sino que supone un entramado de relaciones que se desarrollan en el territorio y que responden a dinámicas de organización política. Este punto se verá con más detalle en el segundo capítulo de este trabajo de investigación.

De otra parte, Fals Borda (2000), siguiendo a Timothy Luke, afirma que la tecnorregión se define por los vínculos entre avances científicos e informativos que trascienden los límites de los territorios. Allí se encuentran las empresas multinacionales unidas económicamente a sectores de la sociedad, formando conjuntos geopolíticos o alianzas con actores en los niveles regionales. Así pues, mientras los bioespacios son lugares de resistencia frente a los procesos globalizantes, las tecnorregiones representan el poder que la globalización le otorga

² (Santos, 2002) concibe la globalización como un proceso por el cual una condición local tiene éxito en extender su alcance sobre el globo, y al hacerlo, desarrolla la capacidad para designar una condición social rival como local.

a la tecnología y, en consecuencia, a los expertos que ostentan estos conocimientos.

1.2. Contexto político del surgimiento del marco jurídico para las ZRC y las Zidres

En primer lugar, la Constitución colombiana de 1991 abrió espacios para la exigibilidad de derechos políticos y sociales para poblaciones rurales vulnerables. En ese sentido, hay una serie de artículos constitucionales sobre los que se basa la ratificación de las ZRC en la ley 160 de 1994. A saber, el artículo 58 de la Constitución de 1991 le asigna una función ecológica a la propiedad privada, mientras que el artículo 64 indica que el Estado debe proveer el acceso progresivo a la tierra, garantizando el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los campesinos. Por otra parte, los artículos 79 y 80 enfatizan el deber del Estado de trabajar por un ambiente sano. En ese sentido, Fals Borda (2000), afirma que gracias a los nuevos mecanismos de participación y las titulaciones colectivas de tierra que plantea la Constitución de 1991, las comunidades negras, indígenas y rurales cuentan “con un mínimo de institucionalidad que, por fortuna, detuvo parcialmente la mano destructora de las compañías” (pág. 23) que explotaban los recursos naturales.

El contenido de la figura se origina en una propuesta de los colonos de la Serranía de la Macarena, que en la marcha a San José del Guaviare de 1987 pidieron al Estado la titulación de las tierras que trabajaban para lograr obtener créditos, subsidios de asistencia técnica y otros bienes y servicios a los que no tenían acceso en las zonas de colonización (Fajardo Montaña, 2000). Igualmente, los campesinos del río Duda le propusieron al hoy extinto Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) preservar los bosques y recursos naturales de las tierras que ocupaban a cambio de que se les titularan dichos predios.

En concordancia con los principios constitucionales mencionados y las demandas de la población rural surge la ley 160 de 1994. Las ZRC, que se materializan en el capítulo XIII de dicha legislación, responden a dos factores principales. De un lado, las ZRC se ven desde el Estado como una alternativa para mitigar el deterioro ambiental que causa la colonización desorganizada y el desplazamiento forzado. Por otra parte, las ZRC se consagran en la ley gracias a la movilización campesina que protestaba por la falta de opciones para la sustitución de cultivos ilícitos, la inequidad en la distribución de la tierra, y el escalamiento del conflicto armado (Reyes Bohórquez, 2013). Así pues, las ZRC fueron concebidas como una alternativa para disminuir reducir los altísimos niveles de concentración de la tierra en Colombia³.

Aunque la figura jurídica se constituyó en 1994 con el antecedente de estos habitantes de la cercanía del río Duda, su implementación se vio impulsada por las marchas cocaleras de Putumayo, Sur de Bolívar, Guaviare, Caquetá y Cauca, en las que campesinos dedicados a los cultivos ilícitos como respuesta a la falta de oportunidades laborales y servicios estatales básicos, protestaban por la persecución a la que estaban sometidos. La presión que ejerció la movilización social llevó a la consolidación del decreto 1777 de 1996, que reglamenta el capítulo XIII de la ley 160 de 1994.

De esa manera, la consagración de la figura de las ZRC en la vida normativa del país fue en gran medida posible gracias a los procesos de movilización social y de dinámicas “*bottom-up*” en las que el movimiento campesino logró materializar sus reivindicaciones en la legislación. La figura de las ZRC como se plantea en la ley 160 de 1994 pretende reducir la expansión descontrolada de la frontera agraria; corregir la concentración de la tierra y la fragmentación de la mediana propiedad;

³ Según cálculos del economista Salomón Kalmanovitz, la concentración de tierras para 2016 es alarmante: 0.95 usando el índice de Gini, que mide la desigualdad de ingresos siendo 0 la perfecta igualdad, y 1 la perfecta desigualdad.

;proteger el desarrollo sostenible de la economía campesina; regular la entrega y aprovechamiento de los baldíos de la Nación, privilegiando su adjudicación para campesinos sin tierra o sin tierra suficiente; y fortalecer escenarios de concertación entre el Estado y las comunidades en materia económica, política y social, asegurando que los pobladores participen activamente en la toma de decisiones⁴.

Así mismo, la organización de los campesinos que dio paso a la constitución de la figura jurídica, está presente en la función ecológica que la ley 160 de 1994 le atribuye a las ZRC. Así pues, las ZRC deben ajustarse a los criterios de ordenamiento territorial y a las políticas de preservación del medio ambiente, y constituyen un mecanismo para amortiguar las zonas de reserva forestal⁵. De esa manera, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc) considera que las Zonas son una herramienta fundamental para que los campesinos articulen su actividad económica con el territorio que habitan, pues son una suerte “puerta de entrada” a una reforma más estructural que no sólo garantice el acceso a la tierra, sino que también valide los aspectos políticos, sociales, culturales y ambientales que están en el núcleo de la producción campesina.

En el ámbito jurídico, la ley define a las ZRC como las zonas de colonización y aquellas en donde predomina la existencia de baldíos⁶. Igualmente, pueden ser declaradas en otras áreas que tengan condiciones ambientales y socioeconómicas favorables para la estabilización y el desarrollo de la economía campesina⁷. Aunque

⁴ 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, 1994.

⁵ Ídem.

⁶ Los baldíos se entienden como todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueño particular, y, por lo tanto, pertenecen a la Nación. Pueden adjudicarse con base en los criterios de utilidad y beneficio social, económico y ecológico.

⁷ La economía campesina se entiende como un sistema tradicional de producción en el marco del contexto familiar. Se basa en el trabajo del entorno más cercano al campesino e implica criterios de sostenibilidad ambiental. En primera instancia, la producción de alimentos está orientada al auto sostenimiento y, en la medida de lo posible, la generación de pequeños excedentes. No implica necesariamente la contratación de fuerza laboral externa para el trabajo de la tierra. La economía campesina también está relacionada con factores socioculturales y las relaciones sociales que se articulan en el territorio y las identidades que en él se forjan (Amaya, Duarte, Reyes, Rodríguez , & Muñoz, 2016)

esta afirmación prioriza al campesinado como receptor de los baldíos de la Nación, la ley es ambigua respecto a dónde sería posible constituir ZRC.

En efecto, las organizaciones campesinas inspiradas en el movimiento cocalero de finales de los años noventa, y el sociólogo Alfredo Molano favorecen una interpretación amplia de la ley. Para ellos, las ZRC deben ser vistas como una estrategia de ordenamiento territorial que debe “ser adoptada en cualquier parte del territorio nacional en donde predomine la economía campesina, con el fin de protegerla del avance del latifundio y abrir paso a la construcción de un patrón de estructura agraria más equitativo.” (Ordóñez, 2012).

Para lograr estos propósitos, el Acuerdo 024 de 1996 también establece los criterios la constitución de las Zonas. En ese sentido, los beneficiarios que pueden conformar ZRC son

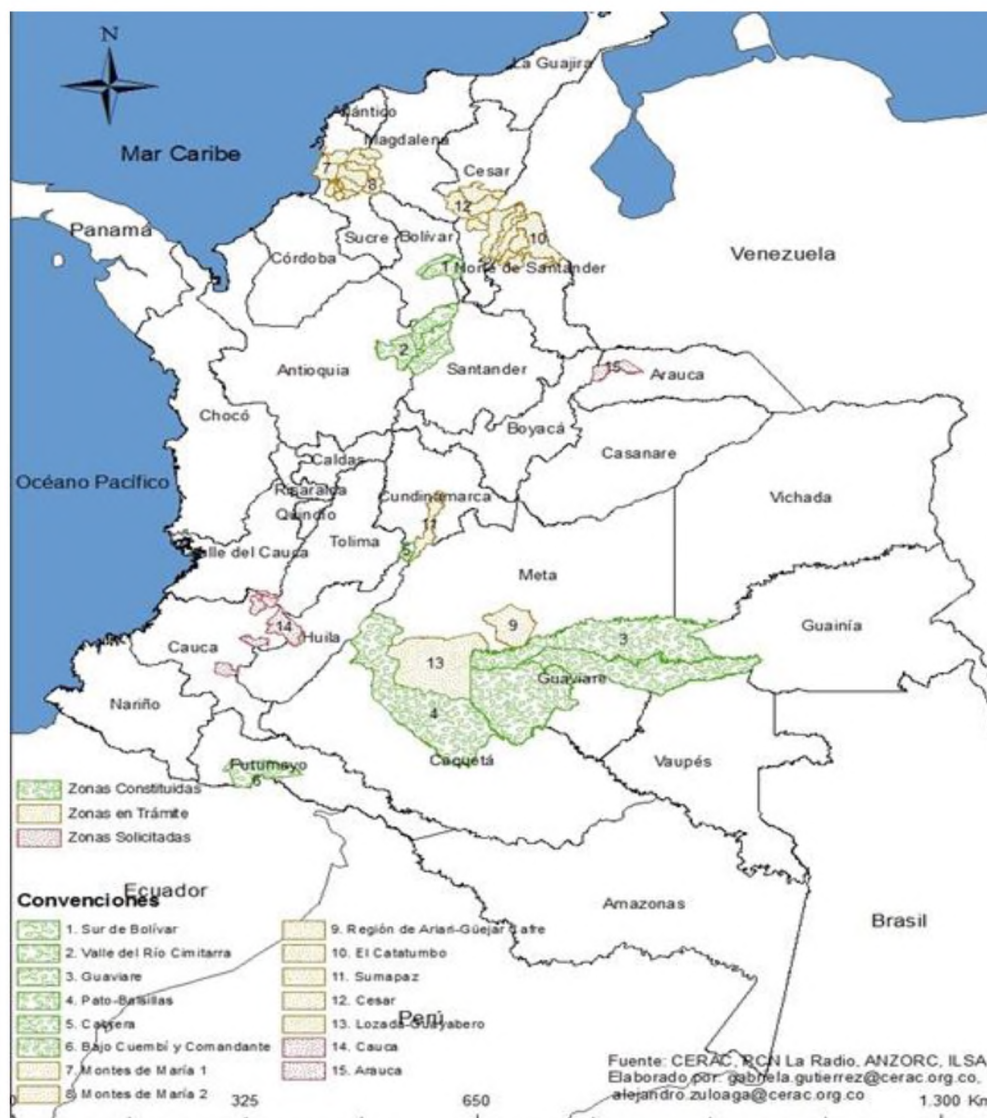
“los hombres y mujeres campesinos mayores de dieciséis años de escasos recursos, o los que tengan la condición de jefes de hogar, que no sean propietarios de predios rurales, se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos en su calidad de asalariados del campo, minifundistas o meros tenedores de la tierra”.⁸

Además, también se incluyen a los habitantes de terrenos que se encuentran en el Sistema de Parques Nacionales Naturales y de reserva forestal, las personas afectadas por el desplazamiento forzado y los deportados de países fronterizos.

Como se ha visto, la figura de las ZRC no se aplicó inmediatamente a causa de, por una parte, la ausencia de la claridad normativa de un decreto que la reglamentara, y que se consolidó en 1996, y, por otra, la falta de recursos del Estado para su aplicación. Así, las primeras experiencias de ZRC surgieron con apoyo del Banco Mundial, que financió el Plan Piloto de Zonas de Reservas Campesinas (PPZRC) de 1998 a 2003 a través de un préstamo de 5 millones de dólares. El PPZRC abarcó tres experiencias: la de Pato Balsillas en Caquetá, la ZRC de los municipios del

⁸ Ídem. Artículo 11.

Retorno y Calamar en Guaviare, y aquella del municipio de Cabrera en Cundinamarca. En la actualidad hay cinco ZRC consolidadas y activas en el país en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Bolívar, Antioquia y Cundinamarca, y una zona inactiva en el departamento de Putumayo (Ver Mapa 1).



Mapa 1. ZRC en el territorio nacional.
Tomado de (Velasco, 2013).

Asimismo, las ZRC también están presentes en los acuerdos sobre la Reforma Rural Integral a los que llegaron el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana, orientados por el concepto del

enfoque territorial del desarrollo rural. Este enfoque pretende integrar a todos los sectores de la población, aumentar y mejorar las relaciones entre lo urbano y lo rural, reducir las brechas regionales y contribuir a la disminución de la pobreza. Adicionalmente, está basado en una sinergia entre la participación de las comunidades en lo local, el sector privado, y las autoridades en todos los niveles de gobierno (Reyes Posada, 2016).

En esta perspectiva, el Acuerdo concibe las ZRC como instrumentos para fortalecer la economía campesina y los modelos de autogestión y asociación, aumentar la producción de alimentos y cerrar la frontera agrícola. Sin embargo, aunque el gobierno reconoce formalmente la importancia de las ZRC, también hay desencuentros sobre su alcance. Así, mientras las FARC defienden que las ZRC deben tener el mismo nivel de autonomía administrativa y tributaria que los territorios étnicos, el gobierno se niega a atribuirles dicho tratamiento. La situación de las ZRC en el marco de la firma del Acuerdo se analizará con más detalle en el tercer capítulo de este trabajo de investigación.

Por otra parte, a pesar de estar consignadas en el Acuerdo de Paz, las ZRC no se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos de 2014 a 2018. Aunque el enfoque territorial que rige los Acuerdos sí está presente en PND⁹, en el texto no se hace mención explícita de las ZRC, ni de los incentivos a la economía campesina que ellas implican. En todo caso, el documento reitera que los mecanismos de acceso a la tierra deben priorizarse para la población rural de escasos recursos, sin tierra o sin tierra suficiente, por lo que asegura que el

⁹ “El bienestar de las comunidades rurales debe ser uno de los enfoques fundamentales de la política pública, mediante estrategias como el desarrollo rural integral que busquen corregir los desequilibrios regionales en la provisión de bienes públicos y servicios sociales, promover la igualdad de oportunidades para los pobladores rurales y el aumento significativo de la competitividad sectorial sobre la base de la agricultura familiar como principal fuente de ingresos en las áreas rurales, especialmente en territorios con alto riesgo de conflictividad social y económica.” (Departamento Nacional de Planeación, 2014, pág. 43)

Estado debe encargarse de recuperar los baldíos de la nación que hayan sido apropiados ilegalmente (Departamento Nacional de Planeación, 2014). En ese sentido, a pesar de la aparente prioridad que se le da en el documento a los campesinos sin recursos suficientes como receptores de los baldíos de la Nación, la ausencia de las ZRC del documento es dicente, ya que la figura de las Zidres, que todavía no aparecía en la vida normativa del país, sí está esbozada en el documento. En efecto, el texto alega que, debido a la heterogeneidad del suelo rural y las deficiencias ecológicas de ciertas regiones del país, la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA) deberá promover proyectos a mediano y largo plazo que formen alianzas entre los pequeños productores y los inversionistas. Dos años antes de la publicación de la ley 1776 de 2016, que rige las Zidres, en el PND

“se contempla la posibilidad de crear zonas especiales de desarrollo rural y agropecuario, en las cuales se podrá establecer contratos de largo plazo sobre tierras de la Nación y la acumulación productiva de tierras que fueron baldíos sobre la base del involucramiento de los campesinos y pequeños productores de la región” (Departamento Nacional de Planeación, 2014, pág. 343)

Así las cosas, mientras las ZRC han estado relegadas desde el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)¹⁰ y continúan bloqueadas en el gobierno de Juan Manuel Santos, las Zidres son el producto de un proceso de largo aliento para atraer la inversión del sector privado al sector rural, especialmente las empresas dedicadas a la producción a gran escala, y hoy se consolidan como la estrategia predilecta del gobierno para adelantar procesos productivos en el campo.

Es más, el principal antecedente jurídico de las Zidres está en la figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), que también fueron incluidas en la ley 160 de 1994 y en el Acuerdo 028 de 1995 de la junta del INCORA. Este Acuerdo señala que las ZDE son áreas las que las empresas que el Ministerio de Agricultura determine

¹⁰ Durante sus dos mandatos no se aprobó ninguna de las ZRC que está en trámite de consolidación, y el gobierno de Juan Manuel Santos tampoco ha dado vía libre a ninguna de las solicitudes en curso.

como sociedades especializadas en el sector agropecuario pueden solicitar la adjudicación de baldíos para adelantar proyectos productivos. Este punto muestra que las tensiones entre ambos tipos de acción de ordenamiento territorial, a saber, las ZRC y las ZDE, y ahora las Zidres, han estado presentes en la formulación de la política agraria en las últimas décadas.

De otro lado, un grupo de senadores quiso cambiar el nombre de las ZDE por el de Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (Eges). Si bien esta iniciativa jurídica no prosperó, es conveniente revisar algunos elementos de los Eges que están presentes en el trasfondo de la ley 1776 de 2016, que regula las Zidres. En efecto, los Eges planteaban la articulación de los sectores público y privado para atraer la inversión y, así, transformar las regiones con condiciones económicas y sociales precarias. Según ponencia positiva para los Eges, el sector privado estaba más “capacitado para la gestión de negocios”, mientras el sector público debía encargarse de adquirir y adecuar los terrenos de acuerdo a las especificidades de cada región, así como determinar su uso y proveer infraestructura que favoreciera el comercio¹¹.

Esta “división del trabajo” entre el sector privado, visto como el productivo y eficiente en la gestión de negocios, y el sector público, encargado de proporcionar infraestructura y seguridad jurídica prevalece en la legislación que rige las Zidres. En efecto, son ellas las protagonistas de la política pública para el sector rural que ha impulsado el Ministerio de Agricultura durante los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos. Las Zidres surgen, según el Ministerio, como una respuesta a la baja productividad de la tierra adjudicada a los campesinos por la falta de incentivos para la productividad.

¹¹ Proyecto de ley 91 de 2013.

De esa manera, lo que el gobierno alega es que la propiedad de la tierra sin un capital que permita hacerla productiva no es suficiente para que los campesinos generen excedentes. En consecuencia, la administración de Santos arguye que la falta de recursos e insumos para trabajar la tierra hace que los campesinos vendan los predios adjudicados por el Estado. Por lo tanto, el Ministerio de Agricultura sostiene que las Zidres son una alternativa que beneficia a los campesinos y reactiva los programas de reforma agraria cuyo propósito se ha desvirtuado, pues “el 54% de los predios adjudicados como baldíos, fueron transferidos por sus beneficiarios” (Ministerio de Agricultura, 2014).

Así pues, en medio de un controversial debate legislativo, la figura de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social se consolidó en la ley 1776 de 2016. El principio general de las Zidres es, en teoría, el de la asociatividad¹². De esa manera, las empresas agroindustriales pueden recibir en concesión o arrendamiento grandes extensiones de terreno para su explotación en múltiples actividades: agroindustriales, ganaderas, piscícolas, etc., integrando al proceso de producción al pequeño o mediano propietario. Lo anterior, según el gobierno, tiene el propósito de ampliar la frontera agrícola¹³ y aumentar la producción de alimentos en el país.

Así, el gobierno sostiene que la figura de las Zidres permite articular los esfuerzos de actores privados que cuentan con el capital necesario para revitalizar amplias extensiones de tierra que no son productivas, con aquellos de los campesinos. Así, el artículo 7 de la ley 1776 de 2016 contempla entregar terrenos baldíos de la Nación que, como se ha visto, originalmente estaban reservados para los campesinos sin

¹² En este trabajo de investigación se sostiene que este modelo de “asociatividad” se adapta mejor al concepto de “agricultura por contrato”. Este punto se analizará mejor en el segundo capítulo de este trabajo de investigación.

¹³ Se sostiene que Colombia es uno de los siete países en el mundo que tiene la posibilidad de ampliar su frontera agrícola y ayudar a suplir el déficit de producción de alimentos en el planeta.

tierra o sin tierra suficiente, a terceros a través mecanismos “no traslaticios” de dominio.

Sin embargo, un informe de la organización no gubernamental Oxfam sostiene que este punto de la ley va en detrimento del patrimonio público en tanto permite acumular baldíos de la Nación, algo que prohíbe la ley 160 de 1994¹⁴. De esa manera, según la organización, las tierras de la Nación quedarían en poder de multinacionales y empresas dedicadas a la agroindustria (Oxfam, 2015).

Por su parte, el gobierno argumenta que esto sólo ocurrirá en áreas con unas características muy específicas, en donde la UAF es muy extensa y requiere una gran inversión de capital para volverse productiva. En ese sentido, la ley 1776 de 2016 establece cinco criterios fundamentales para constituir una Zona de Interés. A saber, una Zidres debe estar alejada de los centros urbanos más significativos; requerir altos costos de adaptación productiva por sus condiciones climáticas y geológicas; tener baja densidad poblacional; presentar altos índices de pobreza y no contar con la infraestructura necesaria para que los habitantes comercialicen sus productos¹⁵.

De esa manera, la entidad encargada de determinar qué territorios cumplen estos cinco requisitos y de diseñar un plan de incentivos para atraer la inversión empresarial es la UPRA, que hace parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. No obstante, estos criterios son bastante ambiguos. En primer lugar, la ley 1776 de 2016 no tiene en cuenta la alarmante desactualización del catastro nacional que implica que el Estado no tiene claro cuántos son ni dónde están los baldíos de la Nación. Ello presenta serios obstáculos para las políticas rurales en general, pues tal como lo afirma Reyes Posada (2016), el catastro es la base sobre la cual se ordenan los criterios ambientales y los de tenencia de la tierra.

¹⁴ Artículo 72 de la ley 160 de 1994.

¹⁵ (Congreso de la República, 2016)

Al mismo tiempo, un segundo inconveniente es que la ley 1776 de 2016 no establece qué indicador deberá usarse para medir la pobreza, ni la densidad poblacional, ni la falta o deficiencia de la infraestructura. En efecto, como lo muestran Duarte y Ruiz (2017)¹⁶, si se tienen en cuenta estos cinco requisitos, cerca del 43% de los baldíos registrados de la Nación cumplirían con las características establecidas.

Como se observa, a pesar de las ventajas señaladas por el gobierno, tal como en el caso de las ZRC, al interior de la ley 1776 de 2016 también existen fuertes tensiones. Así las cosas, las definiciones con base en criterios geográficos resultan insuficientes para comprender las realidades sociopolíticas al interior de las ZRC y las ZIDRES y los choques que pueden apreciarse en el contexto político que permitió la consolidación de cada una de las figuras. Así pues, la contribución más importante del ordenamiento territorial es identificar cómo se construyen o se reconstruyen territorios flexibles, aunque bien delimitados, en los que se respete la voluntad popular. En ese orden de ideas, habiendo definido las ZRC y las Zidres como acciones de ordenamiento territorial, el próximo capítulo buscará analizar esta contradicción de intereses que subyacen a ambas figuras con base en los planteamientos de Nancy Fraser sobre la justicia trivalente.

¹⁶ Los autores siguieron cuatro pasos para determinar las zonas posibles donde se podrían ubicar las Zidres. En primer lugar, tomaron como base el cálculo de la UPRA de 27.541.392 hectáreas de baldíos que posee la Nación. En segundo lugar, descartaron las áreas que son resguardos indígenas, ZRC constituidas, ZRF, parques naturales, y consejos comunitarios. Tercero, tuvieron en cuenta a los municipios que tienen menos de 10 y 20 habitantes por kilómetro cuadrado. Finalmente, cruzaron los datos de los municipios con baja densidad poblacional, con los baldíos que restaban después de descartar las áreas “prohibidas” por la ley.

Capítulo 2

2. Las ZRC y las Zidres a la luz de la justicia trivalente

Como se vio en el capítulo anterior, la concepción del ordenamiento territorial no sólo contempla las dimensiones naturales del espacio, sino que tiene en cuenta aspectos culturales, políticos y sociales. Por lo tanto, dada la complejidad de las relaciones sociales de dominación y de resistencia que pueden generarse en el territorio, y que se apreciaron en el contexto político en el que las ZRC y las Zidres se consolidaron en la legislación, los planteamientos de Nancy Fraser sobre la justicia trivalente resultan apropiados para establecer un marco normativo para analizar las ZRC y las Zidres.

En ese sentido, el presente capítulo sostiene que las ZRC son acciones de ordenamiento territorial más justas que las Zidres, a la luz de la visión de justicia trivalente que propone esta autora. Para tal objetivo, en primer lugar, se definen los tres criterios –redistribución, reconocimiento y representación- que según Fraser son las dimensiones que deben tenerse en cuenta para evaluar la justicia en un mundo globalizado. En segundo lugar, se examinarán los alcances y limitaciones de las figuras de las ZRC y las Zidres de acuerdo a cada nivel propuesto por la autora.

2.1. La justicia en un mundo globalizado

En el capítulo anterior, se afirmó que las ZRC y las Zidres están inscritas en el contexto de la globalización, lo que supone criterios diferentes para la medición de la justicia pues, como lo señala Fraser, este fenómeno genera una brecha cada vez más amplia entre la territorialidad y la efectividad social. Lo anterior plantea desafíos para entender y aplicar la justicia en un mundo en el que los problemas políticos, sociales y económicos trascienden la esfera del Estado como unidad territorial predominante. Así, dados los retos como el calentamiento global, las pandemias, la tercerización de la mano de obra, etc., la aplicación de justicia trasciende a la

entidad estatal y cuestiona lo que la autora define como “el mapa del espacio público”, es decir, los espacios en los que puede aplicarse la justicia. En consecuencia, como la relación con el territorio cambia, surge una proliferación de conflictos sociales que convierten la “cartografía del espacio público” en un objeto de confrontación entre los diferentes actores que tienen intereses rivales y que entran en una pugna para imponer su propia visión de la justicia. Así pues, los cuestionamientos al modelo westfaliano del Estado que surgen de estas confrontaciones hacen temblar la estructura en la que se generaban las reivindicaciones políticas.

Las personas ya no sólo se reclaman derechos al Estado nacional, sino que se buscan aliados externos que compartan las mismas causas a nivel supraestatal. Adicionalmente, los campesinos sin recursos y los grupos indígenas, también critican la influencia desmedida de las transnacionales en la política local y nacional. Estos choques logran que la imagen de la balanza, usualmente asociada a la idea de justicia, esté distorsionada y no exista un consenso sobre qué es lo que se pide cuando se clama por justicia, ni quiénes son objetos de ella.

Como respuesta, desde el punto de vista de la autora, la justicia significa paridad de participación, de tal forma que los acuerdos sociales garanticen que todas las personas puedan participar como iguales en la sociedad, lo que supone radicalizar la democracia¹⁷. Por lo tanto, para erradicar las injusticias, la autora señala que es necesario “desmantelar los obstáculos institucionalizados que impiden a unos participar a la par con otros, como socios con pleno derecho en la interacción social” (Fraser, 2008, pág. 39).

De esa forma, hay al menos tres obstáculos claros en la vía de la justicia. Uno, las estructuras económicas pueden restringir el acceso a recursos que les permitan interactuar como pares, lo que significa que existe una mala distribución. Dos, los órdenes sociales pueden estar fundados en valores culturales que les asignan a

¹⁷ La autora hace referencia al principio de “igual valor moral” de las personas. No hay seres humanos superiores a otros, pues todos son igualmente valiosos en virtud de su común humanidad.

ciertas personas o a grupos un estatus inferior al de los demás, lo que deriva en un reconocimiento fallido. Y, tres, algunas personas pueden ser excluidas del escenario en el que se permite reivindicar algún asunto que atañe a la justicia, o pueden no estar bien representadas en los procesos de resolución de conflictos. Este impedimento es para la autora una representación fallida.

En consecuencia, hay tres elementos que remueven estos obstáculos para la paridad participativa. En primer lugar, la redistribución hace referencia a la asignación imparcial de bienes divisibles. Para la autora, sin embargo, las reivindicaciones de justicia normalmente trascienden el dominio de lo económico. Así, no sólo se trata de un problema de asignación desigual de recursos, sino que, en una sociedad justa, los individuos son reconocidos. Es decir, hay un orden cultural que determina que las personas pueden interactuar en condiciones de paridad y gozan de igualdad de estatus. En tercer lugar, los niveles de representación determinan quién puede plantear las reivindicaciones sociales y cómo se resuelven los conflictos entre los miembros de una sociedad.

De esa manera, Fraser intenta conciliar tres elementos que a su juicio deben ser tenidos en cuenta simultáneamente a la hora de establecer si algo es justo o no lo es. Entonces, estos aspectos no son suficientes individualmente, sino que deben ser articulados y tenidos en cuenta en su integralidad para combatir la injusticia en todos sus frentes. A su vez, puede encontrarse una coincidencia entre estos niveles en la justicia trivalente de Fraser (2008) –redistribución, reconocimiento y representación- con las luchas que según Fals Borda (2000) están en el centro de la defensa de los espacios populares en el ámbito de la globalización, a saber, la lucha por la tierra y los recursos, la lucha por el poder, y la lucha por la cultura propia.

Del mismo modo, en el contexto rural en Colombia, los planteamientos de Fraser (2008) y Fals Borda (2000) también coinciden con las reflexiones de Bejarano (1998), quien señala que las mutaciones de la ruralidad en el país han hecho que las demandas de los campesinos ya no se reduzcan solo al acceso a unidades productivas, sino que sus reivindicaciones se vinculan a la reconstrucción de redes

sociales, la participación de la sociedad civil, y bienes y servicios colectivos. De esa forma, las ZRC y las Zidres pueden ser vistas como respuestas del Estado para satisfacer esta variedad de demandas que, a la luz de Fraser y de Borda (Ver Figura 1), a su vez responden a criterios redistributivos (lucha por la tierra), representativos (lucha por el poder) y de reconocimiento (lucha por la cultura propia).

Figura 1. Articulación entre los planteamientos de las luchas de la defensa de espacios populares en la globalización de Orlando Fals Borda, y la justicia trivalente de Nancy Fraser



Fuente: Elaboración propia con base en (Fals Borda, 2000, pág. 19-28) y (Fraser, 2008)

2.1.2. La dimensión de la redistribución en las ZRC y las Zidres

Como se ha visto, la redistribución es para Fraser la asignación imparcial de bienes materiales. Para fines de este apartado, los bienes materiales a asignar son los baldíos de la Nación, que según la Contraloría General de la Nación son bienes públicos escasos cuya repartición debe, por ende, responder a criterios de priorización establecidos constitucionalmente (Contraloría General de la Nación, 2014).

Dado que tanto las ZRC como las Zidres se constituyen a partir de la adjudicación de inmuebles baldíos, y teniendo en cuenta la altísima concentración de la tierra en Colombia, es necesario revisar cómo contribuyen ambas acciones de ordenamiento territorial a una mejor distribución de la propiedad rural en el país.

En primer lugar, como se vio en el capítulo anterior, las ZRC fueron concebidas en la ley 160 de 1994 como una estrategia para combatir la concentración de la tierra y defender procesos de economía campesina. Así mismo, Fals Borda (2000) resalta que en el centro de los bioespacios como las ZRC, se encuentra la defensa de la voluntad popular que, en el contexto de la globalización, se articula con la defensa de los territorios y de los recursos naturales. Lo anterior se materializa en la producción de alimentos con base en estructuras familiares. En ese sentido, las ZRC fueron posibles por la aparición de la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), una porción de terreno que debe permitirle a las familias que trabajen la tierra generar un excedente que incremente su patrimonio (Rey Gutiérrez, Lizcano Caro, & Asprilla Lara, 2014).

Asimismo, la ley 160 de 1994 prohíbe que a una persona se le adjudiquen tierras baldías que superen la extensión de la UAF, estrategia que la ley 160 de 1994 estableció para que los colonos a los que se les asignen baldíos solo puedan vender sus parcelas a otros pequeños productores. Lo anterior tiene el propósito de evitar que los predios queden en manos de grandes terratenientes o que sean utilizados para la ganadería extensiva.

En este sentido, algunos autores resaltan el potencial de la figura de las ZRC para redistribuir la propiedad rural en Colombia. En efecto, por su parte Héctor Mondragón (2008) muestra algunas de las virtudes y limitaciones de la figura de las ZRC. En primer lugar, se muestra escéptico frente al mercado de tierras¹⁸ como una herramienta de distribución de la propiedad rural, mostrando en cambio que el uso de este mecanismo en Colombia ha permitido una “re-latifundización” producto de factores de orden económico y político, tales como el paramilitarismo como generador de desplazamientos y concentración de la propiedad.

En efecto, por medio de una comparación de encuestas sobre la distribución de la propiedad rural en Colombia durante los años 1995 y 1996¹⁹, Mondragón concluye que los subsidios a la tierra eran finalmente un mercado de saldos o restos, en el que había una relación indirectamente proporcional entre el tamaño del predio y el área sembrada. Por lo tanto, para el autor Colombia está caracterizada por una “acumulación de tierra en la gran propiedad con fines especulativos y no productivos.” (Mondragón, 2008, pág. 4).

Con base en ese contexto, el autor plantea que las ZRC constituyen un elemento de respuesta ante esta acumulación improductiva, ya que las ZRC ponen límites a la extensión de los predios²⁰, cosa que no sucede en el imperfecto mercado de tierras colombiano. Por demás, las condiciones de la ley también están diseñadas para evitar la acumulación improductiva de tierra. Con base en este último objetivo, una vez conformada la Zona de Reserva, la ley 160 de 1994 afirma que debe

¹⁸ Según Absalón Machado (2009), siguiendo a Vogelgesang, el mercado de tierras es un mecanismo de redistribución de terrenos que produce a través de la interacción de individuos en un proceso competitivo, donde cada uno trae a colación sus preferencias. Los individuos toman decisiones con base en los precios y en unos niveles de información más o menos equitativos. Un mercado de tierras funciona adecuadamente cuando los precios se asignan de acuerdo a las características de los inmuebles, y no con base en criterios de especulación inmobiliaria.

¹⁹ Como se ha mencionado, la ausencia de un catastro actualizado y completo es uno de los obstáculos más importantes para la redistribución de la propiedad rural en Colombia, pues no hay claridad de cuántos baldíos dispone la Nación, ni de dónde se encuentran.

²⁰ Si, por ejemplo, se establece una ZRC de dos mil hectáreas que cobijan a 100 campesinos, el Estado señalaría cuál debe ser el tamaño de los predios, por lo que ningún propietario podría sobrepasar este límite.

crearse un compromiso de explotar al menos dos tercios de la extensión de tierra recibida en un plazo de cinco años posteriores a su entrega.

Lo anterior puede llevarse a cabo a través de actividades ganaderas a pequeña escala o de la producción de alimentos, y con el fin de proteger los procesos económicos familiares y campesinos. Sin embargo, para el autor el potencial redistributivo de la figura de las ZRC no está exento de inconveniente. En efecto, considera que la mayor limitación que ha tenido la figura de las ZRC es que no se han instaurado límites al mercado de tierras al interior de las Zonas, lo que reduce los efectos de redistribución y da pie a nuevos procesos de concentración. Al mismo tiempo, Mondragón afirma que en los 22 años de existencia de la ley 160 de 1994 se ha dado poco cumplimiento a la premisa que indica que todas las zonas de colonización deben convertirse en ZRC.

En concordancia con la reticencia de Mondragón frente al mercado de tierras como mecanismo de redistribución, Reyes Posada (2016) indica que las ZRC son una figura útil para “proteger la territorialidad campesina en zonas donde el mercado de tierras y la informalidad de la tenencia amenacen con barrer al campesinado” (pág. 92). Así, mientras que las ZRC fueron establecidas en la legislación como un instrumento para redistribuir la tierra, aún con algunas limitaciones, las Zidres tienen serios problemas a la luz de los criterios redistributivos que plantea Fraser, pues constituyen una acción de ordenamiento territorial que puede legalizar la acumulación irregular de baldíos, previamente prohibida por la ley 160 de 1994. Adicionalmente, la ley 1776 de 2016 contraría la priorización del campesino sin tierra o sin tierra suficiente como el receptor privilegiado de los baldíos de la Nación.

En ese sentido, las Zidres están asociadas a las “dinámicas de globalización que han promovido el acaparamiento y la expansión de grandes proyectos en tierras, especialmente en países en vías de desarrollo.” (Contraloría General de la Nación, 2014, pág. 58). Lo anterior involucra a grandes capitales nacionales y extranjeros cuyas inversiones pueden generar impactos negativos a nivel social, como el

acceso inequitativo a la tierra, el aumento de los índices de pobreza rural y una menor oferta de alimentos para las poblaciones rurales.

En concordancia con los hallazgos de la Contraloría, Bodensiek (2016) advierte los riesgos de la semejanza entre las Zidres, que funcionan bajo un modelo de arrendamiento a largo plazo de los baldíos de la Nación, y el fenómeno de “*land grabbing*” en otros lugares del mundo. Esta práctica consiste en la adquisición o renta de grandes extensiones de tierra por parte de compañías nacionales y extranjeras para la producción de *commodities* del sector agropecuario. Estos proyectos de inversión han afectado la soberanía alimentaria de las poblaciones implicadas, y han redundado en un menor acceso a la tierra por parte de las comunidades rurales en países como Camboya²¹.

De esa manera, en el contexto nacional, y como se vio en el capítulo anterior, las acciones de ordenamiento territorial deben estar planteadas teniendo en cuenta todos estos aspectos para contar con éxito. De esa manera, Fajardo (2016) considera que en el caso colombiano el impacto de este tipo de macro proyectos empresariales o agroindustriales en los ámbitos económico, social, cultural y del medio ambiente no fue evaluado cuidadosamente en la formulación de la ley 1776.

Para Fajardo (2016), las Zidres expresan un propósito planteado desde la aprobación de la ley 160 de 1994, a saber, el otorgamiento de grandes extensiones de tierra sin limitación alguna para grandes proyectos de inversión extranjeros y nacionales a través de las ZDE, reduciendo significativamente las posibilidades de que los campesinos accedan a los baldíos de la Nación.

Además, el autor se muestra escéptico frente a la aclaración que ha hecho el gobierno nacional de que no se consolidarán Zidres en donde haya ZRC, en tanto Fajardo estima que el mecanismo del Estado para no entrar en contradicción con

²¹ En este país, las *Economic Land Concessions* (ELC) o concesiones económicas de tierras, el equivalente camboyano de las Zidres, hicieron que las comunidades perdieran tierras ancestrales por cuenta de las concesiones a largo plazo y fueran expulsadas o reasentadas involuntariamente. Además, las ELC altamente cuestionadas por el desarrollo de actividades en bosques protegidos, lo que derivó en un serio deterioro de estos ecosistemas.

las ZRC es desconocer las zonas ya existentes y/o bloquear aquellas que están en proceso de aprobación. Así, concluye que esta figura constituye “la total negación de las reivindicaciones campesinas en términos del acceso a las tierras baldías de la Nación.” (Fajardo Montaña, 2016).

Así pues, la medida en que se establezcan las Zidres, se está negando la posibilidad de titulación de tierras para el campesino, reemplazándola por concesiones o arrendamientos a largo plazo a grandes actores de la agroindustria. En efecto, mientras el superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez, aseguró que se destinarán 9 millones de hectáreas para la constitución de Zidres en Colombia (Bautista Ravelo, 2017), en 23 años existencia sólo se han destinado 800.000 hectáreas para la constitución de ZRC (Molano, 2014). Sumado a las objeciones de estos autores, la constitución de las Zidres ha sido denunciada por diversos grupos de minorías étnicas, especialmente ciertas comunidades indígenas de los departamentos de Meta y Vichada, quienes afirman que es inaceptable que el Estado titule predios baldíos a particulares en detrimento de la constitución y ampliación de los resguardos de sus grupos (Eslava, 2015).

En efecto, la ley 1776 de 2016 establece que personas naturales y jurídicas que no sean sujetos de especial protección constitucional, como los indígenas, o sujetos con prioridad para la adjudicación de baldíos, como los campesinos, podrán acceder a grandes extensiones de tierras incluso llegando a sanear jurídicamente la acumulación de baldíos que prohíbe la ley 160 de 1994.

Para ello, los promotores de la ley exponen tres argumentos jurídicos principales. En primer lugar, arguyen que las adjudicaciones de baldíos que sean anteriores a la creación de la ley 160 de 1994 no deben regirse por la restricción que impone la Constitución y que prohíbe asignar una extensión de tierras baldías que supere la UAF. Además, para poder legalizar acumulaciones irregulares de baldíos, la ley 1776 de 2016 precisa que, si en el certificado de libertad y tradición no se enunciaba explícitamente que está prohibida la acumulación del inmueble baldío, la restricción para ese predio queda anulada.

Una tercera estrategia jurídica para justificar el déficit distributivo de las Zidres es la modalidad no traslativa de dominio que se expone en la ley. En vista de que la ley 160 de 1994 prohíbe que se entreguen tierras baldías superiores a la extensión de la UAF en derecho, es decir otorgando un título de propiedad, la ley 1776 contempla en cambio entregarles a las empresas baldíos para usufructo a través de arrendamientos a largo plazo (Fernández, 2015).

De esa forma, si bien no se les adjudica la tierra, en la práctica sí se reduce el número de baldíos que deberían estar dirigidos directamente a los campesinos sin tierra o sin tierra suficiente. Así, la ley 1776 de 2016 busca generar “certidumbre jurídica” a través de contratos difícilmente modificables de los que podrán participar empresas que ya han acumulado baldíos, lo que debilita la capacidad distributiva de las Zidres como acción de ordenamiento territorial.

En efecto, si se tiene en cuenta que las Zidres podrían consolidarse principal, pero no exclusivamente, en la región de la Altillanura, que incluye los departamentos de Vichada, Arauca, Casanare y Meta (Ver Mapa 2), resulta preocupante que la Contraloría haya detectado patrones de acumulación ilegal de baldíos por parte personas naturales y jurídicas nacionales y extranjeras de la agroindustria²² en esa misma región (Ver Mapa 3 y Tabla 1).

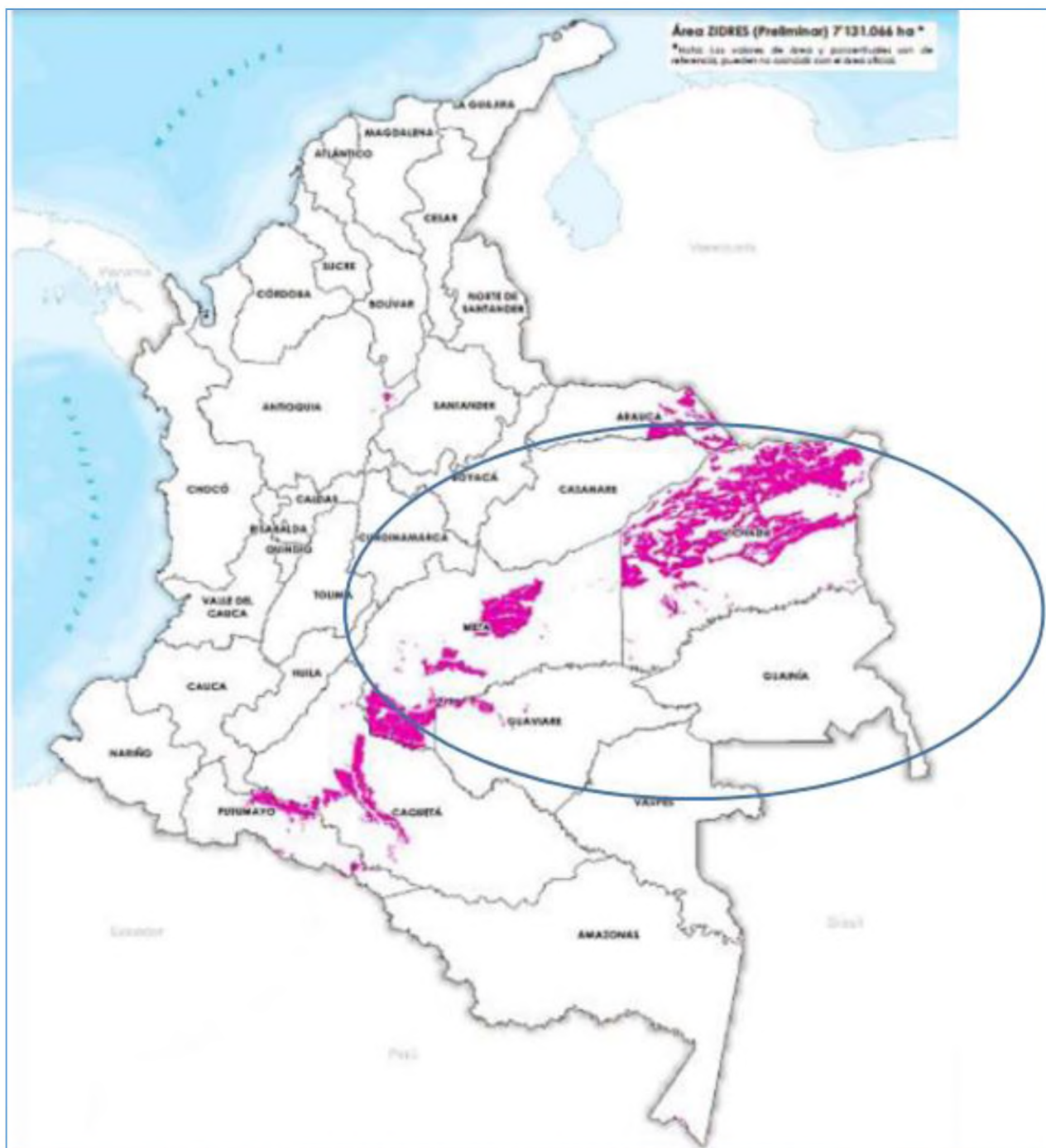
En ese sentido, además de ir en contravía de la priorización de los campesinos como sujetos receptores de las tierras de la Nación, la acumulación de baldíos que queda normalizada con la constitución de las Zidres profundiza lo que Machado (2002) denomina una estructura bimodal de la tenencia de la tierra. En ella existen dos tipos principales de tenencia. Por un lado, existe un pequeño grupo de grandes propietarios que poseen gigantescas extensiones de tierra y, por otro, un gran

²² De acuerdo con la Contraloría (2014), estas empresas violaron el artículo 72 de la ley 160 de 1994 y “de forma directa o a través de empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular predios originalmente baldíos (...)” (pág. 156).

número de pequeños propietarios deben sobrevivir con minifundios, a menudo sin un título formal de sus inmuebles.

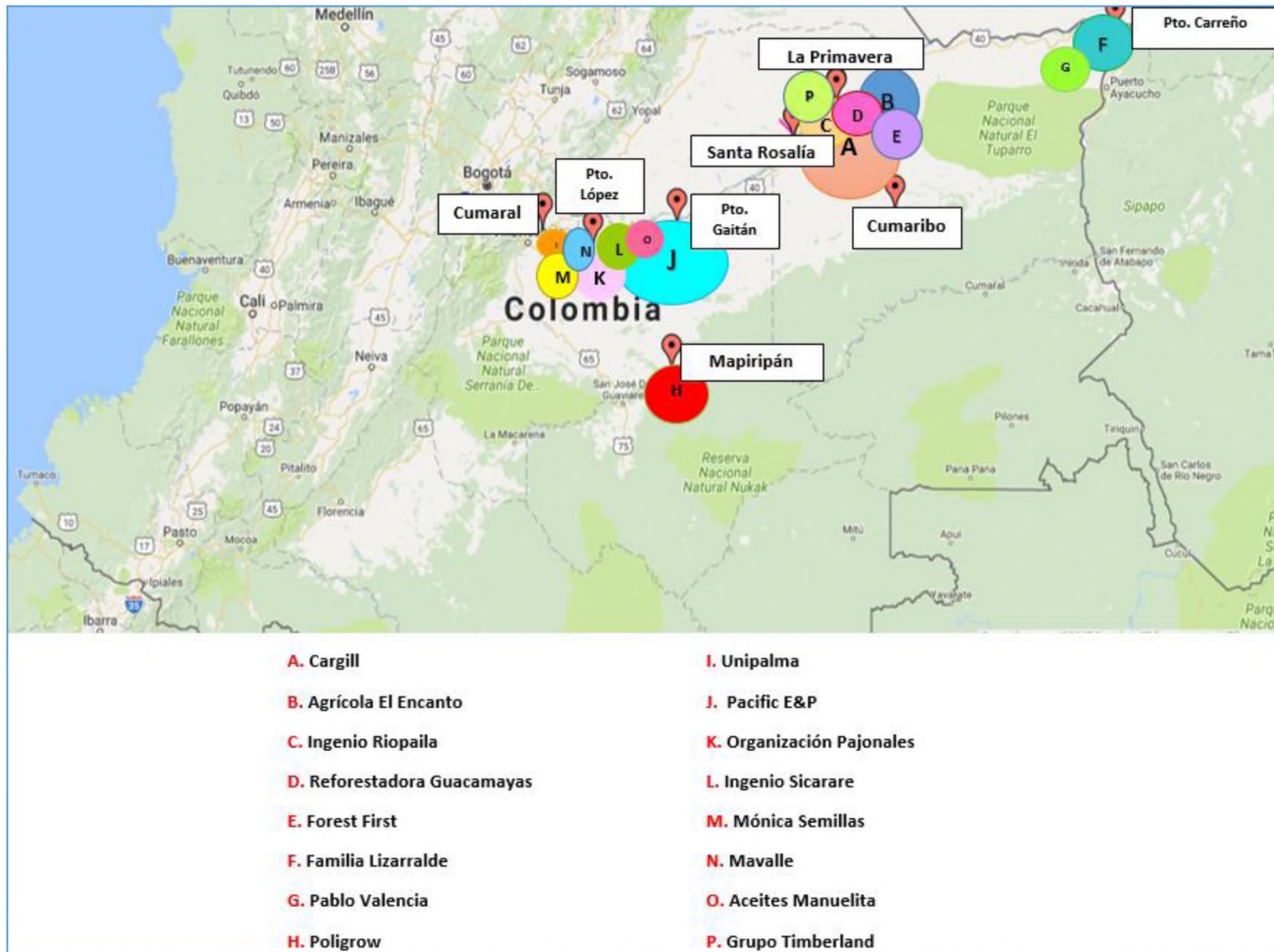
Según el autor, este tipo de estructuras son altamente ineficientes y resultan en una proliferación de conflictos sociales. Así mismo, favorecen la especulación inmobiliaria en detrimento de la producción agrícola y son un obstáculo importante para la consolidación de procesos democráticos, pues hay un Estado débil que discrimina al pequeño campesino y permite que se generen relaciones informales de trabajo en el campo (Machado, 2002).

En conclusión, mientras que las ZRC fueron concebidas como una herramienta redistributiva que prioriza a las comunidades campesinas como “herederas” de los baldíos de la Nación, las Zidres son una acción de ordenamiento territorial que no sólo no redistribuye la tierra, sino que puede profundizar la concentración de la propiedad rural. Así, mientras aquí se buscó establecer el potencial distributivo de las ZRC y los obstáculos que suponen las Zidres en ese sentido, el siguiente apartado analizará los alcances y las limitaciones de ambas figuras en términos del reconocimiento del campesinado.



Mapa 2. Áreas tentativas para la constitución de Zidres.
Tomado de (Verdad Abierta, 2017)²³

²³ Imagen no disponible a la fecha por eliminación de la URL consultada.



Mapa 3. Áreas en donde se identificó una acumulación ilegal de baldíos por parte de personas jurídicas nacionales y extranjeras en la altillanura.

Fuente: Elaboración propia adaptado de (Verdad Abierta, 2017), y (Pedraza, Clavijo, Herrera, Mayorga, & Wilmer Valero, 2016).

Tabla 1. Empresas involucradas en la acumulación de baldíos en la altillanura.

Nombre empresa	Hectáreas acumuladas	Departamento	Tipo de cultivo	Tipo de empresa
Cargill- Colombia Agro	60.000	Vichada	Maíz y Soya	Extranjera
Agrícola El Encanto	13.879	Vichada	Maíz	Nacional
Ingenio Riopaila	42.000	Vichada	Palma de aceite	Nacional
Reforestadora Guacamayas	5.005	Vichada	Proyecto forestal	Nacional, adjudicado a un ciudadano extranjero
Forest First	20.000	Vichada	Proyecto forestal	Extranjera
Familia Lizarralde	5.064	Vichada	Caucho	Nacional
Pablo Valencia y otros	3.816	Vichada	-	Nacional
Grupo Timberland	13.000	Vichada	Proyecto forestal	Nacional
Poligrow	20.000	Meta	Palma de aceite	Extranjera
Unipalma	4.300	Meta	Palma de aceite	Nacional
Pacific E&P	54.749	Meta	Palma de aceite	Extranjera
Organización Pajonales	4.000	Meta	Palma y caucho	Nacional
Ingenio Sicarare/ Corficolombiana	20.000	Meta	Soya y arroz	Nacional
Mónica Semillas	13.000	Meta	Maíz y soya	Extranjera
Mavalle/ Corficolombiana	4.600	Meta	Caucho	Nacional
Aceites Manuelita	40.000	Meta	Maíz y soya	Nacional
TOTAL: 323.413 hectáreas acumuladas				

Fuente: Elaboración propia adaptado de (Verdad Abierta, 2017), y (Contraloría General de la Nación, 2014)

2.1.3. La dimensión del reconocimiento en las ZRC y las Zidres

Este apartado busca analizar qué lugar le asignan las ZRC y las Zidres a las comunidades campesinas, sujetos de especial protección constitucional. Así mismo, aquí se sostiene que para superar la concentración histórica de la tierra y la marginalización de la tierra es necesario tener en cuenta “el papel de la economía campesina (...) como sector estratégico, y reconocer a las comunidades rurales como sujeto alternativo de desarrollo (...)” (Mondragón, 2008, pág. 29).

Como lo explica Fraser (2008), el reconocimiento implica que los órdenes culturales otorguen un estatus en igualdad para todos los grupos. A su vez, Fals Borda (2000) precisa que en el núcleo de los bioespacios como las ZRC, se denota una reacción ante los procesos globalizantes que imponen modelos homogenizadores a nivel cultural. En ese sentido, “en cada bioespacio se busca afirmar una identidad colectiva y una definición alterna (...)” (Fals Borda, 2000, pág. 25).

De esa manera, es posible afirmar que las ZRC constituyen una forma de contrarrestar un reconocimiento fallido que ha limitado el grado de autonomía política dentro de las ZRC y les ha impuesto obstáculos a los procesos de consolidación de nuevas experiencias de Reserva Campesina. Así, especialmente durante el gobierno de Álvaro Uribe, se propagó la generalización de que las ZRC estaban controladas por la guerrilla de las FARC con el beneplácito de las comunidades campesinas.

Así, figuras como el mismo ex mandatario Uribe, pasando por el presidente de la Federación Nacional de Ganaderos, José Félix Lafaurie, y el ex Ministro de Agricultura, Rubén Darío Lizarralde (cuya familia está investigada por acumulación de baldíos en Puerto Carreño), argumentaron que no se debe aprobar la creación de nuevas ZRC, pues éstas son “republicuetas

independientes” y “emporios del terrorismo”²⁴ en donde las FARC ejercen su influencia y atentan contra la institucionalidad del país²⁵.

No obstante, generalizar a partir de la coincidencia entre algunas ZRC y las esferas de influencia de la guerrilla de las FARC, implica desaprovechar las Zonas como espacios en los que se puede fortalecer la institucionalidad en territorios donde la presencia del Estado es débil. Además, esta estigmatización también desconoce el valor de los procesos organizativos y deliberativos que deben surgir dentro de una comunidad para constituir una de estas zonas.

En efecto, para establecer una ZRC, los campesinos deben mostrar un alto grado de autonomía política con la formulación de un plan de desarrollo que determine los mecanismos que garanticen una vida digna para sus pobladores, y que respeten criterios de sostenibilidad económica, y en términos de provisión de servicios y satisfacción de necesidades básicas.

De otra parte, sumado a esta discriminación de orden político, las ZRC también han sido el blanco de lo que Salgado (2002) denomina el “estigma del atraso”. Según el autor éste surge cuando la tecnocracia plantea

“una dualidad entre lo moderno, asociado a la industrialización y a la tecnología de punta, y lo atrasado, ligado a las dinámicas de producción tradicional. Lo rural, especialmente lo campesino, cayó dentro de la segunda categoría y las políticas públicas empezaron a configurarse de acuerdo a esta falsa división, lo que implica el no reconocimiento del campesinado como actor del desarrollo y, en consecuencia, el desprecio en los ámbitos sociales y tecnocráticos por las políticas de redistribución, estimadas como ineficientes e inútiles” (Salgado, 2002, pág. 13).

En términos de Fraser, ello supone un obstáculo a la paridad participativa por cuanto establece una jerarquía de estatus que le asigna un lugar superior al modelo industrial del agro. Por lo tanto, existe un reconocimiento fallido del

24 Por la cual se adoptan disposiciones de ordenamiento social de la propiedad y tierras rurales para contribuir a la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Proyecto Decreto de Ley del Ordenamiento social de la Propiedad Rural (Presidente de la República 26 de Mayo de 2017).

25 “las Farc quieren dividir y convertir al país en un mosaico de republiquetas independientes, y eso es algo que va contra la ley, contra la Constitución y este gobierno no lo va a hacer”.

campesino como un sujeto poco productivo, atrasado, con poca capacidad de agencia y al que por su “proclividad a la subversión”, no debería permitírsele ser autónomo.

Por lo tanto, la protección de la economía campesina que está en el centro de la figura de las ZRC y las reivindicaciones de las comunidades colonas y de campesinos organizados que surgen, como se vio en el capítulo anterior, de dinámicas de *bottom-up*, es un mecanismo para contrarrestar este reconocimiento fallido al que se ha sometido al campesinado y que busca romper con la jerarquía de estatus que le asigna un lugar superior a nivel técnico y político al modelo agroindustrial, *top-down*. De esa manera, como lo afirma Fals Borda (2000), el reconocimiento que está en el centro de las ZRC y que concibe a los campesinos como sujetos políticos que tienen conocimientos valiosos y procesos organizativos importantes, constituye “una fuerza anti hegemónica que neutraliza la razón instrumental de los procesos tecnorregionales de la globalización transmitidos por expertos (...)” (Fals Borda, 2000, pág. 27), y que están plasmados en acciones de ordenamiento territorial como las Zidres.

Lo anterior es pertinente si se tiene en cuenta que incluso a pesar de las serias limitaciones en términos del acceso a la tierra, deficiencias en la infraestructura y falta de acceso a créditos e insumos, los pequeños productores que participan en procesos de economía campesina son los actores que más aprovechan el área de sus fincas para la siembra de alimentos (Mercados Campesinos, 2011). Igualmente, Barbieri (2011) citado por Santacolma-Varón (2015) encontró que, si bien los campesinos en Colombia sólo ostentan el 33% de la tierra que se utiliza para actividades agropecuarias en el país, le aportan el 51% de las cosechas al mercado de alimentos del país y el 49% de la producción agropecuaria total.

En concordancia con estos planteamientos, Leibovich et al. (2013), hacen un análisis de las fallas de mercado en relación a la situación de los pequeños productores agrícolas en Colombia, a partir de un estudio econométrico realizado por Econometría y Fedesarrollo. Su estudio se preocupa por la vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. Así, los autores afirman

que la limitación del tamaño de los predios a la que se enfrentan los pequeños productores lleva a que utilicen la tierra de forma más intensiva que la producción a gran escala, incluso cuando están sometidos a dificultades significativas para la generación de ingreso, con un alto índice de pobreza rural como consecuencia (Leibovich, Botello, Estrada, & Vásquez, 2013).

Este mejor aprovechamiento del suelo señalado por los autores también es una realidad en regiones como la Altillanura donde, como se ha visto, el gobierno considera que la economía campesina no tiene cabida y en donde piensa consolidar las Zidres. Así, los defensores de las Zidres justifican la acumulación de UAF pues alegan que la producción a pequeña escala no es posible por las condiciones geológicas de los suelos de esta región. Sin embargo, un estudio de la Facultad de Estudios Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana que estudia ocho casos de economía campesina en Puerto López, Meta, municipio perteneciente a la Altillanura, halló que “los ingresos por hectárea superan ampliamente (por encima de 3,7 veces) la alternativa de arrendamiento de tierras que proponen los agroindustriales de la zona para cultivar especialmente soya y maíz.” (Forero, Yunda, De Vargas, Rodríguez, & León, 2015, pág. 11).

Igualmente, contrario a la inversión de 7 millones de pesos por hectárea que desde el gobierno se estiman necesarios para hacer productiva la tierra en esta región (Vélez, 2015), los campesinos que inspiraron el estudio de (Forero et al., 2015) pudieron valorizar sus predios y volverlos productivos a partir de préstamos menores a esa cifra y, sobre todo, de intercambios solidarios no monetarios de semillas, productos de pan coger, plantas y conocimientos.

En conclusión, a pesar de los avances de las ZRC y de las limitaciones de las Zidres, lo que queda claro es que ambas acciones de ordenamiento territorial se inscriben en un contexto de política agraria que “va en contravía de la exuberante expedición de leyes y normatividad orientada a una mejor distribución de la tierra en el país, porque o no se tiene la capacidad institucional para atender los objetivos propuestos, o porque no existe la voluntad política de aplicarla” (Contraloría General de la República, 2014, pág. 58).

Por lo tanto, con base en esta poca capacidad institucional y falta de voluntad política, es posible afirmar que el reconocimiento del campesinado como un sujeto político que debe ser priorizado en las políticas agrarias se contradice con la preponderancia que se le asigna al modelo agroindustrial. En ese sentido, complementando el concepto de “reconocimiento fallido” de Fraser, éste también puede ser analizado a partir de la categoría de “reconocimiento ideológico” que plantea Axel Honneth. Para este autor, este tipo de reconocimiento deja de ser emancipatorio y de asegurar una paridad participativa, pues sólo le asigna cualidades positivas a una persona o grupo, en este caso a los campesinos, para reproducir el orden social establecido (Honneth, 2006).

De esa forma, Honneth indica que el reconocimiento como ideología abre una brecha entre lo que denomina la “promesa evaluativa”, es decir las cualidades que se observan en una persona o colectivo, y las condiciones materiales que les corresponden. Así, se puede decir que el reconocimiento que el gobierno le otorga a nivel normativo a los campesinos es ideológico por cuanto reposa sobre modelos institucionales que no tienen en cuenta perspectivas sobre su cumplimiento material (Honneth, 2006, pág. 148).

2.1.4. La dimensión de la representación en las ZRC y las Zidres

En este apartado se analizará la dimensión de la representación en las acciones de ordenamiento territorial de las ZRC y las Zidres. Como se estableció, este nivel de justicia se ocupa de los aspectos políticos y la capacidad de decisión, así como de los espacios en los que se resuelven controversias y se tratan los conflictos.

Por su parte, las ZRC se convirtieron en un instrumento de participación y de una reafirmación de la condición política del sujeto del campesino desde su creación. Lo anterior tiene sustento en el artículo 84 de la ley 160 de 1994, que establece que los procesos de colonización en las ZRC deben estar alineados con los alcaldes de los municipios y deben contar con la participación de las organizaciones que defiendan los intereses de los colonos.

Asimismo, el estudio de Ortiz et al. (2004), que evaluó el PPZRC, utilizó tres herramientas principales de recolección y análisis de datos. En primer lugar, se llevó a cabo una evaluación económica “de las inversiones a partir del análisis de costo/viabilidad” (p. 70), con el propósito de medir la viabilidad económica de los resultados de acuerdo con criterios de eficiencia, efectividad, sostenibilidad y funcionamiento.

De esa forma, se tuvo en cuenta la administración presupuestal y financiera de cada una de las ZRC, observando cómo se ejecutó el presupuesto en relación al costo total del proyecto piloto. El segundo instrumento fue la comparación y complementación de esta evaluación económica con la información obtenida en talleres participativos con los miembros de las comunidades. A través de la metodología empleada, se mostró que las ZRC tienen implicaciones positivas en tres aspectos esenciales: el fortalecimiento de la autonomía local y del ámbito institucional, así como en la coordinación intersectorial.

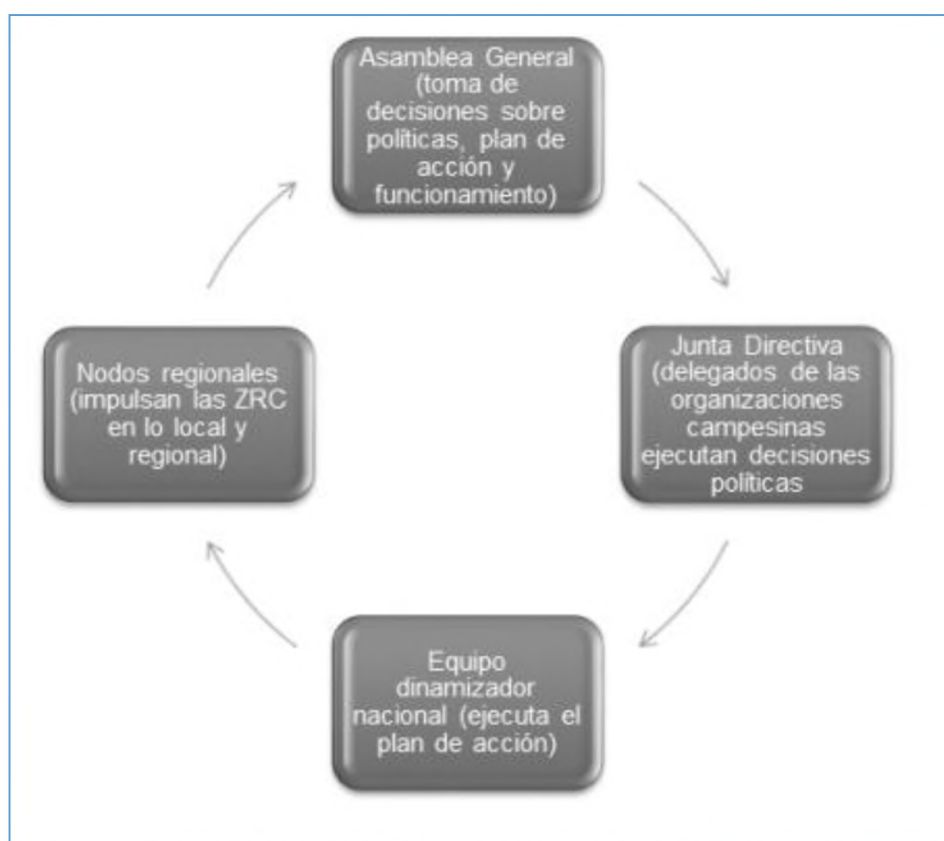
Así, señalan que lejos de limitarse al tema de la tierra, los tres proyectos de Zona de Reserva estudiados hicieron uso de los “conocimientos locales, sus sistemas organizativos y el reconocimiento y articulación de la institucionalidad local (...)” (pág. 202). Por demás, los autores resaltan el alto grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, mostrando las experiencias de ZRC como una estrategia privilegiada para la construcción de tejido social y de fortalecimiento de procesos organizativos autónomos (Ortiz Guerrero, Pérez Martínez, Castillo Brieva, & Muñoz Wilches, 2004).

Con el desarrollo de nuevas experiencias de ZRC, surge la Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas (Anzorc). Esta organización contempla diferentes instancias de representación en las que participan 50 procesos organizativos que ya formaron una ZRC, que están en diferentes etapas del proceso de consolidación, o que promueven iniciativas ligadas a la economía campesina (Ver Figura 2).

Además, esta organización cuenta con su propia agencia de prensa, lo que le permite al campesinado visibilizar sus reivindicaciones. En este sentido, la Asociación es un “espacio de concertación para la toma de decisiones en

conjunto que beneficia a todos los procesos organizativos que hacen parte, y que consolida una sola voz en escenarios a nivel nacional y ante el Estado.” (Cruz & González, 2016, pág. 78) Adicionalmente, la Anzorc busca conseguir aliados y tender redes estratégicas de apoyo a los proyectos de economía campesina.

Figura 2. Organización de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina



Fuente: Tomada de (Cruz & González, 2016, pág. 73).

Por su parte, la ley 1776 de 2016 planteaba vacíos en términos de representación, que fueron parcialmente zanjados por la Corte Constitucional en su sentencia de exequibilidad sobre las Zidres. En primer lugar, no se contemplaba ningún tipo de consulta con las autoridades locales para consolidar una de estas Zonas, lo que atentaba contra los mecanismos de democracia participativa. Sin embargo, la Corte dictaminó que antes de aprobar una Zidres debe generarse un proceso de concertación con los concejos municipales que permita que las Zonas se adecúen a Planes de Ordenamiento Territorial.

Lo anterior es positivo, pues como lo señala Fals Borda (2000), las acciones de ordenamiento territorial son exitosas en la medida que incluyan la participación de las comunidades que desarrollan actividades sociales, políticas y económicas en el territorio. Sin embargo, la sentencia de la Corte no establece los parámetros para dicha concertación, ni herramientas de control político que determinen la transparencia del proceso. Esta falta de claridad presenta riesgos importantes. En efecto,

“Hay que dejar el centralismo decimonónico y que los territorios tengan su autonomía. El lado bueno es que se tengan que articular [las Zidres] con los Planes de Ordenamiento Territorial que se formulan a nivel local. Ahora, la otra cara de eso, es que se corre el riesgo de que estos poderes locales estén maniatados, sean direccionados o comprados en detrimento de los pequeños y medianos productores.” (Bodensiek, 2017).

Esto es particularmente preocupante si se tiene en cuenta la correlación entre los débiles escenarios de representación del campesinado y la acumulación de tierra por parte multinacionales dedicadas a la actividad agroindustria en el mundo. En efecto, según un estudio que contrasta los índices de gobernanza de 200 países con una matriz de propiedad rural, los inversionistas de tierra prefieren comprar o arrendar terrenos en países con bajos niveles de gobernanza para maximizar sus ganancias y minimizar los trámites burocráticos (Oxfam, 2013).

De esa manera, el documento realizado por Oxfam explica que las empresas prefieren países en los que las regulaciones sean más laxas y donde no sea necesario consultar a las comunidades afectadas por proyectos agroindustriales, pues se proporcionan escenarios de seguridad jurídica que benefician a las empresas. En ese sentido, se halla una fuerte coincidencia entre la tesis de esta organización no gubernamental y la certidumbre jurídica de la que gozan las empresas con las concesiones o los arrendamientos a largo plazo que plantean las Zidres.

Además, estos contratos no pueden ser modificados por el Estado una vez los terrenos hayan sido arrendados o concesionados. En caso de que se modifique la legislación en materia agraria, los inversionistas no pierden los derechos que

adquirieron con las leyes anteriores y pueden acogerse a los elementos que les sean favorables en las nuevas normas. Como se vio en el capítulo anterior, esta condición va en contravía de la revisión permanente de los límites y características internas de los territorios que las acciones de ordenamiento territorial deben tener en cuenta para ser exitosas.

Por otra parte, la legislación indica que las Zonas deben responder a los principios de “internacionalización de la economía, sobre las bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”²⁶, y “constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional” (Ley 1776, 2016, art. 2). Para tal fin, las Zidres deben promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, la inclusión social y productiva de los campesinos, priorizar la producción de alimentos, respetar criterios de responsabilidad social empresarial y responsabilidad ambiental en sus proyectos productivos, promover la consolidación de la paz y la convivencia, y crear o fortalecer centros de investigación en recursos naturales y biodiversidad.

Esta extensiva lista de objetivos resulta problemática para las organizaciones sociales, pues estas afirman que si bien la ley permite que los campesinos se asocien y postulen ellos mismos un proyecto productivo, tienen muchos más impedimentos de orden material para darle cumplimiento a estos propósitos. Así pues, resulta injusto para ellos que se asuma que las asociaciones de campesinos están en igualdad de condiciones para competir en un mercado caracterizado por las asimetrías y la concentración de poder. Además, los opositores de la ley 1776 afirman que, al atribuirle estas funciones a las Zidres, se transfieren deberes que le corresponden al Estado a personas jurídicas externas.

Así las cosas, es posible afirmar que a la luz de Nancy Fraser, las Zidres suponen una representación fallida de los trabajadores agrarios y los campesinos, pues

26 Ley 1776. Por la cual se crean y desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES. Congreso de la República. 2016.

estos no están en condiciones simétricas de negociación en la constitución de los proyectos productivos que supone la ley 1776 de 2016, ni en los escenarios en los que se pueden dirimir los conflictos que surjan producto de la aplicación de esta legislación.

En efecto, aunque desde el gobierno se afirma que las Zidres promueven procesos asociativos entre empresarios y campesinos, la Corte Constitucional admitió que dicha asociación no debe ser obligatoria, ya que se debe “reconocer que el campesino o trabajador agrario no se encuentra en condiciones de igualdad frente al empresario” (Sentencia C-077/17, 2017). Por lo tanto, la Corte ordenó establecer correctivos para que el campesino pueda decidir si quiere o no formar parte de la asociación.

Sin embargo, aún si se implementan estos “correctivos”, las Zidres siguen planteando serias limitaciones desde la perspectiva de la representación de Nancy Fraser, pues esta figura constituye una acción de ordenamiento territorial que gira en torno a relaciones asimétricas de poder. Lo anterior en tanto las Zidres responden a dinámicas de agricultura por contrato, definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) como “un acuerdo entre *partes desiguales*: empresas, agencias gubernamentales o empresarios individuales por una parte y agricultores económicamente más débiles por otra.” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2002). De esa manera es posible afirmar que las ZRC son contrarias a lo que proponen las Zidres, con el beneplácito del gobierno nacional, en términos de representación. Así las cosas,

“el modelo de ZRC le da es autonomía a los campesinos para que desarrollen una economía a su medida, campesina, y el gobierno ya no quiere eso. Lo que quiere el gobierno es agroindustria bajo unas normas que nunca van a ser de “gana y gana”. Para los empresarios los campesinos son trabajadores y sale, y eso es lo que no quieren los campesinos.” (Rodríguez, 2017).

Igualmente, estos escenarios de representación son importantes en un contexto que, como afirma Fals Borda (2000), está marcado por una lucha por el poder que se expresa en pujas políticas para controlar de los ámbitos rurales que en ocasiones puede terminar en expresiones violentas. De esa manera, la redistribución de la tierra, el reconocimiento del campesino, y la lucha para obtener espacios de autodeterminación y representación en las pujas políticas en el campo que se han examinado en este capítulo en las ZRC y las Zidres, son elementos que están en el centro del conflicto armado colombiano. En consecuencia, son factores que deberían ser considerados en la construcción de la paz estable y duradera consagrada como el objetivo del Acuerdo entre las FARC y el gobierno nacional. Así las cosas, el siguiente capítulo busca analizar cómo podrían encajar las ZRC y las Zidres como acciones de ordenamiento territorial en la visión más amplia de la transformación estructural del campo que se consagró en el Acuerdo.

Capítulo 3

3. Las ZRC y las Zidres y el Acuerdo de Paz

El presente capítulo explora cómo encajan las ZRC y las Zidres como acciones de ordenamiento territorial en la implementación del Acuerdo sobre la RRI al que llegaron el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC. Para tal propósito, en un primer momento se resumirá la visión de la transformación estructural del campo consagrada en el Acuerdo. En segundo lugar, se contrastará el proyecto de decreto-ley impulsado desde el gobierno nacional que pretende derogar la ley 160 de 1994 con lo acordado. Lo anterior intenta mostrar que las herramientas jurídicas que reglamentarán el campo en el posconflicto privilegian las Zidres y su modelo agroindustrial, en detrimento de la economía campesina que defiende la figura de las ZRC.

3.1. Acuerdo sobre la RRI. El campo después de la guerra

Como se ha visto en los capítulos anteriores, una política agraria exitosa debe asegurar que el mayor número posible de personas sin tierra o sin tierra suficiente accedan a ella, respetando los parámetros de participación de las comunidades, de ordenamiento territorial y de sostenibilidad ambiental. Estos principios están contenidos en el concepto mismo de RRI, que concuerda con la justicia trivalente de Nancy Fraser, en tanto se admite que la redistribución de la tierra en sí misma no es un elemento suficiente para lograr transformar el campo colombiano. De esa manera, la RRI tiene en cuenta los insumos, créditos e incentivos que son necesarios para aprovechar la tierra, así como las relaciones sociales y políticas que tienen lugar en los territorios del país.

Así las cosas, en primer lugar, es pertinente señalar que el Acuerdo reconoce que la tierra está en el origen del conflicto, especialmente dada la “concentración, la exclusión del campesinado, y del atraso de las comunidades rurales (...)” (Gobierno Nacional & FARC-EP, 2016, pág. 10). En este sentido, las reformas y transformaciones del ámbito rural deben procurar democratizar la propiedad y promover la desconcentración de la tierra, así como asegurar que se dé cumplimiento a su función social consagrada en la Constitución de 1991. Lo anterior debe estar acompañado de altos niveles de participación en la planeación, implementación y retroalimentación de los planes y proyectos que se realicen en el campo. Además, esta es una estrategia, dice el Acuerdo, para que la ciudadanía asegure la transparencia en los procesos de transformación en el agro colombiano.

Al mismo tiempo, el gobierno y la guerrilla reconocen el papel de la economía campesina, comunitaria y familiar para el desarrollo del campo y la nación, en articulación con otras maneras de producir en el campo. Por lo tanto, el Acuerdo establece que “es necesario el reconocimiento y apoyo a las ZRC y demás formas de asociatividad solidaria” (Gobierno Nacional & FARC-EP, 2016, pág. 9), en complementariedad con otras formas de producción en el agro. Sin

embargo, a pesar de este reconocimiento, el Ejecutivo colombiano presentó una iniciativa legislativa de un proyecto de decreto-ley que, como se verá a continuación, pretende derogar la ley 160 de 1994 y, por ende, reducir las reivindicaciones campesinas que en ella se materializaron.

3.2. El proyecto de decreto-ley de Ordenamiento social de la propiedad rural ¿A favor de las Zidres?

Aunque múltiples organizaciones sociales se han opuesto a las Zidres, y algunas voces denuncian que éstas van en contravía de lo acordado y de la construcción de paz territorial²⁷, el defensor del “fast track”²⁸ en el Congreso de la República, Juan Fernando Cristo, afirmó que las Zidres son “totalmente complementarias” con el Acuerdo al que se llegó en La Habana (El Espectador, 2016). Tal como se intentó mostrar en el primer capítulo de esta investigación, una visión estrictamente geográfica de las figuras de las ZRC y las Zidres no da cuenta de las relaciones de poder que están detrás de su formulación e implementación, por lo que aquí se exponen los puntos esenciales del proyecto de decreto de ley que se impulsa por vía extraordinaria para reglamentar la implementación del punto de RRI del acuerdo entre el gobierno y las FARC.

Así las cosas, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), impulsa un proyecto que pretende reemplazar la ley 160 de 1994 a través del decreto del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Este proyecto tiene mucho que ver con las ZRC y las Zidres, pues beneficia el modelo del agro que propone las segundas, en detrimento de las primeras. Además, el proyecto de decreto-ley generó descontento entre las minorías étnicas que alegan que una decisión

²⁷ Según el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo (2013) la paz territorial implica una “preocupación por el territorio, y una preocupación por los derechos” constitucionales de todos los colombianos, especialmente aquellos que han vivido en la periferia del país. Así mismo, para Jaramillo como representante del gobierno, la construcción de paz es un ejercicio para reforzar las normas y hacer valer derechos.

²⁸ De acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2016, se establece un procedimiento especial para el trámite de leyes que estén destinadas a la implementación de lo Acordado en La Habana. La iniciativa de los proyectos de ley es exclusiva del Ejecutivo, y solo se necesitarán cuatro debates en el Congreso para aprobarlos. Sólo pueden modificarse las leyes aprobadas por esta vía de común acuerdo con el gobierno nacional.

trascendental como la de derogar la ley 160 de 1994 que regula la materia agraria en el país, debió pasar por un proceso de consulta previa.

En cambio, el gobierno nacional optó por realizar una ronda de socialización en Cali, Montería, Santa Marta, Villavicencio, Florencia, Medellín y Bogotá que ha sido criticado por su cortísima duración (26 de abril de 2017 al 5 de mayo del mismo año), y por su realización en capitales de departamento²⁹, lo que de entrada impone una barrera para la participación de los campesinos que habitan en zonas alejadas de las cabeceras municipales (Rodríguez, 2017).

Asimismo, el proyecto va en contravía del tipo de ordenamiento territorial que proponen las ZRC, ya que este decreto pretende proponer crear la figura de la Unidad de Producción Rural (UPR), en paralelo con la UAF. Bajo la UPR, la familia deja de ser un referente para la política agraria de distribución. Igualmente, los campesinos sin tierra o sin tierra suficiente ya no serían los sujetos privilegiados de la recepción de baldíos de la Nación, ya que la UPR contempla que estos inmuebles pueden ser destinados a “beneficiarios” de cualquier tipo.

Ello es un cambio drástico respecto a la ley 160 de 1994, que como se ha repetido en este trabajo de investigación, pone en primer lugar a los campesinos de escasos recursos para la adjudicación de tierras baldías. Asimismo, esta modificación puede interpretarse como una forma de habilitar la acumulación de baldíos que supone la constitución de Zidres.

Por otra parte, el proyecto de decreto-ley plantea un mecanismo de saneamiento para la falsa tradición de quienes posean inmuebles privados. Lo anterior, según el decreto, tiene el propósito de adelantar procesos de formalización de predios como un incentivo para que se generen procesos productivos en los terrenos acumulados ilegalmente. Sin embargo, lo anterior no sólo plantea un problema administrativo y de redistribución, sino que además presenta obstáculos a nivel

²⁹ Ver (Agencia Nacional de Tierras, 2017).

político y de la viabilidad de los acuerdos, en tanto pueden formalizarse propiedades que hayan sido adquiridas coercitivamente. En efecto, este punto

“se contradice con los principios de la Justicia Transicional: la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Al sanear estos predios lo que ocurre es que es muy difícil investigar el pasado violento de las tierras y saber qué comunidades las estaban reclamando.” (Rodríguez, 2017).

Este saneamiento de tierras aplicaría en casos de despojos de tierras en municipios como Puerto Gaitán y Mapiripán, en el departamento del Meta, en donde las comunidades fueron expulsadas para la acumulación irregular de baldíos (Verdad Abierta, 2013). De esa manera, las empresas que acumularon baldíos en la Altillanura (Ver Mapa 3), podrían tanto legalizar los predios adquiridos irregularmente, como obtener mayores extensiones de tierras si crean un proyecto productivo o inscriben uno ya existente ante el Ministerio de Agricultura (Verdad Abierta, 2017)

Por demás, el Artículo 32 del proyecto crea el “derecho de superficie”, por medio del cual el dueño de una propiedad le otorga a un tercero, un superficiario, “el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble para emplearla por un tiempo determinado, haciendo suyo lo plantado, construido o ubicado en el inmueble” a través de un acto administrativo de la ANT. Tal como con la UPR, esta es una herramienta para darle seguridad jurídica a los arrendamientos a largo plazo plasmados en la ley 1776 de 2016.

De esa manera, mientras este proyecto le da herramientas al gobierno para poner en marcha la constitución de Zidres, no estipula ningún incentivo adicional para las ZRC. En efecto, el Artículo 85 del proyecto de decreto se limita a afirmar que la ANT “estudiará la viabilidad de la delimitación y constitución de ZRC, en el marco del enfoque territorial, y teniendo en cuenta el ordenamiento territorial”.

Del mismo modo, se precisa que las ZRC permiten la coexistencia de un régimen mixto de propiedad, por lo que, a partir de la promulgación del decreto, se permitirá asignar baldíos dentro de estas Zonas a partir, no solo de la UAF, sino de la UPR.

Igualmente, el proyecto de decreto-ley tiene serias limitaciones en términos representativos, pues su formulación fue excluyente: fue presentado por el Ejecutivo sin pasar por un proceso de consulta previa con las minorías étnicas, quiere aprovechar el “fast track” para aprobar sin un debate de fondo un tema que trasciende los límites del Acuerdo, su proceso de socialización fue corto y poco inclusivo, y ha sido criticado por amplios sectores de la sociedad civil³⁰.

Dado que este proyecto se está tramitando en el legislativo extraordinario, tendrá que ser aprobado por el Comité de Seguimiento, Impulso, y Verificación a la Implementación (CSIVI), que está integrado por tres representantes del gobierno nacional y tres representantes de las FARC o del partido político que se forme con su incorporación a la institucionalidad. Allí se podrán identificar estas y otras falencias del decreto y generar modificaciones a lo estipulado.

En última instancia, aunque el proyecto no menciona la ley Zidres, es posible afirmar que los puntos que aquí se mencionaron habilitan la creación de estas Zonas y priorizan el modelo agroindustrial que estas plantean. En efecto, resulta contradictorio que el Acuerdo busque desconcentrar la propiedad de la tierra y reconozca los aportes de la economía campesina y los modelos solidarios de producción, y, al mismo tiempo, la legislación con la que se materializan estos propósitos remueva las restricciones jurídicas que le imponía la ley 160 de 1994 a la figura de las Zidres.

³⁰ Ver: (Verdad Abierta, 2017); (Revista Semana, 2017); (Medina, 2017); (Reyes Posada, 2017); (Piña Huertas & Parada Hernández, 2017).

4. Conclusiones

El primer capítulo pretendió analizar las figuras de las ZRC y las Zidres a partir de los conceptos de bioespacio y tecnorregión de Fals Borda para trascender un debate sobre la productividad, y abarcar la colusión de intereses políticos que están detrás de los criterios “técnicos” sobre política agraria. De la misma manera en el segundo capítulo, se buscó analizar el contexto político que dio paso a la materialización sobre ambas acciones de ordenamiento territorial para mostrar los intereses opuestos que subyacen a cada figura y poder sopesarlos según un marco normativo -el de la justicia trivalente de Fraser-.

Así, se intentó mostrar que las ZRC son una acción de ordenamiento territorial más justa que las Zidres, a la luz de los tres niveles de la justicia trivalente que propone Nancy Fraser. Lo anterior por tres razones fundamentales. En primer lugar, contrario a la concentración de la propiedad rural que está en el centro de la ley 1776 de 2016, las ZRC son una figura que impone limitaciones a la concentración de tierras improductivas en pocas manos, y a las presiones latifundistas en el territorio a través de la delimitación de los tamaños de los predios y de la prohibición de acumular más de una UAF.

Segundo, mientras las Zidres responden a una visión del campesino como un sujeto atrasado y poco productivo y establecen una jerarquía en la que se le asigna un estatus superior a la producción agroindustrial, las ZRC reconocen la importancia de proteger los modelos de economía campesina que contribuyen a la producción de alimentos en el país y aumentan la capacidad de agencia de las comunidades campesinas en los territorios. Tercero, las ZRC constituyen un escenario que favorece la autonomía política del campesinado y la consolidación de espacios de asociación en los que las comunidades campesinas que se organizan en torno a esta figura pueden ser representadas y recoger demandas, experiencias y repertorios de acción comunes.

Finalmente, se quiso evidenciar que, a pesar de las ambiciones redistributivas, en términos de reconocimiento del campesinado y su representación en la visión de la RRI del Acuerdo entre el gobierno nacional y las FARC, estas no se han

consolidado en el ámbito jurídico ni material. Al contrario, como se mostró en el primer capítulo, las ZRC no están contempladas en el PND, ni reciben incentivos puntuales del proyecto-decreto ley de Ordenamiento social de la propiedad rural con el que se implementará el Acuerdo. Así, se legitima la acumulación de baldíos en detrimento de los derechos del campesinado que tenían sustento jurídico en la ley 160 de 1994.

Sin embargo, las comunidades campesinas encuentran en el bioespacio de las ZRC un escenario de resistencia frente a los procesos globalizantes que están plasmados en las Zidres. Así mismo, al compararse con dicha figura, las Zonas de Reserva Campesina representan una forma de organización del territorio más justa, por cuanto, aún con limitaciones, presentan avances importantes en términos redistributivos, de reconocimiento del campesino, y respecto a los espacios de representación política de los intereses de este grupo.

Como se dijo, las Zidres son una figura reciente que a la fecha de entrega de este trabajo de investigación no se ha implementado. En este sentido, futuras investigaciones deberían asumir al campesino como un sujeto político y favorecer procesos de intercambio de conocimientos para que las políticas del campo no se elaboren sólo a partir de lógicas de la tecnocracia que ignoran las dinámicas políticas, sociales y culturales que están en el centro de las acciones de ordenamiento territorial. Ello será un elemento que contribuya a evitar que las desigualdades sigan reproduciéndose en el campo y la realidad continúe desarticulada de los principios de justicia que están presentes en la legislación.

Del mismo modo, el reconocimiento del campesino como sujeto político con la capacidad de agenciar su propio trasegar, es necesario para que las reivindicaciones históricas plasmadas en el Acuerdo para la terminación del conflicto armado, tengan un sustento material y se realicen efectivamente. Lo anterior, permitirá que la paz estable y duradera, fin último del pacto entre el gobierno nacional y las FARC, no se reduzca a una situación de ausencia de violencia directa concertada entre las élites, de arriba hacia abajo, sino que tenga asidero material y político e incluya a sectores más amplios de la sociedad en

los procesos de construcción de paz, en especial las poblaciones rurales que han sido directamente afectadas por la guerra.

Así mismo, una mayor inclusión de los campesinos sin tierra o sin tierra suficiente en la formulación e implementación de políticas agrarias es fundamental para trascender la concepción de una paz negativa³¹, y construir desde aspectos redistributivos, de reconocimiento y representación, una paz positiva³² e incluyente.

³¹(Galtung, 1967) define tres tipos de violencia. En primer lugar, la violencia directa hace referencia al daño físico o psicológico que un individuo le inflige a otro. Así, la violencia directa es un hecho puntual que parte el tiempo entre el antes y el después del evento violento. En segundo lugar, la violencia estructural es un proceso. Este tipo de violencia no es ejercida por los individuos, sino que está más o menos escondida en estructuras. Así, este tipo de violencia está insertada en un sistema social, y se expresa en las distribuciones desiguales de poder, de recursos y de oportunidades. Finalmente, la violencia de orden cultural, concebida como aquellos aspectos de la cultura que legitiman o justifican el uso de la violencia directa o estructural. Este tipo de violencia está particularmente asociada a los símbolos. Así las cosas, la paz negativa es una visión restringida de la paz, que se entiende como la ausencia de violencia directa, colectiva y organizada entre grupos humanos, especialmente entre naciones, pero también entre las clases, grupos étnicos u otros actores.

³² Ídem. La paz positiva es entendida, en términos generales, como la suma de otros valores relativamente consensuados dentro de una comunidad, así como una disminución de las brechas entre el potencial de las personas y su cumplimiento material. Esta definición de paz parte de la importancia de la interdependencia entre las personas.

Referencias Bibliográficas

Agencia Nacional de Tierras. (25 de Abril de 2017). *Agencia Nacional de Tierras será la interlocutora entre sectores sociales y Gobierno durante socialización de proyecto de Ley de Tierras*. Recuperado de Agencia Nacional de Tierras-Prensa:

<http://www.agenciadetierras.gov.co/2017/04/26/agencia-nacional-de-tierras-sera-la-interlocutora-entre-sectores-sociales-y-gobierno-durante-socializacion-de-proyecto-de-ley-de-tierras/>

Amaya, N., Duarte, C., Reyes, A., Rodríguez, T., & Muñoz, R. (2016). *Siembra Campesinado. Herramientas para el fortalecimiento organizativo*. Santiago de Cali: Sello Editorial Javeriano.

Bautista Ravelo, A. J. (Marzo de 17 de 2017). *¿De dónde van a salir 9 millones de hectáreas para las zidres?* Recuperado de Vice:

https://www.vice.com/es_co/article/de-donde-van-a-salir-90-millones-de-hectareas-para-las-zidres

Bodensiek, A. (22 de Abril de 2017). ZRC y Zidres como acciones de ordenamiento territorial. (N. Cubillos, Entrevistador)

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Chaparro, W. (2014). *Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) Reconocimiento del campesino como sujeto político y cultural en Colombia*. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.

Congreso de la República. (5 de Agosto 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. Recuperado de

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

Congreso de la República. (18 de Julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Recuperado de http://rutadelcacao.com.co/wp-content/uploads/2016/02/Ley_388_de_1997.pdf

- Congreso de la República. (29 de Enero de 2016). Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, Zidres. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>
- Congreso de la República. (7 de Julio de 2016). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- Contraloría General de la Nación. (2014). *Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura colombiana*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Correa, N. (2016). Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES) en contexto. *Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos*, 1-8.
- Cruz, C., & González, D. (2016). De la participación, organización y acción del campesinado en Colombia: la experiencia de ANZORC. *Clivatge*, 61-80.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP.
- Dinero.com. (21 de 01 de 2016). *La ley de Zidres apuesta por la productividad*. Recuperado de Dinero.com: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/la-ley-de-zidres/218336>
- Duarte, C., & Ruiz, D. (9 de Febrero de 2017). *¿Dónde podrían quedar las Zidres?* Recuperado de La Silla Llena: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/donde-podrian-que-dar-las-zidres-58751>
- El Espectador. (15 de Septiembre de 2016). *“La ley Zidres es totalmente complementaria de lo pactado en La Habana”*: *Mininterior*. Recuperado de El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/ley-zidres-totalmente-complementaria-de-pactado-habana-articulo-654943>
- Fajardo Montaña, D. (2000). *Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el desplazamiento?* Recuperado de Mama Coca: http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Dario_Fajardo%20.htm
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y Espacio. Autonomías en la Nueva República*. Bogotá: Tercer Mundo.

- Fals Borda, O., & Borja, M. (1998). *Guía práctica para el ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de Conflictos*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- Fernández, J. P. (20 de Julio de 2015). Ley Zidres: veredicto. (J. E. Robledo, Entrevistador)
- Forero, J., Yunda, C., De Vargas, M., Rodríguez, C., & León, A. (2015). *La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana. Análisis de su eficiencia económica-productiva y su dinámica ecosistémica en comunidades de Puerto López*. Bogotá: Oxfam. Crece. Unillanos. Pontificia Universidad Javeriana.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder Editorial.
- Galtung, J. (1967). Theories of peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking. *International Peace Research Institute*, 1-219.
- Gobierno Nacional & FARC-EP. (2016). Acuerdo final. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral. En G. N. FARC-EP, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (págs. 10-34). Bogotá.
- Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía*, 97-109.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw-Hill Interamericana.
- Honneth, A. (2006). El reconocimiento como ideología. *Isegoría*, 129-150.
- Jaramillo, S. (2013). La Paz Territorial. *Paz Territorial* (págs. 1-8). Cambridge: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L., & Vásquez, H. (2013). Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En J. J. Perfetti, Á. Balcázar, A. Hernández, & J. Leibovich, *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* (págs. 187-231). Bogotá: Fedesarrollo.
- Machado, A. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Medina, M. (20 de Abril de 2017). *¿Proyecto de ley de tierras contradice el Acuerdo de Paz?* Recuperado de El Espectador.com: <http://www.elespectador.com/economia/proyecto-de-ley-de-tierras-contradice-el-acuerdo-de-paz-articulo-690162>

- Mercados Campesinos. (2011). *Economía campesina, soberanía y seguridad alimentarias. La experiencia de Mercados Campesinos en Bogotá y la región central de Colombia*. Bogotá: Oxfam.
- Ministerio de Agricultura. (26 de Noviembre de 2014). *Abecé de las Zidres*. Recuperado de Ministerio de Agricultura : <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Abec%C3%A9-de-las-Zidres.aspx>
- Molano, A. (14 de Mayo de 2014). *Las Zonas de Reserva Campesina, una herramienta para la paz*. Recuperado de Agencia de Prensa Rural: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article14164>
- Mondragón, H. (2008). *Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria*. Recuperado de Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria: <http://memoriaydignidad.org/memoriaydignidad/images/tierras-enero-2012/documentos-relacionados-tierras/despojo-restitucion-retorno/14-Colombia-o-mercado-de-tierras-o-reforma-agraria.pdf>
- Ordóñez, F. (2012). *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*. Bogotá: Gente Nueva editorial.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2002). *Agricultura por contrato. Alianzas para el crecimiento*. Recuperado de Depósito de documentos de la FAO: <http://www.fao.org/docrep/004/y0937s/y0937s00.htm#toc>
- Ortiz Guerrero, C. E., Pérez Martínez, M. E., Castillo Brieva, D., & Muñoz Wilches, L. A. (2004). *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rural*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Oxfam. (2013). *Poor governance, Good Business. How land investors target countries with weak governance*. Londres: Oxfam.
- Oxfam. (2015). *Colombia: las falacias detrás de ZIDRES, una ley de "subdesarrollo rural"*. Bogotá: Oxfam.
- Pedraza, H., Clavijo, E., Herrera, J., Mayorga, S., & Wilmer Valero. (2016). *Zidres vs Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Piña Huertas, R. d., & Parada Hernández, M. (1 de Mayo de 2017). *Lupa al proyecto de Ley de Tierras*. Recuperado de El Espectador.com: <http://www.elespectador.com/economia/lupa-al-proyecto-de-ley-de-tierras-articulo-691848>
- Presidencia de la República. (4 de Octubre de 1996). Decreto 1777 de 1996. *Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en*. Recuperado de

<http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sitiodesarrolloold/index.php/documentos/category/19-desarrollo-sostenible?download=225:decreto-1777-1996>

Presidencia de la República. (26 de Mayo de 2017). Por la cual se adoptan disposiciones de ordenamiento social de la propiedad y tierras rurales para contribuir a la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/04/27-04-2017-DL-TIERRAS-AJUSTES-SOCIALIZACION.pdf>

Revista Semana. (6 de Mayo de 2017). *Controversia agraria*. Recuperado de Semana.com: <http://www.semana.com/economia/articulo/controversia-agraria/524208>

Rey Gutiérrez, E., Lizcano Caro, J. A., & Asprilla Lara, Y. (2014). Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia. *Revista Tecnogestión*, 33-39.

Reyes Bohórquez, A. (2013). Las zonas de reserva campesina como figuras para el desarrollo rural colombiano. *Nueva Época*, 108-120.

Reyes Posada, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Penguin Random House.

Reyes Posada, A. (21 de Abril de 2017). *La reforma al régimen de tierras*. Recuperado de El Espectador.com: <http://www.elespectador.com/opinion/la-reforma-al-regimen-de-tierras-columna-690422>

Rodríguez, I. (25 de Abril de 2017). ZRC y Zidres, ¿cómo encajan en el proceso de paz? (N. Cubillos, Entrevistador)

Ruiz Reyes, M. (2015). Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva de Colombia. *Eutopía*, 45-56.

Salgado, C. (2002). Los campesinos imaginados. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 1-41.

Santos, B. (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *El Otro Derecho*, 59-83.

Sentencia C-077/17, C-077/17 (Corte Constitucional 7 de Febrero de 2017).

Velasco, J. D. (29 de Julio de 2013). *Zonas de Reserva Campesina: una alternativa para la reincorporación de ex combatientes*. Recuperado de Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos: <http://blog.cerac.org.co/las-zonas-de-reserva-campesina-una-alternativa-para-la-reincorporacion-de-ex-combatientes>

Vélez, J. E. (20 de Julio de 2015). Ley Zidres: veredicto. (J. E. Robledo, Entrevistador)

Verdad Abierta. (22 de Abril de 2013). *Violencia y compra de haciendas en los Llanos*. Recuperado de VerdadAbierta.com: <http://www.verdadabierta.com/tres-agroindustrias-de-los-llanos-compraron-tierras-con-llanos-y-violencia>

Verdad Abierta. (4 de Mayo de 2017). *“El Estado no tiene ni idea dónde está la acumulación de baldíos”: Miguel Samper*. Recuperado de Verdad Abierta.com: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/6625-el-estado-no-tiene-ni-idea-donde-esta-la-acumulacion-de-baldios-miguel-samper>

Verdad Abierta. (26 de Abril de 2017). *Gobierno promueve cuestionado proyecto de ordenamiento rural*. Recuperado de Verdad Abierta.com: <http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/6618-gobierno-promueve-cuestionado-proyecto-de-ordenamiento-rural>

Verdad Abierta. (26 de Abril de 2017). *Verdad Abierta*. Recuperado de Gobierno promueve cuestionado proyecto de ordenamiento rural: <http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/6618-gobierno-promueve-cuestionado-proyecto-de-ordenamiento-rural>

Verdad Abierta. (2017). *VerdadAbierta.com*. Recuperado el 24 de abril de 2017, de <http://www.verdadabierta.com/documentos/negocios-ilegales/tierras/1341-decreto-zidres-mapa-4>