

**LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN
TERRITORIAL Y LA INICIATIVA CAMPESINA DE ZONAS DE RESERVA**

(2011-2015)

“CATATUMBO”

PAULO ALEXANDER LOZANO DAZA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES

MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL

BOGOTA

2019

**LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN
TERRITORIAL Y LA INICIATIVA CAMPESINA DE ZONAS DE RESERVA**

(2011-2015)

“CATATUMBO”

PAULO ALEXANDER LOZANO DAZA

DIRECTOR: DR. JUAN GUILLERMO FERRO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES

MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL

BOGOTÁ

2019

ARTÍCULO 23, RESOLUCIÓN #13 DE 1946.

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”

CONTENIDO

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	6
<u>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</u>	7
<u>METODOLOGÍA</u>	10
<u>ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO.</u>	14
CAPÍTULO 1. MARCO REFERENCIAL	16
1.1. ESTADO DEL ARTE	16
1.1.1. ESTUDIOS EN RELACIÓN A CONFLICTOS Y ACTORES TERRITORIALES DE LA REGIÓN DEL CATATUMBO	16
1.1.2. LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL-PNCRT: ANTECEDENTES, LINEAMIENTOS Y DESARROLLO	18
1.1.3. LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, ANTECEDENTES, DESARROLLO Y LECTURAS	26
1.2. CONTEXTO GENERAL DE LA REGIÓN DEL CATATUMBO	34
CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL	41
2.1. TERRITORIO Y TERRITORIALIDAD	41
2.2. DESARROLLO: ENFOQUES Y ACTORES	47
2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS: NOTA METODOLÓGICA	51
CAPÍTULO 3. LA “CONSOLIDACIÓN” DEL TERRITORIO DEL CATATUMBO	53
3.1. LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO	53
3.2. PERCEPCIONES ACTORES INSTITUCIONALES	58
3.3. PNCRT EN EL CATATUMBO: MIRADAS AL TERRITORIO Y SUS ACTORES	61
CAPÍTULO 4. OTRO TERRITORIO, LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DEL CATATUMBO	65
4.1. PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DEL CATATUMBO	65
4.3. PERCEPCIONES SOBRE LA ZRC Y SUS AVANCES EN EL CATATUMBO.	76
4.4. ZRC DEL CATATUMBO: OBSTÁCULOS PARA SU CONCRECIÓN Y ESCENARIO ACTUAL	82
CAPÍTULO 5. MODELOS DE DESARROLLO PARA UN TERRITORIO	85
5.1. EL MODELO DE DESARROLLO PARA EL CATATUMBO DESDE LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL (PNCRT)	87
5.2. ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA DE RESERVA DEL CATATUMBO (ZRC-C) DESDE LA PERSPECTIVA DE ORGANIZACIONES LOCALES.	94
5.3. DESARROLLO: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS (PNCRT Y ZONA DE RESERVA DEL CATATUMBO).	97
CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	103

LEGISLACIÓN	116
NOTAS DE PRENSA	118
ANEXOS	124
ANEXO 1. NOTAS DE CAMPO (OTROS ACTORES DEL CATATUMBO)	124
ANEXO 2. ANTECEDENTES Y PRINCIPAL MARCO NORMATIVO POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL	125
ANEXO 3. ANTECEDENTES Y ORIGEN DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	127
ANEXO 4. LÍNEA DE TIEMPO ZONAS DE RESERVA CAMPESINA (CONSTITUIDAS Y EN PROCESO)	130
ANEXO 5. PRINCIPALES HECHOS RELACIONADOS CON EL NACIMIENTO DE LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DEL CATATUMBO (ZRC-C)	131
ANEXO 6. PLIEGO DE EXIGENCIAS PARO DEL CATATUMBO (2013)	134
ANEXO 7. ENTREVISTAS	136

INTRODUCCIÓN

El presente estudio se inscribe en el campo del Desarrollo Rural, y busca aportar a las discusiones sobre ordenamiento territorial, políticas públicas y desarrollo campesino a partir de un estudio de caso en la región de Catatumbo, desde el cual se analiza la aplicación de políticas nacionales, sus diferentes miradas sobre el territorio, así como las contradicciones entre actores sociales e institucionales, en una escala regional (Catatumbo). Esta investigación también está en la línea de aquellos estudios que analizan las dinámicas locales a partir de categorías como: territorio, territorialidad y desarrollo, sumando así a las reflexiones sobre el cómo se expresan las relaciones de poder, las disputas entre los diferentes actores y las formas de apropiación de los espacios rurales.

Así mismo, al identificar las coincidencias y diferencias entre las perspectivas de desarrollo de actores sociales e institucionales presentes en El Catatumbo, esta investigación se suma a otros estudios sobre la implementación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (en adelante PNCRT) a nivel de las zonas priorizadas¹, así como a las evaluaciones que se vienen realizando sobre la PNCRT en la región².

Por otro lado, al analizar los avances y obstáculos para el proceso de constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo (en adelante ZRC-C), se identificaron algunos retos que pueden aportar a la amplia discusión sobre las Zonas de Reserva Campesina en el país³. A su vez, se aporta al conjunto de trabajos sobre actores, movilización campesina y a la caracterización de los conflictos territoriales e interétnicos de la región del Catatumbo⁴.

¹ De interés el análisis sobre la implementación de la PNCRT en el Putumayo (Cuadros, 2016).

² Ver Pallares (2012) y el balance de la PNCRT en el Catatumbo desde un enfoque de economía institucional (Serrano, 2018).

³ La revisión bibliografía al respecto se detalla en el Capítulo 1, numeral 1.1.3.

⁴ p.e. acción política campesina (Espinosa, 2018); protestas campesinas de 2013 (Cruz, 2017); disputas por la tierra y monocultivo de palma (Osorno, 2018); despojo, conflictos territoriales e interculturales (Martínez, 2012; Jácome y Santiago, 2016; Aguilar et al., 2017; Fernández, 2019).

Planteamiento del problema

Para la definición del problema de investigación inicialmente se tuvo en cuenta el postulado de que los avances en la formalización de la ZRC-C favorecerían las reivindicaciones sociales, económicas y políticas de un grupo de habitantes rurales, representados en una de las organizaciones campesinas líderes de la región: la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT). Lo anterior, muy seguramente, en contravía de intereses económicos y políticos de otros sectores, afines y promotores de las acciones inmersas en la lógica de la denominada “consolidación”.

De hecho, en 2009 al ser El Catatumbo una de las áreas priorizadas para la aplicación del “Plan Nacional de Consolidación Territorial-PNCT”, se generaron un sin número de inquietudes por parte del conjunto de actores locales, incluyendo a organismos comunales, organizaciones campesinas y de derechos humanos, quienes desde inicios de esa década venían denunciando el impacto del conflicto armado y la crisis humanitaria (Defensoría, 2006) , como también venían desarrollando propuestas de organización y gestión del territorio, dentro de las cuales surgió en 2009 la iniciativa de impulsar la ZRC-C⁵ .

Relacionado con lo anterior se plantearon otras hipótesis, por un lado, que el avance del proceso de ZRC-C se vio obstaculizado por la implementación de acciones enmarcadas en la estrategia de consolidación y/o estabilización, debido a que la PNCT tenía un carácter prioritariamente contrainsurgente y buscaba el control del territorio desde una lógica militar, en beneficio de intereses de ciertos actores económicos y políticos.

Así mismo, algunos actores locales identificaban que el constituir la ZRC-C bajo un modelo alternativo de territorialidad también significaba controvertir los elementos fundamentales del modelo de desarrollo y la política de control territorial del gobierno nacional, tanto del PNCT del período de Álvaro Uribe Vélez y luego de la PNCRT de Juan Manuel Santos. Esta hipótesis se refuerza al observar que en el

⁵ Ver Anexo 5.

proceso de formulación del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC-C, iniciado en 2011, el enfoque de ordenamiento territorial se centra en el impulso de la economía campesina y el potencializar las ventajas comparativas de la región en términos de producción agrícola, pecuaria y la conservación del ecosistema, además de fortalecer los procesos autónomos de crecimiento de las comunidades. No obstante, este modelo no concordaba con los intereses de aquellos actores basados en modelos de crecimiento de la producción agroindustrial e interesados en el establecimiento de nuevas infraestructuras para el fomento de economías asociadas a la extracción de recursos energéticos.

También se identificaba que mientras se daba la aplicación simultánea de la política de consolidación y se formulaba la propuesta de ZRC en la región del Catatumbo, se generó una polarización de visiones, incluyendo la fuerte estigmatización de la ZRC-C. De hecho, en 2011 se presenta una coyuntura definitiva, pues si bien la ZRC-C se encontraba en pleno proceso de formalización⁶, también se inicia un nuevo momento de lo que se venía denominando la “Consolidación”, y se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT). Justamente por lo anterior se marca como período del presente estudio del 2011 al 2015, especialmente cuando la UACT queda a cargo de la PNCRT en la región y se dan los avances en el proceso de formalización de la ZRC-C.

En cuanto a mis posibilidades para realizar un estudio de caso en esta región, por razones laborales desde 2011 venía desarrollando visitas técnicas en El Tarra, Tibú, Convención, Teorama y San Calixto. De igual manera, durante el período del presente estudio participé en el seguimiento al Programa de Desarrollo Alternativo producto de los acuerdos del Paro Campesino de 2013, así que tuve la posibilidad de estar en la región y tener acceso a información sobre programas relacionados con la política de “Consolidación”. Posteriormente también pude reconocer mejor a los actores de la región (p.e. líderes de Asojuntas, líderes sociales y políticos,

⁶ Los antecedentes de la propuesta se remontan al 2009. El INCODER inició el proceso administrativo en 2011 (Resolución 2060 del 11 de agosto de 2011) y la ASCAMCAT formuló el Plan de Desarrollo Sostenible en 2012 (ASCAMCAT, CCALCP, INCODER, 2012).

directivos de instituciones gubernamentales regionales, iglesia católica, organizaciones sociales, entre otros)

El interés sobre el tema también radicó en querer analizar la ZRC-C, la cual percibía como una propuesta trascendental para el campesinado de la zona, más aun con los antecedentes de crisis humanitaria de la primera década del siglo XX⁷. Vale la pena mencionar que en El Catatumbo, además de la fuerte presencia de diferentes actores armados, convergían en ese momento los conflictos fronterizos con Venezuela dada su importancia geopolítica, así como los intereses de sectores del narcotráfico y actores armados por el control de corredores estratégicos, el incremento de los cultivos de uso ilícitos⁸ y los proyectos de gremios para el impulso del monocultivo de palma y la explotación minero-energética (carbón, petróleo, etc.)

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y teniendo como base un marco conceptual centrado en las discusiones sobre territorio y desarrollo, se propuso como pregunta de investigación: ¿Cuáles fueron las implicaciones territoriales de la implementación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en la constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo?. Como preguntas complementarias se plantearon: ¿cuáles son los antecedentes y elementos centrales tanto de la PNCRT como de las ZRC?, ¿Cómo incidió la PNCRT en la concreción de la ZRC-C?, ¿qué enfoques del territorio y qué estrategias para su ordenamiento se identifican en cada política?, ¿qué percepciones tienen los actores institucionales y sociales sobre la implementación de estas políticas (logros, dificultades y retos)?; ¿qué modelos de desarrollo se identifican de manera implícita o explícita, y cuáles son sus encuentros-desencuentros.

Como objetivo general, esta tesis propuso analizar las implicaciones territoriales generadas a partir de la implementación de la PNCRT y la incidencia que esta

⁷ Ver Notas de Prensa: Semana (2009), Molano (2003). CCALCP (2012); CNMH (2018).

⁸ “Entre 2006 y 2012 los cultivos aumentaron en Norte de Santander en más de un 800% [...] El 90% de las 3,490 ha cultivadas en 2012 se ubicaba en Tibú y Sardinata (FIP, USAID, OIM, 2013:4).

política tuvo en el proceso de formalización de la Zona de Reserva Campesina en la región del Catatumbo, y para su cumplimiento se definieron los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar los elementos centrales (origen, enfoques, dimensiones, propósitos y propuestas para el ordenamiento territorial) tanto de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial como de la figura de Zonas de Reserva Campesina.
2. Describir los antecedentes, contexto y proceso de implementación de la PNCRT en la región del Catatumbo y de la constitución de la ZRC-C, analizando sus logros y dificultades.
3. Explorar las percepciones que tienen algunos actores sociales e institucionales sobre el territorio y la implementación, por un lado de la PNCRT y, por otro lado, de la constitución de la ZRC en la región del Catatumbo.
4. Identificar los encuentros y desencuentros que tiene el modelo de desarrollo inherente a la PNCRT y las alternativas que se propusieron para la ZRC-C dentro del Plan de Desarrollo Sostenible (PDS).

Metodología

Esta investigación privilegió una perspectiva de corte cualitativo, en la que, más que buscar generalizaciones, se propuso reconocer diferentes visiones sobre el territorio, comprender las problemáticas sociales en torno al ordenamiento territorial y los modelos de desarrollo impulsados en la zona, así mismo buscó reconocer las percepciones de diferentes actores locales desde un nivel regional (Catatumbo).

De acuerdo con lo anterior, se propuso la metodología de estudio de caso, entendida como el estudio de la singularidad de un fenómeno en su contexto. El estudio de caso es: "...una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado proyecto, política, institución, programa o sistema en un contexto "real"..." (Simons, 2011: p.42).

El enfoque cualitativo también permitió acercarse a los diferentes significados, formas apropiación y contradicciones frente al territorio y desarrollo, a la vez que hizo posible contemplar diferentes aristas y complejidades del problema de investigación. Se usaron técnicas cualitativas, entre ellas, el análisis documental, iniciando con un mapeo detallado de información proveniente de libros, tesis, revistas, artículos de prensa y legislación. Para este ejercicio, los buscadores o palabras clave fueron: zonas de reserva campesina, política de consolidación, unidad administrativa de consolidación territorial, ASCAMCAT, territorios campesinos, desarrollo territorial, actores Catatumbo, entre otros.

Posteriormente se organizó la información de acuerdo con los ejes: i) PNCRT Nacional, ii) PNCRT Catatumbo, iii) ZRC Nacional, iv) ZRC Catatumbo, v) Contexto Catatumbo, y a partir de allí se reconstruyeron los recorridos de cada una de las políticas, tanto a nivel nacional, como en la región del Catatumbo. La lectura de los documentos buscó identificar los antecedentes o el origen de cada una de las políticas, sus enfoques o concepciones, los propósitos y estrategias para la apropiación del territorio, los modelos de desarrollo y los actores que impulsaban cada perspectiva⁹.

Además del análisis documental se definió la realización de entrevistas con actores locales en un formato de entrevistas semiestructuradas, a partir de una guía de preguntas básicas y unos ejes que luego servirían como insumo para la codificación y análisis (Anexo 7). En cuanto a la definición de personas a entrevistar, el criterio con el que se contó es que se pudieran recoger en el caso de la ZRC-C, las percepciones de actores, organizaciones locales e instituciones relacionadas (INCODER). Mientras que en el caso de la PNCRT, la información fue recopilada a partir de lo aportado por los funcionarios vinculados con la Política de Consolidación.

No obstante, vale la pena mencionar que, en parte por la adscripción institucional del investigador, no se pudo concretar la realización de entrevistas con un actor

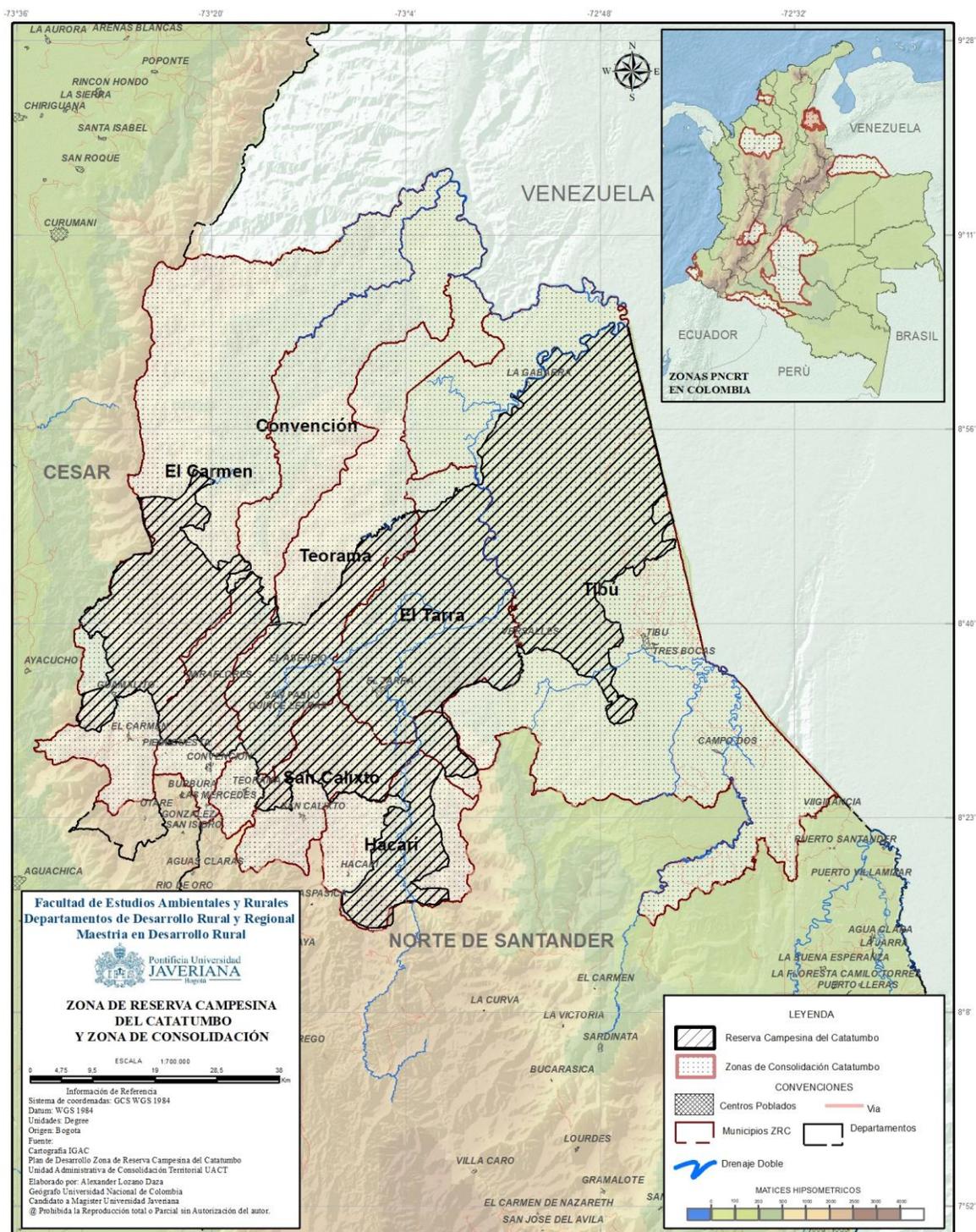
⁹ En la bibliografía se incluye la legislación y las notas de prensa con las cuales se pudo construir los Anexos 2, 3 y 4.

clave (Asociación Campesina del Catatumbo-ASCAMCAT), por lo que se recurrió a fuentes primarias como ponencias, presentaciones y notas de prensa de la propia ASCAMCAT, informes de la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CCALCP) y entrevistas realizadas a otros actores (institucionales y sociales). También se contemplaron fuentes secundarias como tesis, artículos y documentos legales (p.e. sentencias, resoluciones, entre otros).

Para el caso de la PNCRT, se tomaron como base documentos oficiales de la UACT, normativas y evaluaciones oficiales de la política de consolidación, así como los informes de la Gerencia Regional Catatumbo respecto a las intervenciones realizadas (Programa Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Respuesta Rápida, etc.). Así mismo se resaltan las entrevistas realizadas a los actores centrales tanto dentro del proceso de formulación de la PNCRT, como de su implementación en la región.

Otro insumo son los resultados del proceso de observación y de los espacios informales, allí se escucharon opiniones de diversos actores locales y se amplió el conocimiento del contexto cultural y político en el cual se propuso la conformación de la ZRC-C¹⁰. Por otro lado, se utilizó una herramienta complementaria para el reconocimiento de características geográficas relevantes para la región, en este sentido se realizaron mapas en ArcGIS con cartografía y coberturas del IGAC; un ejemplo de esto es el mapa de delimitación de la ZRC-C y de la Zona de Consolidación (Mapa 1).

¹⁰ Ver Anexo 1. Notas de campo (otros actores del Catatumbo).



Mapa 1. ZRC del Catatumbo y Zona de Consolidación. Elaboración propia.

Estructura del documento.

A continuación se presentan los resultados de investigación, ubicando en el primer capítulo un marco referencial o punto de partida en términos de estudios relacionados con la región, y particularmente, de aquellos que contemplaban los temas de territorio y la caracterización de actores rurales. Además, se realiza un resumen de los antecedentes y desarrollo de la política de consolidación y las zonas de reserva campesina a nivel nacional, así como un breve contexto del Catatumbo.

En el capítulo dos se precisa el posicionamiento conceptual, esto es, los referentes teóricos que se tuvieron en cuenta para el análisis de los resultados. En este sentido, se consideraron el territorio y la territorialidad como categorías centrales para el entendimiento de las relaciones sociales de poder y de las diferencias entre actores frente a la apropiación y uso del espacio. También se incluyeron las discusiones respecto al concepto de desarrollo orientado al actor, pues al analizar los proyectos de los actores locales del Catatumbo, se podría reflexionar mejor sobre el fondo de las diferencias en cuanto al uso y apropiación del espacio.

Por su parte, el capítulo 3 está dedicado al proceso de aplicación de la PNCRT en El Catatumbo, identificando sus dificultades, evidenciando que los retos no sólo tenían que ver con su diseño como política nacional, sino con el contexto, las dinámicas regionales. Al respecto, las percepciones de los actores institucionales arrojaron nuevos elementos para la reflexión sobre los límites del planteamiento y estrategias de la política de “Consolidación”.

En cuanto al capítulo 4, luego de la revisión de diversas fuentes documentales, se sintetiza cuál fue el camino o el proceso que origina la ZRC-C, cómo se dio el trámite de formalización y cuáles fueron las dificultades que se presentaron para la constitución legal de dicha zona. En el cierre de este capítulo se hace referencia a como este caso puede ser un ejemplo de lo que desde el concepto de territorialidad es la lucha de intereses y la dinámica de los actores. Cabe anotar que allí también se expresan las categorías analíticas y prácticas del territorio.

Finalmente, dentro del capítulo 5 se hace una revisión de las apuestas de desarrollo y los actores de las dos políticas analizadas. De igual modo, se identifica las contradicciones que estos enfoques y estrategias generan en el territorio. Posteriormente, se expone lo que podría considerarse como conclusiones y recomendaciones resultantes de este estudio de caso.

CAPÍTULO 1. MARCO REFERENCIAL

1.1. Estado del arte

Se realizó una revisión documental¹¹ que permitiera contar con aquellos elementos de referencia necesarios para el abordaje del problema de investigación, por lo que a continuación se presentan, en primer lugar, los resultados de algunas investigaciones relacionadas con la configuración, disputas y/o actores territoriales de la región del Catatumbo. En segundo lugar, se describen los antecedentes y desarrollos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial-PNCRT, explicitando su origen y el cómo se implementó la “consolidación” como política de Estado, y finalmente, se reflexiona sobre el contexto y el marco legal en que se sustentan las Zonas de Reserva Campesina-ZRC (Ley 160 de 1994), así como los retos y discusiones nacionales que enfrentó esta figura.

1.1.1. Estudios en relación con conflictos y actores territoriales de la región del Catatumbo

Los documentos que aportan a la comprensión de la configuración, disputas y actores del territorio del Catatumbo, en su mayoría centran su reflexión en las dinámicas del conflicto armado, y en especial, en los períodos de mayor agudización de la guerra debido a las graves violaciones de Derechos Humanos. Tal es el caso de los informes publicados por la Defensoría del Pueblo (2006), la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (2012) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015, 2018). También se rastrearon artículos de prensa sobre el impacto humanitario del conflicto¹², los impactos de la entrada del paramilitarismo¹³ y la estigmatización del campesinado catatumbero¹⁴.

¹¹ Libros, tesis, legislación, artículos de prensa, entre otros.

¹² Ver el apartado de Notas de Prensa: p.e. Molano, 2013; Marín, 2013; Salinas, 2013, entre otros.

¹³ p.e. Semana, 2009; Duque, 2012; Sierra, 2012; Molano, 2012.

¹⁴ ASCAMCAT, 2010; León, 2013; ANEIA, 2015, Vélez, 2016; Minga, 2019.

Por otro lado, informes como el realizado por la FIP, USAID y OIM en 2013 hacen referencia a que buena parte de la complejidad del Catatumbo radicaba en la presencia histórica de guerrillas, las condiciones sociales de la población y en el surgimiento de bandas criminales luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), además de los cultivos de coca. Por su parte en informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se alude a que la región podría entenderse mejor si se reconoce la interrelación de las conflictividades más allá de la “confrontación armada”. Por ejemplo, a partir de los “(...)conflictos en el territorio relacionados con el acceso al uso y propiedad de la tierras y las apuestas económicas territoriales, la institucionalidad [...] y la gobernabilidad local, la participación social y política, la pobreza...” (Salinas, 2014,p.:31).

También existen tesis sobre temas de desplazamiento interno (Soledad, 2009) y sobre las dinámicas de acumulación capitalista y despojo del Catatumbo en el siglo XX y su importancia como “corredor de integración estratégica” debido a los recursos naturales disponibles y su condición fronteriza (Martínez, 2012). Por otro lado, a partir del paro campesino promovido por la ASCAMCAT, se encontró una amplia producción de artículos y documentos de prensa dedicados a la región del Catatumbo, en su mayoría analizando las luchas campesinas de 2013 y la pertinencia de formalizar la ZRC-C¹⁵. En este mismo sentido, el trabajo de Espinosa (2018) sintetiza las características de los sujetos del movimiento campesino catatumbero y los propósitos de su accionar político, tomando como referencia el período 1996-2013.

En cuanto a las tesis relacionadas con la PNCRT, resalta el balance de su aplicación en el Catatumbo durante el período 2013-2016, en la cual se concluye que no se cumplieron sus objetivos o pilares, además de identificar que: “...las instituciones

¹⁵ En notas de prensa ver: Fajardo, 2013; Estrada, 2013; Pulido, 2013; León, 2013; Ascamcat, 2013, 2014; Agencia Prensa Rural, 2013; Sánchez, 2016; Verdad Abierta, 2016, 2017; entre otros.

informales existentes en el territorio permiten que las estructuras armadas aún ejerzan control sobre el mismo [...] impidiendo [...] el proceso de institucionalización del territorio...” (Serrano, 2018, p.18). Dentro de estas instituciones informales se mencionan: impuesto a la actividad cocalera, peajes comunitarios, reglas de conducta (Ibidem). Aunque también relacionada con el PNCRT, pero orientada al balance de su implementación en otra zona del país (Putumayo), el trabajo de Cuadros (2017) describió el enfoque de dicha política, las tensiones entre actores, las nociones de territorio, a la vez que sirvió de referente metodológico para este trabajo.

1.1.2. La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial- PNCRT: antecedentes, lineamientos y desarrollo

En la mayoría de lecturas sobre la PNCRT, al menos desde el ámbito institucional, se coincide en que en su origen respondió a la ineficiencia de mecanismos estatales para el control del territorio, en la medida que, en diferentes zonas del país, ante la ausencia o débil presencia de las instituciones del Estado, germinaron diferentes actividades ilegales y conflictos sociales entre los que resaltan los cultivos ilícitos, la minería ilegal, la presencia y control de actores armados ilegales, la desintegración regional y los bajos indicadores de desarrollo económico y social (UACT, 2014).

Así mismo, se hace referencia al Centro Coordinador de Acción Integral (CCAI) como el antecedente más próximo de esta política en el marco de una estrategia político-militar denominada Seguridad Democrática, la cual se define dentro del PND 2002-2006 como: “una estrategia que comprende el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la fuerza pública, la

desarticulación de la producción de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto.”¹⁶

El CCAI fue la apuesta liderada por la Presidencia de la República para aquellas zonas donde se venían realizando operaciones militares especiales y a través de la cual se coordinaron las entidades civiles y militares¹⁷. Fue a través de esta “coordinación interagencial” que se concretaron los lineamientos de la Acción Integral y Recuperación social del territorio (Molano y Franco, 2006,p.327).

Los argumentos para la inclusión de las zonas fueron: la debilidad en la presencia institucional estatal, la alta vulneración de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), la presencia de cultivos ilícitos y el control de grupos armados ilegales (OE, 2010).

Es importante aclarar que, aunque la Acción Integral hace referencia a diferentes estructuras y funciones de las instituciones del Estado¹⁸, se trata de un concepto asociado a la guerra integral que, para el caso de Colombia, pasa por una primera fase de control militar o, como también ha sido llamada, una fase de recuperación del territorio por parte de la Fuerza Pública. También se incluyó la noción de Consolidación, en el sentido de la estabilización de la autoridad del Estado en los territorios en los que su vez se venían dando o se pretendían logros militares¹⁹. Todo lo anterior se dio con la cooperación del gobierno estadounidense y de los aprendizajes o lecciones de la aplicación del Plan Colombia (USAID, 2009), así como de otros momentos de la asistencia militar focalizada (Plan Patriota) (Isacson, 2012).

¹⁶ REPÚBLICA DE COLOMBIA, CONGRESO DE COLOMBIA. LEY 812 DE 2003 (junio 26) por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Título II, capítulo II.

¹⁷ El CCAI es una instancia interagencial que gestiona recursos y realiza la articulación y coordinación interinstitucional de los diferentes organismos y entidades en materia de consolidación territorial. Desde el año 2004 fue creada por la Presidencia de la República, no como una entidad independiente, sino como un escenario donde se da un proceso de planeación conjunta entre entidades civiles, de policía y militares (CCAI, 2010). Sobre la evolución del CCAI (UACT, 2014: 18-21).

¹⁸ Castillo y Niño (2016:142) al referirse al desarrollo de la Acción Integral plantean que en todo caso: “ por regla general, la acción militar precede en la estabilización y aseguramiento de condiciones mínimas de seguridad en la zona”, y en este sentido el lugar central lo ocupan las Fuerzas Militares.

¹⁹ Específicamente en regiones de control de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC.

Básicamente, la Política de Consolidación toma como base la experiencia del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM), el cual sirvió como laboratorio para evaluar y “corregir” la intervención en el territorio. El éxito del PCIM lo llevó a convertirse en el modelo del Plan Colombia II, y también ha sido calificado como una versión mejorada del CCAI (López, 2016).

Otro momento clave, para el diseño y análisis de los elementos de la PNCT fue el Plan Nacional de Consolidación en 2008 en el marco la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). Esta segunda fase, liderada también por el Ministerio de Defensa, se insertó como eje central del PND 2006-2010 (Ley 1151 de 2007). Sus líneas de acción fueron: “enfrentar las amenazas, dar sostenibilidad a la política, fortalecer las relaciones con la comunidad, mejorar la eficiencia en el uso de recursos y adelantar reformas estructurales a la Fuerza Pública” (Congreso de Colombia, 2007). Las definiciones programáticas y recursos de la PCSD fueron establecidas en el CONPES 3460, el cual plantea el ciclo de control territorial bajo el postulado de la transición de una fase de recuperación a una de consolidación, y por ende, la necesidad de una “transición de la etapa inicial de control militar y policial de área, a una donde la presencia y operaciones de la Fuerza Pública sean el marco para el establecimiento de la plena autoridad del Estado” (DNP, 2007,p.5).

En 2009, una vez definido el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT)²⁰, se refinaron las directrices y estructura operativa dentro de la Directiva Presidencial N° 1. A su vez se establecieron las áreas geográficas de interés para ser intervenidas; cuatro de consolidación²¹, tres de transición²² y cuatro complementarias²³. Dicho plan, conocido también como Salto Estratégico, se dio en el contexto de la intensificación de la ofensiva militar en estas zonas del país,

²⁰ “es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano” (Presidencia, 2009).

²¹ Macarena y Río Caguán; Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, Sur del Chocó); Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba; Sur del Tolima y Sur del Valle del Cauca (Ibídem).

²² Montes de María; Sierra Nevada de Santa Marta; Oriente Antioqueño (Ibídem).

²³ Arauca, Putumayo; Catatumbo; Bajo Atrato (Ibídem).

históricamente controladas por grupos armados ilegales y con creciente presencia de cultivos ilícitos.

Como logros del PNCT se resalta la sincronización de esfuerzos institucionales en los diferentes ámbitos de la política social, en concordancia con los aportes de la cooperación internacional²⁴. No obstante, existieron posiciones opuestas en cuanto a la pertinencia y balance de la estrategia. Entre las posturas de sectores académicos y sociales críticos a la Seguridad Democrática, estuvo la alerta sobre el impacto negativo en materia de derechos humanos, el cuestionamiento al predominio del poder militar sobre el civil, el papel del gobierno estadounidense (CIPO et al., 2012), y las discrepancias frente a la caracterización de las causas del conflicto armado, ya que identificaron que dentro del diagnóstico gubernamental se omitían los determinantes estructurales de la violencia, principalmente de los conflictos por la tierra, lo que a su vez se reflejaría en la capacidad del Estado de hacer presencia efectiva y estable en los territorios, mediante instituciones que garantizaran los derechos fundamentales de la población²⁵.

No obstante, este período de la Seguridad Democrática (2002-2010) cuenta con un balance positivo por parte de los sectores gubernamentales (Mindefensa, 2010), ya que se basa en la disminución contundente de los indicadores de “criminalidad y violencia” (p.e. homicidios, atentados terroristas, desplazamiento forzado, secuestro) y en los relacionados con el combate a actores armados ilegales (DNP, 2007); aunque también identificaba la necesidad de mejorar el vínculo operacional

²⁴ Sobre el detalle del PNC y los indicadores del proceso de consolidación ver el informe de la consultoría de Oportunidad Estratégica (2010).

²⁵ De interés la nota periodística de Alejo Vargas Velásquez “Zonas de consolidación o programas de desarrollo y paz”, recuperada de: https://www.elcolombiano.com/historico/zonas_de_consolidacion_o_programas_de_desarrollo_y_paz-BAEC_141145 La nota de Alfredo Molano Bravo titulada ¿Zonas de consolidación?, recuperada de: <https://www.elespectador.com/opinion/zonas-de-consolidacion-columna-260622> y el artículo de Camilo González Posso “Consolidación territorial y resurgimiento de paras y guerrilla”, recuperado de: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/732_CONSOLIDACION-TERRITORIAL-Y-RESURGIMIENTO-DE-PARAS-Y-GUERRILLA.pdf [Fecha de consulta: 26 febrero, 2019]

con las políticas de erradicación de cultivos ilícitos (CONPES 3669 de 2010²⁶) y un mayor direccionamiento y coordinación interinstitucional (CONPES 2933 de 2010²⁷).

A partir del cambio de gobierno en 2010, si bien el PND 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) da continuidad a los lineamientos de la consolidación, también se hacen ajustes en el ámbito de la dirección estratégica de la ahora Política Nacional de Consolidación Territorial, al quedar bajo la responsabilidad de un Consejo de Seguridad Nacional (Art. 26) y donde, según la Directiva Presidencial No. 6²⁸, se definió la composición y funciones de las nuevas instancias (Subcomités, Plenaria, Comité Ejecutivo y Consejo de Seguridad).

De manera que como resultado de la revisión del PNCT, la estrategia se rebautizó como Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) y se creó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)²⁹. Respecto a las zonas de consolidación contempladas en 2011 (UACT, 2014) (Mapa 2), en 2013 se adicionaron nuevas zonas y municipios para la intervención, sin embargo, esto se hizo con base en una nueva clasificación. Esto fue de acuerdo con niveles de “Esfuerzo”, ya fuese Integral o Gradual-Básico; en el primer nivel estaban municipios ubicados en los departamentos de Norte de Santander, Bolívar, Sucre, Antioquia, Córdoba, Valle del Cauca, Cauca, Arauca, Putumayo, Meta, Caquetá, Tolima y Nariño³⁰.

²⁶ “Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial”.

²⁷ “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones”. 20 de marzo de 2009. [Fecha de consulta:]

²⁸ “Revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial”. 2 de febrero de 2011.

²⁹ Decreto 4161 de 2011. La misión de la UACT fue liderar la implementación, ejecución y seguimiento de la PNCRT.

³⁰ Decreto 2332 de 2013. “Por la cual se reglamenta el artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las Zonas y Municipios de intervención de la Política nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial-PNCRT”. 22 de octubre.



Mapa 2. Zonas focalizadas PNCRT. Elaboración propia con base en zonas de consolidación (UACT, 2014) y cartografía IGAC.

La PNCRT definió que la consolidación incluía diferentes ámbitos de reconstrucción (social, económica e institucional), siendo esta un: “proceso coordinado, gradual e irreversible de movilización y establecimiento permanente de la institucionalidad estatal” (UACT,2014,p.21). También propuso como pilares: i) controlar institucionalmente el territorio, ii) fortalecer la participación ciudadana, y iii) fomentar la integración regional (Ibidem) (Ver imagen 1).



Imagen 1. Concepto de la Consolidación Territorial. Tomado de UACT, 2014:23.

De la evaluación del PNCT en 2011, llaman la atención sus siguientes hallazgos: i) la transformación de los escenarios de violencia y de sus actores, pues hubo una agudización de la presencia de bandas criminales en las regiones de conflicto³¹, ii) el bajo porcentaje de confianza en las autoridades civiles y militares por parte de la población, iii) los pocos avances respecto a la situación económica en las zonas; iv) el miedo a participar en espacios políticos, y v) la dificultad para garantizar los recursos que llevaran al cumplimiento de los compromisos, además de la debilidad de las entidades a nivel local (Econometría y SEI, 2011).

³¹ “A pesar de los grandes avances registrados en materia de seguridad, el reacomodo de los actores al margen de la ley a nuevas formas de expresión de violencia (extorsión, milicias, apropiación de rentas del Estado etc.) implican nuevas amenazas sobre las zonas intervenidas que pueden llegar a afectar gravemente la apuesta de recuperación territorial del PNCT” (Econometría-SEI SA, 2011:277).

Como insumo clave también se encuentra el balance que realizó la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y su detallado análisis sobre los ejes conceptuales del PNCT: i) el político-militar, para enfrentar guerras asimétricas entre el Estado y la insurgencia; ii) la política antidrogas y continuación del Plan Colombia, y iii) el componente de desarrollo en su doble dimensión regional y social (Palou y Arias, 2011).

Teniendo presente que la PNCRT tuvo un componente de control cívico-militar de regiones con débil o nula presencia del Estado, también puede ser de utilidad el análisis de Wills (2012) en relación con los procesos de integración y coordinación de las actividades de las Fuerzas Militares con las entidades civiles del Estado. De hecho, aunque en su formulación se da mayor énfasis al componente contrainsurgente y la “subordinación de la seguridad a la dirección política” (Palou y Arias, 2011,p.17), en la práctica se muestra un desarrollo diferenciado en las zonas de acuerdo con la propia intensidad del conflicto armado³². Las zonas de aplicación de la PNCRT también eran los territorios caracterizados históricamente por deudas sociales del Estado, incluyendo el inequitativo acceso del derecho a la tierra por parte del campesinado.

³² De interés Estudio de Caso sobre dificultades de implementación de la PNCRT en medio del conflicto armado (Romero, 2014) .

1.1.3. Las Zonas de Reserva Campesina, antecedentes, desarrollo y lecturas

La bibliografía sobre las ZRC es extensa y se caracteriza, además de describir sus orígenes y fines, por lecturas que van mucho más allá de las definiciones y normativas de la figura. Esto es comprensible ya que de fondo lo que está en discusión es el patrón histórico de propiedad de la tierra que, pese a contados intentos de redistribución, ha llevado a Colombia a ocupar los primeros lugares de desigualdad en la distribución de la tierra en Latinoamérica (Oxfam, 2017), mientras que, a nivel mundial, de acuerdo con los resultados del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2015, estaría en el quinto lugar (con un Gini de 0,90)³³.

En relación con la historia de las ZRC, si bien su origen inmediato se rastrea en las movilizaciones de colonos en la década de los ochenta del siglo XX, según autores como Darío Fajardo (2012), sus antecedentes se remiten a movimientos de resistencia tales como las “rochelas” del período colonial y los “baluartes” campesinos de inicios del siglo XX (citando a Herrera). Por esos años (1928), también fue importante el establecimiento de colonias agrícolas en el marco de las disputas entre colonos y hacendados (Fajardo, 2012).

Otros autores coinciden en que el origen de las ZRC estuvo en los “...procesos de exigibilidad política del derecho a la tierra por parte de colonos y pequeños propietarios...” (Ordoñez, 2012, p.17) Esta trayectoria inicia a partir del acuerdo gobierno-colonos del bajo y medio Caguán en el marco de las negociaciones de paz en los 80’s, en la cual se promovía “...la necesidad de iniciar procesos de ordenamiento territorial y buscar alternativas al modelo de ocupación del territorio y al proceso de expansión de la frontera agrícola...” (Ortiz et al., 2004, p. 49).

Tiempo después se origina la iniciativa de realinderamiento del Parque Natural Serranía de la Macarena, en cuya gestión fue trascendental el papel del investigador Alfredo Molano (Fajardo, 2012). La propuesta de los colonos del Caquetá coincidió con actividades realizadas para la región de las vegas del Guaviare por parte de

³³ Ver nota periodística de Suescún y Fuerte, 2017.

Abdón Cortés y Darío Fajardo quienes, durante varios años de investigación con los colonos de la zona, sentaron las bases para un plan de ocupación de la Amazonía a partir de prácticas agrícolas alternativas a los cultivos ilícitos que permitiesen estabilizar la colonización (Ortiz et al., 2004).

De acuerdo con estos antecedentes se identifica que el origen de las ZRC estuvo inspirado en los procesos de movilización de colonos (principalmente del Caquetá, Guaviare y Meta), acompañados a su vez por importantes investigadores del fenómeno de la colonización³⁴. En palabras de Tobón y Ferro (2012) las ZRC son “hijas de la colonización”.

De hecho, las demandas de los colonos fueron uno de los principales detonantes para la expedición de la Ley 160 de 1994³⁵. No obstante, desde ese entonces existieron posiciones reticentes y contrarias que vieron en las reservas campesinas un riesgo para la propiedad privada y para la expansión del latifundio. Dichas discusiones se exacerbarían en los 90’s con el proceso de reglamentación, debido a un escenario donde se agudizó el conflicto armado, se fortalecieron sectores del narcotráfico y el paramilitarismo.

Si bien la figura legal de ZRC nace con la Ley 160 de 1994 y es valorada como herramienta para el movimiento campesino, no hay que perder de vista el análisis que hace Méndez (2013) respecto a que dicha ley se basó en la noción de reforma agraria bajo la lógica del mercado de tierras, es decir, que la distribución de la tierra se haría de acuerdo a las reglas de un mercado subsidiado, en consonancia con la instalación del paradigma neoliberal de inicios de los noventa; el resultado sería el “...bloqueo al acceso de los campesinos a la tierra y su redistribución en el país...”, fomentando así una suerte de “relatifundización”³⁶ (Méndez, 2013,p.42).

³⁴ Ver Anexo 8.2. Como documentación de interés consultar Fajardo, 2000; MADR, IICA, BM, 2003; Ortiz et al., 2004; FAO y ANT, 2018.

³⁵ Ley 160 de 1994 (3 de agosto). “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.”

³⁶ Méndez (2002) citando a Héctor Mondragón.

Aun en este escenario restringido, las ZRC se visualizarían como un nuevo instrumento de acceso a la tierra, con el cual el Estado avanzaría en “...el doble propósito de estabilizar la economía campesina, y con ello buscar la estabilización de la frontera agrícola, y de preservar y conservar los recursos naturales y los ecosistemas al interior y en el entorno de estas...” (MADR, IICA, BM, 2003b:13).

En la Ley 160 de 1994 en su artículo 80, se definieron las ZRC como: “...áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales...” además de que se indica, el artículo 81 de la mencionada ley, que las zonas de colonización y aquellas donde predomine la existencia de tierras baldías pueden ser ZRC (salvo las zonas de Desarrollo Empresarial). Al respecto, el objeto de la ley en relación con las ZRC plantea:

“Noveno. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.”³⁷

No obstante, fue hasta dos años después que se concretó la reglamentación de dicha ley a partir del Decreto 1777 de 1996, producto a su vez de movilizaciones de campesinos provenientes de Caquetá, Guaviare, Sur de Bolívar, Cauca y Putumayo, cuya principal fuente de ingreso provenía de la siembra de cultivos de uso ilícito. Como alternativa a la erradicación, los campesinos exigían el cumplimiento de la ley de reforma agraria y el establecimiento de reservas campesinas (Fajardo, 2012).

En el Decreto 1777 de 1996 se estableció que las ZRC podían constituirse en: “...zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de

³⁷ El subrayado es nuestro.

tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales...” (Art.1). Asimismo el artículo 2º define entre sus objetivos:

1. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
2. Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.
3. Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.
4. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
5. Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
6. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
7. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.

Con este marco normativo y los procedimientos para selección y delimitación de las ZRC (Acuerdo 024 de 1996), en 1997 iniciaron las ZRC del Guaviare y El Pato-Balsillas en Caquetá; en 1999 la del Sur de Bolívar; para el 2000 la de Cabrera en Cundinamarca y Bajo Cuembí en Putumayo; en 2001 se solicitó la de Losada-Guayabero en Caquetá; y en 2002 se constituyó la ZRC del Valle del Río Cimitarra³⁸. Entre 1998 y 2003 con el desarrollo del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC)³⁹ se avanzó en la formulación y desarrollo de una propuesta

³⁸ En abril de 2003, “cuatro meses después de su declaratoria el Gobierno nacional decidió suspenderla por razones de interés general” (Molina, 2011:22). En febrero de 2011 se levanta dicha suspensión,

³⁹ En dicho piloto participaron las ZRC del Guaviare, El Pato-Balsillas y Cabrera. De interés los documentos producidos en el marco del PPZRC (MADR, IICA, BM, 2003).

metodológica para la creación masiva de ZRC y de un Programa Nacional (Fajardo, 2000).

En 2002 hubo una ruptura de la política pública tanto para las ZRC ya constituidas como para los procesos en curso, situación que se basaba en la estigmatización de la figura misma, ya que desde el propio gobierno se veía a las ZRC como zonas enemigas. De hecho, con el escalamiento de la confrontación militar en todo el país, muchos de los procesos campesinos que impulsaban las ZRC (Juntas de Acción Comunal, organizaciones locales y regionales, líderes campesinos, colonos, cocaleros, etc.) también terminaron siendo víctimas de la violencia con casos documentados de desplazamiento forzado, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, entre otros (ILSA, 2014).

Este período (2002-2010) fue denominado como de “estancamiento” debido a la obstaculización de las ZRC a partir de diferentes componentes (administrativos, represivos-político-legales) (Ordoñez, 2012:39). Investigadores como Ferro y Tobón (2012) se refirieron a este período como el de las ZRC “aseguradas” por la Seguridad Democrática, debido a la aplicación de medidas de excepción y el aumento inusitado de la criminalización hacia varios dirigentes de las ZRC.

Por su parte, Estrada et al. (2013, p.36) sugieren que desde una perspectiva de movimiento socio territorial, se pueden identificar los siguientes momentos para las ZRC: i) Construcción de las bases organizativas y jurídicas (1980-1997); ii) Formalización jurídica de los procesos existentes (1997-2003), iii) Entre la estigmatización y la organización, movilización y resistencia (2003-2010), iv) Articulación organizativa y proyección programática (2010). Una propuesta similar fue realizada por Méndez (2013, p.57) quien ubica cinco etapas en el desarrollo de las ZRC: concreción del anhelo de autonomía territorial campesina, legalización, institucionalización y comprobación del potencial, constreñimiento y estigmatización, reactivación y posible bisagra de la paz.

En este último período, si bien las ZRC fueron relanzadas por el gobierno entrante (Santos 2010), como parte de su política agraria y de desarrollo rural, se siguieron expresando visiones encontradas respecto al objetivo y alcance de estas. De hecho, aunque desde el nivel institucional se expresaba la intención de impulsar la figura, en los debates sobre el punto de la Reforma Rural Integral de los Acuerdos de Paz, se exacerbaban posturas en contra, y que se oponían a las ZRC, encabezadas por sectores políticos, gremios, entre los cuales estaban la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN)⁴⁰, e incluso por funcionarios de instituciones públicas como la Procuraduría General de la Nación y las Fuerzas Militares (Caro, 2016).

Méndez (2013) también identifica tres enfoques o visiones sobre las ZRC: la institucional, la neoliberal y la campesinista, dentro de esta última pueden adscribirse los planteamientos de organizaciones campesinas como la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC)⁴¹. En el fondo de dichos enfoques se identifican no sólo las diferencias en términos de la legislación de la reforma agraria, sino principalmente la tensión y contradicciones entre intereses económicos y políticos respecto a la tenencia y uso de la tierra.

Aunque el escenario para el desarrollo de las ZRC ha sido adverso, los resultados que en su momento arrojó el PPZRC, así como la reciente evaluación realizada por la FAO⁴² y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), demuestran su potencialidad en aspectos como la eficiencia productiva y otros campos esenciales para la preservación de los modos de vida campesinos, como por ejemplo: "...la generación de redes sociales y ecológicas, la renovación de la identidad cultural rural, la

⁴⁰ A manera de ejemplo ver las columnas de José Félix Lafaurie, en la web de Fedegan y entrevista de Ricardo Puentes, recuperado de: <http://laszonasdereservacampesina.blogspot.com/2013/07/zonas-de-reserva-campesina-seran.html>.

⁴¹ Nace en el 2000. Durante el período de "estancamiento" estuvo inactiva, se reactiva a partir de 2010 cuando se realizó el I Encuentro Nacional de ZRC, allí se constituyó el Comité Nacional de Impulso como vocería oficial de las ZRC, en octubre de 2011 ya funciona como ANZORC agrupando a las organizaciones del Comité de Impulso (Osejo, 2013). En la actualidad articula a 63 organizaciones rurales promotoras de las ZRC, cuenta con presencia en 21 departamentos y 170 municipios, además de 7 nodos regionales (FAO, ANT, 2018).

⁴² Por sus siglas en inglés. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

generación de propuestas de desarrollo territorial alternativo y su resiliencia como forma de vida construida a lo largo de generaciones...” (FAO, ANT, 2018, p.2).

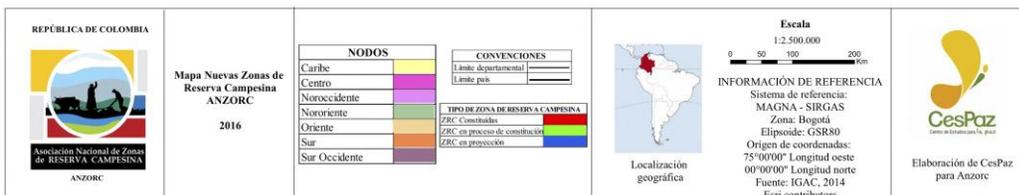
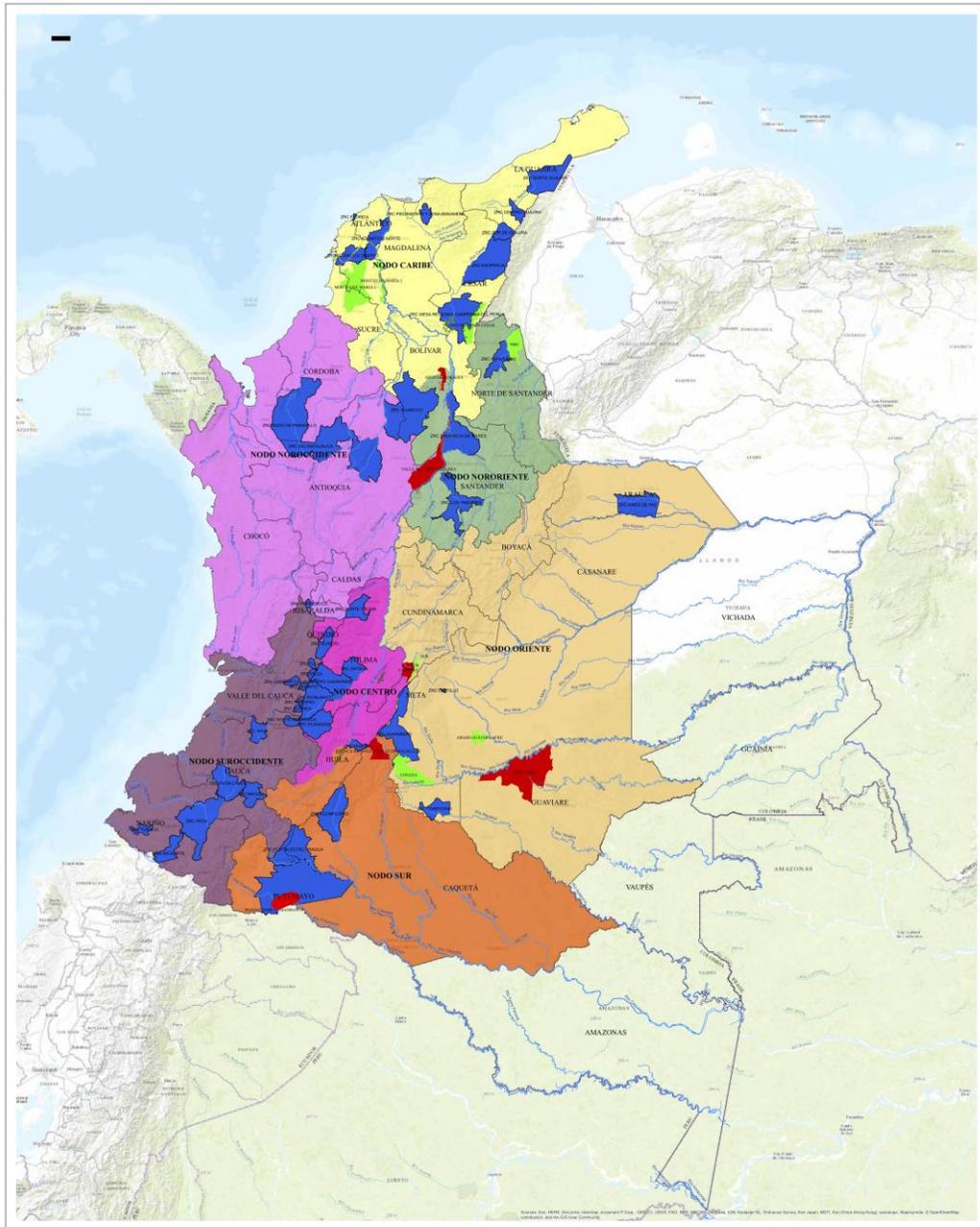
En cuanto a la situación actual de las ZRC, si bien se reportan alrededor de 64 iniciativas⁴³, solo seis están legalmente constituidas, siete están en trámite desde 2011 y el resto se identifican como ZRC proyectadas (Cuadro 1, mapa 3, Anexo 4)⁴⁴. El área de estas ZRC (a excepción de las proyectadas sin delimitación) se calcula en 2’891.479 hectáreas (Osejo et al., 2018).

ZRC	No.	%
Constituidas	6	9,4
En trámite de constitución	7	10,9
Proyectadas con delimitación	12	18,8
Proyectadas sin delimitación	39	60,9
Total	64	100,0

Cuadro 1. Elaboración propia con base en cifras de las Zonas de Reserva Campesina (Osejo et al., 2018).

⁴³ Consultar Ficha 404: “Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto. Una herramienta comunitaria para el manejo de la biodiversidad”. Recuperado de: <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/index.html#seccion1>

⁴⁴ La ANZORC reporta la existencia de 53 ZRC declaradas como ZRC de hecho, por otro lado, la ANT, además de las 7 ZRC en proceso, reportó el inicio del trámite de otras 3 ZRC (Cauca, Valle del Cauca y Cesar), en total la ANT informó que para 2018 existían 19 solicitudes de ZRC ya formalizadas (FAO, ANT, 2018).



Mapa 3. Nuevas Zonas de Reserva Campesina 2016. Fuente: elaboración de CesPaz para ANZORC, recuperado de:

<http://anzorc.com/centro-de-documentacion-2/#>

1.2. Contexto general de la región del Catatumbo

La Región del Catatumbo se ubica al norte del departamento del Norte de Santander y comprende los municipios de Abrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú, y Ocaña como capital regional. En 2005 se contabilizaron 274,889 habitantes, el 33% se ubicaba en la ciudad de Ocaña. Por otro lado, al revisar las dinámicas poblacionales de la primera década del siglo XXI, es significativa la disminución de población en municipios como Convención y El Carmen o el estancamiento en otros como La Playa, El Tarra, Hacarí y Sardinata (Cuadro 2), lo cual está relacionado con la grave problemática del desplazamiento forzado en la región.

No.	Municipio	No. habitantes 2005	No. habitantes 2010 (proyección)	No. Hab. 2015 (proyección)	No. Hab. 2018 (proyección)
1	Abrego	34,492	36,215	37,997	39,090
2	Convención	16,605	14,974	13,569	12,765
3	El Carmen	16,377	15,149	14,005	13,363
4	El Tarra	10,772	10,831	10,957	11,025
5	Hacarí	10,121	10,362	10,657	10,860
6	La Playa	8,395	8,488	8,546	8,563
7	Ocaña	90,517	94,420	98,229	100,461
8	San Calixto	12,581	12,922	13,514	13,880
9	Sardinata	22,733	22,687	22,632	22,596
10	Teorama	17,523	19,382	21,524	22,910
11	Tibú	34,773	35,545	36,503	37,098
Total		274,889	279,717	288,133	292,611

Cuadro 2. Población región del Catatumbo. Elaboración propia con base en datos DANE de "proyecciones de población municipal por área 2005-2020".

Para 2018 en estos once municipios se proyectaba una población de 292,611 habitantes, de la cual el 52% se localizaría en cabeceras urbanas y el 48% en el resto; aunque al revisar en cada municipio, el mayor porcentaje de la población se alberga en áreas rurales (excepto en Ocaña) (Gráfico 1).

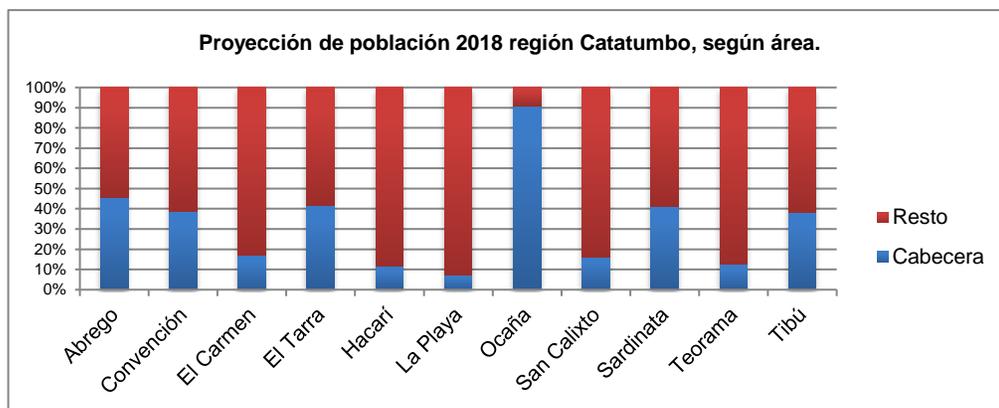


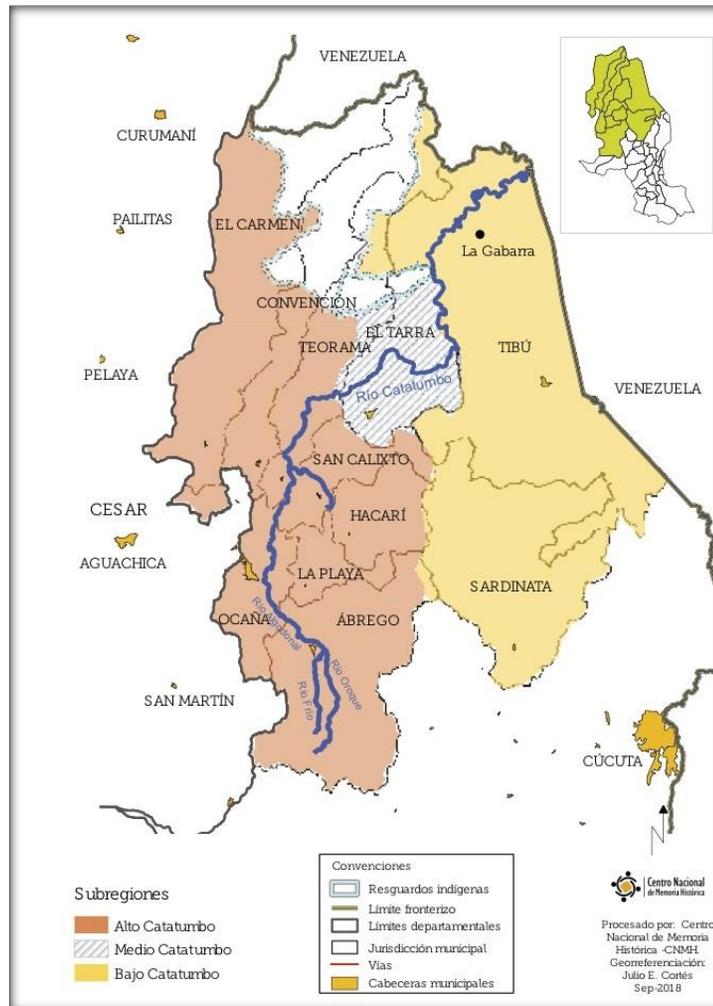
Gráfico 1. Elaboración propia con datos DANE (proyección de población para 2018).

En cuanto a la caracterización étnica de la región, si bien la mayor parte de la población es mestiza y campesina, existe presencia del pueblo indígena Barí, el cual fue perdiendo población y territorio con los procesos de colonización e instalación de haciendas y de áreas para la explotación del petróleo.

En 2014 se calculó que la población Barí era de 4,129 personas) distribuidos en 25 comunidades y dos resguardos indígenas (reconocidos desde 1981), por un lado, el Resguardo Motilón Barí con 462 familias, y un área de 13.300 hectáreas (ha) ubicada en los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra y Tibú; por otro lado, el Resguardo Catalaura La Gabarra con 91 familias, y un área de 108.900 ha en jurisdicción de El Tarra y Tibú. En la actualidad una de las principales demandas de los Barí la legalización y ampliación de los resguardos, de manera que se reconozca su territorio ancestral.

El Catatumbo también es conocido como la Tierra o “Casa del Trueno”, en referencia a lo que significa su nombre en lengua Barí (CNMH, 2018, p.15). Tiene una topografía accidentada demarcada por la hoya hidrográfica del río Catatumbo y otros ríos que desembocan en el golfo de Maracaibo (Humanidad Vigente y Silva, 2010).

Un acercamiento detallado a este entorno nos muestra que al oriente están las tierras bajas y/o planas de los sectores rurales de los municipios de Sardinata y Tibú, los cuales limitan en la frontera con Venezuela. Hacia el occidente, de norte a sur, se extiende un piedemonte en el cual se encuentran tierras onduladas y pequeños valles donde se ubican centros urbanos como El Tarra y los corregimientos emblemáticos de Pacelly, Las Mercedes, Luis Vero, Filogringo, Versalles Orú y La Angalía, entre otros. De ahí hacia el occidente, los lomeríos y altas pendientes conforman un sistema montañoso en el cual se ubican los centros urbanos y caseríos pertenecientes a los municipios de Teorama, Convención, San Calixto, Hacarí y El Carmen (Mapa 4).



Mapa 4. Región del Catatumbo y zonificación. Fuente: CNMH, 2018:19.

A lo largo y ancho del Catatumbo existen tres ejes viales principales, el primero es la Ruta del carbón que vincula la frontera con Tibú, El Tarra, Convención, El Carmen y que conecta a la Ruta del Sol. Un segundo eje vial transversal conocido como la Gran Alianza que comunica Sardinata con Tibú por los centros poblados de El Carmen, Las Mercedes, Pacelly y Versailles; y un tercer anillo vial de La Paz que permite la comunicación entre Teorama, San Calixto Hacarí y La Playa. A estos ejes viales se interconecta un alto número de vías internas que comunican al norte con zonas aledañas al Parque Nacional Natural y al sur con la vía principal que conecta a Cúcuta con Ocaña y Aguachica.

El Catatumbo cuenta con el Parque Nacional Natural Catatumbo-Barí, con un área de 158.125 ha (Osorno, 2018), que se superpone con el territorio de dos resguardos indígenas Barí, además de estar rodeado por la Zona de Reserva Forestal Serranía de los Motilones con una superficie de 539.215 ha (CCALCP, 2012,p.8), localizada tanto en jurisdicción de Norte de Santander como del departamento del Cesar.

Aunque la región cuenta con una gran riqueza ambiental, representada tanto en sus áreas protegidas como en sus ecosistemas estratégicos, al mismo tiempo sufre altos niveles de deforestación con tasas anuales que superan las 7.000 ha, esto se debe en gran medida al creciente establecimiento de cultivos de ilícitos⁴⁵, la ocupación ilegal de baldíos y, el uso para la ganadería extensiva o monocultivos como la palma de aceite⁴⁶. Además, existen riesgos medio ambientales relacionados con áreas concesionadas para la explotación de recursos mineros a cielo abierto⁴⁷.

En sus áreas de ladera, se asientan economías campesinas con experiencia en el establecimiento de cultivos perennes y tradicionales para los mercados de Ocaña y

⁴⁵ Como ya se mencionó el crecimiento de cultivos ilícitos, principalmente de coca, fue del 800% en seis años (2006-2012) (FIP, USAID, OIM, 2013).

⁴⁶ Según Fedepalma (2014) la región del Catatumbo aportaba el 29.1% de la producción nacional con más de 15 mil hectáreas sembradas y una producción de más de 13.500 toneladas de aceite crudo. En 2015 Colombia reportaba aproximadamente 466 mil Has sembradas y se ubicaba como uno de los mayores productores del continente después de Ecuador y Guatemala (Fedepalma, 2016).

⁴⁷ En el capítulo 5, se incluye el Mapa 6 sobre títulos y solicitudes mineras en la ZRC-C (p.p.86).

la Costa Caribe, que en orden de importancia pueden organizarse en cultivos hortifrutícolas, cacao, café y caña panelera producidos en el medio y alto Catatumbo; a diferencia del bajo Catatumbo donde la palma de aceite es el cultivo con más hectáreas sembradas, y donde el cacao, la yuca y la piña se complementan con la ganadería extensiva en zonas onduladas y planas.

En la región el escenario es complejo en la medida que siendo un ecosistema con potencial agroecológico y agroindustrial, se vienen instalando estrategias para una explotación del potencial minero energético a gran escala. Unido a lo anterior, en el Catatumbo confluyen otras variables relacionadas con su ubicación geoestratégica y las pugnas políticas entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, lo que también explica las disputas por el control de la frontera⁴⁸.

Respecto a las organizaciones campesinas existen tres grandes organizaciones: el Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA), el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP) y la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), la cual es parte central de esta investigación. No obstante, estas no cubren la totalidad de las organizaciones, dado que existe un avance significativo en otras formas como lo son el movimiento comunal de base y otras expresiones campesinas, productivas, de mujeres, de víctimas, entre otras.

Sobre el conflicto armado en la región, tal y como se registra en el documento del Centro Nacional de Memoria Histórica (CMNH, 2018), esta es una de las regiones de Colombia en donde más ha impactado la violencia. Uno de los períodos más dramáticos se dio a partir de la llegada de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) en 1999, con la subsiguiente conformación del Bloque Catatumbo y el Bloque Norte de las AUC. Sin embargo, para comprender la complejidad de la guerra en el Catatumbo, se deben revisar sus orígenes, y en especial las dinámicas del conflicto de la primera década de este siglo⁴⁹,

⁴⁸ La frontera con Venezuela tiene una extensión de 2.219 Km. "El Catatumbo tiene una ventaja comparativa en los cálculos económicos dada su ubicación fronteriza con Venezuela y la cercanía al lago de Maracaibo" (Ordoñez, 2007:157).

⁴⁹ Para conocer más de la historia y complejidad de actores así como la reconstrucción de la memoria histórica en la región, una referencia obligada y de gran valor documental, son los resultados del proyecto *Catatumbo: Memorias de vida y dignidad*,

especialmente la crisis humanitaria que se reflejó en el incremento de víctimas y de hechos de violencia tales como desplazamientos forzados⁵⁰, masacres⁵¹, amenazas y ejecuciones realizadas incluso por parte de la propia fuerza pública⁵².

También se debe tener en cuenta la simultaneidad del accionar de diferentes actores armados: guerrillas, paramilitares y fuerza pública. En el primer caso, la región contaba con la presencia de las tres principales guerrillas del país: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), las cuales ejercían control territorial desde hace varias décadas. En cuanto a la presencia de la fuerza pública en la zona, como se abordará más adelante, en esta región se aplicaron diferentes estrategias centradas en la militarización para retomar el control de la zona por parte del Estado⁵³, lo que unido al accionar paramilitar y la disputa por el control de la frontera, agudizó la confrontación armada.

Después de la desmovilización de los paramilitares, a mediados de la década pasada, se dio una reconfiguración de las guerrillas (CNMH, 2018) y emergieron las denominadas Bandas Criminales (BACRIM) o Grupos Armados Pos-desmovilización (GAPD)⁵⁴, entre los que figuran las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, los Urabeños y los Rastrojos. Estos grupos armados, tras el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC-EP en 2016, vienen ampliando su área de control, pretendiendo copar lugares y corredores antes controlados por esta guerrilla.

iniciado por la diócesis de Tibú y su Pastoral de Víctimas y promovido por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2018).

⁵⁰ De 1999 a 2005 fueron desplazadas más de 50 mil personas de la región del Catatumbo (datos de CODHES en: Ordoñez, 2017).

⁵¹ De acuerdo a Ordoñez (2007) los homicidios en la región del Catatumbo se incrementaron desde la llegada de las AUC el 29 de mayo de 1999, pasando de una tasa de 68.3 por cada 100 mil habitantes en 1998 a 236.4 en 2002.

⁵² "Los llamados "falsos positivos" o ejecuciones extrajudiciales se acentuaron a partir de 2005, en el que se acrecentó la militarización con la puesta en marcha del Plan Escudo y el incremento del pie de fuerza de la Segunda División del Ejército con sede en Bucaramanga y jurisdicción en Norte de Santander. Su comisión se debió a las recompensas por la captura y el abatimiento en combate de miembros de grupos al margen de la ley, y de bonificaciones por operaciones consideradas de importancia nacional en la lucha contra la insurgencia de la Política de Seguridad Democrática (2002-2010)." (CNMH, 2015:79).

⁵³ En 2006 comenzó a operar la Brigada Móvil No. 15 con un pie de fuerza de 1.300 elementos (Ordoñez, 2007:163).

⁵⁴ "La desmovilización formal del Bloque Catatumbo y el Bloque Norte [...] trajo consigo además la temprana presencia y profusión de GAPD, que en su interés por el control monopólico de las rentas ilegales del narcotráfico, el contrabando y la extorsión han producido a su paso una estela de regulaciones y victimizaciones contra habitantes de centros urbanos del Catatumbo..." (CNMH, 2018:508).

Finalmente, aunque no hace parte del período de estudio de esta tesis, se ponen en consideración dos procesos claves para la región, el primero es la reorganización institucional del segundo período presidencial de Santos⁵⁵, y lo segundo, los compromisos resultantes de la firma del Acuerdo de Paz⁵⁶ y dentro de éste último, el capítulo de Reforma Rural Integral y lo relacionado con ZRC⁵⁷. En la actualidad es necesario revisar todas las propuestas relacionadas con el ordenamiento y el control territorial, incluida la ZRC-C, ajustándola al escenario de lo que algunos denominan posconflicto. De manera especial, se debe revisar cómo se podría articular la propuesta de ZRC con la implementación de los Planes de Acción de Transformación Territorial (PATR) de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

⁵⁵ Se fusiona la UACT y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-Prosperidad Social y se crea la Dirección de Gestión Territorial (Decreto 2559 del 30 de diciembre de 2015).

⁵⁶ Entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Ejército del Pueblo (FARC-EP). En noviembre de 2016 se firmó el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Mesa de conversaciones, 2017:21).

⁵⁷ Dentro del punto 1.1.10 en cuanto al *Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva*, se plantea que el gobierno, entre otras cosas, “...promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal...”(Ibídem).

CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo resumimos el posicionamiento conceptual que orientó la investigación, tanto en la fase de recolección de información, como en el trabajo de campo y la fase de análisis. Si bien los ámbitos de discusión respecto al presente estudio de caso fueron variados (política pública, territorios rurales, consolidación y seguridad, reforma agraria, actores rurales y organización campesina), el marco teórico se centró en la revisión de las categorías de territorio, territorialidad y desarrollo.

2.1. Territorio y territorialidad

El concepto de territorio es una categoría espacial asociada al ejercicio de poder sobre un fragmento de la superficie terrestre, y es una de las definiciones más generales que se encuentran en los discursos, en los escritos, en las contextualizaciones de problemáticas y hasta en el lenguaje coloquial. Es un término polisémico, es decir, que tiene varios significados. De hecho se usa en múltiples situaciones como sustantivo o adjetivo, por ejemplo “uso del territorio” o “enfoque territorial”. Sin embargo, el debatir sobre el territorio va más allá de un espacio físico, convoca a entender una categoría espacial que permite abordar procesos abstractos o inmateriales que implican acciones y concepciones de poder.

De acuerdo con Ramírez y López (2015,p.130), la categoría de territorio es más concreta y particular que la de espacio, y se relaciona a la problemática que se busca explicar conceptualmente. En este sentido, territorio puede ser una herramienta que permite concretar y explicar una relación socioespacial en la cual surgen interrogantes, y al mismo tiempo crear nuevos cuestionamientos (Haesbaert, 2014). La no reflexión del espacio en un contexto geográfico/histórico, caería en la simpleza de entender el territorio como una manifestación de poder sobre objetos y cosas, y conllevaría a construir representaciones cartográficas de lo físico como el territorio.

El territorio, es producto de relaciones sociales que provienen o son dinamizadas por las intencionalidades de sujetos, agentes o colectivos dentro de una relación espacio/tiempo (Peña, 2011). El concepto de territorio como medio explicativo de una problemática, es identificar las relaciones socioespaciales de poder, dando relevancia a la complejidad de los fenómenos que son constituidos por múltiples actores sociales, el territorio es la manifestación material e inmaterial de quien o quienes lo conforman (Haesbaert, 2014).

Se mencionó que el territorio no es igual a tierra, aunque de esta última provenga el origen etimológico de la palabra. El concepto en sí es un cuestionamiento para analizar las problemáticas de uso y apropiación de la tierra, situación muy recurrente en América Latina, de ahí la relevancia del concepto de territorio en las reflexiones sociológicas de esta región. Los saberes y los conflictos que genera el uso y la apropiación de los espacios entre una sociedad subalterna y otra colonizada, son la base sustancial de los problemas territoriales (Gonçalves, 2001).

Ahora, el cómo se conceptualice el territorio, también tiene que ver con la forma de cómo se abordan o problematizan los conflictos o relaciones de poder y del concepto de espacio. Peña (2011) afirma que el espacio es la categoría que más abarca las relaciones espaciales y a su vez, es producto de éstas, pero delega al territorio en un asunto temático (al poder en el espacio). Lo anterior difiere de la posición de Haesbaert (2014), quien sostiene que el territorio es una categoría espacial y parte constitutiva de una constelación de conceptos, en donde el espacio geográfico es la luz o la directriz de todas las demás categorías, en la que está el territorio.

Sin embargo, el territorio no pierde importancia en su connotación física; para Raffestin (2011) al espacio se le debe asignar su valor material, siendo fundamental en el análisis del territorio porque es la abstracción de las acciones e intencionalidades sobre los objetos lo que conlleva al poder sobre el espacio. Pero la base epistemológica más contundente y que lleva a comprender el territorio, es lo propuesto por el filósofo Henri Lefebvre con el concepto de “producción social del

espacio”, en donde pone de manifiesto que el espacio no es neutro y que las intencionalidades y usos son producto de la interrelación de lo vivido, lo concebido y lo percibido.

En este sentido, Haesbaert (2014) trae una discusión prioritaria para articular el concepto de territorio en cuanto a sus usos, al distinguir la relación de los actores y las formas de actuar en lo que él denomina categorías de acción (analítica, práctica y/o normativa). La analítica se enfoca en las relaciones de poder que son ampliamente referenciadas en la bibliografía (Sack, 1986; Raffestin, 2011; Haesbaert, 2011; Ramírez y López, 2015), en donde un abordaje más acotado el concepto de espacio, dialoga sobre las relaciones sociedad/naturaleza. La práctica, se refiere al uso frecuente del concepto por parte de movimientos sociales y/o grupos subalternos, que posicionan el territorio como una de sus principales reivindicaciones, ejemplo de esto, los movimientos indígenas, campesinos, afros, juntas comunales de barrios populares (Gonçalves, 2001). La categoría normativa, se refiere a cómo debe ser el territorio en torno a los intereses políticos y económicos que son instruidos por empresas privadas e instituciones estatales, buscando una valorización del territorio como un bien mercantil o, por otro lado, sujeto a un orden territorial de tipo administrativo (Moraes y Da Costa, 2009) .

De manera que la discusión sobre territorio se fundamenta en el espacio como un producto social, porque se concibe, se vive y se representa, dentro de una combinación dialéctica que evidencia el conflicto permanente que reproduce el espacio (Lefebvre, 2013). El espacio también hace énfasis en la apropiación y sus formas, lo que abre el camino para analizar el territorio, sin dejar de lado la coexistencia y lo simultáneo de los fenómenos espaciales. El territorio por lo tanto discute la problemática del poder en su relación indisoluble con la producción del espacio (Haesbaert, 2014,p. 29).

Esta producción del espacio se refiere a la disertación que elabora Lefebvre (2013, p.133) en la cual un producto parte de la intencionalidad de construir un objeto o una cosa, pero este no es único porque puede ser intercambiado en un mundo

mercantil o ser insumo para producir nuevos, es decir, que está abocado a repetirse. Lo que es único y particular es una obra, pero esta no es tan alejada de convertirse en producto al ser proclive de intercambiarse pero, tanto producto como obra, ocupan un espacio porque lo engendra, lo elabora y circula por él (Ibidem). La intencionalidad social es la fuente de la creación de una obra y de un producto, la naturaleza simplemente crea, y aquí está la principal característica de la producción social del espacio, que no es neutro y tiene una clara connotación política dando vida al espacio social, es la intencionalidad quien le da vida y parte de la idealidad que da la práctica, lo simbólico y lo imaginario (Ibidem:132).

La producción no se refiere únicamente a la creación de objetos, también a las intermediaciones, el trabajo y las relaciones que construyen redes y son la manifestación de las prácticas. Para Lefebvre (2013, p.129) el espacio [social] envuelve a las cosas producidas y comprende sus relaciones y su coexistencia y simultaneidad: en su orden y/o desorden. Estos también son constitutivos del territorio, sea desde lo analítico, lo práctico y lo normativo.

En el espacio priman las prácticas y desde éstas es que Lefebvre plantea el espacio político como un escenario de producción social, estas serían las bases conceptuales del territorio. Con base en lo anterior, se identifican prácticas espaciales, las representaciones del espacio y el espacio representacional. Las prácticas espaciales se suscriben a cómo las personas perciben su cotidianidad, y dan significados a sus diferencias sociales como la etnicidad, la clase, el género y la forma como establecen relaciones (Oslender, 2010). La reproducción material de estas prácticas emplea el conocimiento y la significación desde sus sentidos (Peña, 2011). Es cómo una sociedad se desenvuelve en el día a día poniendo en práctica sus conocimientos previos y, desde su diferencia, configuran el territorio como individuos o grupos sociales.

Las representaciones del espacio son lo concebido desde proyectos, planes y programas que son engendrados para viabilizar la existencia y la reproducción de una actividad o una empresa (Corrêa, 2010:35), son concepciones abstractas que

usan símbolos y lenguaje para dominar e imponer, es la mezcla entre el conocimiento y la ideología, que subordinan a las personas a una lógica (Peña, 2011:36). Los gobiernos y las empresas crean representaciones espaciales las cuales le signifiquen un control, dominio, apropiación, que luego se conviertan en prácticas espaciales; es la esencia de la disputa en el territorio, una dialéctica entre lo concebido y lo vivido (Oslender, 2010).

El espacio representacional, es lo imaginario que se sustenta desde lo vivido y lo concebido, se refiere a lo local y no necesariamente es la forma de imaginar el espacio (Ibídem). Cómo se describe y se concibe, surge de la resistencia a imaginar nuevos escenarios espaciales, se niega a reconocer el poder dominante y lo fundamenta en la experiencia vivida. Usa al espacio físico como símbolo de sus imaginarios (Peña, 2011) y estos también puede representar relaciones de poder desde esa historia vivida, situándose como un territorio.

Como ya se mencionó, el territorio está relacionado con la apropiación del espacio por parte del ser humano en su conjunto, pero no solo se supedita a un fragmento de la superficie terrestre, también a las construcciones colectivas e individuales de sus objetos. Está matizado por las sensaciones subjetivas, que un colectivo las convierte en objetivas (Montañez, 2001) y al establecerse un grupo social sobre un espacio, este empieza a reconocer todos sus objetos espaciales como parte de su quehacer y su esencia; en este sentido, se puede afirmar que construye territorio o que lo está transformando (Gutiérrez, 2011).

Por otro lado, desde una perspectiva donde se privilegia la apropiación simbólica, el territorio adquiere nuevos atributos en tanto en él se identifican diversas culturas y cosmovisiones. Es un lugar de diálogo y de discusión razonada, pero también es un centro de relaciones donde se desenvuelven los actores y se desarrollan confrontaciones, resultado de las “pugnas entre los sectores” que buscan dominar y alcanzar un poder (Espinosa, 2001,p.:41).

Territorialidad

La territorialidad es entendida como “...el intento, de un individuo o grupo, de conseguir, afectar, influenciar y controlar personas, fenómenos y relaciones, por la delimitación y afirmación del control sobre un área geográfica” (Sack, 1986, p.:21). Dado que en el territorio se dan conflictos por el control de los recursos físicos, la territorialidad es la forma como los actores buscan dominar o ejercer poder, sus acciones son diferentes, ya que no actúan de igual forma las comunidades campesinas que los actores económicos o el Estado.

La vida y la cotidianidad en un territorio está tejida de conexiones, por lo que la territorialidad se comprende como:

“Un conjunto de relaciones que nacen en un sistema tridimensional sociedad - espacio - tiempo, con miras a alcanzar la más grande autonomía posible que sea compatible con los recursos del sistema [...] La territorialidad refleja la multidimensionalidad de la vivencia territorial y de las relaciones que hay entre los miembros de una colectividad y por las sociedades en general.” (Raffestin, 2011,pp.112-113).

La territorialidad genera relaciones complejas y luchas de poder, en la medida que los intereses de un grupo se interceptan con otros grupos, ya que generalmente “...los grupos humanos son heterogéneos y no todos los individuos perciben el territorio de la misma forma, ni se relacionan en los mismos términos con un espacio...” (Bello, 2011,p.47).

La territorialidad establece límites que el ser humano impone en el espacio, generando control sobre el acceso a los objetos y las relaciones. Es un intento de ejercer poder sobre lo inmaterial y de establecer límites convirtiéndose en material. Sack (1986) menciona tres facetas claves para abordar la multiplicidad de contextos en donde la territorialidad actúa como: 1) clasificación de áreas; 2) formas de comunicación, y 3) forma de control social. De esta manera, se comprende cómo la sociedad actúa territorialmente y crea formas de organización espacial.

Otro aspecto importante de la territorialidad es referente a la variable geográfica, es decir, las posibilidades de movilidad en el espacio dentro de los procesos de desterritorialización; se trata de un tema polémico ya que algunos se refieren a procesos de despojo y otros a desterritorialización, pero lo que sin duda trae esta discusión es la relevancia que juegan los agenciamientos en la creación de nuevas dinámicas sociales (Haesbaert, 2009).

2.2. Desarrollo: enfoques y actores

Teniendo en cuenta que la presente investigación tiene dentro de sus objetivos específicos la identificación de encuentros y desencuentros entre actores y modelos de desarrollo, se considera importante identificar algunos de los principales enfoques y discusiones sobre el concepto de desarrollo.

Varios autores coinciden en que el enfoque convencional del desarrollo se remite a los discursos del desarrollo-subdesarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Esteva, 1996; Escobar, 2007; Lang, 2011; Gudynas, 2011; Wanderley, 2011), de manera que el enfoque hegemónico del desarrollo es acorde a los principios del modo de producción capitalista, por ejemplo, el crecimiento económico eficiente y la universalización de procesos de industrialización y urbanización, de esta manera, a mediados del siglo XX, se daba lo que Escobar (2007, p.88) denomina como la “institucionalización del desarrollo”.

Relacionado con la anterior, el desarrollo se relaciona con los debates sobre la modernidad, por lo que incluso algunos autores prefieren, en vez de referirse al desarrollo en general, nombrarlo desarrollo capitalista, ya que como afirma Tapia (2011, pp.28-29):

“ ...el desarrollo como proceso o tipo de proceso social por lo general ha antecedido a la emergencia de teorías del desarrollo [...y] la mayor parte de los discursos o teorías sobre el desarrollo son discursos sobre la modernización, es decir, sobre la línea del movimiento en la dimensión de los procesos económicos y de reproducción social, que implica cambio en

los patrones de consumo, que son decisivos en la retroalimentación de los procesos de acumulación ampliada. Por eso, la mayor parte de los discursos sobre desarrollo han tenido o siguen teniendo un fuerte carácter economicista.” (2011, pp.28-29)

Como respuesta a esta mirada economicista del desarrollo, surgen esas otras perspectivas de desarrollo, algunas más o menos conciliadoras con el discurso predominante, haciendo explícita la necesidad de diferenciar el desarrollo del crecimiento o advirtiendo los límites sociales del mismo. También existen otras posturas que evidencian el fondo estructural de las crecientes desigualdades socioeconómicas, sin embargo, como lo advierte Gudynas (2011, p.25), “...si bien todas esas posturas heterodoxas criticaron ácidamente la marcha del desarrollo en su tiempo, de todas maneras repetían ideas básicas: como la importancia del crecimiento económico como expresión del progreso material...”, incluso, aquí se podrían ubicar las propuestas de desarrollo alternativo y las corrientes de estudios críticos del desarrollo, todas a su vez cuestionadas por la vertiente “más radical (o descolonial)” (Wanderley, 2011), que plantea alternativas “más allá del desarrollo” (Lang y Mokrani, 2011).

De la vertiente decolonial proviene una amplia producción investigativa sobre el recorrido de las teorías del desarrollo, criticando tanto sus postulados como los procesos de subordinación que, a nombre del desarrollo, se han ejercido sobre el conjunto de políticas en América Latina (Escobar, 2007).

Como bien lo menciona Lang (2011) esta idea del desarrollo como modelo que brindaría bienestar, felicidad y calidad de vida fue sólo una promesa, pues en realidad se trataba de una apuesta ligada principalmente con el crecimiento económico de los países, a la par de un proceso “...permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y social...” (Sunkel y Paz, 1991, p.23). Citando a Furtado (1975) la idea del desarrollo fue legitimada y utilizada con el propósito de:

“... movilizar a los pueblos de la periferia y llevarlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destrucción de formas de cultura arcaicas, para explicar y hacer comprender la necesidad de destruir el medio físico, para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo.” (Gudynas, 2011, p.21).

En una óptica economicista priman los intereses de occidente, “privando a los pueblos de culturas diferentes de la oportunidad de definir las formas de su vida social” (Esteva, 1996, p.69). Décadas después, y de manera paradójica, una de las contradicciones que evidenciaron gobiernos de corte “progresista” en América Latina tuvo que ver con el apoyo que dieron a sectores extractivos con la “...apropiación masiva de la Naturaleza, las economías de enclave y una inserción global subordinada.” (Gudynas, 2011, pp.35-36). Aun en este escenario de crisis de paradigmas “...el concepto de desarrollo se sigue utilizando –sin sustituto equivalente- para pensar el cambio histórico y los procesos de transformación producidos por el movimiento de las estructuras sociales...” (Farah y Wanderley, 2011, p. 9).

Por otro lado, aunque se coincide en la crítica a las miradas hegemónicas sobre el desarrollo, también se hace necesario explicitar los diferentes significados que los actores atribuyen al mismo, para ello se comparte la propuesta de dar un lugar activo a los actores, en el sentido de la propuesta de la sociología del desarrollo orientada al actor (Long, 2007). Este enfoque critica el determinismo, la linealidad y el estructuralismo que, además de desconocer el papel de la conciencia y la acción humana, sobredimensiona determinantes externos, colocando a los actores como “simples categorías sociales incorpóreas...o destinatarios pasivos de la intervención” (Long, 2007, p.43). Una perspectiva orientada al actor implica que las prácticas de intervención tengan presentes el papel de estructura social, la acción humana y la conciencia social, y que en términos del discurso del desarrollo se reconozca la posición política e ideológica de las instituciones y actores

involucrados, y cómo los escenarios de interacción a pequeña escala se entrelazan con dominios más amplios (Ibidem).

Así mismo se comparten las posturas de Santos y Rodríguez (2006, p.41) en términos de impulsar un desarrollo, en este caso un desarrollo rural, basado en “...formas de sociabilidad solidarias basadas en un trabajo colaborativo y con participación democrática”. Se trata de un desarrollo que emancipe estrategias no económicas, que resista la hegemonía del proyecto capitalista, el cual fija en la extracción de los recursos y en la organización de proyectos agroindustriales la única salida a los problemas de crecimiento económico y social.

Pese a que un modelo alternativo se presente en términos conceptuales como opuesto a las formas capitalistas de explotación en los territorios y, por ende, resiste a proyectos centrados en la explotación irracional de los recursos naturales, también es importante decir que al plantearse a contracorriente y en medio de un modelo neoliberal, presume relacionamientos con el modelo imperante, así como transacciones que limiten su impacto negativo. En otras palabras, se comparte el enfoque de un desarrollo alternativo e integral que aborde, tanto los debates económicos y de formas de producción material de la vida rural, como los procesos históricos y sociales que garanticen la reproducción social y material de la vida de los actores sociales en el territorio.

2.3. Políticas Públicas: nota metodológica

Se consideró oportuno incluir algunas ideas en torno al campo de estudio de las políticas públicas, entendidas más allá de un asunto técnico, como un campo de disputa donde la acción u omisión de diferentes actores define la orientación, contenido e implementación de la acción pública de los gobiernos.

De acuerdo con la revisión de Roth (2002, p.15), el análisis de las políticas públicas se constituye en un campo de investigación, denominándola como “la ciencia del Estado en acción” o “metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades”.

En el análisis sobre las estructuras institucionales, los programas de acción y sus formulaciones jurídicas, el autor evidencia la presencia de diferentes actores y relaciones de fuerza, no obstante, en esta correlación de fuerzas “el número de actores es limitado y selectivo; no entra cualquiera, ni como quiere, en el proceso de decisión” (Ibídem:20), entran pues en juego las relaciones de poder.

Al proponer a las políticas públicas como objeto de estudio, este mismo autor identifica como dimensiones de análisis: i) la definición de objetivos colectivos por parte del Estado; ii) los medios y acciones por parte de organismos e instituciones de gobierno; y iii) las consecuencias de estas acciones. Desde esta perspectiva se retoma la metodología o modelo del ciclo de la política pública, propuesto por Jones en 1970, en el que se distinguen las siguientes fases o momentos en su desarrollo:

1. Identificación de un problema
2. Formulación de soluciones o acciones
3. Toma de decisión
4. Implementación
5. Evaluación

Este modelo, aunque esquemático, puede ser de utilidad para reunir los insumos y analizar una política o realizar un estudio de caso concreto. En este caso puede apoyar la discusión sobre el origen, formulación, ejecución y evaluación de políticas

nacionales reconocidas como Consolidación Territorial, así como de la política de Zonas de Reserva Campesina; permitiendo no perder de vista los intereses, relaciones de poder e identificación de actores decisivos para el avance o retraso de cada una de estas apuestas.

CAPÍTULO 3. LA “CONSOLIDACIÓN” DEL TERRITORIO DEL CATATUMBO

En la primera parte de este capítulo se describe la aplicación de la PNCRT en El Catatumbo, esta región fue clasificada en 2009 como área complementaria dentro del Plan Nacional de Consolidación Territorial, aunque desde 2004 ya se venían realizando actividades de “acción integral y recuperación social del territorio” a través del Centro de Coordinación de Acción Integral CCAI. En la segunda parte se hace alusión a las percepciones que tienen algunos actores institucionales en relación con el desarrollo de dicha política a nivel nacional y regional. En la tercera parte del capítulo se enuncia una discusión sobre las miradas de territorio y territorialidad y finalmente se mencionan cuáles los principales avances y limitaciones que tuvo la PNCRT, desde una perspectiva de análisis del ciclo de la política pública.

3.1. La Política Nacional de Consolidación Territorial en la región del Catatumbo

Como ya se mencionó, la ubicación de las áreas geográficas para la estrategia de consolidación integral correspondió a la identificación y priorización de aquellas zonas donde el Estado no ejercía control territorial y en los que a su vez se identificaban como rasgos comunes: i) la presencia de organizaciones armadas ilegales; ii) la débil institucionalidad estatal; iii) las graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la población; y, iv) la prevalencia y crecimiento de actividades económicas relacionadas con los cultivos ilícitos (OE, 2010).

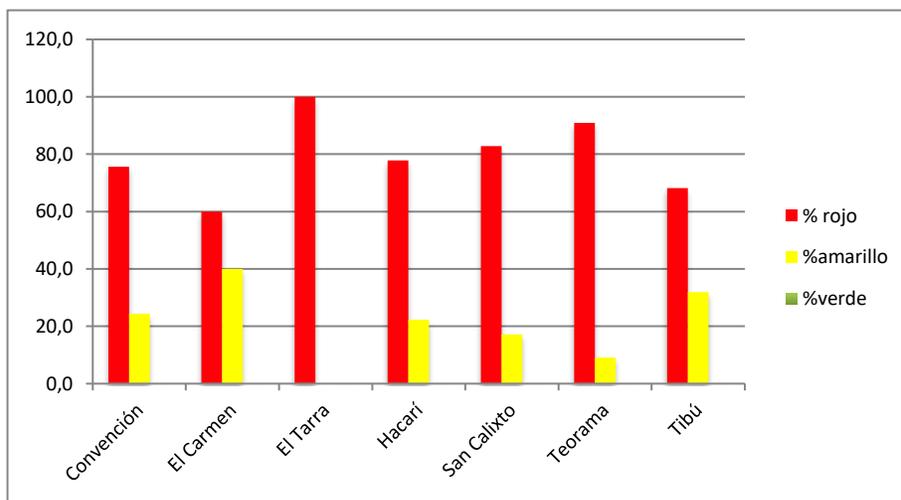
En el caso del Catatumbo se reportaron inversiones de la estrategia de consolidación, específicamente desde el CCAI, desde 2004⁵⁸. En ese entonces, de los 51 municipios incluidos a nivel nacional, 10 eran de la región del Catatumbo: Ocaña, Tibú, Abrego, El Tarra, El Carmen, San Calixto, La Playa, Hacarí, Teorama

⁵⁸ De interés: USAID, 2009:59; Econometría y SEI, 2016:37;

y Convención (Molano y Franco, 2006, p.328). En una evaluación del PNCT realizada en 2011, se mostraba que en la clasificación inicial de los municipios de la zona del Catatumbo el 76% de éstos se ubicaba en zona roja y el 24% en zona amarilla⁵⁹ (Econometría y SEI, 2011, p.225).

Desde 2009, como PNCT, la zona del Catatumbo fue clasificada como “área complementaria”, mientras que otras fueron definidas como “áreas principales para iniciar la consolidación”, o como “áreas de transición hacia la consolidación”⁶⁰. La inversión para el Catatumbo en ese año fue mayor a los 11 mil millones de pesos, lo que equivalía a 2.5% del total del recurso para las zonas a nivel nacional. Estos recursos se ejecutaron en las siguientes líneas estratégicas de consolidación: i) atención humanitaria de emergencia (0.4%), ii) desarrollo social (92.4%) y, iii) gobernabilidad (7.1%) (OE, 2010).

Durante 2010 el Catatumbo estaba en el proceso de conformación de su Centro Coordinador Regional, en ese momento contaba con 4.902 familias focalizadas y 395 núcleos básicos, de éstos 301 estaban en rojo, 93 en amarillo y 1 en verde (CCAI, 2010). (Gráfico 2).



⁵⁹ De acuerdo con la metodología de semáforo del CCAI que categorizó los núcleos de consolidación de acuerdo con indicadores relacionados a las fases de consolidación (recuperación, transición y estabilización). Posteriormente se establecieron las pautas de la semaforización de la UACT en la Directiva 001 de 2012 (Prosperidad Social, 2016).

⁶⁰ Con cuatro, cinco y tres zonas correspondientemente. Ver Directiva Presidencial No. 1 del 20 de marzo de 2009 (Presidencia, 2009).

Gráfico 2. Semáforo de municipios y veredas priorizadas en el Catatumbo. Elaboración propia con datos UACT, 2012.

Posterior al proceso de revisión estratégica de la política de consolidación⁶¹, el Catatumbo continuó con siete municipios⁶², pero esta vez a las acciones de intervención se les denominó como de “Esfuerzo Integral”, es decir, que contemplaban actividades en los tres pilares de la consolidación. Adicionalmente, se incluyó al municipio de Sardinata pero como de “Esfuerzo Gradual-Básico”, esto con acciones de corto plazo pero alto impacto.

En 2013, la Gerencia Regional-Catatumbo reportó como avances: el acompañamiento a procesos como la implementación del Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, la adecuación de escenarios deportivos, el fortalecimiento de las emisoras comunitarias, el desarrollo del programa formador de formadores, la dotación a hogares juveniles campesinos, la adecuación y construcción de bibliotecas públicas municipales, las actividades relacionadas con la prevención de reclutamiento forzado, el apoyo al Programa de restitución de tierras, las inversiones en la cadena productiva de Cacao, entre otros. (UACT, 2014c).

Mientras que en ese año los recursos ejecutados por parte de la UACT fueron de más de 5 mil millones, para 2014 estuvieron por encima de los 6 mil millones de pesos, dichos recursos se destinaron a la realización y cofinanciación de programas de Respuesta Rápida, Post-Eradicación y Contención, Graduación, Alianzas productivas-MADR⁶³ y Banca de las Oportunidades (Gráfico 3), alcanzando una cobertura a 2,397 familias. Se resalta que el volumen de recursos provenientes de otras entidades nacionales fue de más de 79 mil millones de pesos, y que los recursos de cooperación internacional se destinaron al apoyo técnico para la estructuración de proyectos estratégicos (UACT, 2014b).

⁶¹ Directiva presidencial No. 6 de 2011 y Decreto 4161 de 2011.

⁶² En el Decreto 2332 de 2013 se define que la identificación de los municipios de la PNCRT se hace a partir de información relacionada con la seguridad nacional (Art. 1) (DPS, 2013b).

⁶³ En conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

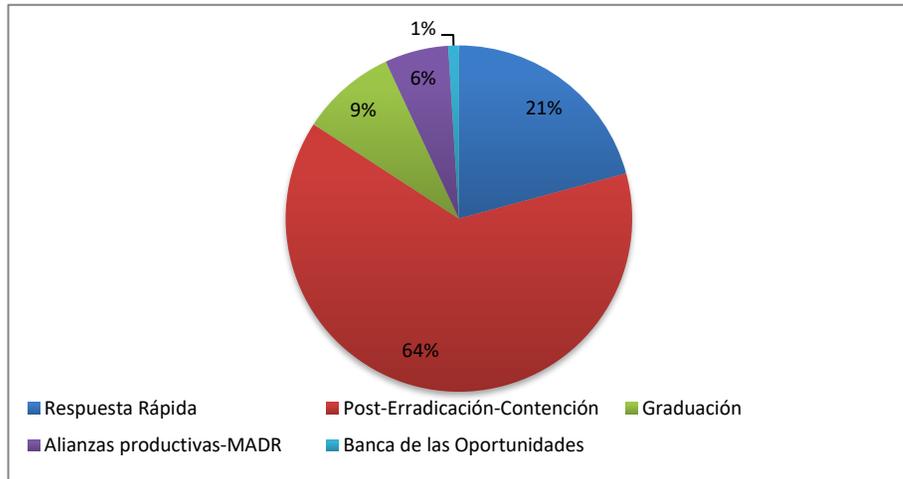


Gráfico 3. Porcentaje de recursos inversión programas UACT 2014. Elaboración propia con datos UACT, 2014.

Como herramienta de monitoreo de la PNCRT a nivel nacional y regional, la UACT adoptó un índice con 37 indicadores de los componentes de seguridad, justicia, derechos de propiedad, derechos humanos, buen gobierno, participación, capital social, conectividad, servicios sociales y crecimiento económico. Con esta medida, denominada Índice Sintético de Consolidación (ISC)⁶⁴, se tuvo un mecanismo de seguimiento del avance de los tres pilares de la PNCRT. Al respecto, como puede observarse en el Catatumbo, el avance en cinco años fue de apenas 3.6 puntos por debajo del ISC Nacional y de las demás zonas de consolidación (Cuadro 3).

Índice Sintético de Consolidación (ISC)					
Zona/Año	2011	2012	2013	2014	2015
Arauca	59,6	60	61,9	62,5	62,9
Catatumbo	53,6	56,1	56,4	55,3	57,2
Cauca-Valle	61,2	63	70,4	68,9	67,9
Cordillera Central	56,4	61,2	61,2	71	71
Macarena-Caguán	45,9	47,7	63,5	58,5	65,3
Montes de María	58,9	66,4	68,2	81,5	78,6
Nudo de Paramillo	54,9	58	62,3	67,5	68,1
Putumayo	45,6	49,6	58,9	64,1	67,5
Tumaco	52,3	50,7	66,2	59,6	61,1
ISC Nacional	54,2	56,9	63,2	65,4	66,6

⁶⁴ Sobre los pormenores metodológicos para el cálculo del índice, consultar documento de Fedesarrollo (Castro y Escobar, 2013).

Cuadro 3. Evolución del ISC por zona y nacional. Fuente: datos UACT, 2016.

La UACT identificó que las dificultades en el Catatumbo estaban relacionadas con el ámbito administrativo, entre estos: débil relación con entidades como la Gobernación; lentitud en la asignación y ejecución de recursos de inversión; falta de claridad para la gestión y acceso a recursos provenientes del nivel nacional; y otras concernientes al contexto de conflicto armado de la región, tales como la coerción de grupos armados ilegales para que la comunidad no participara y desinformación y mitos en contra de la política de consolidación (UACT, 2014c).

También es preciso mencionar otro aspecto clave para el desarrollo del Plan de Acción Regional de la UACT en Catatumbo, este fue el proceso de movilización campesina de 2013⁶⁵, pues los acuerdos resultantes de la negociación incidieron en la redefinición de metas y recursos para el Programa de Post-erradicación y Contención en 2014 y 2015. De hecho, el acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) contempló recursos para el desarrollo de una “Estrategia posterradicación y fase inicial de la intervención para la estabilización socioeconómica como parte del proceso de sustitución y desarrollo alternativo” con 457 familias de los municipios de Sardinata y Tibú (UACT, 2016, p. 57). Si bien se usaron recursos provenientes de la UACT, en la coyuntura política del paro campesino se exacerbó las críticas y resistencias hacia la PNCRT por parte de diversos actores sociales e incluso hubo exigencias del retiro de esta en la región:

“ Las principales exigencias plasmadas en el pliego presentado por el campesinado al gobierno en junio de 2013 se encontraban en la constitución inmediata de la Zona de Reserva Campesina y el financiamiento y puesta de los proyectos priorizados en el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona; la

⁶⁵ Entre junio y julio de 2013 miles de campesinos de la región se movilaron por 53 días, como puntos centrales estaban las protestas contra la erradicación forzada de cultivos ilícitos y la exigencia de destrabar los trámites de constitución de la Zona de Reserva Campesina. De interés Cruz, 2017 y en prensa: <https://lasillavacia.com/historia/la-otra-version-sobre-el-catatumbo-45125> [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2019].

suspensión definitiva de las erradicaciones forzadas y la ejecución de un programa concertado y gradual de sustitución de los cultivos de coca; la suspensión de los planes minero-energéticos y de la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial⁶⁶; el reconocimiento político del campesinado, la conformación de una mesa de seguimiento a las violaciones de derechos humanos, y el otorgamiento de subsidios que palearan la crisis alimentaria ocasionada por la erradicación forzada”. (Salinas, 2014, p.25).

3.2. Percepciones actores institucionales

Aunque con la revisión de documentos fue posible rastrear, el origen y desarrollo de la PNCRT, el diálogo con actores institucionales clave para la formulación de la política a nivel nacional y con actores locales responsables del proceso de concreción en la región del Catatumbo, permitió identificar nuevos elementos para el debate. Entre los más sobresalientes está el obstáculo que representó la denominación dada a esta política, pues al designarla como *Consolidación*, en el contexto de un plan militar del mismo nombre, se exacerbaban las críticas en cuanto a sus propósitos y el direccionamiento-relación entre lo político y lo militar. Así lo comentó uno de los entrevistados:

“... lo que afectó el nombre de consolidación fue cómo se dijo el proceso, porque empezó de manera simultánea con el plan de consolidación que era totalmente distinto, una cosa era la Política Nacional de Consolidación Territorial y otra muy distinta el plan de consolidación, el plan era netamente militar que buscaba el dominio de los territorios, liderado por el Ejército [...] Lo primero era crear un equipo que tenía que estar en el territorio y no en Bogotá, ya era una diferencia grande, ya no eran unos padrinos en Bogotá, sino un equipo de gente con capacidad de gestión, no con presupuesto sino capacidad de gestión para que fueran las entidades del Estado de cada uno

⁶⁶ El subrayado es del autor.

de los sectores [...] uno de los puntos críticos era que no podía tener un mando de los militares sino la dirección debía ser civil “. (EABV, marzo 2019). Derivado de lo anterior, surgieron valoraciones imprecisas y, en algunos casos opuestas, por parte de actores locales que cuestionaban los objetivos de la PNCRT y el papel de la UACT como instancia responsable de la misma. Un ex funcionario de la UACT de la regional Catatumbo menciona que:

“... había una instancia de revisión institucional que la hacía el Consejo Nacional de Seguridad, entonces era un trabajo demasiado cercano a las Fuerzas Militares, nos presentaban a nosotros como si fuéramos nosotros soldados de civil o algo así, y ese comentario surgió y no fue fácil...” (EHA, marzo 2019).

Por otro lado, si bien en sus orígenes la PNCRT se basa en la estrategia de guerra y acción integral, también hay que reconocer sus cambios respecto a la época del CCAI, en términos de la adecuación de la estrategia de “llevar institucionalidad”, esto era que el Estado hiciera presencia efectiva y permanente en el territorio a través de una instancia civil. Así lo comentó Álvaro Balcázar (Exdirector de la UACT):

“... una contrainsurgencia integral del Estado, no una contrainsurgencia militar, sino era cómo hacemos una sociedad que necesita instalar el Estado Social de Derecho, si queremos derrotar a la insurgencia necesitamos que impere la ley. En el entendido, en la idea de que quitar las condiciones que propician la persistencia y la permanencia de las estructuras guerrilleras, implica Estado de Derecho en el territorio, presencia del Estado, y eso era lo que definía el cierre del conflicto en el territorio, no la capacidad militar solamente. La capacidad militar hace un trabajo, es una parte del proceso, pero sin la otra parte nunca se va a terminar el conflicto, el plan de consolidación por eso se llama consolidar lo que se gana, no que se vuelva a perder sino que consolidemos el Estado de Derecho”. (EABV, marzo 2019).

También se subraya la incorporación del concepto de reconstrucción territorial en 2011 y el viraje que significó en términos de definición de una política pública, es decir, se crea una arquitectura institucional para la coordinación efectiva y la presencia permanente de entidades del Estado a nivel local. Esto se tradujo en la formulación de la PNCRT y la labor de la UACT en el período 2012-2015, sin embargo, como bien lo advierten los actores clave entrevistados, hubo algunos nudos problemáticos a la hora de llevar a la práctica estos propósitos:

“ Consolidación, la idea podría funcionar pero lo que no tuvo fue tiempo, ni recursos suficientes [...] tiempo porque duró apenas cuatro años, y recursos, porque la necesidad de inversión era muy grande, y esos proyectos, los famosos proyectos de respuesta rápida, sí le estaban dando respuesta a la gente [...] La mayor enseñanza que nos dejó el proceso de consolidación fue que efectivamente uno no puede llegar a los territorios sin la comunidad, la institución tampoco puede llegar con ínfulas de que son los salvadores o que van a arreglar el territorio [...] en definitiva la institución sí tiene que darles participación y toma de decisiones para que ellos se sientan parte del proceso, así lo acogen, lo asumen, lo entienden y obviamente lo promocionan.” (EGB, marzo de 2019).

“... la articulación no se pudo conseguir (con Consolidación)...esa fue la mayor dificultad, finalmente al no tener la posibilidad de movilización de oferta desde la misma misionalidad que tenía Consolidación nos quedamos con la gestión propia, lo que podíamos hacer nosotros [...] ”. (EHA, marzo 2019).

Teniendo en cuenta que la PNCRT se focalizó en zonas con alta prevalencia de cultivos ilícitos y controladas por grupos armados ilegales, la política debía tener la capacidad de responder a la complejidad del contexto regional, no obstante, pese a los avances en la estrategia, los actores institucionales hicieron referencia a los problemas que se presentaron:

“...ni la erradicación ha funcionado ni los planes tampoco, es que depende mucho de las características del territorio, por ejemplo esto de Familias Guardabosques y Desarrollo Alternativo funcionó muy bien en veredas como la Esperanza, relativamente cercanas a una vía principal que es la vía Bucaramanga-la Costa, el territorio sí facilitaba; cosa distinta a lo que pueda hacer la gente de veredas del Tarra que la vía es terrible, los tiempos de movilización malísimos, donde ellos pueden comercializar sus productos, lo que llamamos fondos de desarrollo económico, están muy lejanos, eso ha dificultado que los programas como el PNUD no funcionen”. (EGB, marzo 2019).

“... la queja generalizada es que el Estado como tal es un Estado ausente, que no cumple, es decir llámese Consolidación o Agencia de Renovación, la gente todavía tiene esa gran prevención, que cualquier estrategia que se quiera implementar lleva de la mano la mentira y el engaño...” (EHA, marzo 2019).

3.3. PNCRT en el Catatumbo: miradas al territorio y sus actores

Ya se han mencionado algunos de los avances de la aplicación de la PNCRT, entre éstos, el hecho de haber creado una arquitectura institucional del orden nacional que llevara programas que dieran respuesta a necesidades de la población rural en ámbitos de producción, infraestructura, alternativas a los cultivos ilícitos, participación social, entre otros. En ese mismo sentido, podría leerse como un logro la creación de una nueva dependencia (UACT), cuya labor en El Catatumbo, pese a su breve existencia (2012-2015), obtuvo resultados locales, por ejemplo, con los proyectos de respuesta rápida, contención y con otros resultantes de su labor de articulación entre diferentes entidades del Estado. Sin embargo, en este recorrido también se han evidenciado las graves dificultades que tuvo la PNCRT desde su origen, mismas que se proponen ser discutidas a partir de los conceptos de territorio y territorialidad, para lo cual se proponen estos dos ejes:

3.3.1. Territorios homogéneos

La PNCRT retoma el territorio desde una concepción que busca describir que las zonas geográficas del país focalizadas tenían diversidad de variables en temas de seguridad, y que de su control dependería el que el Estado pudiera ejercer o no poder sobre las mismas, de acuerdo con esto, el propósito final de la política era “afianzar las capacidades locales y recobrar el control institucional en las zonas donde persiste ‘el sistema regional de amenaza’.” (UACT, 2014d, p.6).

Desde esta mirada se explica el por qué una estrategia de la PNCRT fue la construcción de herramientas que permitieran hacer la caracterización de las zonas con presencia de grupos armados (semaforización). No obstante, los indicadores para medir la situación de seguridad (p.e. ICS) al menos en la región de El Catatumbo, no podían dar cuenta de la presencia simultánea de diferentes actores armados ilegales, ni del impacto del conflicto armado que se vivía en el territorio, pues como ya se ha mencionado, luego de décadas de presencia de grupos guerrilleros, la posterior arremetida paramilitar a fines de los noventas, y la militarización del territorio a partir de 2005, era evidente que las disputas por el espacio no se reducían a un solo “sistema regional de amenaza” y, por ende, no era suficiente un sólo modelo de intervención.

Aunque durante el desarrollo de la PNCRT se contemplaron planes con la idea de reconocer las particularidades regionales (también denominados Planes Estratégicos Territoriales-PET). Se puede observar que para El Catatumbo fue insuficiente la forma en como estos PDETs analizaron el conflicto territorial, de hecho se desconoció la historicidad de las formas de control político, militar y social por parte de los diferentes actores armados.

Otro aspecto fue que buena parte del interés del PNCRT se centró en el tema de los cultivos ilícitos, unificando acciones para la erradicación voluntaria. Sin embargo, los proyectos de contención no podían ser iguales para todos los territorios; en esta región, por ejemplo, el campesinado venía de una tradición de organización y de

décadas de rechazo a la erradicación forzada, a su vez, existía una sensación generalizada de desconfianza y recelo hacia la fuerza pública.

En este sentido, la llegada de la PNCRT, con su idea de llevar el Estado Social de Derecho a los territorios, era un discurso que no encontraba suficiente eco entre la población. De hecho, la presencia de fuerza pública y la “recuperación del territorio”, no eran demandas sentidas para las comunidades, y por el contrario, llegaron a ser un factor más de agudización del conflicto.

En resumen, la PNCRT simplificó al territorio como sinónimo de lugar y de suma de variables, además de que asumió una categoría normativa que desconoce la producción social del espacio y las relaciones, representaciones y contextos socioculturales de los actores locales. Asimismo se tendió a homogenizar los territorios pues para las zonas priorizadas, y en este caso para El Catatumbo, hizo falta una lectura compleja del territorio, por ejemplo en cuanto a su historia o en elementos centrales como la comprensión de las razones por las cuales se establecieron los controles no institucionales, los costos de la ausencia histórica de instituciones estatales que garantizaran los derechos fundamentales, las actividades económicas y la dinámica fronteriza, además de que se subestimó la visión que tenían los propios actores locales sobre su territorios (pueblos indígenas y campesinos).

El vaivén de la política pública y sus actores

La PNCRT es un ejemplo del cómo se situaron las concepciones de diferentes actores en la arena de la política pública, un ejemplo de cómo se materializa la territorialidad. En este caso, se identificó cómo algunos actores se posicionaron frente al conflicto armado y las causas de este⁶⁷. De igual forma, es un ejemplo de

⁶⁷ “La persistencia de esas amenazas tiene sus raíces en la difusión desequilibrada y la generación de vacíos de institucionalidad estatal en diversas regiones del territorio nacional. Tales vacíos, sumados a la ampliación y colonización descontrolada de la frontera agrícola y a las características complejas de la geografía nacional, produjeron importantes espacios regionales desintegrados y desarticulados de la vida económica, social e institucional del país.” (UACT, 2014:1).

cómo se materializaron las ideas sobre el papel del Estado y el tipo de institucionalidad que se requería impulsar en el territorio.

Es relevante recordar que la PNCRT tuvo sus orígenes en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) y que el enfoque de consolidación parecía contar con una estrategia novedosa: "... la movilización coordinada de todas las instituciones del Estado, bajo principios de secuencia lógica de las intervenciones" (UACT, 2014, p.24). Aunque el planteamiento de transitar de una fase a otra, de lograr la recuperación a partir del control militar de las regiones para luego transitar hacia las fases de transición y consolidación, fue para el Catatumbo un ejercicio que dio algunos réditos en la primera fase (especialmente para los objetivos de la fuerza pública). Pero, debido a las dificultades ya mencionadas, no se concretaron las fases de transición y estabilización del territorio. Unido a lo anterior hubo limitaciones en materia de recursos económicos, recursos humanos y capacidad institucional, así como las resistencias locales y las propias contradicciones entre quienes formulaban y operaban la política.

CAPÍTULO 4. OTRO TERRITORIO, LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DEL CATATUMBO

La propuesta de conformar la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo (ZRC-C) se enmarca en la propuesta nacional de ZRC, y en ese sentido, deben analizarse tanto las posibilidades, como los obstáculos que enfrentó dicha figura. A continuación, se hace referencia al proceso de constitución de la ZRC-C, resaltando el contexto y antecedentes en los que surge dicha propuesta, así como los actores que fueron centrales para su impulso.

En la identificación de los avances o retrocesos que se dieron desde el origen de la propuesta hasta el cierre de este estudio, se identifican aspectos relevantes frente al debate de territorialidad, esto en cuanto a la identificación de los actores en pugna por la apropiación del espacio, en un proceso que se caracterizó por un ciclo de luchas-acuerdos-incumplimientos y luego reactivación de nuevas luchas.

Para lo anterior se recuperó información de documentos, artículos, prensa y algunas entrevistas, aunque vale la pena decir que no hubo la posibilidad de acceder a actores clave de información (p.e. ASCAMCAT). Sin embargo, se logró rastrear algunas de las percepciones sobre el origen, potencialidades y dificultades de una ZRC en el Catatumbo. Finalmente, se presenta una reflexión del proceso a partir de una perspectiva ampliada del territorio, o en otras palabras, se tomó en consideración sus dimensiones económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales.

4.1. Proceso de constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo

Si bien las ZRC comparten características comunes, cada proceso cuenta con singularidades propias de su historia, actores, contexto y configuraciones territoriales; de hecho varios estudios han logrado acercarse a las particularidades de varias de las ZRC como es el caso de las investigaciones referentes a Cabrera

(Lote, 2016; Barreto, 2017; Vargas, 2018), Montes de María (Silva, 2012), Sumapaz (Acosta et al., 2015), El Pato y el Quimbo (Falla y Ramírez, 2018) y los numerosos trabajos sobre la del Valle del Río Cimitarra⁶⁸ (Molina, 2011, Silva, 2012; Méndez, 2013). Otros resultados detallados sobre las ZRC de Cabrera, El Pato-Balsillas, Guaviare, la Perla Amazónica, Sur de Bolívar, el Valle del Río Cimitarra pueden encontrarse en la evaluación sobre retos y experiencias significativas de las ZRC realizado por la FAO (FAO, ANT, 2018).

Al revisar los antecedentes⁶⁹, de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo (ZRC-C), se identificaron como elementos determinantes los que se mencionan a continuación: para empezar, se trata de una región con al menos un siglo de exploración petrolera y una historia de exterminio de pueblos indígenas, migración obrera y oleadas de colonización campesina provenientes de diversas regiones del país, cuyas necesidades de tierra no fueron atendidas en su momento. Lo segundo, que es una zona estratégica para algunos sectores de la economía (legal e ilegal), en particular, para la exploración petrolera, el comercio fronterizo, los cultivos de uso ilícito y más recientemente el monocultivo de palma de aceite. Lo tercero, que la presencia guerrillera data de hace al menos seis décadas, además de que luego coincidieron múltiples expresiones armadas en disputa por el control territorial (ELN, FARC, EPL), en los ochentas también se hicieron presentes “escuadrones de la muerte” (CNMH, 2018, p. 183), y a finales de los noventas se dio el ingreso de ejércitos paramilitares lo cual desató durante el período 1999-2004 un escenario descomunal de violencia. En cuarto lugar, el Catatumbo cuenta con una intensa experiencia de movilización social, cívica y popular que, pese al devenir de la guerra, se mantiene presente en la memoria o en dinámicas organizativas locales, como es el caso de los sindicatos y huelgas de los trabajadores petroleros⁷⁰, las cooperativas que emergieron a fines de los setentas, la creación de asociaciones

⁶⁸ Teniendo en cuenta las graves consecuencias que trajo la suspensión de esta zona en 2003 aun cuando ya contaba con resolución de constitución.

⁶⁹ Para este apartado se tomó como base la información del proyecto “Catatumbo: Memorias de vida y dignidad” (CNMH, 2018).

⁷⁰ Como el Sindicato de Trabajadores del Catatumbo (SIDELCA).

(de mujeres, campesinos, cacaoteros, lecheros, productores de pescado, etc.), las Juntas de Acción Comunal (JAC) y el movimiento cívico-popular, la presencia de movimientos de izquierda como la Unión Patriótica (UP) en los noventas, entre otros.

Al contrastar este panorama con otras fuentes documentales⁷¹ se pudieron identificar los principales hechos en torno al nacimiento de la ZRC-C (Anexo 5). De acuerdo con esto, se identificó que la motivación principal para el origen de la ZRC-C fue el dar respuesta a los graves impactos de la violencia hacia la población campesina de esta región, siendo la ZRC-C una de las herramientas con las que podrían garantizar el regreso a sus territorios:

“ El campesinado vio así la necesidad y posibilidad de que sus luchas impulsaran y construyeran la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo y su Plan de Desarrollo Alternativo para la Reconstrucción y la Permanencia Campesina del Catatumbo; como alternativa que se convierta en el futuro de nuestros hijos y descendientes, y en una herramienta de movilización y exigencia para la construcción de la paz y los derechos para cada uno de sus habitantes y el conjunto de expresiones organizativas; empezando por la reforma agraria integral en la región.” (ASCAMCAT, CCALCP, 2012, p.29).

Algunos autores sugieren que el estudio de las ZRC puede abordarse desde la perspectiva de los movimientos socio territoriales campesinos, lo que a su vez implica superar la “estrechez jurídica de la figura” (Estrada et al., 2013, p.43), y en este caso, ir más allá del proceso formal de constitución de la ZRC-C para entrar a analizar su devenir desde el protagonismo de los procesos organizativos que la impulsaron. En este sentido, se identifica el papel decisivo de la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), organización que surge en el 2005 en el ya mencionado contexto de desmovilización paramilitar, desplazamiento forzado⁷²

⁷¹ Téllez, 2010; Restrepo, 2013; CCALCP, 2012; Fajardo, 2013; Cruz, 2013; ASCAMCAT n.d.; entre otros.

⁷² En el Censo 2005 se contabilizó en el Catatumbo una población total de 124.228. De 2000 a 2007 fueron desplazadas 61.562 personas, El Tarra, Convención y Tibú fueron los municipios más afectados (Soledad, 2009).

y en uno de los períodos más fuertes de militarización de la zona. Así lo expone una de las líderes de la ASCAMCAT:

“...Nosotros los campesinos decidimos organizarnos en la asociación campesina del Catatumbo a finales del 2005, producto del desplazamiento forzado que provocó una operación del Ejército Nacional llamada Holocausto, y porque nuestro interés es permanecer en el territorio, porque no tenemos más para dónde ir, y no queremos sumarnos a los más de 4 millones de desplazados forzados internos que hay en Colombia en la ciudades, en unas condiciones de miseria y de pobreza y de mayor abandono estatal...” (Téllez, 2010:3).

Otros elementos claves para la constitución de la ASCAMCAT fueron la necesidad de exigir al Estado la protección de los Derechos Humanos del campesinado de la región, víctimas en su mayoría de desplazamiento forzado⁷³ y de graves vulneraciones a sus derechos humanos por parte de la Fuerza Pública⁷⁴ (CCALCP, 2012:57); además de aportar a la reconstrucción del tejido social y recuperar tanto la experiencia de organización y movilización campesina en décadas anteriores, como las demandas relacionadas con alternativas para la sustitución de cultivos ilícitos. Como reivindicaciones la Asociación plantea que:

“... ASCAMCAT permite que día a día los campesinos de la zona del Catatumbo se articulen y manifiesten en defensa y por la permanencia en el territorio; el respeto a las comunidades indígenas, los adultos mayores, los niños y las mujeres; la no fumigación de cultivos ilícitos y la erradicación de los factores socioeconómicos que dieron origen a la siembra de estos; la defensa de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente; el rescate

⁷³ Uno de los detonantes para la conformación de ASCAMCAT fue el desplazamiento forzado del 18 de octubre de 2005 de aproximadamente 300 personas desde la vereda el Suspiro hacia San Juancito, Teorama. (ILSA, 2014).

⁷⁴ Entre 2006 y 2010 se denunciaron de 77 casos de ejecuciones extrajudiciales (CCALCP, 2012). “A finales de 2008, el entonces comandante general del Ejército, general Mario Montoya, retiró de su cargo a altos mandos de la Brigada Móvil No. 15 (El Tiempo, 2008, 28 de octubre) y, en un comunicado, el entonces ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, llamó a calificar servicios o retiró discrecionalmente a 27 miembros del Ejército, entre ellos al brigadier general Paulino Coronado Gámez, comandante de la Brigada XXX y al coronel Santiago Herrera Fajardo, entonces ex-comandante de la Brigada Móvil No. 15 (Revista Semana, 2008, 29 de octubre).” (CNMH, 2018:523). s

de las tradiciones culturales; la participación en la toma de decisiones que involucren el campo; el respeto a la vida y en general, a los derechos fundamentales de los habitantes del Catatumbo.”⁷⁵ (CCALCP, 2012, p.20).

La ASCAMCAT es caracterizada como una organización de larga trayectoria de lucha por la tierra (Estrada et al., 2013,p.45) que, debido a su capacidad de movilización e interlocución, ha sido reconocida en el escenario nacional, especialmente a partir del Paro del Catatumbo realizado en 2013⁷⁶. Este hecho, además de marcar un precedente en las movilizaciones de sectores campesinos del país, generó una fuerte polarización de posturas, por un lado, las que apoyaban sus demandas, entre éstas la concreción de la ZRC-C⁷⁷, y por otro lado, las de sectores gremiales, políticos y de gobierno que reaccionaron en contra de la movilización campesina, calificándolas por ejemplo, como “republiquetas independientes de las FARC”⁷⁸ o advirtiendo sobre los riesgos de un supuesto “efecto Catatumbo”⁷⁹.

Precisamente una de las dificultades para el avance de esta ZRC, ha sido su estigmatización al ser calificada como una propuesta de un actor armado (específicamente las FARC), este señalamiento ha sido promovido por algunos sectores políticos y militares⁸⁰ y en la opinión pública pretendió legitimar numerosos hechos de persecución política y judicial en la región (CCALCP, 2012)⁸¹. De acuerdo con Cruz (2017, p.4) la dilación para la constitución de la ZRC-C se explica por una

⁷⁵ Respecto a objetivos de las ASCAMCAT consultar: <http://vocesnuestras.blogspot.com>

⁷⁶ Inicio el Para más información sobre el Paro de 2013 consultar Cruz (2013).

⁷⁷ Salinas, 2013; Fajardo, 2013; León, 2013; Pulido, 2013; Restrepo, 2013, entre otras.

⁷⁸ “A principios de 2013, el ministro Juan Camilo Restrepo llegó a afirmar que no se podía ceder en el Catatumbo lo que no se había cedido en La Habana” (Cruz, 2013:4).

⁷⁹ Según el presidente de Fedegan: “...Los bloqueos y transgresiones a los Derechos Humanos, son parte de la maniobra guerrillera para medirle el aceite al Gobierno, con un abrebocas de lo que serán las nuevas y peligrosas Zonas de Reserva campesina” (Fedegan n.d.).

⁸⁰ A manera de ejemplos: 1. Blanco (2013:5) plantea: “Más allá de creer que la ley 160 de 1994 reconoce la histórica lucha campesina por la tierra, se debe considerar que los GAML [Grupos armados al margen de la ley] han optado por utilizar el recurso legal, valerse de argumentos “sociales” para alcanzar fines legislativos, en otras palabras han transitado del escenario de “protesta social” a la “Ley”, como método de guerra...”. 2. Como parte de la Procuraduría General de la Nación, Caro (2016:19) afirma: “En los territorios de las ZRC controlados por las FARC se está gestando un proceso de configuración cooptada del Estado tras la forma de los Acuerdos de la Habana en agosto de 2016, que contemplan la legalización del poder de facto que la organización guerrillera ha venido adelantando.”.

⁸¹ Entre los más conocidos están las 68 órdenes de captura hacia líderes y campesinos en 2010 y la detención de 17 personas, entre ellos el presidente de la ASCAMCAT, tres meses después el juez determinó que no había bases para tales acusaciones (CAJAR, 2010) Recuperado de: <https://www.colectivodeabogados.org/Cayo-otro-falso-positivo-juridico>

suerte de “...veto de sectores gubernamentales, en especial de las FF.AA., que perciben el proyecto como una iniciativa de las FARC para dominar un territorio estratégico...”.

En cuanto al momento específico en que surge la propuesta de ZRC-C, se identifica su nacimiento como parte del proceso del Refugio Humanitario y Comunitario de 2009 y la instalación de la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA)⁸², donde uno de los acuerdos fue la realización de Audiencias Populares en siete municipios del Catatumbo (Convención, Hacarí, Tibú, El Carmen, El Tarra y San Calixto)⁸³. Como fruto de las movilizaciones de finales de 2010⁸⁴ y en una situación nacional de reactivación de la figura, la propuesta de ZRC-C se radicó el 28 de febrero de 2011⁸⁵ y se presentó formalmente en marzo⁸⁶. Así se inició el establecimiento de los mecanismos para su concreción, dentro de éstos, la expedición de la Resolución 2060 del 11 de agosto de 2011 por parte de INCODER para iniciar el trámite administrativo de selección y constitución de la ZRC⁸⁷. Con la suscripción de un convenio INCODER-CCALCP⁸⁸, se da inicio a la recolección de los insumos de campo para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible (en adelante PDS)⁸⁹.

El 29 y 30 de marzo de 2012 se realizó en El Tarra la Audiencia Pública de socialización del PDS, allí se presentó la delimitación de la ZRC así como la petición de sustracción de Zona de Reserva Forestal (ZRF)⁹⁰. El área abarcaba 346.183,10 hectáreas (has), de las que 193.580,32 debían ser sustraídas debido al traslape con

⁸² El Refugio tenía como objetivo central evitar el desplazamiento forzado de cientos de campesinos, fue instalado el 29 de abril de 2009 en la Vereda Caño Tomás, corregimiento de Fronteras de Teorama. Ver APR, 2009. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article2299>

⁸³ “...se convirtieron en un espacio amplio y democrático donde se generó la propuesta de impulsar una Zona de Reserva Campesina en la Región del Catatumbo con su plan de desarrollo alternativo impulsado, creado y propuesto de manera amplia por todos los sectores sociales.” (ASCAMCAT, CCA, INCODER, 2012:29).

⁸⁴ “...el 4 de noviembre de 2010, ante el incumplimiento del gobierno nacional a los acuerdos de la MIA, los campesinos ocupan pacíficamente las alcaldías de Teorama, Convención y El Tarra...” (ASCAMCAT, 2010:28)

⁸⁵ Según informe INCODER (2016).

⁸⁶ Luego de la 1era. Audiencia Popular Regional realizada en El Tarra, el 13 de marzo se entregó de manera formal la carta de solicitud de constitución de la ZRC-C a Juan Manuel Ospina (Gerente Nacional del INCODER). Ver APR, 2011. Recuperado de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article5486>

⁸⁷ Ver El Tiempo, 2012. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11462578>

⁸⁸ Convenio 636 del 2011 con el INCODER (CCA, 2012).

⁸⁹ Ver APR, 2011b. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article6035>

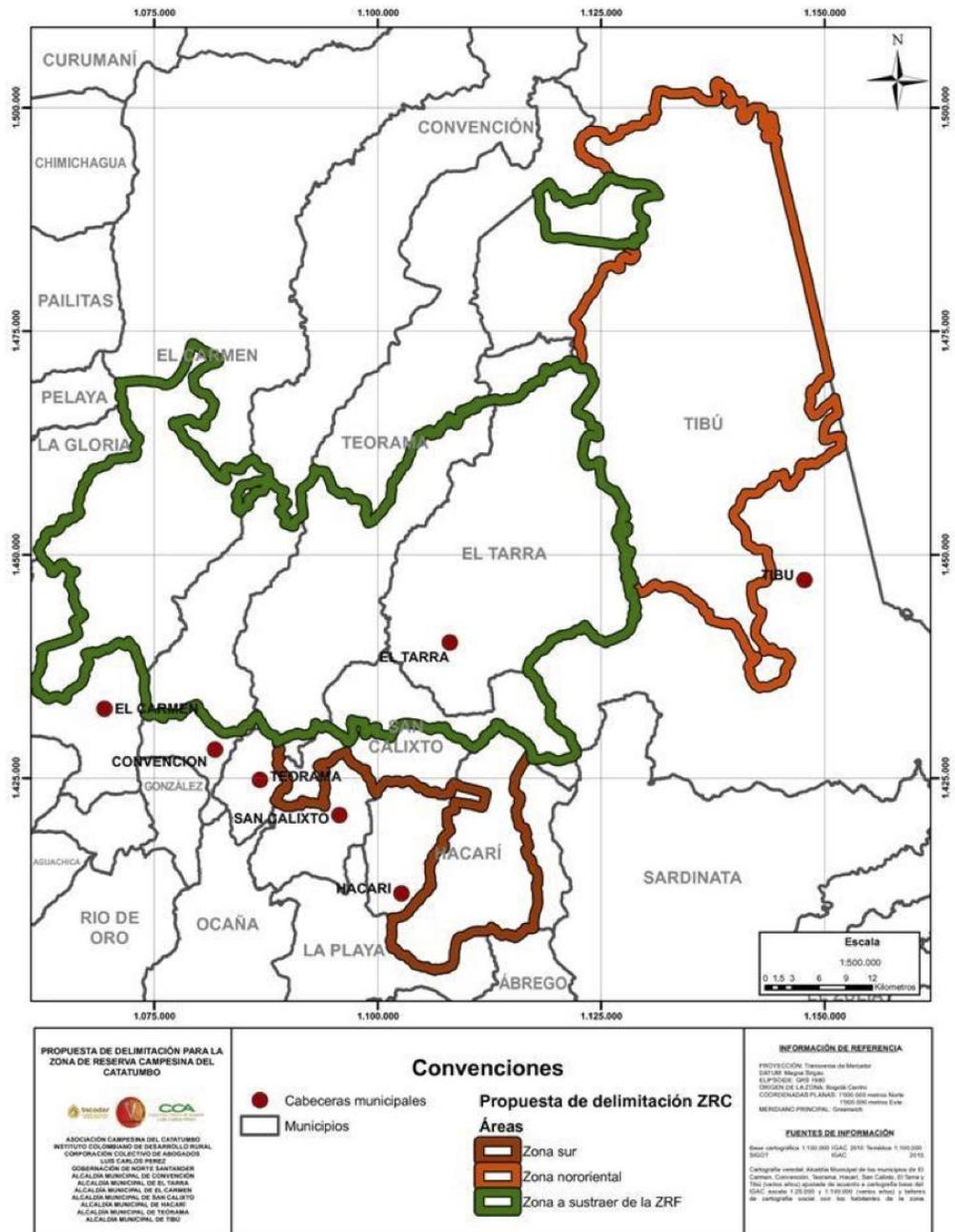
⁹⁰ Ver APR, 2012. Recuperado de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article7838>

la ZRF Serranía de los Motilones⁹¹. Así mismo, se incluían 326 veredas ubicadas en los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, Hacarí, San Calixto, El Tarra y Tibú (ASCAMCAT, CCA, INCODER, 2012) (Ver cuadro 5 y mapa 5). De manera que la ZRC del Catatumbo estaría ubicada en las estribaciones de la cordillera, en un espacio geográfico que cobija paisajes de montaña, lomeríos y una zona ondulada y plana al oriente. Los suelos de vocación forestal han sido modificados por el proceso de colonización, donde básicamente optó por un uso agrícola y pecuario.

Municipio	Veredas	Área total (Has)
Zona Nororiental		
Tibú	55	116.965,57
Zona Sur		
Teorama	3	865,8
Hacarí	33	23.352,83
San Calixto	18	11.418,58
Zona veredas a sustraer ZRF		
El Carmen	30	44.906
Convención	41	21.203,92
Teorama	62	39.884,86
El Tarra	60	65.935,3
San Calixto	23	15.101,19
Tibú	1	6.549,05
Total	326	346.183,1

Cuadro 5. Veredas y área de ZRC-C. Fuente: PDS, Equipo Técnico (ASCAMCAT, CCA, 2012:88).

⁹¹ En tanto se proponía establecer de la ZRC en la zona nororiental que no presentaba ese problema (ASCAMCAT, CCA, INCODER, 2012). De interés nota de prensa de Sánchez (2016).



Mapa 5. Área general de la ZRC-C. Fuente: PDS, Equipo Técnico (ASCAMCAT, CCA, 2012:89).

Aunque para ese momento la constitución de la ZRC-C era inminente ya que se había logrado cumplir con la mayor parte de los procedimientos normativos (incluyendo las jornadas de socialización de la sustracción de la ZRF⁹²), varias trabas políticas y administrativas obstaculizaron el trámite. Esta fue una de las principales razones que originó la movilización de junio de 2013⁹³ en la que la ASCAMCAT denunciaba el reiterado incumplimiento de los acuerdos del gobierno. De acuerdo con Olga Quintero, presidenta de la ASCAMCAT:

“En diciembre de 2011, el Gobierno firmó un convenio por 350 millones de pesos donde nos financiaban todos los estudios técnicos para hacer la delimitación de la Zona de Reserva Campesina, la consulta con los campesinos y elaborar un plan de desarrollo alternativo que la pudiera sustentar. Cumplimos con todo. Incluso el 30 de marzo de 2012, en Tibú, hicimos una asamblea con el Incoder, que era el último requisito necesario para la declaración de la Zona de Reserva. Participaron 1500 personas, las juntas de acción comunal, los alcaldes, la gobernación, el subgerente de tierras del Incoder Jennifer Mujica. Hubo una participación muy amplia. Ha pasado más de un año y solo falta que se reúna la junta directiva del Incoder para la declaración de la Zona de Reserva Campesina.” (Citada en León, 2013. Prensa).

El debate sobre la ZRC-C tuvo alcances nacionales, y con el Paro del 2013 se evidenciaron posiciones en contra por parte del propio Ministro de Agricultura. También cabe señalar que la dilación de la ZRC-C coincide con el interés del gobierno de convertir al Catatumbo en zona minero-energética en el marco de la ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)⁹⁴, y de proteger intereses de sectores económicos de las industrias del petróleo, carbón y

⁹² Consultar artículo “Compromiso institucional para la creación de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo”, recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article10364>

⁹³ Inició el 11 de junio de 2013, el 9 de agosto se alcanza un acuerdo entre el gobierno Santos y la ASCAMCAT (Ver Pliego de exigencias en Anexo 8.6). En septiembre se firma el Acuerdo sobre las fases y ejes temáticos del diseño de la “Iniciativa para el desarrollo social y construcción de paz en el región del Catatumbo”, recuperado de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article12084>

⁹⁴ Ley 1776 del 29 de enero de 2016.

palma de aceite⁹⁵. Frente a la industria palmera Osorno (2008, p.84)plantea: “... la palma si bien no se encuentra en su totalidad en la Zona de Reserva Campesina, sí genera una tensión alrededor de esta, en tanto que su expansión tiende hacia las áreas dentro de la ZRC de Tibú...”

Aunque para 2014 ya existía un proyecto de acuerdo adoptado por el Consejo Directivo del INCODER, en marzo se suspendió la aprobación de la ZRC-C⁹⁶ debido al proceso que cursó la acción de tutela instaurada por la Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Bari Ñatubaiyibarí⁹⁷, además de la solicitud de suspender la aprobación de la ZRC-C realizada directamente por la Procuraduría. Adicionalmente, hay que mencionar como antecedente la acción pública de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 160 de 1994⁹⁸ que, aunque no prosperó⁹⁹, fue interpretada como una maniobra de los sectores políticos contrarios a la figura, al propagar “...un falso conflicto entre la ZRC-C y los territorios tradicionales...” (ASCAMCAT, 2014).

Ante esta situación desfavorable, en julio de 2014 varios campesinos decidieron declarar la ZRC-C como “Zona de Reserva Campesina de hecho” (Anexo 6), dicha propuesta fue ratificada en septiembre durante el IV Encuentro de ZRC convocado por ANZORC:

“...Los campesinos y las campesinas, en tanto que autoridades de nuestros territorios, hemos declarado en Zona de Reserva Campesina el polígono de los municipios de Tibú, Teorama, El Tarra, Convención, San Calixto, Hacarí y El Carmen que no tienen traslapes, con las pretensiones de ampliación de

⁹⁵ “En el Catatumbo el encargado de promover los cultivos de palma ha sido el empresario y ex ministro de agricultura Carlos Murgas Guerrero...” (Martínez, 2012:131).

⁹⁶ Boletín No. 013 del 28 de marzo del Consejo Directivo del INCODER.

⁹⁷ Presentada el 19 de marzo de 2014, la cual apelaba al derecho a consulta previa por considerar que el área de la ZRC coincidía o era adyacente a los territorios de los resguardos indígenas, además de que el INCODER no había cumplido con solicitudes previas de ampliación de estos (Ver Sentencia T-052/17).

⁹⁸ Presentada en julio de 2013 por parte de Edwar Álvarez Vacca, quien demandaba la inconstitucionalidad de los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de dicha ley.

⁹⁹ La Corte Constitucional declaró exequibles los artículos “en el entendido que para la creación de una zona de reserva campesina debe examinarse si en el área en la que se pretender constituir, existen territorios de pueblos indígenas y tribales o presencia de dichos pueblos, casos en el cual deberá garantizarse el derecho a la consulta previa.” Sentencia C-371/14 Citada en FAO y ANT (2018:78).

resguardos del pueblo Barí. [...] El área que de manera autónoma hemos declarado como ZRC corresponde al polígono comprendido en 246 veredas de los siete municipios y se extiende en un área de doscientos cincuenta y un mil doscientas treinta y cuatro (251.234) hectáreas. Esta área no se traslapa con las ciento ochenta y ocho mil cuatrocientas setenta y nueve (188.479) hectáreas que proponemos al pueblo Barí y a los demás procesos campesinos de la región como Territorio Intercultural del Catatumbo...” (ASCAMCAT, 2014).

Esta declaratoria no implicó la renuncia al proceso de reconocimiento jurídico de la ZRC-C iniciado desde 2009. Sin embargo, ante el escenario de incertidumbre, las organizaciones campesinas asumen las “ZRC de hecho” como alternativa para el impulso de lo que algunos autores denominan las nuevas territorialidades campesinas, y en un marco más amplio de implementación de los Acuerdos de Paz y búsqueda de legitimación de la propuesta de la ZRC-C. Para esto, de acuerdo con la ASCAMCAT, se trabajará por el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal, la participación política dentro de la ZRC, la creación de una Guardia Campesina como mecanismo de autoprotección, entre otras. (Verdad Abierta, 2017).

Para 2017, producto del fallo de la Corte Constitucional, se ordenó al Incoder (hoy ANT) garantizar una serie de acciones orientadas tanto a la resolución de las solicitudes del pueblo Barí, como a la constitución de la ZRC, a su vez se definió la creación de una: “Mesa Consultiva entre la comunidad indígena Barí y ASCAMCAT con el acompañamiento de la ONIC y ANZORC”, aclarando que:

“no podrá procederse a resolver de fondo al respecto, hasta tanto no concluya de manera definitiva la actuación sobre ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos actualmente pendiente, y, dependiendo de sus resultados, después de agotarse debidamente el trámite de consulta previa, en caso de éste se hubiera determinado como necesario.” (Sentencia T-052 de 2017).

4.3. Percepciones sobre la ZRC y sus avances en el Catatumbo.

Las complejidades y contradicciones territoriales son difíciles de captar desde las aproximaciones cuantitativas y desde los abordajes convencionales de la geografía, por esta razón para este caso se propuso una metodología cualitativa que permitiera incluir tanto el análisis documental como la perspectiva de diferentes actores. Sin embargo, debido a las limitaciones para la realización de entrevistas con todos los actores clave, se incluyen principalmente referencias documentales. Por otro lado, con el propósito de resaltar puntos de tensión y coincidencia, el análisis de este subtítulo se centró en la caracterización de actores sociales, y en cuáles eran sus miradas respecto al origen, concepción, actores, logros y dificultades de una ZRC en el Catatumbo.

En cuanto a los actores sociales, el período posterior a la salida formal de los paramilitares (2004) marcó un momento de recuperación de espacios locales de participación social (p.e. JAC), así como el resurgimiento de organizaciones campesinas locales y regionales (ASCAMCAT, CISCA, MCP), que aunque se diferencian en estructura, principios y objetivos, tienen entre sí coincidencias, una de las más importantes que: "...cuestionan y señalan los efectos adversos del modelo de desarrollo agroindustrial y minero-energético que ha descampesinizado a la región y amenazado la pervivencia física y cultural del Pueblo Barí..." (CNMH, 2018, p.585).

Respecto a organizaciones de base campesina, además de la ASCAMCAT, existen varias iniciativas, una de las más relevantes es el Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA) el cual se conforma en 2004. Su centro de trabajo ha girado en torno al reconocimiento político del campesinado, es decir, su reconocimiento como sujeto de derechos. De acuerdo con uno de sus dirigentes, el CISCA tiene dentro de sus propósitos:

“... reconstruir las JAC, ASOJUNTAS, las tiendas cooperativas y construir un plan de vida regional, sostenido en las JAC entendidas como expresión de

gobiernos locales autónomos, con una forma concreta de ordenar el territorio. Con la incursión paramilitar se pierde todo, incluyendo la producción campesina y en el proceso de retorno y de construcción de un proyecto político regional se busca retomar esto, por eso el cooperativismo y la diversificación de la economía campesina se vuelven tan importantes, así como las tiendas campesinas...” (Citado en Espinosa, 2018, p.41).

Aunque la ZRC-C y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCA) no son iniciativas del todo opuestas, sus diferencias crecen al revisar su articulación con plataformas organizativas diferentes, en el primer caso con ANZORC y la Marcha Patriótica, y en el segundo caso con el Coordinador Nacional Agrario y el Congreso de los Pueblos (Aguilar et al., 2017). Como figura de ordenamiento territorial la propuesta del Cisca se basa en los TCA con modelos de producción basados en economías campesinas y los Planes de Vida, marcando distancia a su vez con la ZRC-C, tanto en términos de su figura legal como de su concepción del territorio:

“...una zona de reserva tiene como objetivo impedir la ampliación de la frontera agrícola y que no haya acumulación de tierra o latifundio. En cambio los TCA tienen como fundamento utilizar las tierras para la producción de alimentos y la protección y preservación de los ojos de agua que los rodean. En los TCA tampoco está delimitada la tenencia de la tierra, como ocurre en las zonas de reserva donde está permitido tener máximo dos unidades agrícolas familiares.” (Espinosa, 2018:89, Citando a la Asociación Minga).

“... Si bien los TCA no guardan relaciones conflictivas en términos de traslapes o límites con las comunidades indígenas o con ASCAMCAT, sí presentan otra visión del territorio que complejiza las dinámicas de relacionamiento sociocultural en el Catatumbo...” (Aguilar et al., 2017, p.64).

Por otro lado, como ya se ha mencionado existe otro actor social, el pueblo indígena Barí, cuya historia y presencia en el territorio debe ser analizada para tener una mejor comprensión de las dinámicas territoriales del Catatumbo. Aunque se ha

mencionado que su oposición a la ZRC-C se debe a un tema de no resolución oportuna en cuanto a la ampliación de sus resguardos, existen otros argumentos que han sido esbozados por quienes lideran la Asociación de Autoridades del Pueblo Barí Ñatubaiyibará y que tienen que ver con las estrategias de defensa legal del territorio ancestral Barí y la exigencia del derecho a la consulta previa. Tal y como lo plantea su representante legal:

“... nos dimos cuenta porque mismo Agencia [ANT, en su momento INCODER] nos hace solicitud de si hay presencia de comunidades indígenas, en ese momento nos dimos cuenta [de las pretensiones de la ZRC], como Ñatubaiyibará hicimos la tarea a través del representante legal Diego Dora que estaba en su momento y accionó este procedimiento e interpuso una demanda porque ¿cómo van a constituir una zona de reserva campesina donde el pueblo Barí lleva desde años pidiendo recuperación territorial?. Eso fue lo que conllevó a interponer esta demanda que hoy día es la Sentencia-T052 de 2017 [...] La demanda fue interpuesta directamente a INCODER, a Agricultura, Interior y Alcaldía de Tibú, porque ellos son los garantes de este tema y son los que deben normar...” [EAA, mayo 2019].

Este proceso legal, generó diferentes reacciones al interior tanto de quienes impulsaban la ZRC-C, como de la institucionalidad demandada (principalmente del INCORA), además de que como ya se describió en el capítulo anterior, se da en un escenario de estigmatización de la figura e incluso de demandas de la Procuraduría General de la Nación para dejar sin piso legal a las ZRC. A pesar del conflicto generado por la suspensión de la aprobación del proyecto de acuerdo para constituir la ZRC-C, de acuerdo con los mandatos de la Sentencia de la Corte Constitucional, se establece una Mesa Consultiva, en donde el pueblo indígena Barí sigue demandando la protección de su territorio:

“... esta zona entra como en traslape de territorio, una parte del pueblo Barí y nos preocupa porque nosotros ya habíamos dicho de la delimitación

territorial del pueblo barí, es decir todo el Río al norte, frontera Río de Oro al llegar al Río Catatumbo, todo el río Catatumbo lo que es la margen norte o subiendo la parte derecha es zona barí no lo toquen [...] ese ejercicio se realizó para poder dividir la línea negra, la delimitación territorial, esto generó muchos conflictos en el territorio...” (Ibidem).

A pesar de estas tensiones entre la organización campesina y los pueblos indígenas, existe una disposición de ambas partes respecto a sentarse a dialogar, sin desconocer que en el fondo del asunto existen diferencias no sólo frente al tema tenencia y uso de la tierra, sino concepciones divergentes sobre el territorio mismo.

“... hay que partir de un tema de confianza de las partes, segundo, construir un espacio de diálogo a partir del respeto y frente a esta idea de que aunque yo sé que hay muchos campesinos que no piensan salir del territorio, porque tienen 40 o 50 años o más en estos. Nos preocupa porque ellos hablan de acceso y uso de la tierra y eso para ellos sería limitar el acceso a áreas, pero de un área que es de nosotros, del pueblo Barí, eso va a generar conflictos. Se ha que han estado hablando con la ANT y se han presentado propuestas pero va más allá, hablar de Desarrollo. Pero yo diría que hay que empezar a ver cómo construir normas de convivencia en territorio...” (Ibidem).

Finalmente, se incluye la mirada de actores institucionales estratégicos, resaltando su conocimiento sobre el escenario en el cual surge la propuesta de ZRC-C, así como su percepción sobre cuáles son los avances y principales obstáculos políticos y administrativos que identifican para su concreción. A propósito del contexto en que surge la propuesta de la ZRC-C:

“... En 2010 con el nuevo cambio de gobierno hay una nueva directriz, y era vamos de nuevo a retomar las ZRC. El gobierno de Juan Manuel Santos se compromete primero a retomar las ZRC ya constituidas y a recibir nuevas solicitudes [...] el INCODER que era la entidad encargada o rectora de esa misión, comienza a recibir nuevas solicitudes de ZRC y entre esas recibe una

en el Catatumbo, otra en el Meta en la zona de amortiguación de la Macarena, otra en la zona de amortiguación del parte Tinigua y Picachos que es en Losada-Guayabero [...], una en Sumapaz (localidad 20) y dos más que no fueron a solicitud de las comunidades, y que a diferencia de todas las demás, las promovió el gobierno nacional, Montes de María y Perijá en el Cesar [...] estas zonas fueron muy afectadas por el desplazamiento y cuando comenzaron a ver una necesidad de procesos de retorno, vieron en la figura de ZRC una oportunidad para generar un proceso de arraigo con la tierra, procesos de formalización de la propiedad, de reconstrucción del tejido social...” [EYV, marzo 2019].

De manera específica se identifica que en el centro de la propuesta de una ZRC en El Catatumbo, estuvo al frente de la ASCAMCAT y de la plataforma nacional a la cual se articulan (ANZORC) y como objetivos que fundamentan su pertinencia se identifican:

“... 1. Promover la economía campesina, a través del desarrollo rural integral y la formalización de la propiedad, muchos eran baldíos y 2. Evitar el acaparamiento de tierras, en las ZRC hay un límite en la propiedad. No es mentira, la FAO lo ha dicho, acá hay una concentración de la propiedad que es altísima, en algunas zonas donde hace 10 años ya empezaban los cultivos de palma, los monocultivos [...] las ZRC no restringen pero sí condicionan los usos que debiera darse a esas áreas, ahí empiezan las diferencias con algunos sectores que dicen “ahí ya me pueden restringir mi accionar”. En el Catatumbo ese es uno de los motivos que influyen pero las organizaciones comienzan a ver que entra la palma por el sur, lo de hidrocarburos por Tibú...” (Ibidem).

En términos del procedimiento la ZRC-C, desde el inicio (2011) iba cumpliendo los requerimientos o el “paso a paso” definido dentro de la normatividad (Acuerdo 024 de INCODER), sin embargo, fue hasta 2014 que se evidenciaron problemas en la

manera como las instancias, y la misma ASCAMCAT, abordaron el tema de la delimitación, traslapes y espacios de diálogo con las comunidades indígenas Barí.

“...Empieza el proceso mediante un acto administrativo que firma la Agencia [en su momento INCODER] para iniciar el proceso de constitución. Para el caso del Catatumbo se firmó en 2011 después de esa visita e inició el paso cuarto y es el remitirle a CORPONOR y a los Concejos municipales esa decisión de adelantar el proceso. Cuando se remite se dan cuenta que hay un problema, y es que en toda la pretensión hay una limitación en la zona del polígono amarillo, pues es ZRF de ley 2ª del 59, ZRF Los Motilones. Entonces, pues no se puede constituir, lo que sigue, el paso a seguir después de la respuesta de la CAR, comienza a revisarse por parte de los campesinos y sí estaba ocupada, y qué mejor que se pueda titular, se pueda sustraer pero con una condicionante: la preservación, la condicionante de los usos y también la no concentración. Es ahí, donde se decide hacer el estudio de sustracción y el INCODER financió dos cosas: un Plan de Desarrollo Sostenible para toda el área, ¿por qué de toda? porque para poder hacer el estudio de sustracción es requisito tener el Plan de Desarrollo Sustentable, es exigencia del Ministerio de Ambiente [...] y se hizo el estudio de sustracción, lo hizo en su momento el ILSA. Se hicieron todos los estudios yo todo iba muy bien [...] Se hizo la Audiencia pública con más de mil campesinos [...] teniendo en cuenta la restricción que había, se avanzaría por fases y una primera fase Tibú (en verde). Una segunda fase cuando se sustrajera (el amarillo) y por último el rojo que no tenía mucho problema, el INCODER le pidió al Ministerio del Interior que se manifestara porque ya era el 2013. Que certificara la necesidad de hacer consulta previa, de si había presencia de comunidades indígenas en este polígono, en la parte verde el Ministerio dijo que no estaban los Barí...” (Ibidem).

Una de las principales preocupaciones de la ASCAMCAT ha sido lo que se ha denominado la dilación en la constitución de al menos una parte de la ZRC, sin

embargo, otros factores institucionales que incidieron en el proceso fueron la liquidación del INCODER, la creación de una nueva instancia (Agencia Nacional de Tierras-ANT) y por supuesto, el no cumplimiento en tiempo y forma de las órdenes contempladas dentro la Sentencia de la Corte Constitucional:

“... en 2017 emite el fallo que tiene cuatro órdenes relacionadas con la ANT, dice en primer lugar, levantar el auto y retomar la tutela de los Barí en algunas partes; la segunda orden para la ANT es que amplíe, delimite y sane el resguardo Motilón Bari, para eso se dio un año; la segunda orden, ustedes haga todo lo que falte para constituir la ZRC; cuarta orden, ANT con Ministerio del Interior determine si hay que hacer consulta previa y si la tiene que hacer le doy cuatro meses; la quinta orden, Ministerio de Agricultura siéntese como ente neutral en la Mesa Consultiva y en la mesa de traslape, hacer una propuesta de desarrollo alternativo, por ahora normas de convivencia para estas áreas donde viven los dos. Cuando empezamos en 2017 en la ANT dijimos ya terminamos el proceso para ZRC, lo primero que hay que determinar es hasta dónde va a ir el resguardo, qué es lo que pretenden los Barí [...] Las acciones comienzan cuando ASCAMCAT coloca una orden de desacato, nos llaman al orden, nos dan seis meses primero y luego ocho meses [...] Ya entonces se identificó un territorio para la ZRC que no se estaba chocando, el Tribunal dijo entonces presente un cronograma uno de asuntos étnicos y otro de tierras de cómo va a responder [...] (Ibidem).

4.4. ZRC del Catatumbo: obstáculos para su concreción y escenario actual

Varios interrogantes surgen al analizar cómo ha transcurrido el proceso de constitución de la ZRC-C; el primero tiene que ver con cómo los gobiernos de turno han interpretado la legislación en materia de ZRC, pues pese a la existencia del marco normativo favorable para el aprovechamiento de tierras baldías y el control de la frontera agrícola, desde la misma institucionalidad se ha limitado la aplicación de la ley, tal y como se evidenció en el período 2002-2010.

Una segunda pregunta, relacionada con la anterior, tiene que ver con cuáles son los intereses en disputa a la hora de proponer una ZRC, pues según su misma naturaleza, la prioridad es el campesino y colono de escasos recursos y la regulación de la propiedad rural, planteamiento que generó rechazo por parte de la mayor parte de gremios, quienes veían en las ZRC una amenaza a la grande propiedad, y por ende, han centrado sus esfuerzos en impedir su concreción.

En tercer lugar, como ya ha sido mencionado, existen diferentes enfoques sobre las ZRC, los cuales a su vez responden a proyectos políticos e ideológicos diferenciados, por lo cual se cuestiona qué tanto la propuesta de ZRC más que enfocarse en la implementación de una política pública favorable para procesos de reforma agraria y de desconcentración de la tierra, ha estado determinada por la disputa entre actores y sus proyectos políticos. El caso del Catatumbo puede llegar a ilustrar esta situación pues además de los intereses de los gobiernos de turno y la ASCAMCAT, están presentes los de otras organizaciones campesinas, indígenas, además de la industria petrolera y palmera, los sectores dedicados al contrabando, los productores de hoja de coca, los actores armados, entre otros. Estas diferencias, más que la operacionalización de la política pública en sí, son las que han marcado la dinámica y posibilidades de la ZRC-C.

De acuerdo con lo anterior, surge la pregunta sobre cuáles serían las condiciones y actores necesarios para la implementación de un proceso con la envergadura que tienen las ZRC, y qué tanto se ajusta dicha propuesta a un nuevo escenario político, como lo es hoy la implementación de los Acuerdos de Paz. Al respecto, también se debe considerar la viabilidad de una política nacional de ZRC en un escenario más amplio de discusiones sobre derechos campesinos como lo es el Pacto por la Equidad Rural y el Bienestar de la Población Campesina¹⁰⁰, y de implementación

¹⁰⁰ Construido por organizaciones campesinas regionales y nacionales en el marco de las discusiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, presentado en diciembre de 2018. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/CNP/Pactoporlaequidadruralyel%20bienestardelapoblacioncampesina.pdf> [Fecha de consulta: 15 abril 2018].

del punto sobre Reforma Rural Integral, como el que ha implicado la formulación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Las condiciones actuales no son prometedoras pues, al menos en la región del Catatumbo, se identifica una territorialidad compleja debido a la polarización de visiones sobre las formas de ordenamiento territorial, el interés por el control de la frontera, la no resolución de demandas históricas de sectores campesinos e indígenas, y por el contrario, el énfasis dado a las políticas contrainsurgentes y al desarrollo de modelos de desarrollo centrados en monocultivos, industrias extractivas y petroleras, abonando a la prolongación del conflicto social y armado.

CAPÍTULO 5. MODELOS DE DESARROLLO PARA UN TERRITORIO

En el presente apartado se hace referencia a los modelos de desarrollo explícitos e implícitos dentro de dos políticas aplicadas en la región del Catatumbo durante el período 2011-2015, por un lado, la PNCRT liderada por Presidencia de la Republica a través de la UACT y en la cual aunaban esfuerzos diferentes entidades¹⁰¹, y por otro lado las ZRC que, aunque formalmente fue delegada al Ministerio de Agricultura como parte de las políticas agrarias para la gestión del territorio rural, su operatividad fue asignada a INCODER (posteriormente a la ANT), sin todos los recursos para la implementación y con restricciones políticas dictadas desde el nivel central.

No obstante, antes de hacer mención sobre las apuestas de desarrollo y los actores en juego dentro de cada política, una consideración central es que, si bien ambas políticas plantearon acciones que impactaban las dinámicas y formas de ordenamiento territorial de la región del Catatumbo, tanto la PNCRT, como la ZRC, fueron políticas públicas con diferente naturaleza, objetivos y ámbitos de acción.

Por ejemplo, se puede identificar que, tanto la PNCRT, como los planes que la antecedieron (PNCT), tenían como interés central el control territorial de zonas de conflicto a partir de los lineamientos de las políticas de Seguridad Democrática y luego de Consolidación¹⁰². Es decir, no se trató de políticas que estuvieran al margen del resto de iniciativas gubernamentales en materia de desarrollo económico, político y social, tal y como se evidencia al analizar los modelos de desarrollo inherentes dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND)¹⁰³.

¹⁰¹ Entre las que se contaban 14 ministerios, más otros Departamentos y Direcciones, en total llegaron a sumar a 35 instancias (Decreto 1084 de 2015).

¹⁰² "...la PNCRT implica la acción coordinada de la capacidad militar –para garantizar la recuperación de la seguridad territorial-, de la policía y el sistema de justicia –para consolidar la protección y justicia ciudadana- y del resto de la institucionalidad estatal responsable de proveer las condiciones y los servicios para el desarrollo económico y social, la integración del territorio y sus habitantes a la vida económica, social e institucional del país..." (UACT, 2014:23).

¹⁰³ Ley 1155 de 2007 (PND 2006-2010; Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014).

En cuanto a su direccionamiento, la PNCRT estuvo a cargo de la propia Presidencia de la República, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; contando para su ejecución con una unidad administrativa especial centralizada y del orden nacional¹⁰⁴; la cual vale recordar que, dentro de la estrategia de consolidación, se inspiró en conceptos propios del campo de la seguridad, al adoptar modelos de secuencialidad con sus fases de: “alistamiento, recuperación, transición y estabilización” (UACT, 2014:33); siendo de esta manera evidente el componente contrainsurgente de dicha política (Palou y Arias, 2010). En cuanto a la UACT regional Catatumbo, los informes reflejaron la priorización de ámbitos de acción en materia de seguridad, cultivos ilícitos, competitividad regional y participación ciudadana, así como la priorización de recursos para los programas de respuesta rápida y post-erradicación (UACT, 2014b), mismos a los que ya se ha hecho referencia en el segundo capítulo.

Como ya se ha mencionado, el proyecto de constituir la ZRC del Catatumbo correspondió a una iniciativa liderada por un sector del campesinado organizado, representado a su vez en la ASCAMCAT y en la ANZORC, en cuanto a las instancias de gobierno, se encomendó dicha tarea al INCODER¹⁰⁵. Así mismo, hay que tener en cuenta que la propuesta de la ZRC-C se fundamentaba en un marco legal nacional para ZRC a nivel nacional (ley 160 de 1994 y decreto 1777 de 1996) y pensadas como un mecanismo para acceder a la tierra, estabilizar la frontera agrícola y promover una economía campesina local, en medio de una situación adversa y que es mencionada de la siguiente manera por parte de las organizaciones:

“ ... es necesario estabilizar la economía campesina de la región pues en la actualidad ni siquiera garantiza la subsistencia de los campesinos. Debido a las dificultades relacionadas con la infraestructura de vías y la ausencia de

¹⁰⁴ La UACT nace en 2011 y, como ya se mencionó, en 2015 fue fusionada con la ANSPE en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Prosperidad Social) (Decreto 2559 del 30 de diciembre de 2015).

¹⁰⁵ El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural instancia dependía del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), fue creado en 2003 y liquidado en 2015.

incentivos al impulso de iniciativas de desarrollo agropecuario, los campesinos hemos entrado a engrosar las filas de raspachines y trabajadores de los cultivos de uso ilícito que existen en la región [...] es necesario eliminar los altos niveles de concentración de la tierra que contrasta con unas condiciones de pobreza generalizada entre los campesinos...” (Humanidad Vigente y Silva, 2010, pp.32-33)

De manera que la ZRC-C también fue planteada como una posibilidad de contar con garantías para el regreso de los campesinos a la región, el retorno a sus tierras y la recuperación de éstas a partir de procesos de titulación y de estrategias orientadas a la reconstrucción de la economía campesina local.

Pese a la existencia de estos elementos diferenciales, se puede identificar que, al momento de ser aplicadas, ambas políticas coincidieron en el territorio entrando en contradicción, tanto por las diferencias entre los mecanismos para la apropiación y el control del territorio, como por las perspectivas de desarrollo asumidas. Estos temas serán analizados a continuación, a partir del contraste entre sus miradas y estrategias de desarrollo.

5.1. El modelo de desarrollo para el Catatumbo desde la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT)

En este apartado se presentan los enfoques de desarrollo que se identifican en la PNCRT para la región del Catatumbo; como se advierte en los lineamientos nacionales, los objetivos fueron la recuperación y control institucional de los territorios por parte del Estado, además de la inclusión de la ciudadanía. Para ello se planteó que las regiones priorizadas debían lograr la “integración económica, social e institucional” (UACT, 2014:23), a partir de la cual se daría fin a las economías ilícitas y a la presencia de actores armados ilegales. De estos postulados se infiere que buena parte de la mirada del desarrollo tiene que ver con cómo el Estado ejerce el control sobre el territorio, y de esta manera garantiza su articulación a la economía nacional.

No obstante, como ya ha sido identificado en el segundo capítulo, uno de los problemas de dicha mirada fue que antes de pensar en una integración (económica, social e institucional) se tenía que contar con un diagnóstico que diera cuenta de las dinámicas locales y regionales del Catatumbo, lo que a su vez debía incluir espacios de interlocución directa con la ciudadanía y sus procesos organizativos. De hecho, la falta de reconocimiento de las voces locales fue una de las principales limitaciones identificadas desde los tiempos del PNCT (Palou y Arias, 2010) y aunque como PNCRT se definió el pilar de la “participación ciudadana”, ésta se vio reducida a la “consulta, vinculación y posterior apropiación” de la política (UACT, 2014, p.25).

Por otra parte, la PNCRT en términos de modelo de desarrollo, tanto en sus lineamientos como en su ejecución, partió del supuesto de que la articulación regional a la economía nacional o, como se denomina en los documentos de la UACT, “... la integración del territorio a la vida social, económica, cultural y política de la Nación...” (Ibidem), generaría unas condiciones de vida adecuadas y el acceso a derechos, servicios públicos, conectividad e infraestructura básica para la población del Catatumbo.

Aunque estos postulados son acordes al concepto de Estado Social de Derecho, al momento de la formulación de las políticas públicas y las acciones de gobierno, no se hace referencia a cuáles son los intereses económicos y políticos priorizados dentro de los modelos de desarrollo en cada nivel (nacional, regional y/o local).

En este caso, pese a que la PNCRT partía de que el resultado esperado de la “Consolidación” era la satisfactoria articulación de la región a un desarrollo nacional, como se expone más adelante, se privilegiaron unos determinados actores y economías. Si bien el fuerte, tanto de la PNCRT como de sus antecesoras¹⁰⁶, fue el tema de la seguridad en los territorios, la mirada de desarrollo correspondió al

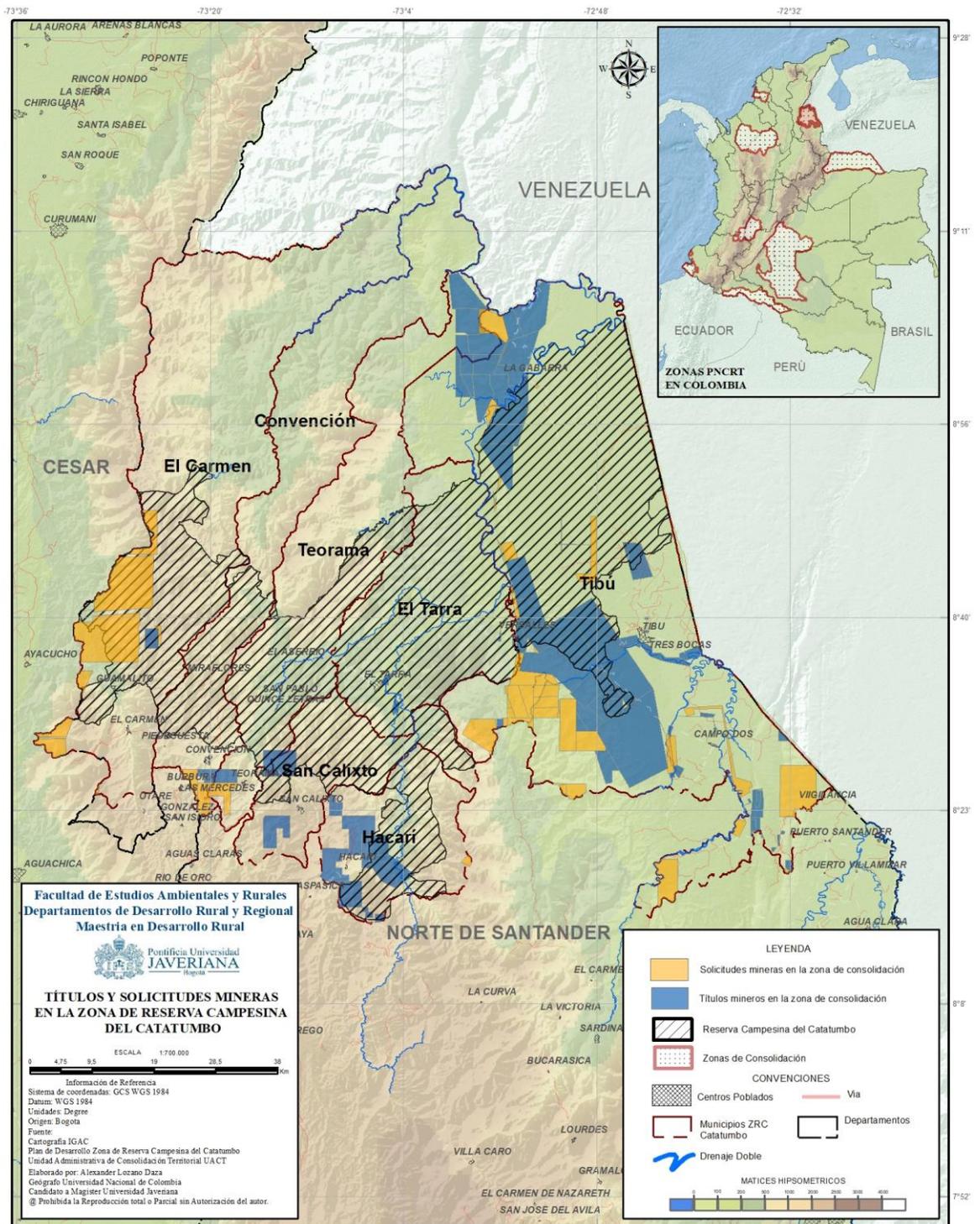
¹⁰⁶ El artículo 26 de la Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014) plantea que la PNCT será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, y que se fortalecerán o crearán mecanismos para su implementación, incluidas una gerencia y coordinación civil de la misma.

conjunto de la política del gobierno denominada como “Prosperidad para Todos”¹⁰⁷, donde se incluyó el propósito de dinamizar la economía regional desde la perspectiva de “desarrollo sostenible y crecimiento sostenido” (Ley 1450 de 2011-PND 2010-2014).

Para lo anterior, se propuso el fortalecimiento de sectores como la minería, o lo que en su momento se denominó como la “Locomotora Minero-Energética”, es decir, un modelo extractivista basado en la explotación de minerales (Mapa 6) e hidrocarburos¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Del gobierno de Santos. Pero desde gobiernos anteriores, como fue en el período de Uribe, “la producción de combustibles vegetales (biodiesel, a partir de aceite de palma), fue definida como estrategia para el ‘aprovechamiento del campo colombiano’” (Osorno, 2018:56).

¹⁰⁸ El balance de este tipo de industria, es que contrario a beneficiar a la región, dicho sector ha provocado deudas con los pueblos indígenas, además de “ las malas condiciones que en su momento tuvieron los trabajadores (ahora familiares de campesinos que habitan la región), la destrucción de los bosques, de fauna y flora, las Ciénegas, la contaminación de los ríos y caños [...] sumado a las acciones de voladura de oleoductos por parte de las guerrillas...” (Fernández, 2019:28-29).



Mapa 6. Títulos y solicitudes mineras en la ZRC-C. Elaboración propia.

Ligado a lo anterior, se dio un nuevo impulso al monocultivo de ciertos productos agrícolas, cuyos ciclos de producción y comercialización estuvieran insertos en las lógicas del mercado capitalista global. En ese momento dentro la economía del Catatumbo confluía proyectos productivos propios del modelo extractivo (petróleo, palma, carbón¹⁰⁹), economías campesinas y las actividades económicas propias de los cultivos de uso ilícito.

Este fue el contexto en el que se desarrolló el trabajo de la UACT regional Catatumbo, desde donde se retomaron las acciones que ya venía realizando el Programa contra Cultivos Ilícitos (PCI) que, de acuerdo al informe 2003-2011, tuvo dentro del Programa de Familias Guardabosques (PFB) una cobertura de 3,128 familias de los municipios de Convención, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú, a quienes a su vez se entregaron incentivos económicos para proyectos productivos de cacao, caña panelera, café, palma, apicultura y silvopastoril¹¹⁰.

De 2013 a 2017, ya como parte de la Estrategia de Desarrollo Integral de la región del Catatumbo (CONPES 3739 de 2013) se dispusieron recursos por más de 1.6 billones de pesos. Dentro de las intervenciones específicas del plan de acción estaba la denominada “Consolidación de la paz y más seguridad”, donde como parte de la “consolidación territorial” se desarrollarían en 2013 los proyectos de respuesta rápida, con un monto de 2 mil 700 millones de pesos, y el PCI con una cobertura de 3.287 familias, adicionalmente estaba la “estrategia de proyectos productivos complementaria al programa de Familias Guardabosques” (DNP, 2013:53).

En dicho CONPES también se incluyó la seguridad como área de acción, a través del Plan “Espada de Honor”¹¹¹ y la operación de la fuerza de tarea conjunta Vulcano, con un recurso de más de 26 mil millones de pesos. Los otros dos componentes de

¹⁰⁹ De acuerdo con el documento del CNMH (2018:577) existen “...enormes reservas (probadas y potenciales) de petróleo y carbón, lo cual se ha convertido en una de las banderas del modelo de desarrollo agroindustrial y minero energético...”.

¹¹⁰ Con un monto de más de 23 mil millones. Ver: Informe de intervención del PCI Norte de Santander, PPT recuperado de: http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/2012_norte_santander.pdf [Fecha de consulta: marzo de 2019].

¹¹¹ Ya iniciado desde enero de 2012.

la estrategia fueron i) igualdad de oportunidades y reducción de la pobreza y, ii) crecimiento y generación de empleo (Ibidem).

Al analizar esta información, así como los posteriores planes de acción regional de la UACT (UACT, 2014b), se observa que si bien la región contó con programas y recursos que dieron respuesta a necesidades sentidas como en el caso de infraestructura (vías de transporte, instalaciones deportivas, mejoramiento de escuelas, etc.) y proyectos productivos, la mirada de desarrollo regional se impuso desde afuera, y muchos de los problemas sociales persistieron debido a la debilidad en la creación de la institucionalidad del Estado, en buena medida por falta de estrategias que garantizaran la continuidad en el territorio.

Por otro lado, aunque la PNCRT no asumió como objetivo particular lo relacionado con el impulso a la industria palmera, durante su período de ejecución hubo un importante desarrollo de la misma. Llama la atención que de tiempo atrás, se venía denunciando las pretensiones detrás del impulso del monocultivo de palma, esto debido a su coincidencia con la entrada de actores paramilitares a fines de los noventa y con las políticas de consolidación militar de la primera década de este siglo. De acuerdo con Molano (2012): "... tres años después de la llegada de los paramilitares al Catatumbo nació el proyecto de palma de aceite..."; por otro lado, ya formalmente como parte de la política de sustitución de cultivos ilícitos, tanto Martínez (2012) como Molano identifican que el cultivo de la palma fue promovido por ex funcionarios de gobierno, quienes se veían directamente beneficiados del negocio¹¹².

En un documento sobre El Catatumbo (ICPHEO, CAF-BDAL, 2016), existen referencias al desarrollo del sector palmero, identificándolo como uno de los principales sectores agrícolas, junto con el cacaoero y el cafetero. Allí mismo se

¹¹² Particularmente del ex ministro de Agricultura Carlos Murgas Guerrero, "...fundador y principal accionista del grupo empresarial Hacienda Las Flores —Hacienda Las Flores, Murgas & Lowe-Dami Las Flores, Oleoflores, Fundeflores-Fundemaría, Promotora Hacienda Las Flores S.A." Molano (2012) Artículo completo recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/paramilitarismo-y-palma-el-catatumbo-articulo-330074> [Fecha de consulta: junio de 2019].

5.2. Alternativas para el desarrollo de la Zona de Reserva del Catatumbo (ZRC-C) desde la perspectiva de organizaciones locales.

En respuesta a las situaciones de violencia y a la imposición de un modelo basado en las actividades económicas ya descritas, algunos grupos organizados de la región integraron en su discurso los planteamientos para la conformación de una ZRC, y en otros sectores, impulsaron los Territorios Agroalimentarios (TCA)¹¹⁴ y las iniciativas incluidas en los planes de vida de los resguardos indígenas Barí¹¹⁵.

En este capítulo se resalta los planteamientos de la ZRC-C contenidas dentro del “Plan Desarrollo Sostenible para la constitución de la zona de reserva campesina del Catatumbo”, en el cual se evidencia un posicionamiento teórico crítico desde las ciencias sociales y la geografía, en tanto incluye conceptos como espacio y territorio, además de unas dimensiones no resaltadas dentro de la mirada hegemónica del desarrollo, tales como: la producción social de las condiciones de vida, el proceso salud-enfermedad, las relaciones sociales, la acción política y el tejido social (ASCAMCAT, CCALCP, INCODER, 2012). El PDS incluye una amplia descripción del contexto histórico, económico, político y geofísico de la zona de la ZRC-C, además de identificar el potencial agrícola del suelo; no obstante, el documento resalta que no hay una producción desarrollada en buena medida porque: se destinan las tierras a otras actividades, no hay acceso a la propiedad de esta y, la economía se caracteriza como de subsistencia.

Es de resaltar que en sectores de El Catatumbo no se ha consolidado una economía campesina fuerte, debido a que ésta ha tenido un “carácter accesorio” frente a los modelos productivos basados en la “explotación y extracción de recursos naturales” (Ibidem, p.176); aun así, la región aporta una importante proporción de productos

¹¹⁴ Los TCA proponen la protección de los sistemas ecológicos de los territorios así como de las economías campesinas (CNMH, 2018).

¹¹⁵ Que proponen la delimitación de la línea negra, es decir, su territorio ancestral con el propósito de “garantizar la pervivencia física y cultural de este pueblo, así como de reconocer los daños producidos por la imposición de modelos de desarrollo y por el conflicto armado” (Ibidem, 589).

agrícolas como son: cacao, cebolla, frijol, caña de azúcar, yuca, café y plátano. No obstante, existen grandes obstáculos para la comercialización de dichos productos, pues varios de los municipios y veredas tienen una “escasa y prácticamente nula infraestructura vial, [lo] que encarece el costo de cualquier insumo y aumenta los costos de transporte” (Ibidem, p.181).

Con estas referencias, además de los aspectos del conflicto social y armado, se evidencia porqué el énfasis de la propuesta del PDS es transformar un escenario basado en un modelo extractivista a un modelo de economía campesina. Lo anterior implica en términos de perspectivas de desarrollo, una ruptura con las políticas económicas rurales hegemónicas, y la apuesta por la reconstrucción de las dinámicas de producción agropecuaria campesina familiar, que según el PDS, serían implementadas en formas de producción agrícolas en Unidades Agrícolas Familiares (UAF)¹¹⁶, las cuales tienen un mecanismo para la asignación equitativa de la tierra dentro del modelo de ZRC (Ibidem, p.181).

En cuanto a las percepciones de proyectos de desarrollo alternativo, el PDS hace una fuerte crítica a aquellos que, así nombrados, fueron impulsados desde los programas de sustitución de cultivos (Familias Guardabosques), pero que, según esta valoración, fracasaron por ser asistencialistas y no contar con mecanismos de sostenibilidad económica. A manera de contrapropuesta se plantea el impulso de una economía campesina, también alternativa respecto a la producción de hoja de coca, para lo cual según Serrano (2012) se deberían buscar salidas a los siguientes problemas: “a) Costos de comercialización de los productos; b) Efecto directo de las vías en mal estado o inexistentes, c) Precios de venta que no compensan los costos de producción, y d) la productividad en otras regiones y los productos importados que no dejan margen de competencia frente a las labores de siembra sin tecnificación alta” (Ibidem, p.197).

¹¹⁶ “...Se entiende como la empresa básica de producción agraria, que no requiere normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere” (ASCAMCAT, CCALCP, INCODER, 2012:215).

Las posibilidades y viabilidad de las propuestas sustentadas dentro del documento del PDS ameritan un análisis más profundo, sin embargo, es clara la apuesta por otro enfoque de desarrollo, el cual incluye, además de acciones en torno al desarrollo de la economía campesina, un amplio componente de lo “humano y sostenible” (Ibidem, p.198), donde se priorizan los siguientes ámbitos para la formulación de los proyectos de desarrollo alternativo:

- ✓ Tenencia de la tierra.
- ✓ Arreglo y construcción de infraestructura vial.
- ✓ Ampliación de la cobertura de la red eléctrica; la construcción de redes de acueducto y alcantarillado urbanos y rurales.
- ✓ Desarrollo agrícola con proyectos para los cultivos de cacao, frutales y cítricos, caña panelera, café, frijol, yuca, plátano, maíz y granjas campesinas con cultivos de pan coger.
- ✓ Desarrollo pecuario en ganadería bovina, búfalos y especies menores; un programa de desarrollo industrial de la producción campesina de carnes, harinas, cacao, panela, café y lácteos.

Asimismo el PDS delineó acciones y recursos para planes en temas de atención e infraestructura en salud, mejoramiento de vivienda, salud ambiental, agua potable, alimentación y nutrición, salud pública, educación y un programa especial para el tema de la paz.

El PDS de la ZRC-C es una propuesta que en algunos aspectos coinciden con los TCA, no obstante, como se evidenció en el análisis del proceso de constitución de la ZRC-C, varios de sus planteamientos se encuentran en una etapa temprana de elaboración y no cuentan con información para su operativización, lo cual es crítico en un territorio de permanente disputa, donde el modelo agroindustrial y de extractivismo avanza y se consolida rápidamente.

5.3. Desarrollo: encuentros y desencuentros (PNCRT y Zona de Reserva del Catatumbo).

Aunque ya se ha hecho referencia a la diferente naturaleza de la PNCRT respecto a la iniciativa de ZRC-C, es posible identificar para el primer caso, su proximidad a un enfoque convencional del desarrollo y su correspondencia con un modo de producción capitalista. No obstante, es necesario resaltar que esta se ha desarrollado en medio de una dinámica de confrontación entre actores políticos dentro del Catatumbo.

Aunque de manera discursiva se ha planteado que el Catatumbo se debe articular a los circuitos de crecimiento económico capitalista, principalmente a partir de las “potencialidades” de su riqueza natural para el sector minero-energético, la realidad evidencia un desarrollo desigual de los modelos de producción, los que en su mayoría se basan en la explotación de la mano de obra local y procesos precarios de industrialización agrícola básicamente dentro del sector palmero.

Sobre las propuestas impulsadas para la ZRC-C, se coincide en el diagnóstico respecto a la debilidad de la economía campesina, esto en cuanto a las dificultades que enfrenta el campesinado en términos de solventar sus necesidades básicas (alimentación, servicios básicos, vivienda, educación, salud, cultura, etc.), así como de los retos que enfrentan los productores en un escenario adverso para la comercialización de la producción agrícola. Uno de los puntos que ha generado más tensión, es el cómo afrontar el tema de los cultivos ilícitos y la implementación de alternativas dignas, pues luego de décadas de políticas de gobierno en esta materia, son varios los cuestionamientos respecto a su pertinencia y efectividad.

Unido a lo anterior, el enfoque de desarrollo para la ZRC-C identifica de inicio una contraposición y tensión de intereses entre un grupo de la sociedad civil y el Estado, es decir que, ante la ausencia de este último, las propuestas de desarrollo impulsadas desde las organizaciones contradicen los postulados de desarrollo

impulsados por actores de gobierno u otros actores hegemónicos. Al referirse a formas alternativas de desarrollo, se alude por ejemplo a la "...producción social de las condiciones de vida [...y] las dinámicas económicas más allá de la relación de mercado..." (ASCAMCAT, CCALCP, INCODER, 2012, p.40).

De acuerdo con lo anterior se parte de un horizonte de economía campesina, entendida como:

"...una actividad sustentable en el marco de lo medio ambiental; como una práctica social que construye lazos de identidad y cultura, y como forma de organización natural de las comunidades para participar en la vida política de la región y del país [...] también la apuesta por la resistencia contra la irrupción de modelos extractivos de los recursos naturales, que incluyen, tanto el monocultivo extensivo y los cultivos de uso ilícito, como la minería a gran escala en la región; la explotación del recurso hídrico y el desarrollo de enclaves de explotación en la biodiversidad de la región" (Ibidem, pp.41-42).

Pese a la coincidencia de la propuesta de ZRC-C con las ya mencionadas perspectivas críticas al desarrollo hegemónico, se retoma la reflexión de cómo aterrizar una mirada integral y alternativa de desarrollo, sin reducirla a los aspectos económicos, e identificar las posibles alternativas productivas para un campesinado, y en general, para el sector rural dentro de un contexto neoliberal.

CONCLUSIONES

De acuerdo a las preguntas y objetivos propuestos para el presente estudio se identificó que si bien existieron argumentos y avances sustanciales para la formalización de una ZRC en El Catatumbo, su concreción se vio obstaculizada no sólo por la aplicación focalizada de políticas como la PNCRT, sino también por un contexto nacional desfavorable para la constitución de nuevas ZRC, los intereses políticos, económicos y militares en esta zona de interés geo-estratégica, así como las propias diferencias al interior de las organizaciones locales de la región (campesinas, indígenas, de víctimas, entre otras).

Aunque es evidente que uno de los aspectos determinantes para el lento avance del proceso de la formalización, fue el hecho de que un sector político y económico dominante rechazara la implementación de una ZRC-C, al sentir amenazados sus intereses sobre la propiedad de la tierra y promoviendo la desinformación sobre los objetivos y alcances de esta figura. Esta oposición a la ZRC-C fue acompañada de un impulso en la región de actividades y acciones que fomentaron un modelo de desarrollo basado en actividades agroindustriales asociadas al cultivo de palma y, a una gestión política para favorecer el crecimiento de actividades económicas relacionadas con hidrocarburos y minería.

La implementación de la PNCRT incidió en la dinámica de la constitución y formalización de la ZRC-C, al ser ejecutada de manera simultánea en el área delimitada para tal fin, pero también es válido mencionar que tuvo un impacto en el conjunto de la territorialidad local pues dicha política buscó iniciar una nueva fase de seguridad y control territorial por parte del Estado, a través de la implementación de una estrategia de “reconstrucción” de la institucionalidad para la región. No obstante, el propósito de “recuperar” el territorio no llegó a concretarse del todo, debido en buena medida a una lectura sesgada del territorio que subestimó tanto la historia de los actores como sus dinámicas regionales.

De hecho las estrategias de ordenamiento de la PNCRT se centraban en el control militar de los espacios geográficos, y no tuvo en cuenta que para que perdurara la institucionalidad del Estado-Gobierno en el marco de un proceso de reconstrucción social, se debía ir más allá de las estrategias o de los tiempos que marcaban las políticas públicas. A lo anterior se sumó la permanencia de las instituciones informales que, de acuerdo a Serrano (2018), impidieron el cumplimiento de los objetivos de la PNCRT.

En conclusión, la apuesta gubernamental de la PNCRT partió de un enfoque que homogenizaba los territorios y, por ende, en su aplicación no dio relevancia a las especificidades locales, de hecho se asumió el territorio como una categoría normativa centrada en el control del espacio físico. Dentro de las percepciones de los actores institucionales sobre la implementación de la PNCRT, también se reconocieron dificultades tanto en el diseño, como en la aplicación de la política en el territorio, como fue la dificultad para contar con un diagnóstico que identificara las particularidades regionales y los limitantes que se tienen para llegar a zonas donde históricamente el Estado no ha hecho presencia.

Otros de los obstáculos identificados fueron la forma de relacionarse con los actores locales, el tiempo limitado de ejecución de los proyectos y los limitados recursos financieros para la materialización de los compromisos pactados con las comunidades. En relación con este último punto, varias fueron las diferencias manifiestas por parte de diferentes actores locales respecto a políticas que se plantearon para la región¹¹⁷, las mismas que posteriormente motivaron procesos masivos de movilización, como fueron las protestas campesinas de 2013.

Justamente este fue el tema de la “Consolidación” el que permitió que en el Catatumbo se unificaran voces de rechazo, ya que la PNCRT se identificaba como una barrera para que las organizaciones campesinas concretaran iniciativas socio-territoriales propias, entre éstas la de ZRC-C, por ejemplo de sectores que venían

¹¹⁷ Como las contenidas en el Conpes 3739 de 2013 “Estrategia de Desarrollo Integral de la Región del Catatumbo” y las declaraciones del gobierno nacional respecto a catalogar al Catatumbo como zona minero-energética.

trabajando en propuestas alternativas de sustitución de cultivo de ilícitos, organizaciones defensoras de derechos humanos, organizaciones campesinas, indígenas, etc. Pero así mismo se expresaron diferencias respecto a los modelos de desarrollo que debían implementarse en la región por parte de los actores sociales presentes (campesinado, indígenas, ONG's, sectores de la iglesia y organizaciones gremiales, entre otros).

De estos modelos de desarrollo, se analizaron algunas de las coincidencias y oposiciones, por ejemplo en el caso de la PNCRT se refleja un direccionamiento hacia el enfoque convencional de desarrollo, asociado al modo de producción capitalista, es decir un desarrollo que tiene como base el crecimiento económico. Entre tanto, el enfoque expresado en los documentos de la ZRC-C se orienta más a la mirada de desarrollo alternativo, en el sentido del impulso de la economía campesina regional.

En el proceso de observación de campo se identificaron escenarios de discusión amplios con participación de actores locales y la vinculación de nuevos liderazgos, allí la defensa del territorio era una de sus principales reivindicaciones. Sin embargo, es válido mencionar que aunque la propuesta de ZRC-C, fue promovida por sectores campesinos de la región, no existió un consenso del conjunto de los actores locales, de hecho el tema de la delimitación y los traslapes con el territorio ancestral del pueblo indígena Barí, se sumó a los obstáculos para la formalización de la ZRC-C. Dentro de las entrevistas y encuentros informales con otros actores (p.e. autoridades municipales, organizaciones indígenas, ASOJUNTAS, organizaciones de productores y organismos comunales), se manifestaron las divergencias y el desconocimiento respecto a las iniciativas promovidas desde la ZRC-C.

Lo anterior lleva a la reflexión de que si bien las ZRC son figuras que promueven la democratización y acceso de los campesinos a la tierra, su desarrollo no se presenta en un escenario de variables "controladas", por el contrario, cada territorio

representa diferentes retos; en este caso para el Catatumbo por ejemplo se identificaron intereses locales que afectaron su concreción, como es el caso del favorecimiento de la explotación minera, la concentración de la propiedad, la disputa por el control de la frontera y las dinámicas de las economías ilícitas.

Una de las consideraciones del investigador para el análisis de la información fue la necesidad de ubicar en el centro, la lectura compleja y contextualizada el conflicto por el control territorial en la región; buscando así dimensionar las estrategias impulsadas por los diferentes actores y de manera particular por el sector estatal. Sin embargo, como conclusión metodológica de la presente investigación, vale la pena mencionar las dificultades para el desarrollo de entrevistas con actores claves como ASCAMCAT. Para lo anterior hizo necesario consultar información disponible en otras fuentes. Aunque, por otro lado, se resalta como un logro el haber contado con información de primera mano de actores institucionales, y de aquella proveniente de la experiencia de trabajo en la región.

Finalmente, si bien no hace parte del periodo de investigación, es importante resaltar que, sin desconocer la relevancia y validez de la ZRC-C, el actual escenario de implementación del Acuerdo de Paz en relación con la formalización de la tierra y el desarrollo rural alternativo, coloca a las organizaciones impulsoras de la ZRC-C ante otro escenario, donde parte de los retos es poder concretar aquellas alternativas de desarrollo, en las que de alguna manera, se recuperan las concepciones críticas sobre territorio, territorialidad y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, C., Anzola, E., García, D., Hernández, C. (2015). *Análisis de la percepción de la población frente a la conformación de la Zona de Reserva Campesina en la localidad de Sumapaz*. [Tesis Especialización en Ambiente y Desarrollo Local]. Bogotá: Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Aguilar, D.C., Cruz, J.J., Sánchez, J.D. (2017). Conflictividad territorial en el Catatumbo. Un horizonte intercultural por construir. *Investigaciones en construcción No. 30. Resultados Semilleros de Investigación 2016*. Bogotá: UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia. p.p. 61-99.
- Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CCALCP) & INCODER. (2012). *Plan desarrollo sostenible para la constitución de la zona de reserva campesina del Catatumbo “Plan de desarrollo alternativo para la reconstrucción y permanencia de la economía campesina en la región del Catatumbo – Norte de Santander”*. Cúcuta: Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez.
- ASCAMCAT (N.D). *Historia de ASCAMCAT y antecedentes del paro campesino de 2013*. Recuperado de:
<https://es.scribd.com/document/346250457/Historia-de-ASCAMCAT-y-Antecedentes-Del-Paro-Campesino-de-2013>
- Barreto, J.D. (2017). *Zonas de Reserva Campesina como instrumento de ordenamiento territorial para Colombia. El caso del municipio de Cabrera*. [Tesis Maestría en Políticas Públicas]. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Bello, Á. M. (2011). “Espacio y territorio en perspectiva antropológica. El caso de los purhépechas de Nurío y Michoacán en México”. *Revista CUHSO*, 21 (1), 41-60.

- _____. (2012) "Pensar el espacio: Región, paisaje, territorio y lugar en las ciencias sociales". En Reyes, M.E., López Á. (Coord.). *Explorando territorios. Una visión desde las ciencias sociales*. México: UAM Xochimilco.
- Blanco, Y.D. (2013). *Análisis sobre la Zona de Reserva Campesina en el Catatumbo: de la presunta influencia de los grupos armados al Margen de la ley en el proyecto regional*. [Tesis]. Bucaramanga: Universidad Militar Nueva Granada, Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos.
- Caro, R. (2016). *Cooptación de los grupos armados ilegales en los territorios de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)*. Ponencia VI Congreso de Investigación en Gestión Pública. Procuraduría General de la Nación-IEMP.
- Castillo, A.; Niño, C. (2016). Doctrina de la acción integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. En Niño, C. (Comp.). *Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás, p.p. 121-148.
- Castro, F.; Escobar D. (2013). *Construcción de un índice sintético de la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de:
<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/195>
- Center For International Policy (CIPO); Wola; Indepaz; Asociación Minga (2012). A la espera de la consolidación. En: *La mirada ciudadana a la consolidación territorial: proyecto de "Monitoreo Ciudadano Internacional del Modelo de Acción Integral"*.
- Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) (2010). *Plan Nacional de Consolidación. Resumen Ejecutivo*". Presidencia de la República de Colombia.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2015). *Con licencia para desplazar. Masacres y reconfiguración territorial en Tibú, Catatumbo*. Bogotá, CNMH.

_____ (2018). *Catatumbo: memorias de vida y dignidad*. Bogotá: CNMH.

Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CCALCP) (2012). *Catatumbo Territorio de Paz. Informe de Derechos Humanos*. Bucaramanga, CCA.

Corrêa, Roberto Lobato. 2010. "Espaço: um conceito-chave da Geografia". [aut. libro] Iná Castro Elias, Paulo Cesar Gomes da Costa y Roberto Corrêa Lobato. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro : Bertrand, 2010, págs. 15 - 47.

Cruz R., E. (2017). La protesta campesina en el Catatumbo, Colombia (2013). Un análisis sociopolítico. *Mundo Agrario*, 18 (39), e073. Argentina: Universidad Nacional de La Plata. <https://doi.org/10.24215/15155994e073>

Cuadros, F.J. (2016). *Análisis de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial –PNCRT implementado en Putumayo en el período 2011-2015*. [Tesis Maestría en Política Social]. Bogotá: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

Defensoría del Pueblo (2006). *Situación social y ambiental de la región del Catatumbo, Norte de Santander*. Bogotá D.C. diciembre 11.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Boletín de Resultados en Seguridad Democrática, Bol. No, 1, Resultados 2007*, Bogotá: DNP-Sinergia.

_____ (2010). *Boletín de Resultados en Seguridad, Edición N.º 6, Resultados*, Bogotá: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) & Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). (2012). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Bogotá.
-
- _____ (2013). *ABC CONPES, Estrategia de desarrollo integral región del Catatumbo*, Bogotá: Boletín de Prensa DPS. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=xKKBYI4RjPQ%3D&tabid=1655>
- Duncan, C. G.; Reyes P. A. (2009). Plan de Consolidación de La Macarena. *Policy paper*. Recuperado de http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/Policy_Paper_Duncan_Reyes.pdf
- Econometría Consultores y SEI S.A.-Unión Temporal- (2011). *Evaluar el esquema operativo y funcional del Plan Nacional de Consolidación Territorial frente a los establecido en la Directiva Presidencial, levantar la línea de base de los beneficiarios y formular recomendaciones* [Informe final]. Bogotá: Econometría-SEI S.A.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. 1era. Ed. Caracas: Fundación editorial el perro y la rana.
- Espinosa, N. (2018). *Acción política campesina en el Catatumbo. 1996-2013*. [Tesis Maestría en Desarrollo Rural]. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Espinosa, M. (2001). "Del territorio, la guerra y el desplazamiento forzoso. Un vistazo sociológico". *Revista de Estudios Sociales (RES) Facultad de Ciencias Sociales, Uniandes – Fundación Social*, junio, Bogotá, (9), 39-47.
- Esteva, G. (1996). Desarrollo. En Sachs, W. (Ed.) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: Nuevo Mundo, 1era ed. en inglés. p.p.65-91.
- Estrada, J. (2013). El Catatumbo o el incalculable valor de la dignidad campesina, *Revista Izquierda*, (35), julio, Bogotá, Colombia, 64-67.

- Estrada, J. (Comp.) (2013b). *Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá: INCODER, Universidad Nacional de Colombia.
- Estrada, J., Ordoñez, F., Sánchez, D., Cárdenas, F. (2013). El proceso de las Zonas de Reserva Campesina. Trayectoria histórica y configuraciones territoriales. En Estrada J. (Comp.). *Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá: INCODER, Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo, D. (2000). *Las Zonas de Reserva Campesina: primeras experiencias*. Recuperado de <http://jenzera.org/wordpress-content/uploads/2010/01/LAS-ZONAS-de-RESERVA-CAMPESINA.pdf>
- _____ (2012). Experiencias y perspectivas de las Zonas de Reserva Campesina. En: Ferro, J. G. & Tobón, G. (Comps.) (2012). *Autonomías territoriales: experiencias y desafíos*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Observatorio de Territorios Étnicos, Embajada de España en Colombia, AECID. p.p. 55-70.
- Fajardo, K.N. (2016). *Las zonas de reserva campesina como estrategia de reconocimiento social*. [Tesis finanzas y comercio internacional]. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Farah, I., Wanderley, F. (2011). Introducción. En Wanderley, F. (Coord.). *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. Bolivia, CIDES-UMSA, OXFAM.
- FAO, ANT (2018). *Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación Aportes para una adecuada aplicación de la ley 160 de 1994, la Reforma Rural Integral y las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra*. Bogotá, Ed. Inversiones Cimaz S.A.S.
- Fernández, A.S. (2019). *Conflictos interculturales por la tierra y el territorio entre campesinos e indígenas en Colombia, El caso del pueblo indígena Barí y las comunidades campesinas en la región del Catatumbo, Norte de*

- Santander, 2009-2018*. [Tesis Maestría en Estudios Latinoamericanos]. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ferro, J.G.; Tobón, G. (2012). Las Zonas de Reserva Campesina y la naciente autonomía territorial. En: Ferro, J. G.; Tobón, G. (Comps.) *Autonomías territoriales: experiencias y desafíos*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Observatorio de Territorios Étnicos, Embajada de España en Colombia, AECID.
- Fundación Ideas para la paz (FIP) (2011). *Plan de Consolidación Integral en La Macarena*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- FIP, USAID, OIM (2013). *Dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario*. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz. Boletín No.64.
- Giménez, G. (2000). "Territorio Cultura e Identidades". En Barbero, J. M., López de la Roche, F. & Robledo A. (Ed/s.). *Cultura y Región* (p.p. 87-132). Bogotá: CES, Universidad Nacional.
- Gonçalves, C.W. (2001) *Geo-grafías. Movimientos sociales nuevas territorialidades y sustentabilidad*, Traduc, Tavares, C. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Gudynas, E. (2011) "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa" En: Lang, M. y Mokrani, D. (Comp. /s) (2011) *Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo* (pp. 21-54). Quito, Ecuador: Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala, 1era. Ed.
- Gutiérrez, J. (2011). *Transformações dos espaços rurais no Piemonte Amazônico colombiano. O caso do vale do rio San Pedro no município de Florência-Caquetá, no período 1990 - 2010*. [Tesis]. Rio de Janeiro : Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ, 2011.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI, 1era. Ed.

- _____ (2014). *Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. Rio de Janeiro> Bertrand Brasil.
- Henao, J.E. (2015). *Análisis de las zonas de reserva campesina*. [Tesis de derecho]. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia.
- Humanidad Vigente; Silva, L.J. (2010). *Una Zona de Reserva Campesina para el Catatumbo*. Bogotá, 1era. Ed.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) (1996). *Acuerdo No. 024 de 1996. Criterios de selección de las ZRC* (noviembre 25).
- _____ (2013b). *Procedimiento Zonas de Reserva Campesina* [PPT Equipo Nacional ZRC, Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo, Subgerencia de Tierras Rurales]. Recuperado de: http://www.ame-macarena.org/descargar_archivo.php?archivo_id=132&hash
- Instituto de Ciencia Política H.E.O., CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2016). *Una apuesta por la competitividad del Catatumbo. Construcción territorial, inclusión productiva y bienestar social*. Bogotá: CAF-ICPHEO.
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA) (2014). *Zonas de Reserva Campesina. Informe de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 2013*. Bogotá: ILSA.
- Isacson, A. (2012). *Consolidating "Consolidation". Colombian's "security and development" zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept*. Washington, D.C.: WOLA.
- Jácome, E.; Santiago, J.A. (2016). *Formulación de una propuesta campesina en el marco de la construcción del territorio intercultural con un enfoque de conservación en la región del Catatumbo*. [Tesis Ingeniería Ambiental]. Ocaña: Universidad Francisco de Paula Santander.
- Lang, M. (2011). Crisis civilizatoria y desafíos para las izquierdas. En Lang, M. & Mokrani, D. (Comps.). *Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de*

- Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*. (1ª. Ed). Quito, Ecuador: Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Traduc. Martínez, E. Madrid: Capitan Swing.
- Loingsigh, G.O. (2008). *Catatumbo: un reto por la verdad*. Colombia: CISCA.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: CIESAS, COLSAN.
- López, C. (2016). *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía Estado y Mercado para unir las tres Colombias*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Lote, T.A. (2016). *Trans-formaciones campesinas. A propósito de la economía campesinas en las Zonas de Reserva Campesina del Cabrera y el Valle del río Cimitarra*. [Tesis Maestría en Estudios Políticos]. Bogotá: IEPRI- Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, P. (2012). Tendencias de acumulación, violencia y desposesión en la región del Catatumbo. *Ciencia Política* No. 13 (enero-junio) p.p. 113-149.
- Massey, D. (2015). *Pelo espaço. Uma nova politica da espacialidade*. Traduc. Pareto, H. Haesbaert, R. (5ª ed). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Méndez, Y.A. (2013). *Derecho a la tierra y al territorio, justicia y Zonas de Reserva Campesina: el caso del Valle del Río Cimitarra*. [Tesis Maestría en Desarrollo Rural]. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Mesa de Conversaciones (2017). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 1era. Ed.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA & Banco Mundial. (2003). *Hacia una*

Estrategia de Estabilización de la Frontera Agrícola con Desarrollo Humano.
Bogotá: MADR.

(2003b).

Proyecto Piloto Zonas de Reserva Campesina. Marco Normativo de las Zonas de Reserva Campesina. Bogotá: Serie Documentos PPZRC.

Ministerio de Defensa (2010). *Informe ejecutivo rendición de cuenta sector Seguridad y Defensa 2002-2010.* Bogotá: Ministerio de Defensa.

Molano, D.A., Franco, J.P. (2006). La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática. *Desafíos*, (14): 338-381. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/744/671>

Molina, A.L. (2011). La zona de reserva campesina del Valle del Río Cimitarra: un ejercicio inconcluso de participación ciudadana y manejo colectivo del territorio, *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía*, julio-diciembre, Vol. 20, (2), 21-33.

Molina, C.A., Ramírez, J.C. (2017). *Consecuencias del conflicto armado, los cultivos ilícitos y la agricultura extensiva en la zona del Catatumbo entre 1990 y 2016.* [Tesis de Maestría en Estudios de Gestión del Desarrollo]. Bogotá: Universidad de la Salle.

Montañez G. (2001). "Razón y Pasión del espacio y el territorio", Delgado, O; Montañez, G. (Eds), *Espacio y Territorio. Razón, pasión e imaginarios.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, pp. 15 – 31.

Moraes, A. C., Da Costa W. M. (2009). *Geografía crítica. La valoración del espacio.* Traduc. León, E. México: Itaca.

Oportunidad Estratégica (OE) (2010). *Propuesta Organizacional para el CCAI,* Documento no oficial. USAID; CCAI; CREA Colombia; Presidencia de la Republica.

Ordoñez G., F. (2007). Notas para una aproximación a la dinámica del conflicto armado en El Catatumbo. La seguridad democrática y las transformaciones de la guerra. *Ciencia Política* No. 4 Julio-Diciembre. p.p. 151-186

- _____ (2012). *Zonas de Reserva Campesina: elementos introductorios y de debate*. Bogotá: INCODER, ILSA, SINPEAGRICUN. Gente Nueva editorial.
- Ortiz, C., Pérez, M., Castillo, D., Muñoz, A. (2004). *Zonas de Reserva Campesina Aprendizaje e Innovación para el Desarrollo Rural*. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana-JAVEGRAF.
- Osejo, A. (2013). *Zona de Reserva Campesina: política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos, Aportes para su reglamentación y aplicación*. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
- Osejo, A.; Marín, W. J.; Posada, V.; Sánchez, S.; Torres, S. (2018). Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto: Una herramienta comunitaria para el manejo de la biodiversidad. En Moreno, L. A., Rueda, C. y Andrade, G. I. (Eds.). *Biodiversidad 2017. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia.
- Oslender, U. (2010). La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante? *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 1, núm. 1, 95-114.
- Osorno, J.A. (2018). *Disputas por la tierra y el territorio asociados al cultivo de palma de aceite. El caso de Tibú, Catatumbo, período 2005-2015*. [Tesis Maestría en Desarrollo Rural]. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Oxfam (2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último Censo Agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Oxfam Internacional.
- Palou, J.C.; Arias, G. (Coords.) (2011). (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial, Serie Informes No. 14*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Pallares, C. (2012). *Conformación de la Zona de Reserva Campesina en el Catatumbo y Desarrollo Rural. Un análisis desde los actores institucionales*.

- [Tesis Maestría en Desarrollo Rural]. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Peña, L. (2011). *Algunos elementos metodológicos para pensar espacialmente en ciencias sociales*. Bogotá: Centro de investigaciones sobre dinámica social, Universidad Externado de Colombia.
- Prosperidad Social (2016). *Informe de gestión. Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. Vigencia 2015*. Bogotá: Dirección de Gestión Territorial.
- Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. Traducción y notas Yanga Villagómez Velázquez. México: El Colegio de Michoacán.
- Ramírez B. R.; López L. (2015). *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*. México: UNAM, Instituto de geografía, UAM Xochimilco. p.p. 21 – 48.
- Restrepo, A.M. (2013). Protestas en el Catatumbo: ¿y la historia? *En Cien Días vistos por el CINEP No. 79 (junio-agosto)*.
- Reyes, A. (2013). Las zonas de reserva campesina como figuras para el desarrollo rural colombiano. *Perspectivas Rurales. Nueva época*, Revista Semestral en Desarrollo Rural Escuela de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional. Costa Rica, 11 (22), 108-120.
- Romero, L.A. (2014). *De la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial “Un estudio de caso sobre las dificultades en la implementación de la política pública en medio del conflicto armado”*. [Tesis]. Bogotá: Facultad de Derecho, Universidad Católica de Colombia.
- Roth D., A.N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ed. Aurora.
- Ruíz, E.M. (2014). *Análisis de las condiciones de desarrollo humano en la región del Catatumbo colombiano*. [Tesis]. Bogotá: Programa de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de la Salle.

- Ruíz, M. (2015). Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia. *Eutopía*, No.8, diciembre, p.p.45-56.
- Sack, R. D. (1986). *Human Territoriality. Its theory and history*. Cambridge UK: Cambridge University press.
- Salinas A., Y. (2014). *Catatumbo: Análisis de las conflictividades y construcción de paz*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Embajada de Suecia.
- Santos, B. De Souza; Rodríguez, C. (2006). Para ampliar el canon de la producción. En Lander, E., Borda, Fals, O., Mora, L. E., Escobar, A., Lipietz, A., Santos, B., Rodríguez, C., Contreras, M., Sunkel O. & Sander, E. *Desarrollo Eurocentrismo y Economía Popular, Mas allá del Paradigma Neoliberal*. República Bolivariana de Venezuela: Laboratorio de Diseño C.A. pp. 130-201.
- Serrano L. M. (2009). Régimen político y límites de la democracia en regiones afectadas por conflicto armado y cultivos ilícitos: el caso del Catatumbo. *Desafíos*, semestre I, Bogotá, (20), 111-148.
- Serrano, D. (2018). *La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) en el Catatumbo: elementos para un balance a partir de un enfoque institucional (2013-2016)*. [Artículo]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Silva, D., F. (2012). Organización de la comunidad en medio del conflicto social y armado. El caso de la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra. *Cuadernos de Desarrollo Rural, Pontificia Universidad Javeriana*, enero-junio, Bogotá, vol. 9, (68), 17-40.
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Ed. Morata, S.L.
- Soledad, J.I. (2009). *Desplazamiento Interno en Colombia. Situación de los desplazados en el Catatumbo*. [Tesis doctoral]. España: Universidad de Granada.

- Sunkel, O. & Paz, P. (1991) *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. (Vigesimotercera edición) México: Siglo XXI editores.
- Taborda, F.; Ramos J.P. (2014). Catatumbo: ¿territorio intercultural? Discusiones frente al aplazamiento de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo. Semanario virtual, Viva la Ciudadanía. Ed. 00394 semana del 4 al 10 de abril.
- Tapia, L. (2011). El tiempo histórico del desarrollo. En: Wanderley, F. (Coord.). *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. Bolivia, CIDES-UMSA, OXFAM.
- Téllez, G.R. *El acaparamiento de las tierras en Colombia. El caso Catatumbo, Nororiente colombiano*. ASCAMCAT. [Ponencia FDCL, Pan para el Mundo].
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT) & Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos (DPCI). (2012). *Nuevo enfoque de los programas contra cultivos ilícitos – PCI*, Versión 1, s.p.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT)(2012). *Informe Gerencia regional Catatumbo*. Presentación s/d.
-
- (2014). *Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial –PNCRT*. Bogotá: UACT.
-
- (2014b). *Informe de Gestión Regional Catatumbo. Año 2014*. UACT.
-
- (2014c). *Informe de Gestión año 2013*. Bogotá: UACT-DPS.
-
- (2014d). *Informe al Congreso de la República*. Bogotá: UACT, junio.
- United States Agency for International Development (USAID) (2009). *Assessment of the implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's illicit crop reduction components*. Washington D.C: MSI/Coffey international development.

- Vargas, D.L. (2018). *“Arando la paz, cultivando esperanzas”, una evaluación de la política de zonas de reserva campesina (ZRC) como fórmula para el desarrollo rural y estrategia alternativa a la cuestión agraria no resuelta.* [Tesis Maestría en Ciencias Económicas]. Bogotá, Colombia: Escuela de Economía, Universidad Nacional de Colombia.
- Wanderley, F. (Coord.) (2011). *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina.* Bolivia, CIDES-UMSA, OXFAM.
- Wills, H., E. (2012). *Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado, Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia,* Bogotá: Friedrich Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL)- International IDEA.

Legislación

Presidencia de la República. *Directiva Presidencial No. 1.* Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Diario Oficial No. 47.297, (20 de marzo de 2009).

_____. *Directiva presidencial N.º 6.* Revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Diario Oficial No. 47.971, (2 de febrero de 2011).

República de Colombia, Congreso de la República. *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 (agosto 3 de 1994).

_____. *Ley 812 de 2003,* Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario (junio 26 de 2003).

. *Ley 1151 de 2007*, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Diario Oficial N. 46700. (Julio 24 de 2007).

. *Ley 1450 de 2011*, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Diario Oficial N. 48.102. Capítulo IV Consolidación de la Paz. (junio 16 de 2011).

República de Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública. *Decreto Número 4161 de 2011*. Creación de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos, estructura y funciones, (03 de noviembre, DAFP, 2011).

República de Colombia, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. *Decreto número 2933 de 2010*. Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones, (05 de agosto, DAPR, 2010).

República de Colombia, Departamento para la Prosperidad Social (DPS). *Decreto número 1894 de 2013*. Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y se dictan otras disposiciones, (04 de septiembre, DPS, 2013).

Decreto número 2332 de 2013. Por el cual se reglamenta el artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las Zonas y Municipios de intervención de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial PNCRT, (22 de octubre, DPS, 2013b).

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). *Documento CONPES 3460, Política de consolidación de la Seguridad Democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad*. Bogotá D.C. (26 de febrero, DNP, 2007).

.(2013)

Documento CONPES 3739, Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo. Bogotá D.C. (15 de enero, DNP, 2013).

República de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Decreto 1777 de 1996*. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina (1 de octubre, MADR, 1996).

República de Colombia, Ministerio de Justicia y Derecho. *Decreto número 1458 de 2012*. Por el cual se crean varios círculos notariales y unas notarías en algunos Municipios de Colombia pertenecientes a zonas de consolidación y se dictan otras disposiciones (18 de julio, MJD, 2012).

Corte Constitucional (CC), Sala Cuarta de Revisión. *Sentencia T-052 del 3 de febrero de 2017*.

Notas de prensa

Molano B., A. (2005). Réquiem por las Reservas Campesinas, ACVC, s.p., enero.

Recuperado de: <https://www.prensarural.org/acvc/molano20050205.htm>

Semana (2009). “El Ejército abrió el Catatumbo a los paras”, Testimonio, mayo.

Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-ejercito-abrio-catatumbo-paras/104811-3>

Agencia Prensa Rural (2009). Las comunidades del Catatumbo Bajo nos declaramos en campamento refugio humanitario. APR, mayo. Recuperado de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article2299>

ASCAMCAT (2010). Persecución política y judicial contra la Asociación Campesina del Catatumbo. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, febrero. Recuperado de: <https://colectivodeabogados.org/Persecucion-politica-y-judicial>

Fajardo, D. (2010). Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de desarrollo regional y contra el desplazamiento? Agencia Prensa Rural, mayo.

Recuperado de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article4066>

Agencia Prensa Rural (2011). Ascamcat le solicitó al gerente del Incoder la constitución de una Zona de Reserva Campesina en el Catatumbo para la región del Catatumbo y la Zona de Reserva Campesina. APR, marzo.

Recuperado de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article5486>

Agencia Prensa Rural (2011b). Diagnóstico y Formulación del plan de desarrollo alternativo para la región del Catatumbo y la Zona de Reserva Campesina. APR, junio. Recuperado de:

Recuperado de:

<https://prensarural.org/spip/spip.php?article6035>

Vargas, A. (2011). Zonas de consolidación o programas de desarrollo y paz. El Colombiano, julio. Recuperado de:

https://www.elcolombiano.com/historico/zonas_de_consolidacion_o_programas_de_desarrollo_y_paz-BAEC_141145

Molano, A. (2012). Paramilitarismo y palma en el Catatumbo. El Espectador, marzo. Recuperado de:

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/paramilitarismo-y-palma-el-catatumbo-articulo-330074>

Sierra, A. (2012). Pobre Catatumbo, Semana, marzo. Recuperado de:

<https://www.semana.com/nacion/articulo/pobre-catatumbo/255398-3>

Agencia Prensa Rural (2012). Con éxito culminó este 30 de marzo la audiencia pública de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo en el municipio de El Tarra. APR, abril. Recuperado de:

<https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article7838>

Dickson, R. (2012). Plan de Consolidación o Planes del Vida en el Catatumbo. Periferia, mayo. Recuperado de:

<https://www.periferiaprensa.com/index.php/ss/cine/item/988-plan-de-consolidacion-o-planes-de-vida-en-el-catatumbo>

- Bulla, D.A. (2012). Política agraria, Zonas de reserva Campesina y el problema de la tierra en Colombia. Agencia Prensa Rural, julio. Recuperado de:
<https://prensarural.org/spip/spip.php?article8622>
- Duque, H. (2012). La zona de consolidación del Catatumbo incrementa la violencia paramilitar. Desde Abajo, julio. Recuperado de:
<https://www.desdeabajo.info/colombia/item/20174-la-zona-de-consolidación-del-catatumbo-incrementa-violencia-paramilitar.html>
- Fajardo, D. (2013). La reserva campesina del Catatumbo: pertinencia y convivencia. Razón Pública, junio. Recuperado de:
<https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6972-la-reserva-campesina-del-catatumbo-pertinencia-y-conveniencia.html>
- Molano, A. (2013). Las guerras del Catatumbo. El Espectador, junio. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/guerras-del-catatumbo-i-articulo-430812>
- Pulido, J.C. (2013). Un poco de historia del Catatumbo. las2orillas, junio. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/poco-de-historia-del-catatumbo/>
- León, J. (2013). La otra versión sobre el Catatumbo. La Silla Vacía, junio. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/la-otra-version-sobre-el-catatumbo-45125>
- Ascamcat (2013). Las exigencias del campesinado movilizadado del Catatumbo. Agencia Prensa Rural, junio. Recuperado de:
<https://prensarural.org/spip/spip.php?article11099>
- Ascamcat (2013b). La crisis del Catatumbo: propuestas de solución. Agencia Prensa Rural, junio. Recuperado de:
<https://prensarural.org/spip/spip.php?article11149>

Salinas, Y. (2013). ¿Arde el Catatumbo? Razón Pública, julio. Recuperado de:
<https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6945-iarde-el-catatumbo->

Agencia Prensa Rural (2013). Se firmó acuerdo sobre "las fases y ejes temáticos del diseño de la "Iniciativa para el desarrollo social y la construcción de paz en la región del Catatumbo". APR, septiembre. Recuperado de:
<https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article12084>

Marín, I. (2013). Conflicto armado y su impacto humanitario en la región del Catatumbo. FIP, octubre. Recuperado de:
<http://www.ideaspaz.org/publications/posts/668>

ASCAMCAT (2014). El gobierno debe cumplir la ley 160 y constituir la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo. Agencia Prensa Rural, marzo. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article13789>

ANZORC (2014). Los campesinos del Catatumbo se declaran en Zona de Reserva Campesina. Agencia Prensa Rural, julio. Recuperado de:
<https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article14630>

ANZORC (2014b). Declaración política del IV Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina. Agencia Prensa Rural, septiembre. Recuperado de:
<https://prensarural.org/spip/spip.php?article15070>

ASCAMCAT (2014c). Declaratoria de la Zona de Reserva Campesina de hecho del Catatumbo. Agencia Prensa Rural, septiembre. Recuperado de:
<https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article15077>

Agronegocios e Industria de Alimentos (ANEIA) (2015). Zonas de Reserva Campesina: ¿"Republiquetas independientes" o mecanismos para fomentar la economía campesina? Universidad de los Andes, noviembre. Recuperado de: <https://agronegocios.uniandes.edu.co/2015/11/19/zonas->

[de-reserva-campesina-republicuetas-independientes-o-mecanismos-para-fomentar-la-economia-campesina/](#)

Delgado, P. (2015). Solicitan mantener suspensión de Zona de Reserva Campesina en Catatumbo. La República, enero. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/solicitan-mantener-suspension-de-zona-de-reserva-campesina-en-catatumbo-2206701>

Coordinadora Política y Social Marcha Patriótica (2015). Las ocultas intenciones del debate contra las Zonas de Reserva Campesina. APR, julio. Recuperado de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article17402>

Incoder (2016). Respuesta a solicitud de información [Fuente Verdad Abierta]. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/images/2016/agosto/datos-incoder-zrc.pdf>

Sánchez, H. (2016). La titánica Zona de Reserva Campesina del Catatumbo. La Opinión, marzo. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/region/asi-es-la-titanica-zona-de-reserva-campesina-del-catatumbo-108403#OP>

Verdad Abierta (2016). Las organizaciones sociales que mueven el Catatumbo. Periodista de Ocaña, julio. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/las-organizaciones-sociales-que-mueven-el-catatumbo/>

Vélez, J. (2016). Zonas de Reserva Campesina: entre el estigma y la oportunidad. La Silla Vacía, diciembre. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/zonas-de-reserva-campesina-entre-el-estigma-y-la-oportunidad-59199>

Suescún, C.A.; Fuerte, A. (2017). La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. Razón Pública, mayo. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>

Trujillo, D.; Cardoza, G. (2017). Las Zonas de Reserva Campesina en la Reforma Rural Integral. La Silla Vacía, noviembre. Recuperado de:

<https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/las-zonas-de-reserva-campesina-en-la-reforma-rural-integral-63279>

Verdad Abierta (2017). Las tensiones tras la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, enero. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/las-tensiones-tras-la-zona-de-reserva-campesina-del-catatumbo/>

Colombia Informa (2018). El Catatumbo: una mirada más allá de la coyuntura- Parte 1. Editora Antioquia, mayo. Recuperado de:

<http://www.colombiainforma.info/el-catatumbo-una-mirada-mas-alla-de-la-coyuntura-parte-1/>

Asociación Minga (2019). Ante la guerra, el Catatumbo no da tregua. Semana Rural, marzo, Recuperado de:

https://semanarural.com/web/articulo/catatumbo-resistencia-a-guerra-entre-eln-epl-y-ejercito/849?fbclid=IwAR3018_aaEVxczN9gxUdeDZOBceVDOUyLBPQNq4iq6JXv5yGm4kSjyh-H1E

Fedegan (n.d.). El “efecto Catatumbo”. Recuperado de:

<https://www.fedegan.org.co/columna-presidente/el-efecto-catatumbo>

ANEXOS

Anexo 1. Notas de campo (otros actores del Catatumbo)

Actor	Año	Notas
Delegados de seguimiento al programa sustitución	2013-2014	Identificación y caracterización de familias programa de sustitución (Sardinata y Tibú). Estaban delegados de ASCAMCAT quienes explicaron origen y propósitos de la organización, origen, motivos del Paro Campesino del Catatumbo, opiniones sobre el Programa Piloto de Desarrollo Alternativo para familias afectadas por la erradicación forzada.
Integrantes ASCAMCAT Tibú	2015	Reuniones informales. Opiniones sobre los avances del proceso de paz, avances de la ZRC, balance programa de sustitución, contexto regional.
Pastoral Social de Tibú	2016	Diálogos, proceso de reincorporación, Zonas Veredales Transitorias de Concentración y Reincorporación. Estrategias de erradicación, modelo de PNIS, relación con ASCAMCAT.
Presidentes de ASOJUNTAS-Tibú	2017	Reunión informal. Temas: liderazgo de las JAC, necesidad de fortalecer el Movimiento Comunal, relacionamiento con organizaciones campesinas de la región (ASCAMCAT). Análisis de la propuesta de ZRC y la percepción como ASOJUNTAS (ZRC/colectivización de la tierra).
Padre del municipio de Tibú	2018	Contexto de lo que sucedía en el Catatumbo, y tema de ZRC, caracterización de actores, intereses políticos, papel de ASCAMCAT, relación con JAC.
Presidente de ASOJUNTAS	2018	Situación y dinámicas organizativas, contextos municipales (La Gabarra), diferencias políticas.
Director PNIS	2018	Propuestas de erradicación, aplicación del PNIS, identificación actores locales, ASCAMCAT, percepciones sobre la ZRC.
Integrante de Colectivo Poder Paz	2019	Charla informal. Explicación sobre cómo surgen las ZRC, caracterización de liderazgos ASCAMCAT, consecuencias

		del conflicto, derechos de las víctimas en la región. CCALCP acompañamiento al proceso de ZRC.
--	--	--

Anexo 2. Antecedentes y principal marco normativo Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial

Año	Marco legal/normatividad nacional
2003	Ley 812 (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006). Componente de la política de defensa y seguridad democrática (PDSD)
2004	Creación Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) 39 municipios consolidación(Fuente López, 2016)
2005	51 municipios (Fuente: López, 2016)
2006	
2007	Ley 1151 (PND 2006-2010). Explica la Política de consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), y los componentes del PNCT. Asimismo se expide el CONPES 3460 que declara la importancia estratégica de la PCSD. Plan Nacional de Consolidación en 71 municipios (Fuente López, 2016)
2008	79 municipios (Fuente: López, 2016)
2009	Directiva presidencial No. 1. marzo. Definición de áreas del PNCT
2010	CONPES 3669 sobre el plan nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial. Articulación PCI con PCSD. Explica las fases del PNCT. Decreto 2933 sobre el Sistema de Consolidación Territorial, presidido por el director del departamento administrativo de la presidencia de la república y define la secretaría técnica en el CCAI.
2011	En enero se presentan los resultados de la evaluación realizada de la PNCT por parte de Econometría. En febrero se expide la directiva presidencial No. 6 conocida como salto Estratégico, por la cual se define la revisión de la PNCT en cuanto al concepto de consolidación, debilidades y nuevos planes de acción. En junio se expide la ley 1450 (PND 2010-2014). En noviembre se crea la UACT a través del Decreto-Ley 4161, se incluye el concepto de reconstrucción territorial.

2012	Resolución 284 sobre proyectos de respuesta rápida UACT.
2013	Decreto 1894 en septiembre, se organiza el sistema nacional de planeación, coordinación y seguimiento para la PNCRT. Decreto 2332 en octubre definiendo las zonas del PNCRT, 58 municipios esfuerzo integral y 83 municipios esfuerzo integral básico.
2014	Documento Lineamientos de la PNCRT de la UACT.
2015	Decreto 536 adiciona 39 municipios. Decreto 1084 modifica el sistema nacional de planeación de la PNCRT, nueva reglamentación para el sector inclusión social y reconciliación, y define estructura del Sistema Nacional para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial así como las zonas de intervención 58 municipios esfuerzo integral y 122 esfuerzo gradual básico. Ley 1753 del PND 2014-2018. En diciembre se fusiona la Agencia Nacional de Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) con la UACT, ahora Dirección de Gestión del Territorio de Prosperidad Social.

Elaboración propia. Varias fuentes documentales.

Anexo 3. Antecedentes y origen de Zonas de Reserva Campesina

Año	Nacional
1985	Inderena y JAC's de bajo y medio Caguán acuerdo de "ordenamiento ambiental territorial y de recursos naturales" no continuidad por ruptura proceso de paz. Inicio de movilizaciones cocaleras Meta y Guaviare (Ortiz et al., 2004).
1987	Marcha por titulación de San José del Guaviare colonos del Parque Natural La Serranía de la Macarena (Fajardo, 2000)
1988	Ley 30
1989	Decreto 1989 delimitación Área de Manejo Especial de la Macarena.
	<ul style="list-style-type: none"> • Propuestas de colonos Caguán, Serranía de la Macarena, titulación de tierras y compromiso manejo ambiental. • Papel de Alfredo Molano, Carlos Ossa, Corporación Araracuara (Inst. Sinchi), Darío Fajardo. • Narcotráfico adquisición tierras Ariari, trocha ganadera...
1994	<p>Ley 160 (agosto 3). <i>“ 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.”</i></p> <p>Objeto noveno: <i>“Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y <u>establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.</u>”</i></p> <p>Cap.XIII <i>“Colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial”.</i></p> <p>Art.80: <i>“Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.”</i></p> <p>Art. 81: <i>“Salvo lo dispuesto en el artículo 83 de la presente Ley, las Zonas de Colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina.”</i></p> <p>Art. 84: <i>“ En la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de colonización en las Zonas de Reserva Campesina, será obligatoria la participación de</i></p>

	<p><i>los alcaldes de los municipios incorporados en los respectivos estudios, así como de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos.</i>"</p>
<p>1996</p>	<p>Marchas campesinas cocaleras en Putumayo, Caquetá, Cauca, Sur de Bolívar y Guaviare. Demanda de creación de 4 ZRC.</p> <p>Campesinos por reserva campesina en Tomachipán (Guaviare)</p> <p>Decreto 1777 (octubre 1) <i>"Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina."</i></p> <p>Art. 1 r/c ámbito de aplicación dice que las ZRC: <i>"se constituirán y delimitarán por la Junta Directiva del Incora, en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales."</i> También define que el objeto de las ZRC es: <i>"fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas."</i> Objetivos de las ZRC: i) controlar expansión inadecuada de frontera agropecuaria; ii) evitar y corregir la inequitativa concentración de la tierra o "fragmentación antieconómica de la propiedad rústica"; iii) desarrollo de la economía campesina y de los colonos; iv) regular baldíos y priorizar a campesinos o colonos de escasos recursos; v) crear propuesta de desarrollo integral sostenible, ordenamiento territorial y gestión política; vi) ejecución integral políticas de desarrollo rural; vii) concertación Estado y comunidades rurales.</p> <p>Acuerdo No. 024 (noviembre 25) sobre Criterios de Selección de las ZRC. Expedido por la Junta Directiva del INCORA. Define los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina. Art. 1: <i>"Las zonas de reserva campesina se constituirán y delimitarán por la Junta Directiva del INCORA en las regiones donde se adelanten procesos de colonización, en aquellas donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales."</i> En el Art. 2 se plantea que los objetivos y principios se enmarcan en una <i>"...propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política..."</i>, asimismo se adecuan los objetivos del Dec.1777, manteniendo lo concerniente con el</p>

	control de la frontera agropecuaria, sin embargo, en vez de corregir y evitar la concentración inequitativa, se plantea el regular, limitar y ordenar el uso y tenencia de la propiedad rural; adiciona el superar las causas de los conflictos, preservar el orden público y apoyar la sustitución de cultivos ilícitos; proteger recursos renovables y el ambiente; al objetivo de economía campesina se adicionó “...la transformación de los campesinos y colonos en medianos empresarios”; sobre los espacios de concertación se acotaron como temáticas la reforma agraria y el desarrollo rural en municipios y departamentos, y como actores “las organizaciones representativas de los colonos y campesinos”; finalmente se refiere a las instancias responsables de la formulación y ejecución de los planes de desarrollo sostenible y demás proyectos en las ZRC. En los Art. 4, 5 y 6 define el procedimiento y trámite para la selección de las ZRC.
1997	Aprobación ZRC Pato/Balsillas y Guaviare.
1998	Proyecto Piloto (modelo metodológico ZRC)-PPZRC.
1999	ZRC Sur de Bolívar (Arenal y Morales)
2000	ZRC Cabrera y las solicitudes para nuevas ZRC en Losada-Guayabero en Caquetá y Bajo Cuembí en Putumayo
2001	
2002	ZRC Valle del Río Cimitarra

Elaboración propia. Fuentes: Ley 160 de 1994, Decreto 1777 de 1996, Acuerdo No.024 de 1996. Fajardo (2000); Ortiz et al. (2004); Arévalo (2011); Fajardo (2012); Ordoñez (2012).

Anexo 4. Línea de tiempo Zonas de Reserva Campesina (constituidas y en proceso)

Año	1997		1998	1999	2000			2001	2002
No. Resolución/Fecha constitución	Res. 054-Diciembre 18	Res. 055-Diciembre 18	Solicitud-Febrero	Res. 054-Junio 22	Solicitud-Septiembre 16	Res. 046-Noviembre 7	Res.069-Diciembre 18	Solicitud- Octubre 4	Res. 028-Diciembre 10
ZRC	Guaviare	El Pato-Balsillas	Bajo Ricaurte	Morales-Arenal		Cabrera	Bajo Cuembí y Comandante (Perla Amazónica)	Losada-Guayabero	Valle del Río Cimitarra
Municipios	San José del Guaviare, El Retorno, Calamar	San Vicente del Caguán		Morales, Arenal	Curití	Cabrera	Puerto Asís		Remedios, Yondó, Cantagallo, San Pablo
Departamentos	Guaviare	Caquetá	Boyacá	Bolívar		Cundinamarca	Putumayo		Antioquia, Bolívar
Extensión (Has) Ac.010 de 1999	469.000	145.155		29.110					
Extensión (Has) Datos INCORA 2013	463.600	88.401		29.110		44.000	22.000		184.000
Población*	38.000	7.500		3.500		5.300	4.700		35.810
Situación	Constituida	Constituida	Quedó pendiente aprobación INCORA	Constituida	Solicitud avalada gerencia regional INCORA	Constituida	Constituida	No audiencia pública	Constituida, Res 240 del 22 de febrero de 2011 levanta suspensión ZRC Cimitarra.
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
	Res. 046 de suspensión de la ZRC del Valle del Río Cimitarra	Solicitud-Mayo 16, San Bernardo, Cundinamarca							
Año	2011				2012				
Resoluciones de actuación (ZRC a constituir)	Res. 189-Febrero 1	Res. 189-Febrero 1	Res. 2059-Agosto 11	Res. 2060-Agosto 11	Res. 3180-Noviembre 25	Res. 0431-Marzo 23	Res. Septiembre 26		
ZRC	Montes de María 1	Montes de María 2	Ariari-Güejar-Cafre	Catatumbo	Sumapaz	Losada-Guayabero	Cesar (Perijá)		
Municipios	Chalán, Colosó, Los Palmillos, Morroa, Ovejas, San Onofre, Tolúviejo, El Carmen de Bolívar, María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno	Córdoba, El Guamo, San Juan Nepomuceno (sector San Agustín), Zambrano	Puerto Rico	Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama, Tibú	Localidad 20, Bogotá.	La Macarena, La Uribe	Chimichagua, Chiriguana, Curumani, Pailitas		
Departamentos	Sucre, Bolívar	Bolívar	Meta	Norte de Santander	Bogotá, D.C.	Meta	Cesar		
Extensión (Has) solicitada	255.000	46.000	40.000	353.000 (con área a sustraer ZRF)	40.000	210.000	150.000 (proceso de sustracción ZRF)		
Extensión (Has) después de Aud. Pública	380.000	78.000							
Situación	En proceso	En proceso	En proceso	En proceso	En proceso	En proceso	En proceso		

Elaboración propia. Fuentes: *Ordoñez (2012), INCODER (2013b).

Anexo 5. Principales hechos relacionados con el nacimiento de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo (ZRC-C)

Año	Aspectos claves
90's	En 1996 luego marchas campesinas, propuestas planes de desarrollo sostenible y en 1998 nuevamente movilizaciones de más de 30 mil campesinos por más de 30 días por propuestas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos de coca. Se acuerda el Plan de Desarrollo y Paz para la región del Catatumbo (29 de octubre de 1998) el cual incluía: i) mejoramiento ambiental y desarrollo agropecuario; ii) infraestructura y servicios públicos básicos; iii) desarrollo social y fortalecimiento institucional de municipios. 29 de mayo de 1999. masacre de la Gabarra.
2000	En mayo inicio de fumigaciones con glifosato (operación Motilón).
2001	Surge la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CCALCP). En julio movilización de miles de campesinos exigiendo suspensión de fumigaciones con glifosato.
2004	Del 11 al 14 de septiembre se realiza el Encuentro Comunitario "Integración, Vida y Territorio" en San Pablo, Teorama.
2005	El 18 de octubre inicia el desplazamiento forzado de 300 habitantes de la vereda El Suspiro hacia el corregimiento de San Juancito , municipio de Teorama. A finales de este año surge la Asociación Campesina de Campesinos del Catatumbo (ASCAMCAT) inicialmente con campesinos de Convención, El Tarra y Teorama. Esto fue posterior a la operación "Holocausto" del Ejército Nacional la cual generó una crisis generalizada de DDHH en la región ¹¹⁸ . De acuerdo con CNMH (2018) surgió luego de la operación militar Fortaleza II, en el corregimiento de San Pablo (Teorama) en 2006.
2006	El 19 de septiembre registro formal de ASCAMCAT. Del 16 al 18 de octubre se realiza el 1er. Encuentro de ASCAMCAT "En medio de la violencia, reflorece el Catatumbo" en San Pablo, Teorama, de allí se desplaza una Comisión de Verificación a la vereda El Suspiro.
De 1999 a 2006 más de 50.000 desplazadas en N. De Sder. 80% de Catatumbo, en Tibú más de 18 mil. Entre mayo de 1999 y enero de 2000 más de 10mil desplazados en Catatumbo (Defensoría, 2006).	

¹¹⁸ De interés nota de prensa, recuperada de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1013059>

2007	Del 24 al 28 de agosto se realiza un Encuentro entre indígenas y campesinos en la vereda Caño Mariela, Teorama.
2008	
2009	<p>29 de abril se establece el Refugio Humanitario y Comunitario en la Vereda Caño Tomás, corregimiento de Fronteras, Teorama, motivado en el desplazamiento forzado de alrededor de 200 familias por confrontaciones entre fuerza pública y guerrillas, amenazas, bloqueos de alimentos, y empadronamientos y ataques de paramilitares y fuerza pública.</p> <p>17 de julio se instala mesa de interlocución.</p> <p>2 y 3 de agosto se crea la Mesa de Interlocución y Acuerdos (MIA) con autoridades locales, regional y nacionales, con los siguientes ejes temáticos: i) crisis humanitaria y de DDHH; ii) tierra y territorio; iii) economía campesina y sustitución de cultivos de uso ilícito; iv) recursos naturales.</p> <p>28 y 29 de agosto se firman acuerdos con instancias de gobierno, entre éstos la realización de audiencias populares en 7 municipios. De estas audiencias sale la iniciativa de impulsar una ZRC del Catatumbo.</p>
De 2006 a 2009 se reportan 68 ejecuciones extrajudiciales.	
2010	<p>En febrero dictan órdenes de captura contra 68 campesinos de la región, entre éstos contra el presidente de ASCAMCAT y el coordinador del Refugio Humanitario.</p> <p>Agosto, 1er. Encuentro nacional de ZRC en Barrancabermeja.</p> <p>Septiembre. Se levanta el Refugio Humanitario.</p> <p>En noviembre se realiza la ocupación pacífica de tres alcaldías en exigencia al cumplimiento de acuerdos de la MIA. Respuesta represión ESMAD y posteriormente asesinato de miembro de JAC y precandidato.</p>
2011	<p>22 de enero se conformó el Consejo Regional de Desarrollo Rural (CRDR) para viabilizar acuerdos suscritos sobre ZRC-C.</p> <p>11-13 de marzo presentación de propuesta de ZRC-C en El Tarra.</p> <p>Convenio 636 entre CCA e Incoder para la formulación y conformación de la ZRC-C.</p> <p>Del 12 al 24 de junio trabajo de campo del equipo técnico de ASCAMCAT para construir el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) de la ZRC-C.</p> <p>Res. 2060 de agosto 11 del Incoder proceso de actuación* y financiamiento de estudios sobre 353.006 hectáreas en 339 veredas para la constituir ZRC-C “El 71% del área solicitada se superpone con la Reserva Forestal Los Motilones” .</p>
2012	Febrero, comisión de verificación de DDHH en El Tarra.

	<p>Del 28 de febrero al 2 de marzo Jornadas de Socialización de sustracción de la ZRF Los Motilones para reconocerla como ZRC.</p> <p>30 de marzo. Audiencia Pública en El Tarra sobre la ZRC-C y el PDS. Mil campesinos de más de 200 veredas.</p> <p>Diciembre reunión ASCAMCAT, comunidad indígena Barí, Incoder.</p> <p>Finales de año “Semana de la Indignación” en asocio con CISCA.</p>
2013	<p>3 de mayo bloqueo vía Tibú-Cúcuta en protesta por la declaratoria de zona minero-energética.</p> <p>11 de junio inicia paro del Catatumbo, más de 20 mil campesinos se exigió financiamiento para el Plan de Estratégico de Desarrollo Sostenible y concretar la creación de la ZRC. Instalación de la MIA el 27 de junio.</p> <p>13 de septiembre se llegó al “Acuerdo sobre las fases y ejes temáticos del diseño de la Iniciativa para el desarrollo social y construcción de paz en la región del Catatumbo”.</p>
2014	<p>19 de marzo Acción de tutela Autoridades Territoriales del Pueblo Barí-Ñatubaiyibará por derecho a consulta previa.</p> <p>28 de marzo suspensión del proceso de aprobación de la ZRC-C</p> <p>12 de julio, 320 campesinos convocados por ASCAMCAT provenientes 87 veredas, reunidos en Audiencia Popular en La Gabarra, Tibú y en Cartagenita, Convención, acogen la figura de “Zona de Reserva Campesina de hecho”.</p> <p>Del 19 al 21 de septiembre se realizó en Tibú el IV Encuentro de Zonas de Reserva Campesina, se declara ZRC de hecho ver declaración política del evento.</p>
<p>De acuerdo con investigación del CNMH (2018) entre 1985 y 2016 hubo 123 víctimas de ejecuciones extrajudiciales por agentes del Estado. Solo en 2007 hubo 37 víctimas.</p>	
2017	<p>Sentencia T-052, ordena saneamiento territorio Barí antes de tomar decisión de ZRC. Fórmulas de armonización, mesa consultiva ASCAMCAT-representantes pueblo Barí.</p> <p>13 de octubre al 5 de noviembre paro convocado por ASCAMCAT, demanda por reactivación de la MIA.</p>

Elaboración propia. Fuentes: ASCAMCAT (n.d.); Defensoría (2006); ASCAMCAT y CCALCP (2012); CCA (2012); Espinosa (2018); CNMH (2015, 2018).

Anexo 6. Pliego de exigencias Paro del Catatumbo (2013)

Para solucionar la actual crisis social y económica del Catatumbo exigimos:

1. Que la interlocución entre el campesinado movilizadado y la institucionalidad estatal se realice a través de la Mesa de Interlocución y Acuerdo- MÍA. Que esta convoque a las autoridades competentes (ver lista al final)
2. Declaración inmediata de la Zona de Reserva del Catatumbo, esto en el Marco del cumplimiento de las obligaciones legales que tiene el INCODER, en virtud del artículo 81 de la Ley 160 de 1994 y del Decreto 1777 de 1996, así como los acuerdos suscritos entre la Asociación Campesina del Catatumbo y la institucionalidad local y departamental.
3. Definir claramente la ruta de financiación e iniciar la ejecución inmediata de los proyectos priorizados del Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina.
4. Suspensión inmediata e indefinida de las erradicaciones forzosas de los cultivos de coca y ejecución de un programa de sustitución gradual y concertado de los cultivos de uso ilícito en el marco de la propuesta productiva del Plan de Desarrollo de ZRC.
5. Subsidios de \$ 1.500.000 para mitigar la crisis alimentaria producida por las erradicaciones forzadas de los cultivos de coca, para lo cual es necesario elaborar un diagnóstico de las familias afectadas (dueño de finca, recolectores), subsidio que debe mantenerse al menos 2 años o mientras se implemente los proyectos productivos del PDS-ZRC.
6. Suspensión de las políticas y planes minero-energéticos que se quieren desarrollar en la región del Catatumbo, los cuales son una amenaza para la permanencia en el territorio de los campesinos y generar desplazamiento forzado, y que sea reconocido el derecho de las comunidades campesinas a ser consultadas y participar en todas las decisiones que puedan afectarles.
7. Suspensión de la Política del Plan de Consolidación en el territorio de la ZRC del Catatumbo.
8. Respeto, Protección y Promoción de Derechos Humanos:
 - 8.1. reconocimiento político por parte del Gobierno Nacional y FFPP donde se reconozca el carácter civil de los campesinos organizados en la Asociación Campesina del Catatumbo.
 - 8.2. Impulso de las investigaciones a las denuncias por las violaciones de derechos humanos
 - 8.3. Conformar una comisión de verificación para hacer seguimiento a las graves denuncias de violación de derechos humanos y la persecución política y judicial.
 - 8.4. La judicialización por el problema de la coca no debe tratarse con una política penal y criminal, sino como un problema político, económico y social.

8.5. Se adelante las investigaciones por los graves hechos que ocurrieron el sábado 15 de junio en la cuatro, y se establezca un procedimiento para lograr una reparación integral a los afectados.

9. Exigimos el respeto y garantías a la vida, la integridad personal, dignidad y libertad para los campesinos y habitantes de la región que han venido participando en estas justas protestas sociales, y que se tomen las medidas adecuadas para evitar que ocurra las masacres, asesinatos, persecución y criminalización como las ocurridas desde 1999.

10. Para el casco urbano de Tibú y veredas aledaña: suministro de gas natural, suministro de agua potable y planta de tratamiento de agua, suministro de la electrificación, pavimentación de vías Cúcuta-Tibú y de las vías de acceso de los campesinos a las veredas y de las calles del pueblo, creación de la Universidad, Hospital de tercer nivel para Tibú, bienes, servicios y mano de obra para la comunidad tibuyana por parte de Ecopetrol.

*** Convocados a la Mesa de Interlocución y Acuerdo - MIA:**

- Alcaldes, Concejos Municipales y Personeros de los 7 municipios
- Gobernador, señor Edgar Díaz.
- Ministros de:
 - Agricultura: De manera especial se convoca al ministro Francisco Estupiñán.
 - Interior
 - Minas
 - Defensa
 - Ambiente
- Gerente General del INCODER
- Vicepresidencia de la República
- Departamento para la Prosperidad Social
- Planeación Nacional
- Agencia Presidencial para la Cooperación
- Representantes de campesinos presos víctimas de montajes judiciales (por presuntos de ley 30 y rebelión)
- Defensoría del Pueblo
- Corponor
- Parques Nacionales Naturales
- Procuraduría
- Obispo de Tibú, monseñor Omar Sánchez

Fuente: Agencia Prensa Rural. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11099>

Anexo 7. Entrevistas

Guía de preguntas. El objetivo fue reconocer la percepción de actores claves sobre el origen y desarrollo por un lado de la PNCRT y, por otro lado, de las ZRC, esto a partir de las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Cuáles son los enfoques y objetivos de dicha política?
- ✓ ¿Qué miradas de territorio identifica?
- ✓ ¿Qué actores identifica como centrales?
- ✓ ¿Qué logros y lecciones identifica?
- ✓ ¿Qué dificultades?

Entrevistas realizadas

- Álvaro Balcázar Vanegas. Ex director de la UACT. 1 de marzo de 2019. **[EABV, marzo 2019).**
- Hugo Arévalo. Exfuncionario UACT Regional-Catatumbo. 6 de marzo de 2019. **[EHA, marzo 2019].**
- German Bastos. Exfuncionario UACT Regional-Catatumbo. 8 de marzo de 2019. **[EGB, marzo 2019].**
- Yohana Vallejo. Funcionaria ANT. 15 de marzo de 2019. **[EYV, marzo 2019].**
- Ashcayra Arabadora Acrora, representante legal de Ñatubaiyibará. 17 de mayo de 2019. **[EAA, mayo 2019].**

Códigos para el análisis. Luego de la realización de las entrevistas, cuyo consentimiento se dio de manera verbal al inicio de la misma, se transcribieron los audios y luego se codificaron sus fragmentos de acuerdo a:

1. Origen de la ZRC-C, concepciones sobre la ZRC-C, proceso administrativo, actores, estigmatización, lecciones-logros de la ZRC-C, obstáculos para la ZRC-C, modelos de desarrollo.
2. Origen y desarrollo de la PNCRT, razones-propósitos, contexto del conflicto armado, enfoques y estrategias de desarrollo, ideas política consolidación, lecciones, problemáticas, propuestas territorio y desarrollo