

**LAS ZONAS DE RESERVA  
CAMPESINA Y EL PROCESO  
DE PAZ EN LA HABANA**



# Las Zonas de Reserva Campesina y el proceso de paz en La Habana

Daniel Castro Morales\*

## Introducción (relación coyuntura estructura)

El latifundio fue, al menos hasta la llegada del narcotráfico, la principal causa de los conflictos agrarios en Colombia: la concentración de la tierra en pocas manos ha sido llevada a cabo por medios legales e ilegales, por notarios o por matones, y ha nutrido a las ciudades de masas de desplazados y a la guerra de los soldados que necesita para seguir siendo viable. Los conflictos más intensos se han dado en zonas de colonización, donde la presencia oscilante del Estado y los cambios a menudo súbitos del partido en el poder fueron la causa de la erupción periódica de violencias, ya fuera de tinte partidista (como en la cordillera del Valle del Cauca, en 1930), o de abierta confrontación entre colonos y propietarios (como en el Tolima en la década de 1920). (Betancourt y García, 1990, pp. 23-24)

Las zonas de colonización han sido históricamente susceptibles de ser absorbidas por el latifundio tanto por la valorización de los predios una vez se vuelven aptas para el cultivo como por las deudas que deben contraer los agricultores para cubrir el proceso de mejora y siembra, que al hacerse insostenibles, obligan al campesino a vender su tierra a comerciantes que a menudo son sus mismos acreedores. Estas tierras, ahora concentradas, casi siempre se convierten en predios ociosos o se dedican a la ganadería extensiva.<sup>1</sup>

Las sucesivas reformas y contrarreformas agrarias no han sido un correctivo adecuado para este problema histórico, pero desde 1996 apareció -en una rara conjunción entre la planificación estatal y movilización popular- la figura de las Zonas de Reserva Campesina, bajo la cual se ha venido agrupando un creciente número de movimientos que podrían tener un papel sumamente importante en el actual proceso de negociación y construcción de paz. Este artículo busca explicar de manera general las condiciones en que surgió y ha logrado organizarse parte del movimiento campesino alrededor de la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), explicar quienes han sido los principales actores involucrados, su papel ante el actual proceso de paz y prever los posibles escenarios que puede enfrentar este movimiento.

---

\* Estudiante de Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: daniel.castrom@udea.edu.co

1 Conferencia "Zonas de Reserva Campesina. Alfredo Molano 1". Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Waa6cEhh99>

## Las ZRC, desde su creación al proceso de paz (acontecimientos y actores)

La década de 1990 se abrió con la llegada al poder de César Gaviria y su bandera de *apertura económica*, que en la práctica quería decir el desmonte de subsidios y apoyos a la producción de alimentos y la eliminación de barreras arancelarias a la importación de los mismos (Cano, 1990), lo que, unido al avance silencioso del narcotráfico -con su compra masiva de tierras o usurpación por la violencia- hizo que para 1994 la situación del pequeño campesino y del colono fuera aún más desesperada que a principios de siglo: la gran propiedad avanzaba, los cultivos se hacían económicamente inviables, la violencia de todos los actores del conflicto y los pocos instrumentos jurídicos, administrativos y financieros opacaban los intentos que el Estado y los gobiernos locales realizaban por mejorar esta situación. La única salida para muchos campesinos en este periodo fue el cultivo de la hoja de coca (Kienyke, 25 de junio de 2013), que presentaba múltiples ventajas: no había necesidad de llevar los productos al mercado, se minimizaban los conflictos con los poderes fácticos y se garantizaba cierta estabilidad de la propiedad.

La guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) lentamente estableció acuerdos con campesinos colonos (su base social histórica) donde estos últimos sembrarían la hoja de coca, mientras el grupo guerrillero se encargaría (cada vez más directamente) del procesamiento y comercialización de la cocaína, aprovechando el vacío que había dejado la destrucción de los grandes carteles de droga a finales de los 80 y principios de los 90. Esta “división del trabajo” probó tener cierta efectividad tanto para hacer sostenibles las actividades de los colonos como para propiciar la organización de los campesinos en asociaciones propias, pero trajo consigo un lastre de colaboración con las guerrillas que con el tiempo les valdría a estas organizaciones el estigma de ser la “retaguardia social del terrorismo”.

Al mismo tiempo, el temor a la expansión del latifundio (un objetivo bastante modesto, de hecho presente en casi todos los programas de gobierno liberales del siglo XX) en tierras de reciente colonización y baldíos fue la principal razón para que, en la primera legislatura del Congreso de la República del año 1994, se aprobara el proyecto de Ley de Reforma Agraria (ley 160 de 1994), iniciativa del ministro de agricultura José Antonio Ocampo que, entre otras disposiciones, creaba la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Las ZRC fueron creadas como una figura de ordenamiento territorial que limita la extensión de las propiedades agrícolas en áreas de alta producción de alimentos, ocupadas por comunidades campesinas y que fueran zonas de baldíos, ya que, legalmente, es el único espacio donde el gobierno tiene potestad para regular la extensión de la propiedad.

Así, la unión de intereses cocaleros y de campesinos colonos encontró una expresión más o menos exacta en la figura de las ZRC, que rápidamente movilizó a las organizaciones interesadas en la reglamentación de la figura mediante decreto presidencial, lo cual se logró solo dos años después, mediante el decreto 1777 de 1996. Las ZRC comenzaron a implementarse con recursos provenientes del Banco Mundial en el año de 1997, en proyectos pilotos en las ZRC del departamento del Guaviare en Calamar y San José del Guaviare, y Cabrera en el departamento de Cundinamarca.

Durante la década de 2000 las ZRC vieron relativamente pocos avances. De hecho, durante el gobierno de Álvaro Uribe se suspendió una de las ZRC recién aprobadas, la que concentraba la mayor cantidad de personas y una de las más grandes extensiones de territorio: la Zona de Reserva del Valle del Río Cimitarra (ZRCVRC). Mediante resolución de la Junta Directiva del INCORA la constitución de la ZRC fue detenida por presiones de alcaldes y concejales de los municipios en los que se encontraba la zona, pues según ellos los dirigentes de la organización que lideraba el proceso, la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC), eran miembros de grupos al margen de la ley sobre los que pesaban órdenes judiciales. (Periódico *El Tiempo*, 10 de abril de 2003)

En el gobierno de Juan Manuel Santos las ZRC vieron cierto renacimiento, producto de la creciente movilización popular y la relativa apertura del gobierno en temas agrarios, contenida en su Plan Nacional de Desarrollo dentro de la llamada “locomotora agrícola”. En menos de un año de gobierno se reactivó la ZRCVRC con otras seis zonas (Revista *Semana*, 19 de febrero de 2011) a lo largo del país en proceso de constitución. Las ZRC, que habían logrado unirse en la Asociación Nacional de Reservas Campesinas (AZORC), organizan encuentros en los años 2010 y 2012 desde las cuales reciben el apoyo formal del gobierno en cuanto a fomento y consolidación de estas comunidades (Boletín INCODER, 27 de marzo de 2012). También se desarrolla una “Misión para la transformación del campo” dirigida por el impulsor de las ZRC, José Antonio Ocampo, y en cuyo documento marco se menciona

[...] mantener el principio establecido por la Ley 160 de dar prioridad en la asignación de baldíos a los pequeños propietarios y fomentar la constitución de Zonas de Reserva Campesina, como una figura de desarrollo desde el territorio, dándoles a esas un papel central en la formulación, articulación y ejecución de estrategias de desarrollo productivo en sus regiones. (Ocampo, 2014, p.30)

## **De cara al proceso de paz**

Mientras tanto, las FARC y el gobierno nacional acordaron sentarse en una mesa de negociación para la finalización del conflicto, cuyas conversaciones se darían en La

Habana y tendrían como garantes a los gobiernos de Noruega, Cuba, Chile y Venezuela. El primer punto de la agenda era precisamente el desarrollo rural, y tras siete meses de negociaciones las partes firmaron el primer acuerdo llamado “reforma rural integral” que, si bien no establece mecanismos o reformas precisas, si delinea la posición en que ambas partes están de acuerdo en cuanto al desarrollo rural para la “terminación del conflicto y construcción de una paz duradera”. Aquí, se reconocen expresamente las ZRC como “una figura que tiene el Estado para promover la economía campesina, y contribuir al cierre de la frontera agrícola y la producción de alimentos.”<sup>2</sup> No obstante, tras los llamados “paros agrarios” de los años 2013 y 2014, el gobierno ha disminuido su apoyo a la creación de nuevas zonas, y desde entonces ninguna ha sido oficialmente creada, y ante esta espera una de las zonas en trámite, la del Catatumbo, se declaró “ZRC de hecho”.

La AZORC ha celebrado los acuerdos a los que el gobierno y las FARC han llegado y ha propuesto las ZRC como un modelo de construcción de paz que debe replicarse en otras zonas del territorio nacional donde existen comunidades que así lo quieren y que, según la AZORC, llegan a 50 con un área de casi nueve millones de hectáreas de territorio nacional. Para esta organización, las ZRC son un instrumento esencial en las reivindicaciones históricas por la construcción de territorio, que puede definirse como “un conjunto de vínculos de dominio, poder, apropiación y pertenencia entre una porción o una totalidad de espacio geográfico y de un determinado sujeto individual o colectivo.” (Albán, 2011, pp. 63)

La derecha política en el país ha sido la mayor enemiga de las ZRC, no porque en principio (por lo menos un sector suyo) se opongan a la limitación de la extensión de la tierra, sino por el alto grado de politización que las organizaciones que se agrupan bajo esta figura han llegado a tener. Desde las columnas de prensa y programas de radio denuncian a las ZRC como territorios donde las FARC pretenden ejercer “autonomía política, administrativa, económica, regirán la justicia sin control de la Fuerza Pública y, para rematar, serán inembargables”. (Periódico *El Espectador*, 9 de abril de 2015)

Desde que en 2002 se declaró que en Colombia no existía un conflicto armado sino una “amenaza terrorista”, el discurso de la derecha, unida bajo la figura del ex-presidente Álvaro Uribe, ha buscado negarle la posibilidad a las FARC de tener legitimidad social. Así, se le dice a las ZRC que para poder convertirse en interlocutores válidos deben “rechazar a las FARC”,<sup>3</sup> o de inmediato se propone acabar con esta figura, pues, con esta se estarían construyendo “repúblicas independientes” y “campos de adoctrinamiento”

---

2 Informe Conjunto de la Mesa de Negociaciones de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo. Enero de 2014. p. 6.

3 Zonas de reservas campesinas, ¿Republiquetas Independientes? Debate entre César Jerez, Rafael Guarín, Luis Celis y el general (r) Jairo Delgado. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=wMF\\_Ad15MZg](https://www.youtube.com/watch?v=wMF_Ad15MZg)

de las FARC. De esta manera se han expresado personajes como el ex-viceministro Rafael Guarín, que, en sus propias palabras, “se opuso radicalmente al avance en temas de Reserva Campesina”.<sup>4</sup>

Entre los que se han opuesto a las ZRC por cuestiones económicas están grupos vinculados a la derecha política como la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), que desde el principio pidió que en su implementación se “proteg[iera] la propiedad” (Periódico *El Tiempo*, 16 de octubre de 1996), hasta 2014, donde su director José Félix Lafaurie las calificó de “absurdas”.<sup>5</sup>

## La lucha por un modelo agrario

El futuro de las ZRC se juega en cinco escenarios formales e informales:

El primero es el Congreso de la República. Allí es donde la derecha tiene su principal fortaleza, ya que controla cerca del 30% del Senado y es, por lo tanto, capaz de frenar posibles desarrollos normativos en materia agraria o, incluso, frenar de lleno la aprobación de los mecanismos de refrendación de los acuerdos de paz que se adelantan en La Habana.

El segundo escenario es la mesa de La Habana. El futuro de los acuerdos en materia agraria depende de la llegada a término de las conversaciones de paz (esto debido al principio según el cual “nada está acordado hasta que todo esté acordado”),<sup>6</sup> donde los movimientos campesinos no tienen representación propia. Hasta que no se concluyan y se refrenden todos los puntos del acuerdo para la terminación del conflicto, ninguno de los avances actuales tendrá validez.

La prensa (tercer escenario) ha demostrado ser especialmente útil en dar a conocer figuras como las ZRC. Hasta 2011, por ejemplo, entre 1997 y 2012, el término Zona de Reserva Campesina apenas fue mencionado en *El Tiempo* (que durante algún periodo de estos años fue el único diario de circulación nacional) menos de 30 veces por año. Era normal por entonces que nadie conociera el concepto ni el movimiento social al que está ligado, pero sí escuchara constantemente noticias sobre operaciones militares, programas de erradicación de hoja de coca e incluso asesinatos de líderes campesinos. La información de las ZRC recayó en manos de las propias comunidades y agencias de prensa alternativas, que cuentan con poca difusión. Solo hasta 2013, y en medio del “paro agrario” del Catatumbo en el que, entre otras demandas se pedía la declaración (hasta ahora pendiente) de la ZRC en la región, el término alcanzó relevancia nacional. Con más de 175 menciones en noticias de *El Tiempo* solamente en ese año.

---

4 Ibid. 28:00-29:00

5 Ibid.

6 Informe Conjunto de la Mesa de Negociaciones de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo. Enero de 2014. p. 3.

El cuarto escenario es la movilización popular, que tiene dos frentes: primero la movilización de los movimientos campesinos por sus demandas concretas, como la que se ha mencionado en el Catatumbo, y el segundo es la movilización de la ciudadanía a favor de la paz, en la que los movimientos campesinos juegan un papel muy importante y tienen un enorme interés, tal como lo demostraron en manifestaciones como las del 9 de abril desde 2010 a 2015, donde un gran contingente de campesinos ha llegado a las principales ciudades para participar en las movilizaciones.

El último escenario, que suele no ser mencionado es el enfrentamiento militar, en el que los campesinos a menudo son víctimas. De no llegarse a un acuerdo en La Habana, las comunidades de las ZRC quedarán a la deriva entre unas partes dedicadas de lleno al aniquilamiento mutuo, y un gobierno sin interés en la protección a comunidades que tradicionalmente han visto sus demandas reflejadas en los programas y planes de negociación de las FARC.

## Conclusión

Una de las constantes en la política agraria colombiana ha sido, como lo señala Antonio Caballero (Revista *Semana*, 1 de marzo de 2008), la facilidad con que los escasos logros de las reformas agrarias intentadas sean arrasados por una contrarreforma que aumente el tamaño de los latifundios, el peso político de los empresarios, y la vulnerabilidad (personal, política y económica) de los pequeños propietarios. Hasta ahora, la constitución de comunidades rurales en ZRC no ha sido directamente atacada institucionalmente, y, al contrario, su figura ha visto cierto rejuvenecimiento en comparación con los años de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) donde no fue creada ni una sola ZRC. Sin embargo, el potencial de proliferación de esta figura tendrá que competir con el avance de la agroindustria, que, contando con el apoyo del gobierno actual, tiene interés en romper posibles ataduras a la concentración de grandes territorios para usos como la palma africana.

Segundo, las ZRC se enfrentan a la histórica represión armada que, hasta ahora, su alianza con las FARC y la siembra de coca han mantenido al margen. No hay nada en el momento que asegure que, con un cambio en política de drogas, o incluso un cambio en el gobierno, no se inicie una oleada de represión y despojo similar a las que han visto otras zonas del país.

Tercero, las ZRC tienen el peligro de sucumbir ante problemas de organización interna que debiliten su capacidad de negociación y su viabilidad a largo plazo como proyecto productivo que alivie tanto la situación del campesino individual, como la dependencia actual del país de la importación de alimentos. Estas comunidades tendrán que insistir en su defensa por la construcción de territorio y la expansión de su modelo como alternativa de ruralidad y de paz.

## Bibliografía

- Albán, Álvaro. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Rev.econ. inst.* (vol.13, n°24), 327-356. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-59962011000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962011000100011&lng=en&nrm=iso).
- Betancourt, Darío; García Martha. (1990). *Matones y cuadrilleros. Origen y evolución de la violencia en el occidente colombiano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores –IEPRI.
- Caballero, Antonio. (1 de marzo de 2008). Reforma Agraria. *Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/reforma-agraria/91301-3>
- Cano, Carlos Gustavo. (30 de agosto de 1990) *El sector agropecuario ante la apertura económica*. (Intervención pública, transcrita). Disponible en: [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unal.edu.co%2Findex.php%2Fede%2Farticle%2Fdownload%2F23647%2F24349&ei=N5xKVdHeLYqXNqjzgOAJ&usg=AFQjCNGWV\\_FqjgaoncB-VxnAhvV5LnXuXA&sig2=fMd4gqMxRtEnPrOqINMioQ-](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unal.edu.co%2Findex.php%2Fede%2Farticle%2Fdownload%2F23647%2F24349&ei=N5xKVdHeLYqXNqjzgOAJ&usg=AFQjCNGWV_FqjgaoncB-VxnAhvV5LnXuXA&sig2=fMd4gqMxRtEnPrOqINMioQ-)
- Incoder. (27 de marzo de 2012). *El INCODER reitera su compromiso con las Zonas de Reserva Campesina*. (Boletín). Disponible en: <http://www.incoder.gov.co/documentos/Boletines%20Marzo%202012/48%20Incoder%20reitera%20su%20compromiso%20con%20las%20zonas%20de%20reserva%20campesina.pdf>
- Ocampo, José Antonio. (2014). *Misión para la transformación del campo. “Saldar la deuda histórica con el campo”. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. (Documento Departamento Nacional de Planeación) Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>

## Otras referencias

- Desacuerdo por Reserva Campesina. (10 de abril de 2003). *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-985369>
- La Coca es lo único rentable en el Catatumbo. (25 de junio de 2013). *Kienyke*. Disponible en: <http://www.kienyke.com/historias/la-coca-es-lo-unico-rentable-en-el-catatumbo/>
- Propuesta de paz del Centro Democrático. (9 de abril de 2015). *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/propuesta-de-paz-del-centro-democratico>
- Respetar la propiedad pide FEDEGAN. (16 de octubre de 1996). *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-534497>
- Vuelven las Reservas Campesinas. (19 febrero de 2011). *Revista Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/enfoque/articulo/vuelven-reservas-campesinas/235769-3>