

Impacto de la Política de Reforma Rural Integral de los Acuerdos de la Habana en la implementación de planes locales y regionales de desarrollo rural en la Zona de Reserva Campesina Morales – Arenal (ZRCMA) (2016- 2022)

Edward Giohanni Rodríguez García

Diego Armando Rodríguez Ramírez

Resumen

El presente artículo de investigación busca identificar el impacto de la Política de Reforma Rural Integral de los Acuerdos de la Habana, en la implementación de planes locales y regionales para el fomento del desarrollo sostenible de la economía campesina y la regularización de la propiedad rural de las comunidades que hacen parte de la Zona de Reserva Campesina Morales – Arenal (ZRCMA) desde el año 2016 hasta el 2022.

Planteamiento general del problema.

Frente a la problemática de los conflictos agrarios sobre la tenencia y uso de la tierra, la expansión de la frontera agrícola, la sostenibilidad de la economía campesina y los asuntos ambientales, en Colombia se creó bajo la Ley 160 de 1994 en el Capítulo 13 (Decreto 1777 de 1996 y Decreto 1071 de 2015) la figura de ordenamiento territorial de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). El objeto de dicho instrumento ha sido la protección de las comunidades campesinas, la regularización de la frontera agraria y el amparo de zonas de interés ambiental.

Bajo este impulso de la política pública del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, se creó el 22 de junio de 1999 la Zona de Reserva Campesina de Morales y Arenal (ZRCMA) ubicada en la subregión sur del departamento de Bolívar. Allí organizaciones

campesinas como APACUADEMA del municipio de Arenal y ASORESERVA de Morales hicieron parte del proceso de constitución, ante la demanda que exigió la movilización social campesina entre 1996 y 1998 por los altos índices de violencia armada que padecía la región y las precarias condiciones de los pobladores campesinos (Arévalo, 2011). Luego de constituida la zona, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) impulsó la actualización en el año 2012 del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC en donde se concibieron proyectos productivos, económicos y sociales para los campesinos de la región.

A pesar de la apuesta de las organizaciones campesinas por mantener activos los programas y proyectos productivos de la ZRCMA, se ha establecido la falta de integración a los programas económicos municipales y regionales para el desarrollo agrario, lo que no ha permitido una verdadera sostenibilidad de la economía campesina. Sumado, a la problemática que ha desencadenado el fenómeno de la inequitativa concentración de la titulación de la propiedad rural que no ha sido resuelto:

“En estos municipios, el papel de ZRC no ha sido otro que el de implementar proyectos productivos que sirvan como medio para impulsar y garantizar la sostenibilidad de la economía campesina. Iniciativas aisladas y discontinuas, lideradas principalmente por las organizaciones campesinas que no han logrado echar raíces. El apoyo de las instituciones del Estado en esta zona ha sido escaso y no ha representado mayor cambio en las condiciones de vida del campesinado, aunque las diversas organizaciones constituidas con el paso de los años hayan servido como medio para generar la articulación entre la población y demás entes gubernamentales en pro de visibilizar la situación de la región (INCODER & PDPMM, 2012)”.
(abril, 2019, p. 44)

Han pasado veinticuatro años desde la constitución de la ZRC de Morales y Arenal, y las comunidades campesinas como la Asociación de la Zona de Reserva Campesina de Morales y Arenal Sur de Bolívar (AZOCAMSUR), continúan reclamando una oportuna acción estatal que garantice las condiciones por las cuales fue creada la zona de reserva. No obstante, luego del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz de la Habana) entre el GOBIERNO NACIONAL y las FARC-EP en el año 2016 se reactivó nuevamente el debate sobre la Reforma Rural Integral (RRI) en donde las ZRC y el papel del campesinado como sujeto político recobraron importancia.

El estado colombiano en el año 2017 promulgó el Decreto Ley 902, como mecanismo para la implementación del Punto 1 de los Acuerdos de la Habana. La norma estableció el programa de acceso y formalización de la propiedad rural, en donde las ZRC contribuyen a los objetivos de la RRI: “Las Zonas de Reserva Campesina contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral y en ese sentido el presente decreto ley las incluye como una de las áreas a focalizar en las medidas de acceso y la formalización de tierras” (Diario Oficial, 2017). Además, establece que en las ZRC se deben desarrollar programas que fomenten el desarrollo con enfoque territorial y planes de desarrollo sostenible para las comunidades campesinas.

Asimismo, bajo el amparo de lo acordado en la Habana se promulgó el Decreto Ley 893 de 2017 que establece los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, en cabeza de la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Durante el año 2021, se construyó el documento final de la Hoja de Ruta para la Subregión Sur de Bolívar del PDET, en donde los municipios de Morales y Arenal se encuentran focalizados y en ellos la ZRCMA.

Sin lugar a duda, luego del proceso de paz se establecieron varios mecanismos legales rurales de impulso a la sostenibilidad de la economía campesina y la formalización de la propiedad rural, en cuyo centro se puede analizar el papel de las ZRC y las comunidades que habitan en estos territorios. De allí, que el interés de esta investigación sea identificar: ¿Cuál ha sido el impacto de la Política de Reforma Rural Integral de los Acuerdos de la Habana sobre la aplicación e implementación de los planes locales y regionales para el fomento del desarrollo sostenible de la economía campesina y la regularización de la propiedad rural de las comunidades que hacen parte de la Zona de Reserva Campesina Morales – Arenal (ZRCMA) desde el año 2016 hasta el 2022?

Justificación

La justificación de realizar esta investigación se comprende en analizar el impacto de la Política de Reforma Rural Integral de los Acuerdos de la Habana sobre la aplicación e implementación de los planes locales y regionales para el fomento del desarrollo sostenible de la economía campesina y la regularización de la propiedad rural de las comunidades que hacen parte de la Zona de Reserva Campesina Morales – Arenal (ZRCMA) desde el año 2016 hasta el 2022, esta consiste en vislumbrar la importancia que tienen estas políticas, y como han transformado o afectado los diferentes escenarios que comprenden la constitución de las ZRC y por ende la vida de la población que las integran.

Objetivo

Identificar el impacto de la Política de Reforma Rural Integral de los Acuerdos de la Habana, en la implementación de planes locales y regionales para el fomento del desarrollo sostenible de la economía campesina y la regularización de la propiedad rural de las

comunidades que hacen parte de la Zona de Reserva Campesina Morales – Arenal (ZRCMA) desde el año 2016 hasta el 2022.

Marco teórico

Esta investigación toma como base fundamental lo expuesto en la Ley 160 de 1994 sobre la comprensión de qué son las Zonas de Reserva Campesina como forma de ordenamiento territorial:

“Artículo 80. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción” (Diario Oficial, 1994)

A su vez, el Decreto 1777 de 1996 establece el objeto de las ZRC y su concepción: “Artículo 1. [...] Las Zonas de Reserva Campesina tienen por objeto 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 [...]”. (Diario Oficial, 1996).

Por su parte, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) expone el concepto de ZRC, tomando en cuenta el marco legal de la siguiente forma:

“La Zona de Reserva Campesina es una figura contenida en la Ley 160 de 1994, definida como un área geográfica delimitada, que se caracteriza por el predominio de terrenos baldíos, una historia de colonización campesina, historia de organización y la presencia de recursos naturales. Sobre este territorio los campesinos diseñan un plan de desarrollo sostenible o plan de vida dirigido a garantizar el derecho al territorio, la tenencia y distribución de la tierra, su vida digna, la satisfacción de los servicios básicos, la titulación de predios campesinos, el impulso y la estabilización de la economía campesina protegiendo los recursos naturales. El plan de desarrollo de cada ZRC se realiza en coordinación con las autoridades gubernamentales, que deben tenerlo en cuenta como prioridad en planeación, financiación y ejecución en cada uno de los niveles de gobierno: local, regional y nacional”. (ANZORC, s.f.)

Otro de los elementos indispensables para entender la problemática planteada es la categoría de Reforma Agraria. El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) tomando los postulados de académicos como Antonio García Nossa y Michael Lipton define el concepto de la siguiente forma:

“En una óptica más actual, podría decirse que la reforma agraria es una política que busca transformar las estructuras agrarias convertidas en un obstáculo al desarrollo económico, social y político de las áreas rurales y de la sociedad en general. Esa política desata procesos transformadores de las relaciones de poder construidas sobre la propiedad de la tierra, permitiendo a los campesinos sin tierra o con poca tierra acceder a los recursos productivos, a la vez que abre las vías del ascenso social y el desarrollo de la democracia en el campo. La

reforma agraria así concebida cambia la estructura agraria y por tanto la problemática rural y sus relaciones con la sociedad urbana y la sociedad en general. Por lo tanto, es un proceso que involucra a toda la sociedad”. (CNMH, 2013, p. 17)

En el texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera del año 2016, en el punto 1 “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se establece que la Reforma Rural Integral (RRI):

“Sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural —hombres y mujeres— y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera [...] Que el desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.

La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia [...]

Que a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, contribuyen los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socioambiental sostenible. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria”. (Gobierno Nacional y Farc-Ep, 2016)

Finalmente, se tendrá en cuenta tres categorías de análisis para entender la relación de las ZRC con las directrices voluntarias para la gobernanza responsable, construidas en un informe del año 2018 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT):

a. Desarrollo equilibrado y sostenible: [...] ZRC se enfocan en la estabilización integral de la economía campesina, otorgándole incentivos preferenciales basados en un reconocimiento de su valor y de sus derechos sociales, económicos y culturales particulares.

b. Ordenamiento territorial y participación: [...] las ZRC se centran en la elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible elaborados por las mismas comunidades campesinas con un enfoque socioambiental y agroecológico. Igualmente, prevén la superación de las causas de los conflictos por la tierra bajo un enfoque de justicia social.

c. Acceso amplio y equitativo a la tierra: [...] las ZRC buscan el acceso equitativo a la propiedad y la corrección de las situaciones de concentración, entendiendo que éstas son causa fundamental de los conflictos por la tierra. Se entienden como un mecanismo de estabilización de las zonas de frontera agropecuaria, en zonas de colonización y de predominancia de baldíos. (FAO, ANT, 2019, p. 79)

Metodología

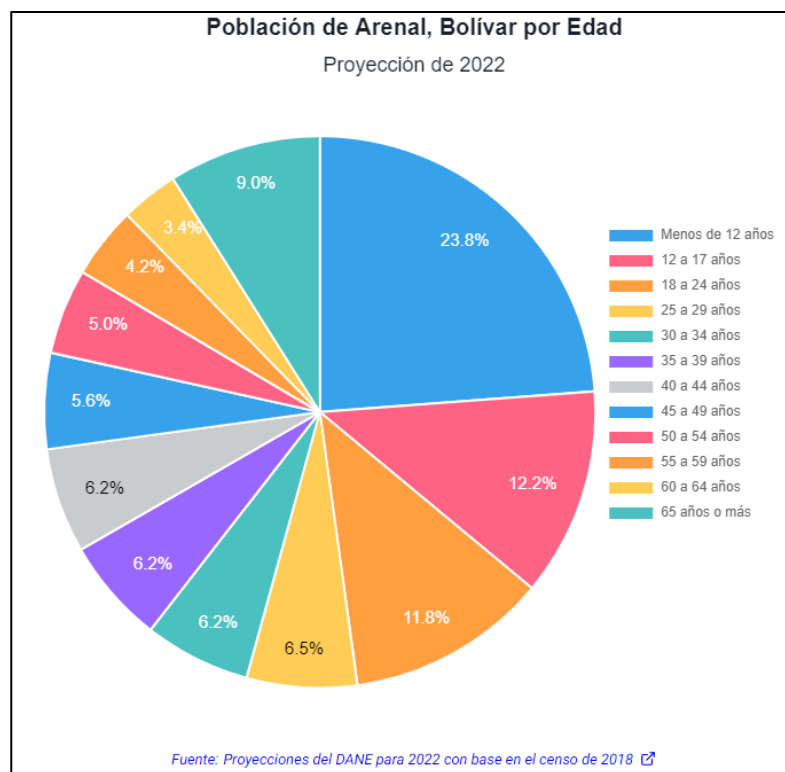
El tipo de investigación propuesto parte de un estudio de caso, entendido como “...una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de estos” (Solano, 2005). El caso se encuentra delimitado a nivel territorial en el departamento de Bolívar, a nivel socioespacial comprende las comunidades campesinas de la Zona de Reserva Campesina de Morales y Arenal (ZRCMA) y a nivel temporal tiene un periodo de estudio del año

2016 al año 2022. También, incorpora en el planteamiento del problema una pregunta de investigación de corte explicativa – analítica que da cuenta de los efectos e impactos sobre el objeto de estudio. Adicionalmente, se realizó un análisis comparativo constituido por información secundaria (archivo de noticias, informes de caracterización de la región) e información primaria (comparación de la evolución de la estructura predial y de coberturas vegetales), de dos periodos de tiempo, uno desde la promulgación de la ZRC hasta 2016 y otro desde 2016 hasta 2022. La comparación dio cuenta de los cambios, avances y rezagos en las tres categorías de trabajo (desarrollo equilibrado y sostenible, ordenamiento territorial y participación y acceso amplio y equitativo a la tierra).

Resultados y discusión

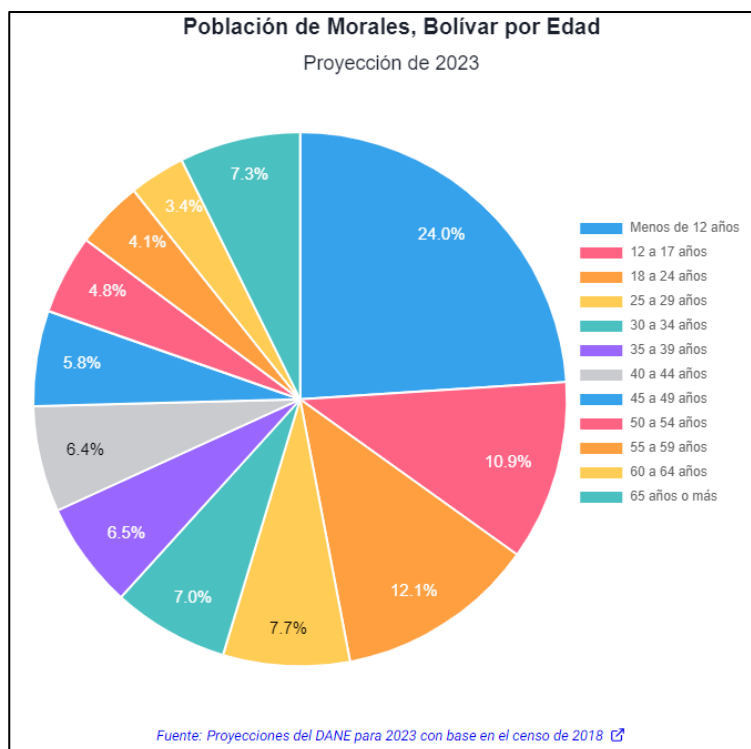
Caracterización de la Zona de Reserva Campesina (ZCR) Morales y Arenal

Los municipios de Morales y Arenal tienen una extensión de 1.338km² y 534km² respectivamente. La Unidad Agrícola Familiar (UAF) en la zona está establecida en 27 Ha, donde el 62% de los predios tiene menos de 20 Ha. De acuerdo con las proyecciones del DANE, en 2022 Arenal tenía 7,853 habitantes: 3,788 mujeres (48.2%) y 4,065 hombres (51.8%) (**Gráfica 1**).



Gráfica 1. Población municipio Arenal. Fuente: <https://telencuestas.com/censos-de-poblacion/colombia/2022/bolivar/arenal>

De acuerdo con las proyecciones del DANE, en 2023 Morales tiene 24,596 habitantes: 11,538 mujeres (46.9%) y 13,058 hombres (53.1%) (**Gráfica 2**).



Gráfica 2. Población municipio Morales. Fuente: <https://telencuestas.com/censos-de-poblacion/colombia/2023/bolivar/morales>

La ZRC de Morales y Arenal se extiende por la margen izquierda del río Magdalena, tiene una extensión de 29.100 hectáreas que cubren de manera transversal una parte del municipio de Arenal y otra, hacia el sur, de su vecino Morales. La ZRC incorpora una parte de la Reserva Forestal Río Magdalena (**Figura 1**).

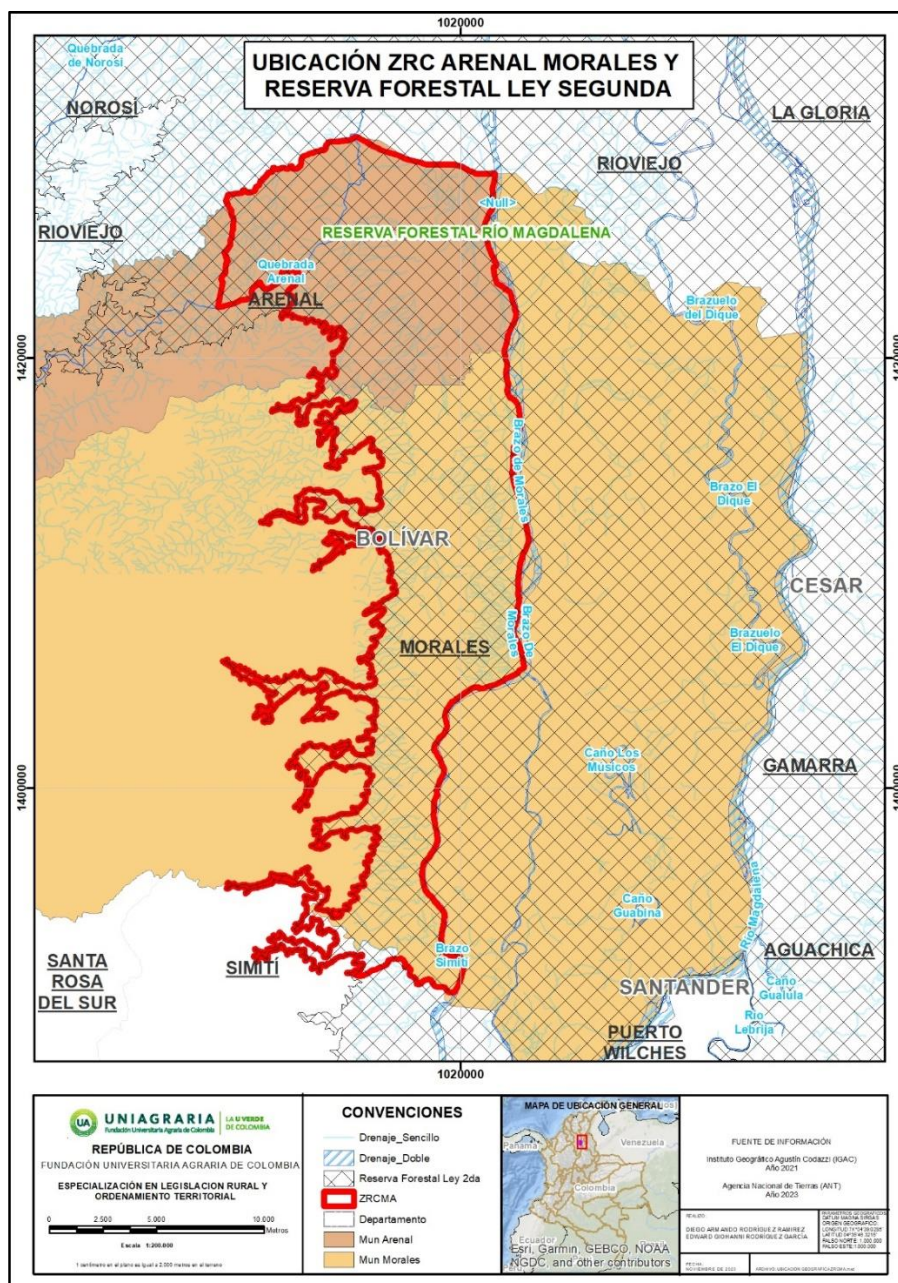


Figura 1. ZRC Arenal y Morales. Fuente: Elaboración propia a partir de IGAC y ANT.

Fue constituida por medio de la Resolución 054 del 22 de junio de 1999, expedida por el entonces denominado Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT). El objetivo, al igual que en las otras ZRC, pasa por delimitar una zona en la que se preserve el territorio y se fomenten la economía y la identidad campesina. Cecilia Rodríguez cuenta que la constitución de la Zona fue impulsada por Asoreserva, que logró el título

del Incoder tras “marchas y éxodos campesinos” cuando la violencia alcanzaba las cifras más altas en la región. Después de Asoreserva, el proceso lo asumieron las organizaciones campesinas Asohonda y Comuarenal. Rodríguez relata que fue en 1999 que recibieron el primer impulso cuando la Unión Europea financió un Laboratorio de Paz para fortalecer el movimiento campesino. La apuesta de la comunidad fue mejorar los sembradíos de arroz, el principal alimento que se cosecha en la zona dada la riqueza hídrica del Magdalena y los complejos cenagosos.

Cerca de diez mil campesinos que viven de la producción agraria, pecuaria o de la pequeña minería artesanal habitan la región (Colombia Informa, 2015). en donde tradicionalmente se han aceptado familias campesinas que viven de cultivar maíz, plátano, arroz y yuca, así como de la pesca y en menor medida del ganado. Cecilia Rodríguez, habitante de la ZRC menciona que “el título indica que las 29 mil hectáreas que componen esta ZRC, fueron sustraídas de un Área de Reserva Forestal que ya estaba siendo explotada por campesinos y que debía destinarse precisamente para el cultivo de alimentos. Para ese entonces se proyectó beneficiar a unas 3 mil 500 familias” (Verdad Abierta, 2016).

Uribe y Vélez (2016) mencionan que para el 2012, los instrumentos de planificación territorial y gestión ambiental se encuentran desarticulados de acuerdo con la dinámica ecosistémica particular de la ZRC, además identifican degradación del suelo por actividades mineras, inestabilidad geológica, deforestación y contaminación por agroquímicos y desechos. Adicionalmente, los autores destacan el aislamiento geográfico de la ZRC, lo cual implica una débil presencia estatal, falta de conexión con centros de abastecimiento y comercio, así como la presencia de grupos ilegales y procesos de degradación ambiental en general.

Según datos del Registro Único de Víctimas (RUV), durante los últimos 30 años el conflicto armado desplazó a 14 mil 307 personas de Morales y a 7 mil 196 de Arenal. Ambos municipios son vecinos de la Serranía de San Lucas, una cadena de montañas que actores armados ilegales utilizan como escondite y 'cocina' para el procesamiento de cocaína (Verdad Abierta, 2016).

Avances y limitaciones en la ZRC

Cuando se estableció la ZRC, se le planteó a la comunidad una serie de proyectos adicionales que complementarían la declaratoria, dando sentido y sacando provecho a la figura en mención. Como comentó el campesino Gilberto Flórez (2013) el proyecto adicionó, además, adecuación de vías y una plataforma social que incluía mejoramiento de vivienda y construcción de escuelas y centros de salud.

En la primera década del dos mil recibieron apoyo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, de la Alcaldía de Morales y del entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) para ejecutar un proyecto de distrito de riego con el fin de mantener la producción de los cultivos, el cual empezó a funcionar en 2010 y surte entre unas 150 y 200 hectáreas de la vereda Arcadia, están sembradas con arroz y cuentan con la infraestructura para tener un sembradío permanente (Verdad Abierta, 2016). El líder Carlos Eduardo Peña, añade que “entre unas 150 y 200 hectáreas de la vereda Arcadia están sembradas con arroz y cuentan con la infraestructura para tener un sembradío permanente” (Ibid).

Antecedentes de un complejo andar

Para el año 2013 la comunidad manifestaba que los cambios que esperaban con la declaratoria, no se produjeron. En 2013 se estimaban en 69 por ciento las necesidades básicas e insatisfechas, sumado a los problemas relacionadas con el orden público (noticias RCN, 2013). A los campesinos de Morales y Arenal les ha tocado 'remar' contra ese estigma, buscando respaldo de las instituciones agrarias y organizaciones no gubernamentales (Verdad Abierta, 2016).

Por otro lado, para el 2015 había descontento frente a las expectativas de distribución de la tierra. La dirigente comunitaria Milena Quiroz Jiménez, representante legal de Cooperativa Multiactiva de Arenal Comuarenal, menciona que, si bien uno de los principios orientadores de las ZRC es regular la concentración de la tierra, "En esta región hay quienes tienen más tierra de lo que establece la norma, pero aún no existe regulación precisa que lo evite. Eso debería lograrse si se cumpliera con la ZRC como establece la ley, que ya tiene 20 años" (Colombia Informa, 2015). Líderes como Cecilia Rodríguez, Carlos Eduardo Peña y Bernardo Manuel Rivero coinciden en que los campesinos trabajan la tierra sin títulos de propiedad, llevan casi dos décadas pidiéndole, primero al INCORA, y luego al INCODER, que fueran diligentes con la adjudicación, y en este momento están a la expectativa de que la nueva Agencia Nacional de Tierras (ANT) cumpla con la promesa agraria de la Ley 160 de 1994 (Verdad Abierta, 2016).

También, Quiroz manifiesta que se deben regular los usos del suelo, establecer qué cultivos deberían implementarse puesto que hay gran proliferación de cultivos de palma africana y otros monocultivos industriales, gracias al beneficio que le otorga a algunos pequeños productores sembrar a pedido de multinacionales que sacan el mayor beneficio, los cuales no aplicarían dentro del objetivo de brindar garantías alimentarias para los campesinos de la zona y

se constituye en una actividad a reglamentar en la ZRC, ya que en caso contrario muy difícilmente se pueda hacer el control sobre este tipo de actividad económica”, (Colombia Informa, 2015).

Describe nuevamente Milena: “En estos 15 años [desde el reconocimiento oficial de la ZRC de Morales y Arenal] los cambios para las familias campesinas no han sido significativos. Cuando se crearon las ZRC, se creó un Plan de Desarrollo Sostenible, que aquí lo tenemos pero que el gobierno nunca lo implementó. Es cierto que se han realizado algunos avances, pero de forma aislada, como titulación de baldíos, y unos proyectos de fortalecimiento para cosas puntuales, pero como tal el Plan de Desarrollo Sostenible aún no se ha implementado” (Ibid).

Para el 2016, el líder campesino Carlos Eduardo Peña, menciona que han recibido asesorías del INCODER y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ya que querían poner en funcionamiento un molino para poder comercializar las cosechas de arroz y una despulpadora de frutas y hortalizas, pero no contaron en su momento con la financiación ya que se requiere una alta inversión (Verdad Abierta, 2016).

También resalta la necesidad de que la ZRC, reactive actividades propias de la vida campesina, relacionadas con proyectos productivos, de lo que siembra el campesino, de la ganadería y de la piscicultura, relacionado con el sustento diario de las familias campesinas. En este sentido, otro tema de interés para la población es la legitimización desde las bases de la ZRC, a través de la participación comunitaria. Teófilo Acuña, de la Federación Agrominera de Sur de Bolívar -Fedeagromisbol y vocero de la Comisión de Interlocución de Sur de Bolívar, menciona la propuesta de que “todo lo que esté dentro de una Zona Agroalimentaria quede allí y se preserve: el territorio, las organizaciones sociales y políticas, lo que tenga que ver con la cultura, lo ambiental. En vez de confrontar con otras figuras, las Zonas Agroalimentarias tienen que ayudar a potenciar a las demás experiencias étnicas o sectoriales” (Colombia Informa, 2015).

Pero no todos los temas de interés giran alrededor de la tenencia de la propiedad y el uso de la tierra. Para Bernardo Manuel Rivero, líder también de la ZRC, el gobierno nacional debe concentrar su atención, además, en recuperar las ciénagas y humedales que de a poco han ido desapareciendo. Son los casos de las Ciénagas de Tirabuzón y Simoa, afectadas por varios fórneos y colonos que han sedimentado los reservorios de la diversidad de fauna y flora de la zona. “Esas son áreas de protección de la Zona de Reserva y se están secando. Hemos denunciado lo que está pasando, pero nadie nos escucha”, asegura (Verdad Abierta, 2016).

Rivero expresa indignación al reconocer que intentaron presentar un proyecto para la producción de lácteos, pero su iniciativa se quedó en una propuesta, mientras que en la ZRC del Valle del río Cimitarra, si lograron sacar adelante una bufalera y una producción comercial de lácteos, pero con el apoyo de la cooperación internacional, pero su proceso es una muestra de cómo han tenido que luchar a pulso sus iniciativas.

Posconflicto y Cambios

En el marco del acuerdo de paz llevado a cabo entre el Gobierno Colombiano y la extinta guerrilla Farc, se dio la promulgación de los llamados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales son instrumentos de planeación y gestión que buscan transformar los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito. Arenal y Morales hacen parte de los 170 municipios correspondientes a territorios PDET. La presencia de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) con la convocatoria de una mesa interinstitucional para reactivar la zona de reserva campesina, ha generado un interés político, debido al alcance del anuncio. Javier Flórez, el director de la Oficina de Acceso a Tierras de esa entidad, tiene como fin que las organizaciones campesinas interlocuten con las autoridades locales y nacionales, para acordar la inversión y los programas que se priorizarán. En otras palabras, echar a andar el plan de desarrollo (La Silla Vacía, 2017).

Allí la discusión fue más allá y en medio de la mesa se planteó la posibilidad de crear una única asociación que reemplazara las dos organizaciones que venían representando la zona de reserva campesina: Asohondas por el municipio de Morales y Comuarenal por Arenal. Influencias políticas por las expectativas creadas frente al futuro de la zona de reserva campesina en el marco del posconflicto y elaboración de los PDET.

Adicionalmente, se ve un paulatino avance en la consolidación institucional en la ZRC, ya que los espacios de encuentro promovidos por la ANT han servido para aclarar las dudas sobre los procesos de adjudicación de baldíos y el avance del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) en la Zona de Reserva Campesina de Arenal y Morales, así como socializar los avances en la implementación del Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en esta región, a la vez que alentar a las comunidades y a sus líderes a participar en la etapa municipal de la elaboración de este plan (MAPP OEA, 2018).

Respecto a la formalización de predios, en el periodo 2018-2021 la ANT otorgó títulos de propiedad y acceso a tierras a 182 familias en Morales y 3 en Arenal (Agencia de Renovación del Territorio ART, 2021). Sin embargo, estas cifras no se pueden reflejar fehacientemente en la base catastral, donde la variación de la dinámica predial en el periodo 2015-2022 cambia en solo 2 predios, 655 en 2015 y 653 para 2022 (**Figura 2**).

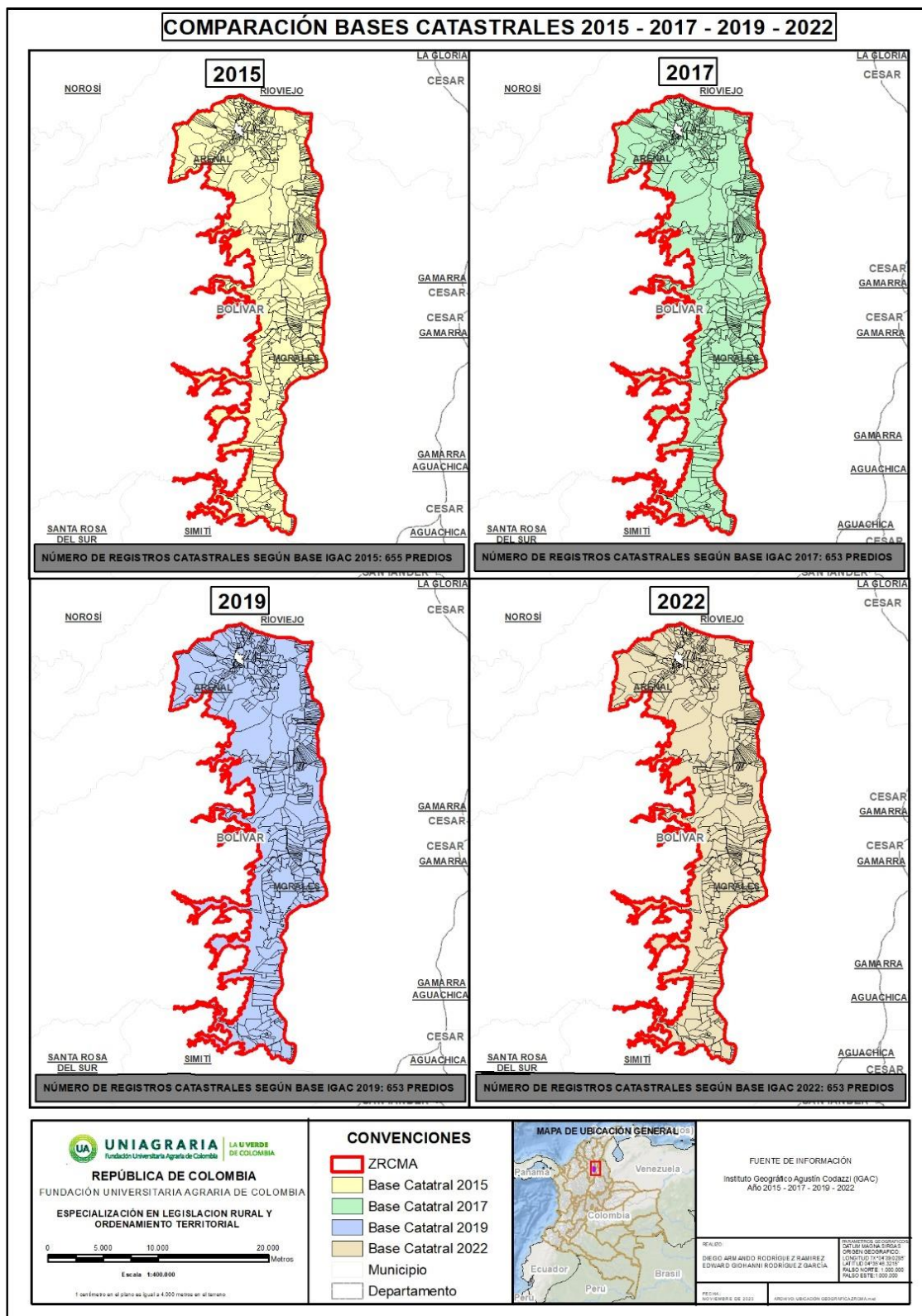


Figura 2. Composición de la base catastral en el ZRC Arenal-Morales para el periodo 2015-2022. Elaboración propia a partir de IGAC.

Sin embargo, esto no significa que no haya reclamaciones para titulación de predios dentro de la ZRC. En el marco de las acciones de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), para el año 2023 hay activas varias solicitudes de restitución de predios, tanto en jurisdicción del municipio de Arenal como del municipio de Morales (**Figura 3**).

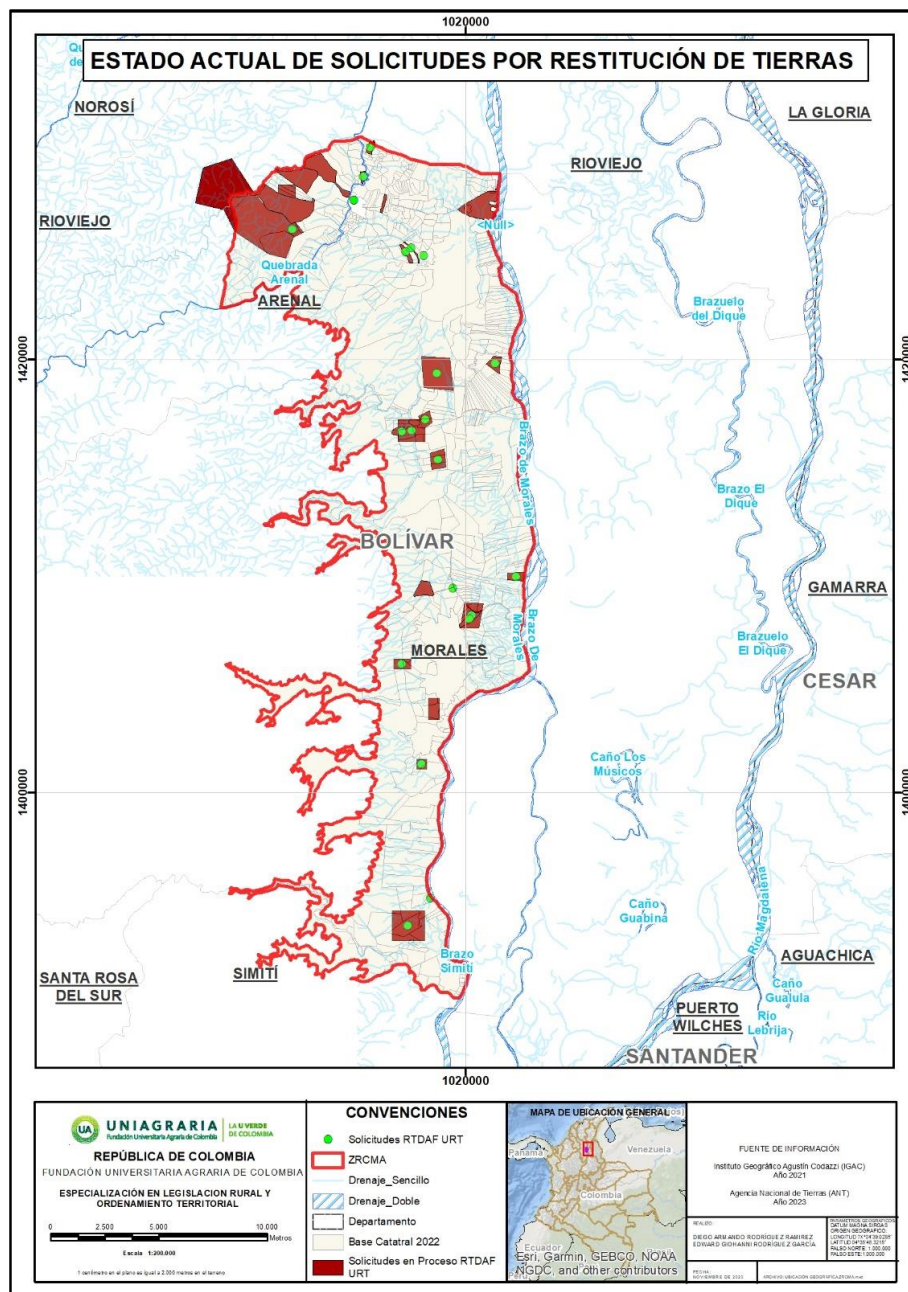


Figura 3. Estado actual de solicitudes de restitución de tierras. Fuente: elaboración propia a partir de IGAC 2021 y ANT 2023.

Estas solicitudes se erigen como la base de las acciones que permitan no solo la reactivación de la ZRC, también de dar el sustento espacial para el despliegue de los PDET, puesto que estos instrumentos de desarrollo territorial al consolidarse como la plataforma que atraiga la presencia institucional del Estado y la formalización de sus relaciones con la población, necesitan también de la validación institucional que la población requiere y que es posible otorgar a través de un título de propiedad. Este título puede permitir a futuro el despliegue de los proyectos de inversión, construcción de infraestructura y consolidación de la presencia institucional a través del fortalecimiento de la ZRC que se logre a través de la ejecución del Plan de Acción Para la Transformación PATR de la Subregión Sur de Bolívar, correspondiente al PDET que cubre también a Arenal y Morales.

Con relación al estado actual de la frontera agrícola, como la ZRC se ubica en su totalidad sobre áreas de la Reserva Forestal del Río Magdalena, a través del PATR se debería orientar las acciones a desarrollar con la población, así como la determinación de los usos del suelo, lo cual tiene eco en las peticiones históricas de la comunidad (**Figura 4**).

Esta realidad plantea un escenario de conflicto frente al uso del suelo a lo largo del tiempo. Como se mencionó anteriormente, la ZRC se ubica sobre el área que corresponde a la Reserva Forestal del Río Magdalena (Ley 2 de 1959). Asimismo, sobre estos espacios se han venido desplegando diferentes usos de la tierra, asentamientos poblacionales e infraestructura asociada a los dos ítems anteriores, tanto antes de la creación de la ZRC como posteriormente. Sin embargo, es a través de la formulación del PDET de Sur de Bolívar que la región retoma tanto el interés para garantizar la presencia del Estado como la senda del desarrollo, entendido a través del apoyo a proyectos productivos, inversión en educación, entre otros, a través de cuatro líneas maestras definidas para toda la región del Sur de Bolívar para la implementación del Acuerdo de Paz las

cuales son Reforma Rural Integral, Participación Política, Fin del Conflicto y Solución al Problema de Drogas Ilícitas (Procuraduría General de Nación, 2020).

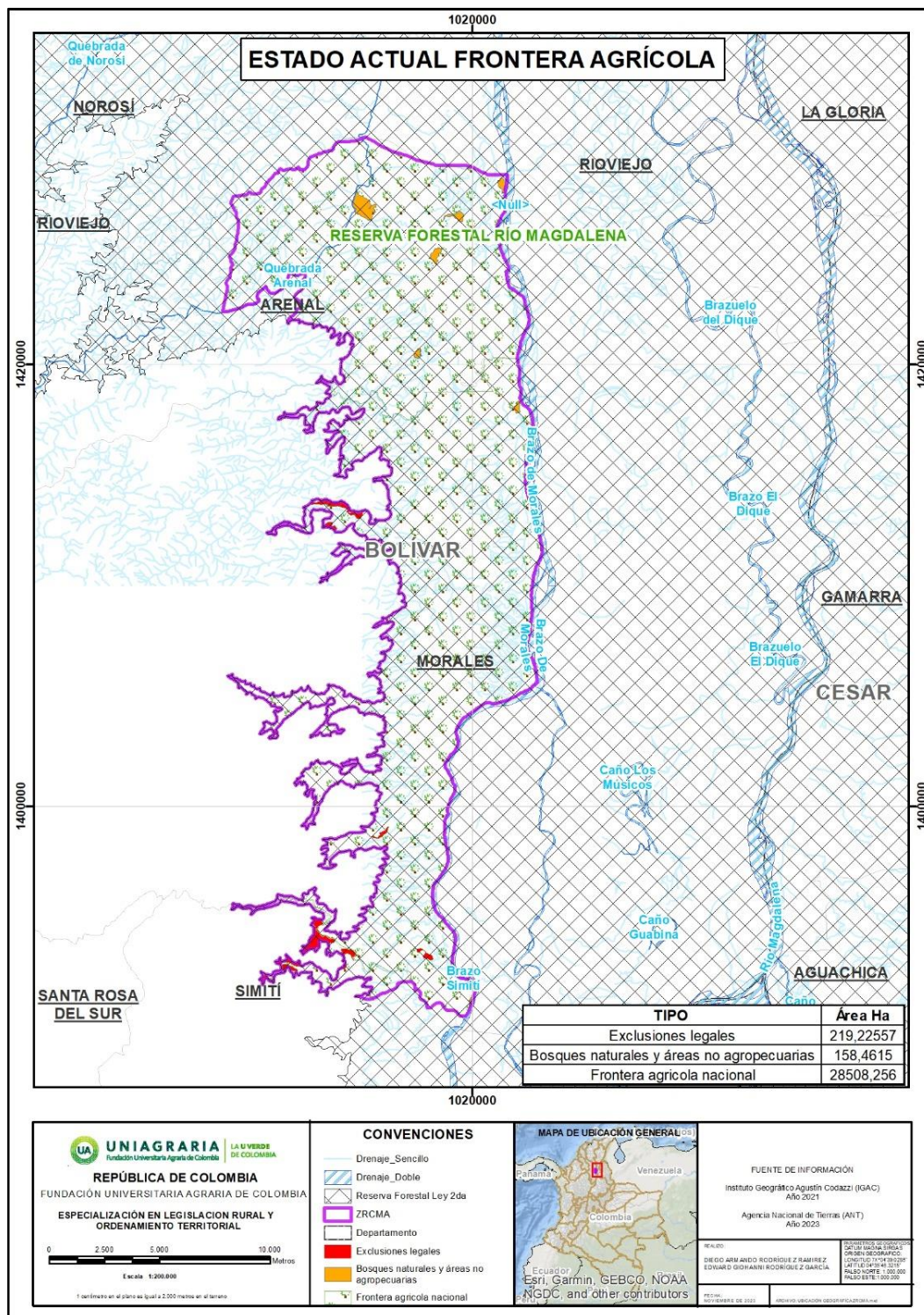


Figura 4. Estado actual de la frontera agrícola. Fuente: elaboración propia a partir de IGAC 2021 y ANT 2023.

La implementación del PDET del Sur de Bolívar se enmarca en un escenario territorial complejo, que no solo abarca la existencia de la Reserva Forestal ni la ZRC, sino a las actividades de la población que hoy enmarcan el devenir de la región y que representa un reto al momento de responder a las necesidades tanto de la población como del territorio en general, y que se relaciona con las coberturas de la tierra que se van revelando para el periodo 2000-2021 (Figura 5).

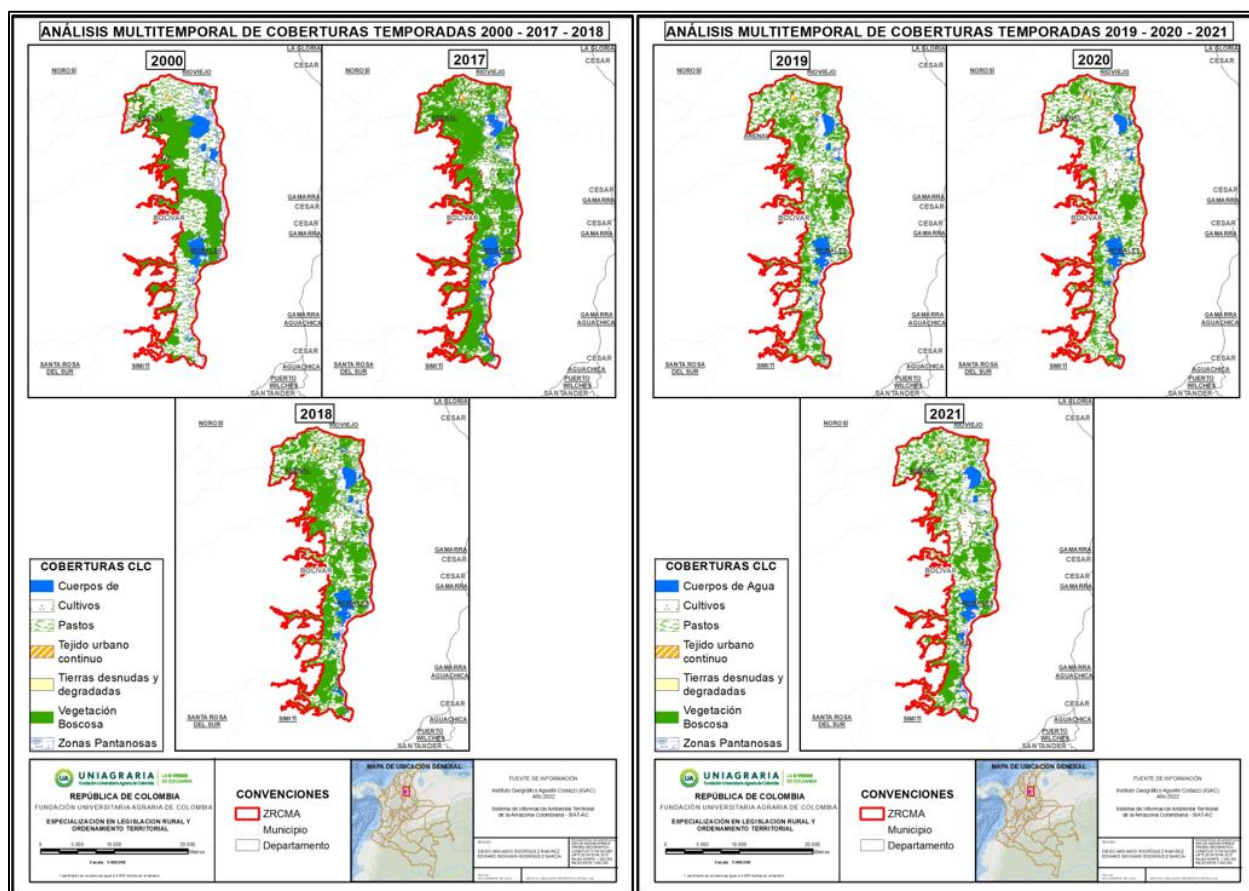


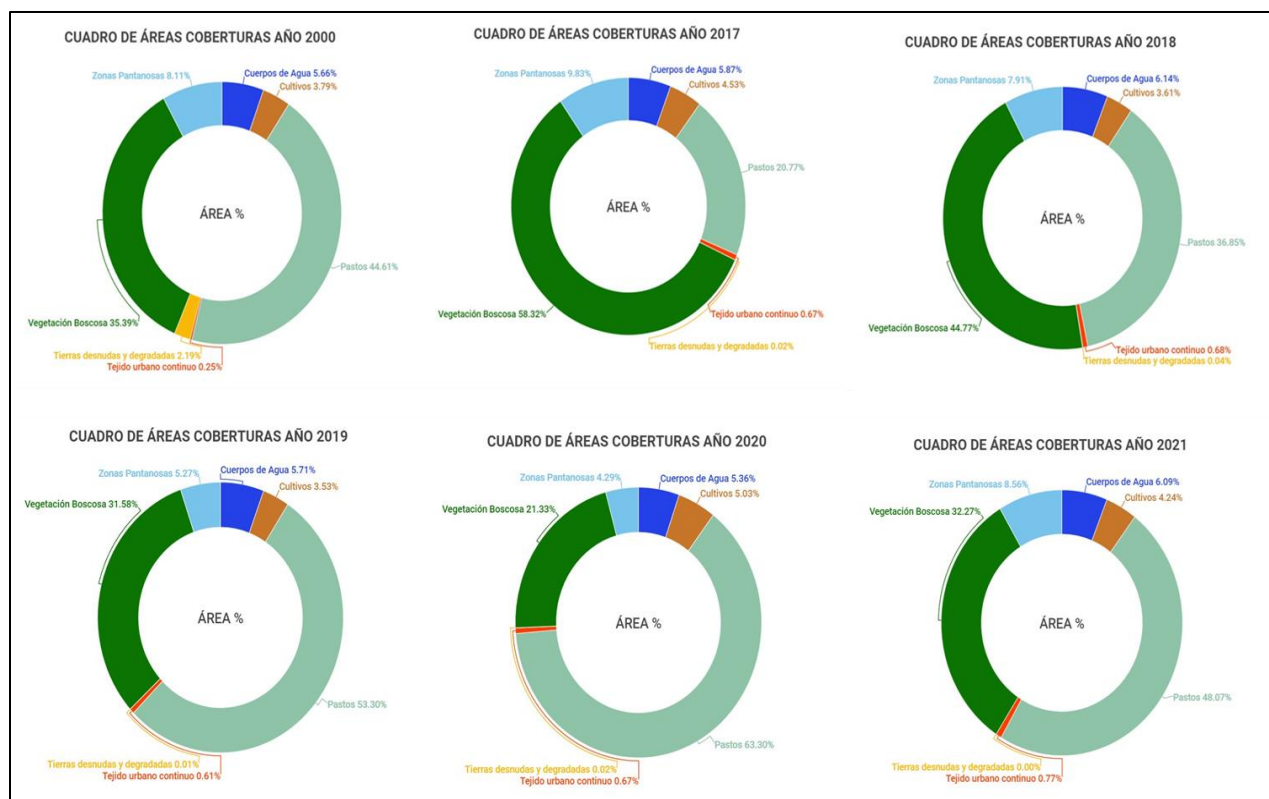
Figura 5. Análisis multitemporal de coberturas, periodo 2000-2021. Fuente: elaboración propia a partir de IGAC SIAT-AC.

En la figura 5, los mapas de coberturas registran la variaciones que se presentan, destaca el cambio de vegetación boscosa de 2017 a 2021, sin embargo, puede servir de sustento a los comentarios de las comunidades donde se observa el deterioro de los suelos, la expansión de cultivos agroindustriales como la palma africana y que se puede confundir como vegetación de bosque, la necesidad de realizar adecuaciones de tierra y ampliar los distritos de riego y obras

hidráulicas por las condiciones anegadas de las tierras, el aumento de los pastos para la ganadería, una práctica que resulta más rentable ante la ausencia de programas de cultivos y manejo de tierras, y el avance de la urbanización, proceso que significa un reto adicional para la gestión de la ZRC pero que puede ser una oportunidad en este sentido.

Adicionalmente, se observa un avance lento pero progresivo de las áreas de cultivo. El enfoque territorial se puede potenciar en la región tomando como ejemplo las pequeñas iniciativas de la comunidad que han permitido estos avances, integrando prácticas de cultivo y de manejo de las tierras para su adecuación.

La **Gráfica 3** ejemplifica de formas más dicente los datos de la figura 5 respecto a la distribución de las coberturas de la tierra. En este se observa la disminución en el periodo de 21 años de la vegetación boscosa; a su vez, disminuyen las zonas pantanosas lo que es indicador de actividades antrópicas, los cuerpos de agua varían muy poco y se resalta el aumento sostenido pero lento de las áreas cultivadas. En este punto, es de destacar el avance del tejido urbano, pero sobre todo su ubicación dentro de la ZRC, ya que permite sugerir el establecimiento de una red urbana que abastezca de servicios a la población y comunidades asentadas en la ZRC. Finalmente, es de destacar el aumento del área con cobertura de pastos los cuales sugieren un aumento de la actividad ganadera. Esta descripción de las coberturas de la ZRC parece encajar mejor con la descripción de un territorio de colonización agropecuaria donde el avance de la frontera agrícola implica la destrucción de bosques para su reemplazo por cultivos de tipo agroindustrial y ganadería extensiva.



Gráfica 3. Comparativa de áreas en hectáreas de las coberturas de la ZRC Morales y Arenal.

Esta descripción es muy útil para realizar la comparación con el estado de avance de la implementación del acuerdo de paz a través del PDET de sur de Bolívar. En este informe, la Procuraduría General de la Nación (2020), menciona que en temas de Reforma Rural Integral si bien hay acciones para la formalización de predios y acompañamiento de proyectos productivos, estos se sitúan en una etapa inicial, sumado a la necesidad de que la Serranía de San Lucas se declare área protegida de manejo especial. Los temas que se destacan dentro de esta categoría son educación rural y primera infancia, garantía progresiva al derecho a la alimentación, infraestructura y adecuación de tierras, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo y reactivación económica. Cabe resaltar que la Procuraduría recomienda priorizar la sustracción del área de reserva forestal para proceder con la titulación y adjudicación de tierras para los campesinos. En cuanto a participación política, no destaca la organización comunitaria ya que la

recomendación prioritaria es garantizar la representación a través de las curules de circunscripción especial y la presencia efectiva de las entidades de gobierno de orden nacional, con el fin de promover la consolidación institucional.

Frente a las garantías de seguridad, la Procuraduría identifica la necesidad de garantizar los esquemas de seguridad para quienes lo necesitan, y fortalecer las capacidades de acción y presencia en la región del ejército y la policía nacional. Ante la Solución al Problema de las Drogas, garantizar los programas de sustitución de cultivos, la implementación de los proyectos productivos de sustitución y promover estos mismos en los municipios donde aún no se han implementado los PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito), donde se encuentran tanto Arenal como Morales. Para la atención de las Víctimas del Conflicto, fortalecer y ampliar los espacios de aporte a la verdad, sincronizar intervenciones conjuntas entre los municipios, promover la colaboración entre las autoridades locales de gobierno y la fuerza pública para la valoración del riesgo de la población y fortalecer las acciones de entidades del nivel nacional junto con las entidades territoriales para el desarrollo de procesos de reubicación y retorno de la población, y de reparación colectiva a las comunidades, todo lo anterior articulado dentro del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) del Sur de Bolívar.

Conclusiones

- a. El análisis de caso llevado a cabo para la ZRC Morales y Arenal, permite reconocer que el futuro de esta pasa más por la implementación de las iniciativas del PDET del Sur de Bolívar a través del PATR, que por la misma promoción de la ZRC. Si bien la declaratoria de la figura de ZRC buscaba la garantía de derechos para las comunidades, titulación de tierras y apoyos para el despliegue de proyectos productivos, el actual uso del suelo pone de manifiesto una pausa en el éxito de la ZRC, ya que se carece de un orden social, territorial, ambiental, productivo e institucional en los municipios que permita una consolidación de esta en su vocación. Es ahí donde radica el éxito o fracaso del enfoque territorial que se contempla desde el PDET regional.
- b. El desplazamiento forzado de más de 20.000 habitantes en Arenal y Morales ha representado un grave flagelo que ha tenido repercusiones significativas en el desarrollo productivo de la Zona de Reserva Campesina. Esta situación se ha exacerbado debido a la presencia de actores armados en la serranía de San Lucas, quienes llevan a cabo actividades que incluyen el control territorial, la explotación minera ilegal y el procesamiento de drogas. Estas acciones desvirtúan el propósito inicial establecido por la ley para la implementación de las Zonas de Reserva Campesina, generando un retroceso en los esfuerzos destinados a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible en la región.
- c. Existen disparidades evidentes entre la información registrada en las bases catastrales del IGAC y los datos relativos a la titulación de propiedades proporcionadas por la ANT. Se observa una notable falta de coherencia en la representación de cambios en la malla predial, evidenciada por apenas dos englobes en un lapso de siete años (2015-2022) en las bases catastrales, a pesar de que la ANT ha informado formalizaciones de 185 predios. destinados a campesinos durante el período de cuatro años comprendido entre (2018 y 2021).

- d. Estas discrepancias resaltan la necesidad de llevar a cabo un programa de catastro multipropósito con el objetivo de afinar la precisión y comprensión de la tenencia de tierras, así como para obtener una visión exhaustiva de la totalidad de los predios que constituyen la ZRCMA. Esto se torna prioritario, a fin de garantizar una representación más fiel y completa de la realidad territorial, y para facilitar la toma de decisiones informadas en el ámbito de la gestión y planificación del territorio.

Referencias bibliográficas

1. Abril, N. (2019). Una vida digna. Conceptualizaciones y nuevas nociones de pobreza en el sur de Bolívar. Tesis de Pregrado en Sociología. Universidad del Rosario. Bogotá, Escuela de Ciencias Humanas.
2. Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional del Sur de Bolívar y Yondó: http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_pat
3. Agencia de Renovación del Territorio. (2021). *Megaficha Sur de Bolívar*. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/subregiones/20211221-MegaFichaSurdeBolivar.pdf>
4. Agencia de Renovación del Territorio. (2021). Documento Final Hoja de Ruta Subregión Sur de Bolívar. Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Sur de Bolívar
5. Arévalo, K. (2011). Las Reservas Campesinas, una aproximación a las organizaciones campesinas desde su experiencia política. Tesis de Pregrado en Historia. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Sociales.
6. Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC). Marco jurídico de las Zonas de Reserva Campesina. Recurso electrónico: <https://anzorc.com/marco-juridico.php>
7. Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina [ANZORC]. (2019). Cartilla: ABC de las ZRC.
8. Carreño, R. (2020). Las Zonas de Reserva Campesina a la luz de las discusiones del “Desarrollo” Un análisis de sus Planes de Desarrollo Sostenible. Tesis de Maestría en

- Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.
9. Castillo O.L. (2016). ¿Es el posacuerdo un escenario para la construcción de alternativas al desarrollo para Colombia? En: Beltrán, A., Cadavid, M., Castillo, O., Espinosa, N., Ferro, J., Herrera, J., Herrera-Jaramillo, M., Jaramillo, O., Méndez, Y., Osorio, F., Sierra, A., Tobón, G., Uribe, G. & Vargas, N. (2016). Dime qué paz quieres y te diré qué campo cosechas. Reflexiones sobre lo rural en los diálogos de la Habana (pp. 55-84). Bogotá: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
 10. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional. Bogotá: Imprenta Nacional.
 11. Colombia Informa. (20 de enero de 2015). *Sur de Bolívar, la 'otra' Zona de Reserva Campesina*. <https://www.colectivodeabogados.org/sur-de-bolivar-la-otra-zona-de-reserva-campesina/>
 12. Contraloría General de la República. (2015). Informe de auditoría a políticas públicas (actuación especial) Incoder- Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZRE). Instrumentos de la política de desarrollo rural (vigencias 1997-2014).
 13. Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019). Boletín técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2018
 14. Diario Oficial. (1994). 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". No. 41.479 de 5 de agosto. Presidencia de la República, Colombia

15. Diario Oficial. (1996). 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”. N° 42892 de 4 de octubre. Presidencia de la República, Colombia
16. Diario Oficial. (2017). Decreto Ley 902 de 2017. “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”. N. 50248. Mayo 29, Presidencia de la República, Colombia
17. Fajardo, D. (1997). Colonización y Estrategias de Desarrollo. IEPRI, IICA.
18. Fajardo, D. (2014). Las Guerras de la Agricultura Colombiana. 1980-2010. Instituto para una sociedad y un derecho alternativos – ILSA-. Bogotá.
19. Fajardo, D. (2018). Agricultura, campesinos y alimentos (1980-2010). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
20. García, A. (1973). Reforma agraria y dominación social en América Latina. SIAP, Buenos Aires.
21. Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo – Ejército del Pueblo (Farc-Ep). (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Colombia
22. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). (2012). Manual Operativo Zonal: Zona de Reserva Campesina Morales y Arenal.
23. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá. IGAC.
24. La Silla Vacía. (9 de abril de 2017). *La cotizada de las zonas de reserva se empezó a sentir en sur de bolívar*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/caribe/la-cotizada-de-las-zonas-de-reserva--empezo-a-sentir-en-sur-de-bolivar/>

25. MAPP – OEA. (21 de marzo de 2018). *Comunidades de Arenal y Morales (Bolívar) despejan dudas sobre desarrollo rural para la paz*. <https://www.mapp-oea.org/comunidades-de-arenal-y-morales-bolivar-despejan-dudas-sobre-desarrollo-rural-para-la-paz/>
26. Molina López, L. (2011). Zonas de Reserva Campesina en el Sur de Bolívar: Una propuesta de reordenamiento territorial. En *Política de Tierras y Desarrollo Rural ¿cuál futuro para el campo colombiano?* Grupo Semillas.
27. Noticias RCN. (22 de julio de 2013). *Zona de reserva campesina en Arenal no cumple expectativas*. <https://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/zona-reserva-campesina-arenal-no-cumple-expectativas>
28. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Agencia Nacional de Tierras (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*. Bogotá, Colombia: <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CA0467ES>
29. Osejo Varona, A. (2013). *Zona de Reserva Campesina: Política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos. Aportes para su reglamentación y aplicación*. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).
30. Osejo, A. (s.f.). *Zona de Reserva Campesina: política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos. Aportes para su reglamentación y aplicación*
31. Procuraduría General de la Nación. (2020). *Sur de Bolívar Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET*. Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz Noviembre: <https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2022/05/1.03.2196.pdf>

32. Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio [PDPMM]. (2012). Actualización del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Morales y Arenal en el sur de Bolívar.
33. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural: Razones para la esperanza. Bogotá
34. Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad*, Colegio de Sonora, Vol. XVII No. 32
35. Uribe, M. Vélez, S. (2016). La Cuestión Rural y la Construcción de Paz en Colombia. *Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas*, 2. Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT.
36. Velasco Olarte, M. E. (2014). Quiénes son hoy los/las campesinos/as: Un acercamiento al proceso de construcción de identidad campesina en el marco del conflicto armado en Colombia. Caso de estudio: Las Zonas de Reserva Campesinas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
37. Verdad Abierta. (30 de agosto de 2016). *Morales y Arenal: la larga espera para impulsar el campo*. <https://verdadabierta.com/morales-y-arenal-la-larga-espera-para-impulsar-el-campo/>