

**Zonas de Reserva Campesina Instrumentos de Acción Pública para el
desarrollo rural: caso Güejar - Cafre**

Samir Andrés Guio Peñón

**Universidad Santo Tomás
Facultad de Sociología**

**Maestría en Planeación para el Desarrollo
Bogotá D.C., 2019**

**Zonas de Reserva Campesina Instrumentos de Acción Pública para el
desarrollo rural: caso Güejar Cafre**

Samir Andrés Guio Peñón

**Trabajo de tesis para optar por el título de Magister en Planeación para el
Desarrollo**

Dirigido por:

Mg. Eloisa Vargas Moreno

Universidad Santo Tomás

Facultad de Sociología

Maestría en Planeación para el Desarrollo

Bogotá D.C., Colombia

Octubre 2019

Tabla de Contenido

Introducción	6
Justificación	11
Planteamiento del problema y formulación de la pregunta de investigación.	13
Objetivos	15
1. Metodología de la investigación	17
1.1. Enfoque Metodológico	17
1.1.1. Fase introductoria – antecedentes y contextos.	18
1.1.2. Segunda Fase exploratoria experiencias de vida y organización campesina.	21
1.1.3. Tercera Fase interrelaciones de actores e instrumentos de planeación territorial	24
2. Marco referencial	27
2.1. Marco conceptual	27
2.1.1. Del paradigma del crecimiento económico al desarrollo sostenible	28
2.1.2. Del desarrollo sostenible al desarrollo rural sostenible	34
2.1.3. Enfoques de desarrollo rural en el Contexto de conformación de la ZRC Sector Güejar - Cafre	37
2.1.4. Sistema Socio Territorial	40
2.1.5. Territorio	41
2.1.6. Territorialidad	43
2.1.7. Territorialización	45
2.1.8 Acción Pública e Instrumentos de Acción Pública (IAP)	48
2.2. Marco contextual territorial	51
2.2.1. Contextualización ZRC Sector Güejar - Cafre	51
2.2.2. Contexto territorial del municipio de Puerto Rico Meta	52
2.2.3. Contextos históricos sobre los procesos de migración, desplazamiento, ocupación y asentamiento en relación con las dinámicas generadoras de planeación territorial.	54
2.2.4. Luchas por el territorio para la generación de procesos de planeación territorial	62
2.2.5. Disposiciones jurídicas y normativas de la política agraria en el contexto histórico de la Ley 160 de 1994.	65
2.2.5.1 Generalidades de las ZRC	69
3. Sistema Socio Territorial en el proceso de conformación de la ZRC Sector Güejar – Cafre	73
4. Análisis de la ZRC Sector Güejar – Cafre como Instrumento de Acción Pública	83

4.1. Articulación de las ZRC con los Planes de Desarrollo Nacional	86
4.2. Articulación con los Planes de Desarrollo Departamental	88
4.3. Articulación con los Planes de Desarrollo Territoriales	89
4.4. Articulación en los Planes de Ordenamiento Territorial	92
4.5. Articulación de actores territoriales	95
4.6. Relación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado “Colón” con la ZRC sector Güejar - Cafre.	98
5. Conclusiones.	101
6. Lista de referencias	106

Lista de Tablas

Tabla 1 Objetivos y preguntas de investigación estudio de caso ZRC sector Güejar-Cafre	15
Tabla 2 Descripción observación no participante	19
Tabla 3 Categorías de análisis y técnicas de recolección de información.....	23
Tabla 4 Primera etapa de entrevistas actores clave para la ZRC sector Güejar - Cafre	23
Tabla 5 Segunda etapa de entrevistas actores clave para la ZRC sector Güejar - Cafre	24
Tabla 6 Evolución del concepto Desarrollo Sostenible.....	31
Tabla 7 Tendencias en desarrollo sostenible	34
Tabla 8 Hitos históricos en los contextos agrarios, rurales y jurídicos	65
Tabla 9 Enfoques conceptuales y metodológicos en la conformación de la ZRC Sector Güejar-Cafre.....	84
Tabla 10 Relación de la Planes de Desarrollo Nacional con las Zonas de Reserva Campesina	86

Lista de Figuras

Figura 1 Diseño metodológico.	18
<i>Figura 2 Procesos históricos socioeconómicos en el contexto del municipio de Puerto Rico</i>	
<i>Meta</i>	58
Figura 3 Procesos históricos en la constitución de las Zonas de Reserva Campesina	71
Figura 4 Interdeterminación del Sistema Socio Territorial para la Zonas de Reserva Campesina	74
Figura 5 Línea del tiempo: Conformación asociación campesina Agrogüejar - ZRC Sector Güejar – Cafre	79
Figura 6 Análisis de actores territoriales relacionados con la conformación de la ZRC Sector Güejar-Cafre	96

Lista de Mapas

Mapa 1 División política veredas pertenecientes a la propuesta de ZRC en el municipio de Puerto Rico Meta.....	53
Mapa 2 Ubicación Zonas de Reserva Campesina Constituida y en proyección.....	70

Lista de Abreviaturas.

Agrogüejar	La Asociación Campesina para la Agroecología y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güejar
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
ANUC	Asación Nacional de Usuarios Campesinos
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
IAP	Instrumento de Acción Pública
ICCA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
INCORA	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
OSPR	Ordenamiento Rural de la Propiedad Rural
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDN	Plan de Desarrollo Nacional
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
PIMA	Plan Integral de Manejo Ambiental
PNIS	Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo
PNNMS	Parque Natural Nacional Sierra de la Macarena
SST	Sistema Socio Territorial
ZDE	Zonas de Desarrollo Empresarial
ZEIA	Zonas estratégicas de Interés Agropecuarios
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social
ZRC	Zona de Reserva Campesina

Introducción

El estudio de la conformación de la Zona de Reserva Campesina – ZRC, sector Güejar-Cafre, en el municipio Puerto Rico - Meta, permite aproximarse a través de un caso, a los procesos históricos de lucha por el territorio emprendidos por las organizaciones campesinas del país. De manera particular interroga los hitos de cristalización de estas luchas por medio de instrumentos de planeación, como los plasmados en la Ley 160 de 1994 donde, a través de la figura de las Zonas de Reserva Campesina, creadas con la posibilidad de generar procesos autónomos de ordenamiento y planeación territorial que se incorporan a la dinámica de la acción pública.

En el marco de la conformación de la ZRC Sector Güejar-Cafre, las organizaciones campesinas han construido el “Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC en Constitución Sector Güejar-Cafre, municipio Puerto Rico - Meta”. Este Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), se configura como instrumento de planeación territorial de carácter participativo, a través del cual se debería propiciar y sintetizar la armonización de distintos instrumentos de planeación y ordenamiento, así como de actores territoriales.

Las interacciones y relaciones necesarias para llevar a los PDS de las ZRC a etapas de implementación que logren superar la fase de formulación, encuentran limitaciones en la articulación y armonización de los instrumentos y actores de planeación territorial. Situación que genera rupturas y discontinuidades en el ejercicio de la acción pública con participación y por tanto en el cumplimiento de los objetivos y cristalización de las visiones de desarrollo y territorio plasmadas en estos instrumentos.

Desde un marco más amplio, se propone una reflexión crítica de los logros y limitaciones de La ley 160 de 1994 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”, es una de las respuestas Estatales a las reclamaciones y movilizaciones campesinas de inicios de la década del 90 que se sumaron a la conformación de una nueva agenda en donde los “asuntos agrarios, étnicos, rurales y del territorio” fueron asunto en el marco jurídico-institucional en la coyuntura de la Constitución de 1991 (Agricultura, 2018, p. 13)

En respuesta, esta Ley planteo por objetivo, la formalización de la tierra en zonas de colonización y donde prevalecieran las tierras baldías, además de limitar y ordenar la ocupación de las mismas sobre los límites que pertenecieran al dominio privado. (Sánchez, 2015, p. 14)

La Ley 160 de 1994 le asignó un rol central al Estado con el propósito de generar “la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina” y así poder brindar las garantías de disfrute de los derechos de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, entre otros.

Para dar cumplimiento de lo mandatado por la Ley 160 de 1994, está misma, a través del Capítulo XII otorga facultades a los procesos de colonización liderados por el extinto Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA)¹ la creación de “(...) Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales”. Por su parte el Decreto 1777 de 1996 reglamenta el Capítulo XII y da como

¹ Mediante el Decreto 1300 de 2003 se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, suspendiendo el INCORA y otras entendidas del orden del desarrollo rural nacional

objeto de las ZRC “(...) 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”.

La ZRC se analizó en la presente investigación, como un Instrumento de Acción Pública (IAP), en la medida que constituye la herramienta legítima para armonizar la intervención de múltiples actores e instrumentos de planeación y ordenamiento para las ZRC. Así en primera medida, buscan controlar la inadecuada explotación de la frontera agrícola junto con la concentración de tierra, sumado a la regulación de la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías. Estas disposiciones descritas en el Decreto 1777 de 1996, pretenden un ordenamiento territorial y una gestión política en el marco del fortalecimiento de los espacios de concertación social, que permitan concretar una política pública real en cuanto a reforma agraria rural refiere.

En este marco, el presente estudio de caso recoge el proceso de conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre, en el municipio de Puerto Rico -Meta, desde la perspectiva del Sistema Socio Territorial que plantea retos a las dinámicas tradicionales de acción pública (Lascoumes, 2004 y Le Galès, 2006 como se citó en Jolly, 2007).

El estudio avanzó sobre la caracterización del proceso inicial que han construido las organizaciones campesinas del municipio. Metodológicamente la investigación es de carácter cualitativo contando como estrategia principal el estudio de caso. Marco a partir del cual fueron incorporadas técnicas de recolección de información como: a) entrevistas semi-estructuradas; b) análisis de actores y; c) análisis de instrumentos de planeación. El trabajo en campo fue realizado en tres visitas realizadas a los municipio de Villavicencio y Puerto Rico - Meta entre agosto del 2018 y abril de 2019. Allí, las organizaciones y actores

que abrieron sus puertas al diálogo propuesto por la investigación, fueron: las organizaciones de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), la Organización Campesina Agrogüejar, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos del municipio (ANUC), Funcionarios de la Alcaldía Municipal, enlaces territoriales de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Renovación Territorial (ART). A esto se sumó un ejercicio de observación no participante en el Sexto Encuentro Nacional de ZRC, adelantado en el municipio de Chaparral en el departamento del Tolima y la participación en otros eventos de tipo académico relacionados con la temática.

Así, en primer lugar, el documento presenta un marco referencial estructurado en: marco conceptual, marco contextual territorial y marco legal .El marco conceptual incluye las tres categorías a partir de las cuales se abordó la investigación: a) desarrollo rural sostenible en el marco de las ZRC, la evolución del concepto de desarrollo sostenible y las interrelaciones entre lo sostenible y el desarrollo rural; b) los Instrumentos de Acción Pública (IAP) (Monnet, 2010) como herramientas de articulación para el desarrollo rural, y C) el Sistema Socio Territorial (SST) (Monnet, 2010) como eje de caracterización para el análisis de la territorialización de la política pública de desarrollo rural.

El marco contextual territorial concentra información del territorio en donde se conformó la ZRC sector Güejar-Cafre, ofreciendo un contexto histórico de patrones de migración, desplazamiento y colonización del área de estudio, junto con el devenir de las luchas campesinas por el derecho al territorio. Estos factores se relacionan con el marco legal, que expone los hitos históricos que han marcado el desarrollo rural versus las diferentes disposiciones jurídicas y normativas que se han conformado a lo largo de la historia actual del país.

En segundo lugar, a partir de las perspectivas y nociones de los actores territoriales entrevistados, se realiza una lectura analítica a partir del Sistema Socio Territorial (SST) propuesto por Jérôme Monnet (2010) para el municipio de Puerto Rico – Meta. Y en tercer lugar, se realizó una discusión sobre los instrumentos y actores que intervienen en la planeación y ordenamiento territorial a partir de los enfoques de planeación territorial y de desarrollo rural sostenible. Se analizó la relación de los Planes de Desarrollo a nivel nacional, departamental y local, los instrumentos de Ordenamiento Territorial a partir de los instrumentos de planeación revisados y las perspectivas de quienes fueron entrevistados.

Desde la perspectiva del Sistema Socio Territorial, la investigación permitió evidenciar las fuertes tensiones entre la territorialidad campesina que expresa un potencial socio cultural y político de arraigo y defensa del territorio y apuesta por el desarrollo rural sostenible. Y los procesos desarmónicos y discontinuos de territorialización de Instrumentos de Acción Pública / de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo) ante los cuáles sucumben las mencionadas territorialidades campesinas.

Justificación

La planeación territorial está sujeta a variables y contextos históricos en los ámbitos socioculturales, políticos, jurídicos, económicos y ambientales, que hacen parte de la construcción de territorios y territorialidades. Ahora, en un ejercicio legítimo de organización y ordenamiento del territorio, las organizaciones campesinas se ven enfrentadas a las dinámicas propias de la planeación territorial, expresadas en las interrelaciones de actores e instrumentos de planeación.

No obstante, los procesos de planeación y ordenamiento territorial rural denotan un alto grado de desarticulación y desarmonización entre actores e instrumentos de planeación, generando rupturas y discontinuidades. Situación que se puede ver reflejada en las 53 ZRC declaradas de “hecho” en el país, que han avanzado en su constitución a partir de procesos organizativos propios de las bases comunitarias y campesinas, en un ejercicio de armonización de instrumentos de planeación de abajo hacia arriba. (Agricultura, 2018)

Este estudio de caso, permite observar el proceso de ordenamiento y planeación territorial rural que han generado las organizaciones campesinas del municipio de Puerto Rico – Meta, a través de dos factores: a) la figura jurídica que contempla la ley 160 de 1994 y b) las luchas campesinas por el territorio, la soberanía alimentaria, la organización propia del territorio y la economía solidaria. Situación que se cristalizó en la formulación de la ZRC sector Güejar – Cafre, el cual se observó como un Instrumento de Acción Pública desde la perspectiva del Sistema Socio Territorial (SST).

En el marco de la planeación para el desarrollo, el análisis de la ZRC como un Instrumento de Acción Pública, permite recabar en la importancia de una comprensión holística y política de los fenómenos del desarrollo territorial. Entendiendo los desajustes históricos en materia de desarmonización de los instrumentos de planeación en todos los niveles territoriales. A esto se añade la comprensión del ejercicio de las organizaciones campesinas en relación con el ordenamiento y planeación del territorio.

Planteamiento del problema y formulación de la pregunta de investigación.

El contexto en que se enmarca el proceso de conformación y constitución de las ZRC está determinado por las dinámicas y trayectoria histórica del campo colombiano, en la que se resaltan factores tales como el abandono Estatal, el acaparamiento y concentración de la propiedad de la tierra, la actividad minera y agroindustrial, los sistemas empresariales agrícolas, las acciones de multinacionales sobre los territorios, los cultivos ilícitos, el narcotráfico, el conflicto armado, el latifundio ganadero y la relación con la biodiversidad por la cercanía con el Parque Natural Nacional Sierra de la Macarena (PNNSM) (SÁNCHEZ, 2015, p. 2).

Ante la ausencia histórica de una reforma agraria, los procesos de colonización se resaltaron en método privilegiado para la ocupación, tanto legal como ilegal de las áreas rurales del país, sumado a las condiciones conflictivas de articulación y armonización de actores e instrumentos de planeación y ordenamiento, son la expresión de relaciones de poder asimétricas en las que el campesinado ha sido “(...) expulsado y negado... a través de la expropiación de sus territorios y espacios vitales, donde se dinamiza y configura la cultura campesina desde, para y con el territorio; estableciendo un mundo rural homogéneo propio del territorio del agro negocio”. (García, 2014, p. 14)

Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) se han constituido como herramienta para la planeación del desarrollo sostenible en los ámbitos sociales, culturales, políticos, ambientales y económicos, y el ordenamiento territorial rural, Las ZRC reconocen las potencialidades y las formas autogestionarias de organización de las comunidades rurales en los diferentes territorios” (Cardoza G, 2015, como se citó en Agricultura, 2018, p. 16). Para el municipio de Puerto Rico - Meta, el proceso de constitución de la ZRC sector

Güejar - Cafre ha permitido la confluencia de las organizaciones sociales campesinas encabezadas por “La Asociación Campesina para la Agroecología y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güejar” (Agrogüejar) así como la territorialización de la política pública agraria.

Esta iniciativa de planeación y ordenamiento del territorio, busca sumarse a los procesos de constitución de ZRC en el país como lo son: ZRC Morales Arenal; ZRC Valle del río Cimitarra; ZRC Cabrera; ZRC Pato Balsillas; ZRC Perla Amazónica y ZRC Guaviare.

Así, se hace necesario, identificar los espacios de encuentro y disenso en la configuración y posterior sostenibilidad de la ZRC para el municipio de Puerto Rico – Meta para el periodo de conformación entre los años 2010 a 2017, y la articulación con los diversos actores e instrumentos de ordenamiento y planeación territorial, que también permitan dilucidar las rupturas y discontinuidades que se dan en procesos alternativos de desarrollo rural sostenible en los contextos del municipio analizado.

Este análisis a través de los IAP y el Sistema Socio Territorial (SST), permitirán determinar el nivel de interrelación entre los factores ya mencionados, y así acercar los procesos de planeación territorial a las trayectorias socio territoriales y a sus necesidades.

Objetivos

Objetivo General

Analizar el proceso de conformación de la Zona de Reserva Campesina (ZRC) sector Güejar-Cafre del municipio de Puerto Rico, Meta, como instrumento de acción pública, desde la perspectiva de Sistemas Socio Territoriales (SST) en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2010 al 2017.

Objetivos Específicos

1. Contextualizar la conformación de las ZRC sector Güejar-Cafre, como instrumentos de acción pública para el ordenamiento y la planeación del desarrollo de territorios rurales.
2. Caracterizar el sistema socio territorial del área que comprende los procesos de constitución y conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre del municipio Puerto Rico - Meta
3. Analizar las relaciones existentes entre los Instrumentos de Acción Pública (IAP) y actores territoriales, que confluyen en la conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre del municipio de Puerto Rico, Meta.

Tabla 1 Objetivos y preguntas de investigación estudio de caso ZRC sector Güejar-Cafre

Objetivo General	Pregunta de investigación
<p>Analizar el proceso de conformación de la Zona de Reserva Campesina (ZRC) sector Güejar-Cafre del municipio de Puerto Rico - Meta, como instrumento de acción pública, desde la perspectiva de Sistemas Socio Territoriales (SST).</p>	<p>¿Es la conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre, un Instrumento de Acción Pública que articula los procesos, escalas y actores involucrados en el desarrollo territorial rural para el municipio de Puerto Rico Meta?</p>
Objetivos específicos	Preguntas auxiliares
<p>Contextualizar la conformación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se ha dado el proceso social y organizativo campesino en la

instrumentos de acción pública para el ordenamiento y la planeación del desarrollo de territorios rurales.	conformación de las ZRC sector Güejar-Cafre del municipio de Puerto Rico - Meta?
Caracterizar el sistema socio territorial del área que comprende los procesos de constitución y conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre del municipio Puerto Rico - Meta	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las transformaciones en el sistema socio territorial del municipio de Puerto Rico Meta, en relación con la conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre?
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El proceso de ordenamiento territorial campesino en el municipio de Puerto Rico Meta está condicionado por los procesos históricos territoriales?
Analizar las relaciones existentes entre los instrumentos de acción pública (IAP) y actores territoriales, que confluyen en la conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre del municipio de Puerto Rico - Meta.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se articulan los diferentes instrumentos de planeación territorial y del desarrollo en los diferentes niveles nacionales con el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC sector Güejar-Cafre del municipio de Puerto Rico, Meta?
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el papel del Estado en la creación de ZRC sector Güejar-Cafre?, ¿Qué otros actores intervienen? ¿Cómo realizan las articulaciones territoriales para generar planeación territorial?
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el aporte de las entidades territoriales a la conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre?

Fuente: Elaboración propia

1. Metodología de la investigación

1.1. Enfoque Metodológico

La investigación se abordó desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo, a partir del cual se realizó la aproximación a temáticas y experiencias que recrearon los diferentes actores a nivel territorial relacionadas con la conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre. Estas experiencias expresaron las condiciones y luchas por el territorio, que han marcado la construcción de un ordenamiento territorial campesino, y las disposiciones para la creación de la ZRC.

La ubicación de tiempo y espacio, precisando que el proceso investigativo abarca el desarrollo de la conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre, a partir del 2010 hasta el proceso adelantado en el 2017, se enmarca en la necesidad de acercarse desde la perspectiva investigativa cualitativa del estudio de caso, que desde el texto de Irene Vasilachis retomando a Stake indica que:

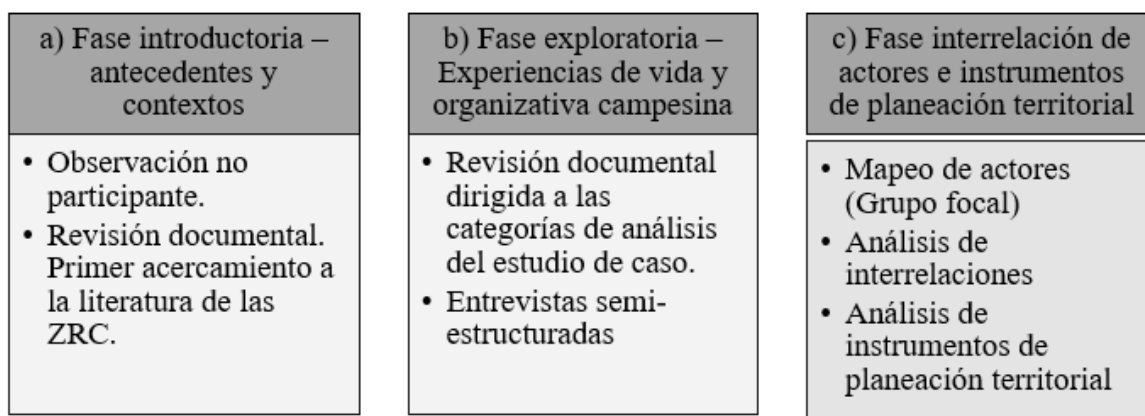
“(...) la diversidad de significados otorgados y posiciones abarcadas por el «estudio de caso» cubre un amplio espectro de campos y enfoque [...] términos narrativos, predominio de categorías nativas, crítica de la realidad social, etc. En esta perspectiva, el estudio de caso consiste en el abordaje de lo particular priorizando el caso único, donde la efectividad de la particularización reemplaza la validez de la generalización.” (Stake, 1995. Como se citó en Vasilachis, 2006, p. 219)

Así, el estudio de caso ofrece un dialogo entre la “(...) epistemología y las acciones de campo” (Yacuzzi, 2006, p. 4) convenientes para el estudio sobre la ZRC en conformación. A partir de lo anterior, el proceso investigativo en su apartado metodológico se organiza a partir de las técnicas de investigación implementadas para la recolección de

información. Se partió de tres fases en este proceso que se denominan de la siguiente manera:

Los instrumentos que se elaboraron con el fin de implementar la metodología, se ajustaron en tres fases; a) introductoria -antecedentes y contextos-, b) experiencias de vida y organización campesina y, c) momentos de interrelación de actores e instrumentos de planeación territorial. Estas fases se encaran a partir de la disponibilidad de información primaria y secundaria, que se obtuvo con la implementación de técnicas de recolección de información como observación no participante, revisión documental, entrevistas semi-estructuradas y mapeo de actores.

Figura 1 Diseño metodológico.



Fuente: Elaboración propia

1.1.1. Fase introductoria – antecedentes y contextos.

Partiendo de las múltiples dimensiones que atañen al ejercicio del ordenamiento y planeación territorial, para el estudio de caso sobre la conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre, se realizó un primer ejercicio de aproximación a los contextos, características y formas de generar planeación para el desarrollo rural. El ejercicio de

observación no participante², permite adentrarse a situaciones y/o contextos desconocidos para así “Explorar ambientes, contextos, subculturas y la mayoría de los aspectos de la vida social. (Grinnell, 1997, como citó Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010, p. 412). La aplicación de esta técnica introdujo a contextos sociales, políticos y académicos, en los que se abordó la discusión alrededor de la conformación de las ZRC. Este tipo de observación se realizó en tres eventos que se identifican a continuación:

Tabla 2 Descripción observación no participante

<i>Evento</i>	<i>Descripción</i>
<i>Conversatorio “Hacia un ordenamiento territorial para la Paz en la región de la Macarena” Facultad de geografía, Universidad Externado de Colombia, 31 de agosto de 2017.</i>	Con la participación de dos líderes del proceso de conformación de las propuestas de ZRC para los municipios de La Macarena y Puerto Rico en el departamento del Meta, el conversatorio “Hacia un ordenamiento territorial para la Paz en la región de la Macarena” fue un insumo diagnóstico para conocer la estructuración de los procesos de ZRC, sus determinantes y las dificultades en materia de armonizaciones de instrumentos de planeación, voluntades políticas e intereses territoriales. Además de las experiencias territoriales en búsqueda de la planeación del desarrollo sostenible, se abrieron espacios de debate para la interlocución entre los participantes, académicos, y actores institucionales.
<i>VI Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina, Municipio de Chaparral – Tolima. 15 y 16 de octubre de 2017.</i>	Evento que tuvo como epicentro el encuentro de 54 organizaciones promotoras de las Zonas de Reserva Campesina en el territorio nacional, quienes realizan el VI Encuentro Nacional junto con el II Encuentro Nacional de Mujeres de Zona de Reserva Campesina. Las temáticas centrales del encuentro se dirigieron a campesinado como sujeto político y el reconocimiento de la territorialidad campesina; la implementación de los acuerdos Colón en tanto a los temas del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Se reconocieron las dificultades en los actuales procesos de legalización de las ZRC que están en proceso ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Las propuestas sobre territorios interculturales y los usos legítimos de gestión territorial se vinculan a los temas territoriales.
<i>Foro Ruralidades y Territorialidades. Zonas de</i>	En este escenario se realizó un amplio debate entre las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES) y las ZRC

² “Esta vía de reflexión metodológica lleva a establecer las diferencias entre la “observación”, en sentido restringido, y la experimentación, la encuesta o la documentación. Cualquiera de estos modos de investigación caben dentro de la categoría genérica de observación científica.” (Valles, 1999, pág. 143)

<p><i>Desarrollo Agro Industrial (ZIDRES) o Zonas de Reserva Campesina. Universidad de la Salle. 10 de noviembre de 2017.</i></p>	<p>como procesos de colonización tanto a nivel agroindustrial como de las dinámicas históricas del campo colombiano, las posibilidades de armonización entre las dos maneras de generar desarrollo rural.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

El conversatorio “Hacia un ordenamiento territorial para la Paz en la región de la Macarena” y el IV Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina, fueron insumos importantes para la comprensión de las experiencias expuestas desde la visión de las organizaciones campesinas. El II Foro Ruralidades y Territorialidades. Zonas de Desarrollo Agro Industrial (ZIDRES) o Zonas de Reserva Campesina, tuvo un carácter más académico, con la participación de ex combatientes de las FARC.

De manera paralela al ejercicio de observación no participante, se realizó la revisión documental. Estas búsquedas se realizaron en diferentes buscadores bibliográficos, bases de datos y registros de Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC)³, teniendo como documentos base, proyectos de investigación, tesis, artículos científicos que abordaran tesis sobre las ZRC. Como insumos principales se encontraron temáticas como: participación ciudadana y manejo colectivo del territorio en el ejercicio de la ZRC del Valle del Río Cimaterra, vacíos jurídicos y las oportunidades para las ZRC, el reconocimiento como sujetos políticos y culturales en Colombia, las ZRC como política pública para un Estado en Posconflicto, el derecho a la tierra y al territorio, justicia y ZRC, alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial para las ZRC, política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos, las ZRC como espacios favorables para el desarrollo rural territorial y como figuras para el desarrollo rural colombiano, acceso a la

³ En articulación con ANZORC, se solicita el envío de una base de registro documental sobre las distintas experiencias de las ZRC en el país.

tierra y mejoramiento de las condiciones de vida de los colonos - campesinos. La revisión documental se registra en matrices propias que permitan tener un mejor acceso a toda la información documentada.

1.2.2. Segunda Fase exploratoria experiencias de vida y organización campesina.

Dando continuidad al ejercicio de revisión documental, y a partir de los conceptos base del proceso de investigación direccionados al análisis del Sistema Socio Territorial y a los Instrumentos de Acción Pública, se priorizan 3 categorías de análisis y categorías auxiliares para realizar las primeras interacciones en campo. Las siguientes son las categorías que estructuraron las entrevistas semi-estructuradas.

1. Contextualización histórica y procesos de desarrollo rural en la ZRC sector Güejar – Cafre.

Esta categoría contó con la revisión documental sobre antecedentes históricos en materia de colonización rural campesina para el municipio de Puerto Rico - Meta; dispositivos jurídicos en materia de política agraria, y los enfoques de desarrollo sostenible y desarrollo territorial rural que se relacionaran con el estudio de caso en la conformación de la ZRC sector Güejar – Cafre.

2. Instrumentos de Acción Pública.

Para esta categoría fue importante indagar sobre los factores relevantes al conformar la ZRC, los determinantes actuales que han marcado el proceso de conformación de la ZRC, la relación de distintos actores, tanto del nivel

municipal hasta el nacional y su incidencia en la legalización de la ZRC, la relación del PDS de la ZRC con los demás instrumentos de planeación territorial a nivel de implicaciones en el territorio, a las organizaciones campesinas y a los procesos organizativos.

3. Categoría Sistema Socio Territorial (territorio, territorialidad, territorialización)

Esta categoría buscó determinar las nociones sobre el Sistema Socio Territorial, identificación de actores y su papel en la planeación para el desarrollo rural y la relación con las ZRC en conformación. Asimismo, las relaciones del campesino con el territorio, los sueños y anhelos por planear y participar en las decisiones que concierne al desarrollo rural, se colocaron sobre la mesa al momento de interactuar con los entrevistados.

4. Categorías auxiliares

Con la obtención de información de la primera fase metodológica, se definieron ejes transversales que orientaron las entrevistas o fueron puntos independientes y materia de consulta con los entrevistados. Estas temáticas fueron:

- Objetivos de las ZRC y de los Planes de Desarrollo Sostenible.
- Organizaciones campesinas y Planeación participativa. Ordenamiento territorial campesino (distribución equitativa de la tierra, organización y movilización social, economía campesina y solidaria)
- Conflictos territoriales (apropiación y uso de recursos, cultivos ilícitos, avance fronterero agraria, expansión ganadera, cultivos de palma africana,

seguridad alimentaria local, mediana y grande ganadería, colonización de base natural, pérdida de coberturas boscosas.

- Elementos estructurales (concentración de la tierra y acceso a la tierra y derecho a la propiedad).
- Intereses actores del conflicto (Hidrocarburos, mineros, palma de aceite, cultivos de uso ilícito, ganadería bovina y turismo).

La estructuración de las anteriores categorías, determinan la relación con los instrumentos y técnicas de recolección de información, en la tabla 3 se relacionan las categorías de análisis, junto con las técnicas de recolección de información, que son transversales en su aplicación a cada categoría.

Tabla 3 Categorías de análisis y técnicas de recolección de información.

Metodología	Categorías de análisis	Instrumentos y técnicas de recolección de información
Estudio de caso con enfoque cualitativo descriptivo.	1. Contextualización histórica y procesos de desarrollo rural en la ZRC sector Güejar – Cafre	Observación no participante (primera fase metodológica) Revisión documental Entrevistas Semi estructuradas Mapeo de actores (grupo focal)
	2. Categoría Instrumentos de Acción Pública	Revisión documental Entrevistas Semi estructuradas Mapeo de actores (grupo focal) Análisis de actores e instrumentos
	3. Categoría Sistema Socio Territorial (territorio, territorialidad, territorialización)	Entrevistas Semi estructuradas Mapeo de actores (grupo focal) Análisis de actores e instrumentos

Fuente: Elaboración propia

Se realizaron 5 entrevistas semi-estructuradas con actores clave del territorio:

Tabla 4 Primera etapa de entrevistas actores clave para la ZRC sector Güejar - Cafre

Actor	Número de entrevistas	Lugar	Fecha
Secretaría general de ANZORC	1	Villavicencio - Meta	25 de agosto de 2018
Líder campesina Municipio Puerto Rico	1	Villavicencio – Meta	25 de agosto de 2018

Presidente Agroguéjar (ZRC)	1	Espacios Territoriales Capacitación y Reincorporación (ETCR) Vista Hermosa - Meta	13 de octubre de 2018
Líder comunicaciones Agroguéjar (ZRC)	1	Espacios Territoriales Capacitación y Reincorporación (ETCR) Vista Hermosa - Meta	13 de octubre de 2018
Docente Universidad de los Llanos	1	Villavicencio – Meta	14 de octubre de 2018

Fuente: Elaboración propia

1.2.3. Tercera Fase interrelaciones de actores e instrumentos de planeación territorial

EL primer levantamiento de información y datos acercó al proceso investigativo a un mapeo de actores, interrelación de categorías de análisis en las entrevistas realizadas, y una caracterización inicial y puntual sobre la ZRC sector Güejar – Cafre. En la segunda entrada en territorio se desarrolló una entrevista semi-estructurada encaminada a establecer las relaciones entre Parques Nacionales Naturales de Colombia (Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena) y la delimitación geográfica de la ZRC sector Güejar-Cafre. Otros actores del orden de la entidad territorial y de instituciones del orden nacional, fueron sujeto de las entrevistas semi-estructuradas.

Tabla 5 Segunda etapa de entrevistas actores clave para la ZRC sector Güejar - Cafre

Actor	Número de entrevistas	Lugar	Fecha
Funcionario Parque Nacionales (hizo parte de la conformación de la ZRC sector Güejar - Cafre)	1	La calera - Cundinamarca	19 de abril de 2019
Funcionario alcaldía Municipal Puerto Rico - Meta, encargado del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)	1	Puerto Rico – Meta	22 de abril de 2019
Funcionario alcaldía Puerto Rico - Meta gestión comunitaria	1	Puerto Rico – Meta	22 de abril de 2019
Secretario de agricultura alcaldía Puerto Rico - Meta	1	Puerto Rico – Meta	22 de abril de 2019

Funcionario alcaldía encargado PNIS	1	Puerto Rico – Meta	22 de abril de 2019
Fundador Agrogüejar temática PNIS	1	Puerto Rico – Meta	23 de abril de 2019
Enlace PDTS para el municipio de Puerto Rico Meta	1	Puerto Rico – Meta	23 de abril de 2019

Fuente: Elaboración propia

El siguiente paso dentro de la identificación de actores, se enfocó en la búsqueda de aquellos sujetos que han estado involucrados desde la organización campesina Agrogüejar y organizaciones “amigas” como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) a nivel municipal en el fortalecimiento del proceso organizacional campesino en el municipio de Puerto Rico, Meta. De esta manera se planteó la realización de un mapeo de actores el 21 de abril de 2019, con representantes de las anteriores organizaciones, con el fin de ver las interrelaciones que tiene con el proceso organizativo campesino liderado por Agrogüejar, junto con el proceso de conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre del municipio. En el mapeo se indaga por las relaciones de “los actores de un territorio, las relaciones que existen entre ellos y la importancia e interés que tienen respecto al tema que se busca implementar. Todo con el fin de que una intervención de parte de un proyecto de desarrollo sea pertinente” (Castillo, 2014).

Para la fase de análisis de instrumentos de ordenamiento y planeación territorial se tuvo en cuenta la revisión documental basada en los antecedentes, contextos históricos y jurídicos a la promulgación de la Ley 160 de 1994, y las modificaciones que se hayan realizado a la fecha, elemento clave para entender el marco normativo de las ZRC. Por otra parte, se revisaron los distintos instrumentos de planeación territorial y para el desarrollo como: Planes de Desarrollo Municipal y Departamental (2010 a 2018), Planes de Vida o Plan de Desarrollo Sostenible para la ZRC sector Güejar - Cafre, Esquema de

Ordenamiento Territorial Municipal Puerto Rico-Meta, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT) y el Plan Integral de Manejo para el Distrito de Manejo Integrado La Macarena Norte en el AMEM (PIMA) con el fin de poder “(...) rastrear, describir y analiza los patrones, esquemas o pautas de relacionamiento entre las personas o grupos de personas y entre estas y otros elementos del entorno con el fin de visibilidad, cohesión, colaboración y relaciones de poder” (Agricultura, 2018, p. 53)

2. Marco referencial

2.1. Marco conceptual

El presente capítulo tiene como objetivo realizar un acercamiento a las categorías de análisis de la ZRC. El capítulo se estructura en tres partes fundamentales.

Primero, el abordaje del concepto de desarrollo rural sostenible fundamental en el objetivo de las ZRC, puesto que es el eje y enfoque con el que se pretende transformar el sector rural. Así, la primera parte de este capítulo abordó el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible, a partir de la ruptura del paradigma de “crecimiento económico” que se expone a través de las conceptualizaciones de Miguel Moreno Plata y Ernst Lutz. Así, se enlaza con la aparición de distintas perspectivas sobre el desarrollo desde Josep Xercavins, permitiendo dar un contexto a la evolución del concepto y exponerlo a partir de los campos de acción, ejes estructurantes y principios desde las perspectivas de Sergio Sepúlveda y Richard Edwards junto con Miguel Moreno Plata y Josep Xercavins. El apartado cierra con la emergencia del concepto de desarrollo rural, con Gabriel Posada Hernández y Pablo Martínez de Anguita, finalizando con los criterios sobre desarrollo sostenible elaborados por Eduardo Gudynas.

En segundo lugar, la comprensión de la acción pública en el marco de las interacciones entre actores e instrumentos de planeación territorial, parte como una unidad de análisis cognitiva de las políticas públicas según Jean-François Jolly. Estas interacciones, permiten tener un acercamiento al concepto de acción pública tomado desde las perspectivas de Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales. Estos imperativos conceptuales brindan herramientas analíticas para el presente estudio de caso basado en la conformación

de la ZRC sector Güejar–Cafre. Así, la acción pública es un factor que potencia posibles soluciones a los conflictos, desde métodos participativos entre los actores involucrados, que se relacionan en los procesos de ordenamiento territorial por medio de los instrumentos de planeación tanto de carácter técnico y social. (Lascoumes & Le Gales , 2014)

Y en tercer lugar, el accionar de los procesos de territorialización de la política agraria para el municipio de Puerto Rico – Meta desde la perspectiva de los IAP, se enlazan directamente con el enfoque de SST de Monnet (2010), tanto en los procesos de territorialidad que son la unidad de estudio y la particularidad a la conformación de la ZRC.

Las nociones conceptuales sobre los IAP y el SST, se conjugan en el ejercicio del ordenamiento y planeación territorial, en donde los conceptos de territorio, territorialidad y territorialización, desde la perspectiva de Monnet retomado por Jean-François Jolly, dan el valor contextual y diferencial en el que se soporta el ejercicio de la acción pública. Finalmente, la instrumentalización de la planeación territorial que se da mediante la conformación y construcción del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC sector Güejar – Cafre.

2.1.1. Del paradigma del crecimiento económico al desarrollo sostenible

El termino sostenibilidad denota ambigüedad en su utilización, se habla desde distintas posturas e intereses sobre la necesidad de que algo sea sostenible y perdurable. El significado de la palabra sostenible proviene de su raíz etimológica latina sostener, sustentar, mantener firme una cosa (Pérez, 2006, como se citó en Ebel & Kissmann, 2011, p. 74).

La sostenibilidad se relaciona directamente con conceptos como “crecimiento” y “desarrollo”, el surgimiento del concepto sostenibilidad, se da a razón de algunos desequilibrios metodológicos y prácticos del paradigma de crecimiento económico muy consolidado durante la primera mitad del siglo XX. El “crecimiento” referido a “(...) la expansión cuantitativa de la escala de las dimensiones físicas del sistema económico” a su vez define el desarrollo como el cambio “(...) cualitativo de un sistema económico que no crece pero que guarda un cierto equilibrio dinámico con el ambiente que lo provee de diferentes servicios indispensables para la oxigenación del sistema económico.” (Plata, 2010, p. 75).

Las dinámicas de intercambio a partir de la concepción de “crecimiento económico” conjugan nociones sobre procesos de agotamiento y degradación de recursos naturales para aumentar la producción económica sin umbral, aplicando una garantía que constaba en “(...) inversiones compensatorias de capital, a fin de sostener el flujo de ingresos consumibles a lo largo del tiempo” (Lutz, 2000, p. 10).

Éste método de crecimiento sin tiempos, barreras, límites en su “(...) dimensión cuantitativa, física y económica” degrada recursos, pero no garantiza la devolución o compensación de los mismos a comunidades y ecosistemas explotados. De esta forma, la sostenibilidad aparece como un concepto emergente y necesario ante los daños colaterales producidos por el desarrollo y crecimiento desaforados.

En los años 70 el rumbo de la sociedad parecía no tener límites en la relación de productividad y recursos naturales. Se evidenciaban posturas que indicaban que la libertad del desarrollo y el crecimiento económicos requerían de un límite, permitiendo la

emergencia de nuevas posturas conceptuales como el “ecodesarrollo”, “crecimiento intensivo”, “crecimiento orgánico”, “crecimiento cero”, que apuntaban en la dirección del desarrollo sostenible, escenario propicio para el surgimiento de un nuevo paradigma.

(Xercavins, 2005, p. 75)

La ruptura del paradigma del crecimiento, que tenía como principal imaginario la “riqueza global” en una relación directamente proporcional de progresión de la riqueza de los países junto con sus ciudadanos, dejaba ver que la formula no era funcional a toda la globalidad, por el contrario, en algunas zonas del mundo, el tema de la desigualdad se posicionaba como un determinante directo del crecimiento sin control. Es aquí donde el Estado Nación tomó un rol predominante, no solo como centro de las dinámicas económicas y sociales, sino como eje mismo del desarrollo. (Matarán & Castellanos, 2011, p. 33)

De esta manera, se retoman discusiones y acciones de política tendientes a fortalecer atributos del Estado tales como “(...) la recuperación en cuanto a los fines y límites del mercado; la consecución del bien común; el papel del Estado en el ámbito económico internacional, soberanía nacional y relaciones internacionales, consolidación de una verdadera comunidad mundial en pro del desarrollo sostenible”. (Plata, 2010, p. 62)

La visión sobre las “vías de desarrollo y/o sub desarrollados”⁴ de la institucionalidad internacional y las organizaciones multilaterales se han mantenido como hegemónicas sobre la manera en que los países deben afrontar el devenir de su situación

⁴ El subdesarrollo es considerado, así, como un concepto inventado por los defensores del desarrollo, para definir —en una clave abusivamente generalizadora— las características propias y diferentes de un amplio abanico de sociedades. (Matarán & Castellanos, 2011, pág. 48)

social, económica, ambiental y política. La preocupación mundial posterior a la década de la cincuentas se establecía en cuatro grandes ejes de las tendencias y crecimiento a nivel global y los límites que éstas debían alcanzar como: acelerada industrialización, rápido crecimiento demográfico, extendida desnutrición y la producción de alimentos. (Plata, 2010, p. 68)

En la tabla 6, presenta una síntesis de la evolución del paradigma del crecimiento económico hasta la aparición del concepto de desarrollo sostenible.

Tabla 6 Evolución del concepto Desarrollo Sostenible

<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Objetivo</i>
Banco Mundial. Misión Lauchlin Currie. Primera incursión hegemónica del desarrollismo como discurso en Colombia.	1950	Observar por primera vez a escala nacional las dinámicas rurales en el campo colombiano. Solución propuesta: La solución contra la pobreza fue rural y la degradación de los recursos fue alentar la migración del exceso de población rural a los pueblos, dejando la tierra para que fuera trabajada por una cantidad menor de agricultores con más sofisticación técnica. (Lutz, 2000, p. 24)
Conferencia sobre el Medio humano celebrada en Estocolmo.	1972	Primeros pasos en la nueva visión sobre la degradación causada por el desarrollo y crecimiento acelerados.
Union for the Consevation of Natura (IUCN). En su Estrategia Mundial para la Conservación.	Década de los 80's	Definía la sostenibilidad en términos ecológicos, pero muy poco énfasis en desarrollo económico, por lo que fue tachada de anti desarrollista. Esta estrategia contempla tres prioridades: el mantenimiento de los procesos ecológicos, el uso sostenible de los recursos y el mantenimiento de la diversidad genética. (Anguita, 2016, p. 20)

<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Objetivo</i>
Informe Brundtland. Nuestro futuro común	1983	"satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad futura de satisfacer sus propias necesidades" (CMMAD, 1988)
Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo	1989	Se conforman los principios del Desarrollo Sostenible: necesidad, equidad, intergeneracionalidad y ecologismo global,
Cumbre de la tierra de Rio de Janeiro, Brasil	1992	El Desarrollo Sostenible se abre a tres planos. <ol style="list-style-type: none"> 1. Un sistema ecológicamente sano 2. Un sistema ecológicamente viable 3. Un sistema socialmente justo (Anguita, 2016, p. 20)
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO	1997	“El Desarrollo Sostenible busca aumentar la producción agrícola para asegurar que todas las personas tengan acceso a los alimentos que necesitan, mejorar el bienestar de las personas, de conformidad con sus aspiraciones y conservar los recursos ambientales y culturales, es decir, garantizar la seguridad agroalimentaria mundial” (Pérez, 2005, pág. 7)

Fuente: Lutz, 2000 y Anguita, 2016. Elaboración propia

La variedad de instancias, y el marco histórico que han planteado diferentes instituciones y organizaciones a nivel global, se ha encaminado hacia la perspectiva del crecimiento y desarrollo económico que contenga límites frente a los distintos ecosistemas, y que empiece a jugar con la racionalidad dentro de la conservación. “Para ello se requiere que las sociedades generen un flujo óptimo de ingresos a la vez que mantienen las exigencias básicas de cada persona.” (Pérez, 2005, p. 8)

Los instrumentos de ordenación y planeación del territorio permiten entender cómo las comunidades, imaginan y recrean las posibilidades de desarrollo que el entorno les

puede dar a futuro, bajo las distintas dinámicas contextuales de cada lugar; es allí donde el concepto de sostenibilidad emerge con más fuerza como una serie de prácticas que se deben mantener a lo largo del tiempo desde los ámbitos económicos, con una distribución equitativa entre los grupos poblacionales presentes, satisfaciendo las necesidades humanas con el mínimo de impacto, y que estos no sobre pasen las capacidades de los distintos ecosistemas. (Anguita, 2016, p. 16)

Las anteriores prácticas conceptualizadas por Anguita, invitan a pensar los límites que presenta cada ecosistema, y como el ejercicio de planear y ordenar el territorio, debe compatibilizar los ámbitos de la vida cotidiana del sector rural. La “solidaridad entre generaciones” es el objetivo central que marca la planeación territorial. Según el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (ICCA), conceptualiza el desarrollo sostenible como:

“(...) proceso de cambio social y elevación de las oportunidades de la sociedad, compatibilizando, en el tiempo y en el espacio, el crecimiento y la eficiencia económicos, la conservación ambiental, la calidad de vida y la equidad social, partiendo de un claro compromiso con el futuro y de la solidaridad entre generaciones”. (Buarque 1994, como se citó Abid, 2010, p. 5)

La diversidad de enfoque creados para explicar el desarrollo sostenible, permite acercar la elaboración de categorías sobre “tendencias en desarrollo sostenible”, que realiza Eduardo Gudynas, a partir de la idea de la diversidad en el concepto de desarrollo y algunas corrientes que se han construido sobre distintos contextos; estas tendencias se estructuran en: sustentabilidad débil, sustentabilidad fuerte y sustentabilidad súper-fuerte.

Tabla 7 Tendencias en desarrollo sostenible

Tipos de sustentabilidad	Criterios
Sustentabilidad débil	<ul style="list-style-type: none"> • Se aceptan los temas ambientales • Visión reformista para articular el progreso con una Gestión ambiental • Límites ecológicos modificables • Economización de la naturaleza • Enfoque técnico
Sustentabilidad Fuerte	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores críticas al progresionismo • Economización de la naturaleza pero con preservación de un stock crítico. • Enfoque técnico político.
Sustentabilidad súper-fuerte	<ul style="list-style-type: none"> • Crítica sustantiva a la ideología del progreso • Búsqueda de nuevos estilos de desarrollo • Concepto de patrimonio cultural • Ética de los valores propios de la naturaleza • Enfoque político.

Fuente: (Gudynas, 2009).

2.1.2. Del desarrollo sostenible al desarrollo rural sostenible

El concepto desarrollo sostenible, pasa por varios campos o ámbitos. Tiene una visión multidimensional y pretende obtener los mejores resultados impactando diferentes aspectos como los procesos sociales, pensado en la distribución de ingresos y activos, mejorando los derechos de la población y las condiciones de desigualdad entre ricos y pobres. Sepúlveda & Edwards (1996, p. 62) determinan los campos de la sostenibilidad en: 1) sostenibilidad económica, que comprende un flujo sostenido de recursos financieros con un manejo eficiente; 2) la sostenibilidad ecológica que tiene relación directa con los distintos sistemas ecológicos y con las nuevas tecnologías; 3) la sostenibilidad geográfica, que pretende minimizar la ocupación indiscriminada del espacio territorial a través de lógicas y de despojo colonizador y finalmente, 4) la sostenibilidad cultural que se desarrolla a través de diferentes procesos y contextos basado en la necesidad de instrumentalizar.

Según Plata (2010, p. 95), el desarrollo sostenible pasa por tres ejes estratégicos: i) sostenibilidad ambiental; ii) eficiencia económica y; iii) equidad con justicia social. Asimismo, la tridimensionalidad del desarrollo sostenible, que habla de los factores sociales, económicos y ambientales, la necesidad de mantener lo biológico, para alcanzar una productividad a largo plazo que mantenga la infraestructura del medio ambiente. Por otra parte las dimensiones del desarrollo sostenible “(...) afirman que éste debe apuntar hacia la promoción de la eficacia económica y la equidad social, mientras que se asegure y refuerce la integridad ecológica y la identidad cultural” (Pérez, 2005, p. 9).

Una apuesta sobre la construcción “metodológica” del proceso de la sostenibilidad, invita a que, desde distintos sectores y ámbitos converjan tres conceptos: diversidad humana, social y cultural, pero además un sistema político que asegure la participación efectiva a los ciudadanos en la toma de decisiones; un sistema económico que crea excedentes, un sistema social que controle las tensiones que se revelan ante el modelo inequitativo y desequilibrado y un sistema de producción que cuide los distintos ecosistemas que pueda afectar acompañado de un sistema tecnológico que brinde soluciones, todo en torno a un sistema internacional que promueva modelos duraderos. (Xercavins, 2005, pág. 96)

Ante las perspectivas sobre el desarrollo sostenible, se van evidenciando algunas críticas a los postulados institucionalistas sobre el concepto, el hecho de “establecer amplias agendas, sin confrontar las múltiples barreras que existen para alcanzar las metas del DS” (Plata, 2010, p. 84) Se observa un discurso que en algunos criterios no son concretos. La definición de Brundtland era nítida pero inexacta. El concepto es holístico, atractivo y elástico, pero impreciso. (Ibíd., p 86).

El ejercicio de planear el territorio en su dimensión rural, y como eje analítico para el presente proceso investigativo, permite distinguir que las prácticas sostenibles a lo largo del tiempo deben tener presente lo que los humanos necesitan y consumen, tanto a niveles alimenticios, tecnológicos, sumando la generación de residuos como resultados de estas actividades “la base de recursos naturales” deben mantener una línea de conservación en tanto instituciones y organizaciones aseguren “la capacidad de satisfacción continuada de las necesidades de las presentes y futuras generaciones” (Xercavins, 2005, p. 81)

Ahora lo rural también está enfocado en ambientes biofísicos que determinan los factores y posibilidades de supervivencia como el “clima, los suelos, el agua, la vegetación, la fauna y las geoformas. El proceso de territorialización juega el segundo factor que determina el uso de este espacio, característico por determinantes étnicos, culturales, económicos, legales, sociales, institucionales, arreglos normativos y los sistemas de valores que operan en un territorio determinado. (Hernández, 2010, p. 16)

Las relaciones entre las acciones y actividades de las comunidades sobre un territorio específico en lo rural, tiende a caracterizarse bajo algunos conceptos. Uno de ellos es de “desarrollo”, que es fundamental para el propósito de este estudio de caso. Así, otros conceptos como “el desarrollo rural endógeno” se conceptualiza como “el bienestar de la comunidad local mediante el establecimiento de actividades económicas y socioculturales utilizando básicamente sus propios recursos humanos y materiales.” (Anguita, 2016, p. 41)

Los distintos enfoques pro desarrollo, que se definen en el marco de lo “rural” presentan el devenir de las acciones dentro del territorio; enfoques como el “desarrollo rural integrado” o “desarrollo rural con enfoque rural” buscan todas las formas potenciales de

aprovechamiento de los recursos existentes en la zona, especialmente el agrícola, “(...) definiendo el proceso de organización del futuro de un territorio y el resultado del esfuerzo de concertación y planificación emprendido por el conjunto de los actores locales.”

(Anguita, 2016, p. 41)

2.1.3. Enfoques de desarrollo rural en el Contexto de conformación de la ZRC Sector Güejar - Cafre

Para abordar los tipos de enfoques que recogen las visiones sobre el desarrollo rural sostenible (Agricultura, 2018)⁵, es imperativo retomar las visiones del 1) Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y 2) el enfoque que presenta la propuesta de conformación de la ZRC Sector Güejar – Cafre en su documento denominado “Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC en Constitución Sector Güejar-Cafre, municipio Puerto Rico, Meta”. Estas dos propuestas de desarrollo rural, están relacionadas con el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” en el punto 1, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”⁶

El enfoque territorial para el desarrollo rural promovido por las instituciones indica que se deben “(...) formular políticas que reconozcan la diversidad de condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales que caracterizan nuestro mundo rural.” (Ocampo,

⁵ El documento Misión para la transformación del campo, brinda un contexto sobre algunos de los determinantes que han incidido en la problemática rural en Colombia, acotando que: “La excesiva concentración de la tierra ha sido fuente constante de conflictos, muchos de ellos asociados a la expansión de la frontera agraria. Debido a las características geográficas del país, esta frontera y los conflictos asociados a ella se han dado en muchas partes del territorio nacional. El largo conflicto interno con organizaciones guerrilleras se ha agudizado en décadas más recientes por la expansión del paramilitarismo y su fuerte presencia en la vida política en varias regiones, así como por el narcotráfico, que ha financiado y creado nuevas formas de violencia.”

⁶ Se aclara que el presente estudio de caso, no implica un análisis sobre la implementación del acuerdo de paz en relación con la conformación de la ZRC Sector Güejar – Cafre.

2014). Este enfoque debe contener la garantía de la prevalencia de los derechos, “económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos, y muy especialmente su seguridad personal y su libertad para asociarse y participar sin miedo en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional” (Ibíd.)

Otras perspectivas sobre el desarrollo rural desde el enfoque territorial identifican la “(...) integración equitativa de las regiones y el consecuente desarrollo social y económico del país (CDPR, p. 46)” como un principio de los proceso de “territorialización del desarrollo que comprenda las particularidades y la construcción social desde contexto económicos, culturales, ambientales y políticas, definidas históricamente; el capital social juega un papel fundamental para su logro”. (Ibíd.)

Un aspecto clave de la generación de planes con enfoque territorial, son los procesos de participación la negociación y la colaboración; estas prácticas son necesarias para reconstruir lo destruido. Se parte por reconocer la existencia de múltiples escenarios, intereses, actores y sectores económicos en el territorio, los cuales deben integrarse en estos procesos de gestión y planificación. (CDPR, pág. 60)

Las negociaciones, colaboraciones, la identificación de escenarios centra su atención en un enfoque territorial con carácter participativo que “(...) adopta la concepción de nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural” (Ocampo, 2014, pág. 1)

Estos enfoques y visiones para el desarrollo rural con enfoque territorial se “(...) concibe como un proceso multidimensional e intertemporal”, crea la idea de entender los

distintos contextos territoriales, a los que atañen dimensiones sociales, ambientales, económicas y político institucionales, en un marco de generación de planes y “(...) formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales” (Sepúlveda, 2008 como se citó en Amaya, Duarte, Ramiro Muñoz, Reyes, & Tania, 2016, p. 27).

Otras concepciones más cercanas a los procesos de conformación de las ZRC, se recrean desde la construcción de un ordenamiento territorial que permita la “(...) distribución de actividades productivas” según los contextos territoriales. En este caso es indispensable la articulación con “(...) las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales sustentadas en procesos descentralizados y participativos” (Sepúlveda, 2008, como se citó en Ramírez Moreno, Yaya Acero, Valbuena, & Acosta Niño, 2017, p. 10)

La construcción del concepto de desarrollo rural en el marco de la conformación de las ZRC, no solo reviste de la conceptualización sobre desarrollo y crecimiento, “(...) además se atribuye la ampliación de la interacción entre lo sociocultural, lo ambiental y lo innovador favoreciendo la creación de estrategias, políticas y programas que visualicen una mayor cohesión social entre el conocimiento del territorio” (Ramírez Moreno, Yaya Acero, Valbuena, & Acosta Niño, 2017, p. 10).

Es así como el desarrollo rural, para el proceso de las ZRC se define reconociendo determinantes y recursos naturales, identidades políticas y culturales, los vínculos que se han consolidado en interrelaciones internas y externas a partir de cada territorio, que hace parte de un sistema de “(...) reorganización espacial de la sociedad nacional” asociado

según Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) a factores como el ejercicio del poder político, redistribución de ingresos, “la equidad en el acceso a oportunidades para mejorar habilidades y destrezas y un manejo racional de los recursos naturales renovables” (Sepúlveda & Edwards, 1996, p. 22)

Finalmente, en el proceso de constitución de la ZRC sector Güejar – Cafre se entiende como desarrollo sostenible:

“(…) un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social, la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo que se sustentan en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región”. (Güejar, 2013, p. 38)

Este concepto para el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC Sector Güejar - Cafre esta enlazado con el resultado de la comisión Brundtland 1987 en donde lo identifican como el tipo de desarrollo que “(…) satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas” concepto que vinculan con derivaciones del “desarrollo humano” en el entendido de que “la “sostenibilidad” introduce exigencias de gestión racional de los recursos disponibles en el planeta, es decir complementa y equilibra las perspectivas sociales y económicas con la perspectiva ambiental y ecológica. (Güejar, 2013, p. 39)

2.1.4. Sistema Socio Territorial

La lectura de las dinámicas en las que se desenvuelven las comunidades campesinas, sus contextos y vivencias, hacen imperativo analizar los factores que los llevan a hacer parte de la construcción de procesos de acción pública, y para ello el Sistema Socio

Territorial (SST) propuesto por Monet, es fundamental en la medida de poder describir la generación de identidad, en un espacio geográfico vivido, que se relaciona con los dispositivos Estatales para generar procesos de desarrollo rural.

2.1.5. Territorio

El territorio constituye el espacio en donde las distintas interacciones de los sujetos construyen procesos comunitarios, que para el interés de las ZRC, representan factores como la economía solidaria, construcción y planeación del territorio propio y el ejercicio de soberanía alimentaria⁷.

Etimológicamente la palabra territorio remite al latín territorium en el cual (...) la raíz [terra] remite a la tierra y el sufijo [torium] significa “(...) el lugar en el cual se desarrolla la acción o el instrumento que sirve a cumplir la acción”: el territorio es entonces el encuentro de la materia y de la acción, del objeto sobre el cual se actúa y del sujeto que actúa. (Monnet, 2010, como se citó en Jolly, 2012, p. 3)

Otras definiciones de territorio lo conceptualizan como “(...) el espacio que acoge y en cuyo seno se desarrolla la vida social, la actividad económica, la organización política (...) el presente y el futuro de una comunidad social” (Anguita, 2016, p. 41). El espacio geográfico también es visto cómo un sistema organizado donde se observan distintos ámbitos que permiten establecer relaciones de “intercambio” entre las personas que ocupan este espacio. Al estar constituido por un lugar determinado, el territorio tiene límites y propósitos dentro del ejercicio de encuentro. (Anguita, 2016, p. 83)

⁷ La conceptualización sobre economía solidaria, construcción del territorio y soberanía alimentaria, se obtiene en la intervención por parte de delegados de la universidad del Externado en el marco del VI Congreso Nacional de Zonas de reserva Campesina.

Las relaciones de poder que se dan en los sistemas organizados, se caracterizan por los “vínculos de dominio, poder, apropiación y pertenencia” que se ejercen por la detención del poder en un lugar y de algún sujeto que “ejerce el dominio, en una facultad de apropiación” (Pérez, 2014 citado en Hernández, 2010, p. 11)

Las anteriores definiciones acercan una conceptualización de territorio como el lugar en donde:

“(…) articulaciones complejas entre individuos, grupos sociales, relaciones y conflictos en las que se ha adoptado una espacialidad particular, referida al ejercicio del dominio hegemónico sobre cierta porción del espacio geográfico nacional, en la cual se distinguirían procesos de territorialización que se definen por el tipo de poblamiento y el poder que detenta determinado grupo, sujeto individual o social” (Pérez, 2014, como se citó en Hernández, 2010, p. 12)

El valor de lo simbólico entra en el juego del territorio, en tanto a las representaciones que se dan por medio de las interacciones vividas, así las situaciones de dominio, poder, gestión están mediadas por momentos de pertenencia y apropiación en un espacio geográfico a lo simbólico, se puede añadir la postura de “posesión, dominio o jurisdicción” en el ejercicio del poder, teniendo un “eje relacional fundamental no se concentra, sin desconocerla, tanto en la relación hombre-naturaleza” situación que permite ver los vínculos de las relaciones que tiene los sujetos en un territorio determinado, pero sin pasar por encima de las articulaciones con la naturaleza y el entorno. (Lozano como se citó en Ordóñez, 2013, p. 4).

Las relaciones sociales, culturales, políticas, económicas y ambientales que se dan en los territorios que se han propuestos como ZRC, tanto en su funcionamiento, como en un ejercicio de desarrollo sostenible, las constantes luchas campesinas y la reivindicación de

los derechos a la tierra, permite acerca el concepto de territorio como el “(...) medio de lucha material por su apropiación para la realización de su proyecto político, económico y social” (Ordóñez, 2013, p. 7).

Por lo anterior el territorio de la ZRC es expresión de estas luchas, permite ver otra característica del mismo, basada en la conformación de identidad, por medio del ideal y del imaginario que posee el campesinado, “(...) una visión y una lectura del mundo o del espacio, los análisis históricos, culturales y políticos elaborados por el campesinado que se materializan en el espacio histórico-social” (Ordóñez, 2013, p. 9)

Desde la perspectiva de la construcción colectiva del territorio, en el trabajo del INCODER sobre las ZRC se posiciona una definición de territorio que integra las dinámicas cotidianas del campesinado con lo que “expresan y representan los proyectos políticos, económicos y sociales y culturales de las clases sociales y de grupos poblacionales.” (INCODER, 2013, p. 33)

La construcción colectiva de los territorios, no siempre pasa por la estructura jurídica, de forma cada vez más frecuente, se configuran territorios *ad hoc* que se caracteriza por ser “inventados por los socios de una acción pública para cumplir con las especificadas de las dinámicas locales y escapar de los trámites burocráticos, adquieren cada vez más una legitimidad oficial” (Anguita, 2016, p. 49).

2.1.6. Territorialidad

Las relaciones que se dan en un espacio geográfico, las situaciones de dominio y el ejercicio del poder, se tejen con el concepto de territorialidad. En el entran en juego las dinámicas, interacciones y sentido de identidad que se le brinda a cualquier espacio.

Las conductas y acciones que ejercen los individuos en un territorio están determinadas por la estrategia que se implemente, la influencia que se quiera generar, el control sobre los distintos recursos existentes por medio de una delimitación de áreas, donde “(...) según esta concepción, el territorio solo adquiere el carácter de tal, cuando la delimitación se usa con los fines señalados, e implica la aplicación de diversas formas y niveles de delimitación y control, según los fines y sujetos de control. (Sack, 1986, como se citó en Blanco, 2013, p. 69)”

Monnet citado por Jolly indica que:

“La evolución del sentido de territorialidad a partir la concepción que imprimen los individuos a sus conductas” determinado como “sistema de valores que unos actores sociales le asignan a un territorio determinado” que convoca a la generación de pertenencia, identidad y apropiación de un espacio, “fundamentado en la subjetividad humana.” (Jolly, 2012, p. 3)

El territorio y la territorialidad se entrelazan en las condiciones que le son impuestas por los sujetos que se relacionan en un espacio determinado. Ahora bien, las acciones de las políticas públicas impactan en una “lógica dominante” sobre las relaciones de los individuos y se caracterizan por generar relaciones de manera horizontal (Muller, 1997: 142. como se citó en Jolly, 2012, p. 5)

La mediación de las relaciones interpuesta por una política pública es materia de interés para el presente estudio de caso, puesto las relaciones dentro del territorio implican una:

“(...) apropiación material y simbólica, que puede o no coincidir con formas estatales. Una de estas expresiones se encuentra en la apropiación territorial hecha por los campesinos y sus procesos organizativos o comunitarios. Tal expresión ha tenido una consideración

especial en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. (INCODER, 2013, p. 33)

En las ZRC se expresan prácticas, cosmovisiones, concepciones, identidades, representaciones en la acción del ejercicio de la apropiación del territorio, tal y como asevera la investigación del INCODER en donde "Territorialidad" no equivale a "territorio", "(...) sino a prácticas y representaciones que tienden al reconocimiento y la apropiación de un espacio. Solo cuando culmina el proceso y existen formas peculiares de apropiación material o simbólica de espacios concretos podremos hablar de territorio" (Hoffmann, 1999, como se citó en INCODER, 2013, p. 106)

2.1.7. Territorialización

Las comunidades campesinas en el ejercicio de autodeterminación de su territorio entendido como el poder que se ejerce y se reproducen de manera repetida, las acciones humanas, y con las representaciones que construyen por medio de las diferentes luchas, enfocan sus acciones en la implementación de las ZRC, como un IAP, asumiendo posturas “*ad hoc*”, puesto que las formalidades legales no se han terminado, pero las relaciones legítimas dentro del territorio son muy fuertes. Así, esta investigación al observar el proceso de territorialización de las ZRC como IAP, invita a profundizar y culminar su proceso de territorialización, entre otras, a partir de la aprobación y reconocimiento político administrativo.

Jérôme Monnet (2010), manifiesta que el concepto “territorialización” no ha alcanzado un desarrollo teórico relevante, en comparación con los referidos a territorio y territorialidad. Según Monnet, “(...) quien cita a Vannier, el término de territorialización

insiste en la acción humana que se fundamenta en un sistema de valor para producir un territorio” (Jolly, 2012, p. 4)

La construcción conceptual de Monnet, permite ver la territorialización como las “(...) acciones que se hacen sobre el espacio material fundamentadas en una territorialidad”. Asimismo, el concepto se articula con la noción de territorio, de territorialidad y de territorialización, a lo cual identifica como “sistema socio territorial” (Jolly, 2012, p. 7). De esta manera, Monnet deja en el centro de las dinámicas de los anteriores conceptos las “interacciones sociales a partir de un sistema de valores” que tiene con fin la construcción del territorio.

Por lo anterior, el territorio y su construcción son el resultado de las acciones de los humanos como lo indica Vannier (2009), que en conjunto con la territorialidad que “[hace referencia al conjunto de] valores atribuidos a un territorio, y la territorialización [son] las acciones sobre el espacio material fundamentadas sobre una territorialidad” (Monnet, 2010, como se citó en Jolly, 2012, p. 8).

En respuesta a las acciones que se implementan en un territorio, es válido poder aseverar que “(...) la territorialización corresponde al conjunto de las medidas tomadas en cuanto a planeación territorial para el respeto y la garantía de los derechos humanos en este hábitat humano urbano” (Roa como se citó en Jolly, 2012, p. 11). De igual manera, el proceso de planeación en conjunto con la territorialización se estructura en tres niveles:

“(...) en primer lugar, la morfología y organización del espacio, donde aparece lo tangible y lo visible, lo construido, la forma-objeto; en segundo lugar, las relaciones sociales, expresadas mediante la interacción, en los diferentes espacios construidos y por último, la estructura social, cuya importancia radica en el sentido o significado, que de manera

histórica, una sociedad le ha conferido a las formas construidas, en este caso, sería la forma-contenido” (Vite-Pérez, 2011, p. 188)

La morfología y organización del espacio, tiene una relación directa en la confección de las ZRC, puestas estas adquieren un “(...) significado político y cultural dentro de un nuevo ordenamiento territorial”, en donde las relaciones sociales entre las “(...) comunidades y las organizaciones que representan los procesos actuales de ZRC ejercen cierto control sobre el territorio”, que se enlaza con lo categorizado como procesos de espacialización y territorialización, que evidencian el avance cualitativo de la lucha por la tierra hacia la lucha por el territorio. (García, 2014, p. 89)

Entender las relaciones tanto a nivel del “sistema de valores” planteadas por Monnet y el ejercicio de la territorialización campesina por medio del “ordenamiento territorial campesino, la distribución equitativa de la tierra, la organización y movilización social, y, la economía campesina y solidaria”, son dos determinantes para observar las relaciones que tiene el ejercicio de la territorialización de una política pública, en el ejercicio de la territorialización, que va más allá de “lucha por la tierra y la reforma agraria que indica, para involucrarse incluso, en una lucha contra-hegemónica al modelo de desarrollo, que comprende también una lucha por el territorio y la justicia.” (Blanco, 2013, p. 71)

La territorialización es vista como un proceso a través del cual el campesinado ordena su territorio y además reafirma territorialidades defendidas por medio de luchas contra-hegemónicas, son el corolario de la conformación de las ZRC. Pero la territorialización también es entendida desde el punto de vista de las “políticas públicas territoriales” y se comprenden como:

“(…) el conjunto de acciones que se ejercen sobre un espacio material (territorio) y actualizan el sistema de valores que las fundamentan (territorialidad), sistema que, a su vez, estructura las representaciones y significados de este territorio, el cual, in fine, condiciona materialmente las acciones que se pueden ejercer sobre él, es decir, la territorialización.” (Jolly, 2012, p. 8)

Es así que la territorialización de las ZRC se puede ver accionada desde dos perspectivas, la de las luchas campesinas contra hegemónicas “definidas en el mismo territorio” y su contra parte como “la territorialización de políticas públicas definidas “desde arriba” y, de otra, que las políticas públicas son híbridas en cuanto tanto a su lógica de regulación como a su modo de gobierno”. (Jolly, 2012, p. 9)

2.1.8 Acción Pública e Instrumentos de Acción Pública (IAP)

La acción pública como concepto de análisis, según Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales tiene como funcionalidad “(…) la comprensión de los cambios de todas las sociedades contemporáneas y de su regulación, el análisis de la acción pública se inscribe en los grandes paradigmas de las ciencias sociales y en la temporalidad de las transformaciones del Estado” (Lascoumes & Le Gales , 2014, p. 14), situación que es imprescindible de analizar para los procesos de planeación territorial y las distintas interrelaciones que se dan en la conformación de la ZRC sector Güejar – Cafre y las políticas públicas agrarias.

En función del análisis del estudio de caso de la ZRC, la acción pública tiene como elementos estructurales y de contribución el “(…) cambio social, la resolución de conflictos, los ajustes entre diferentes grupos e intereses; se dirige igualmente a repartir recursos, a crear o compensar desigualdades. La interacción entre autoridades públicas y actores sociales (Ibíd.). Estos elementos permiten ver como la acción pública logra

plantearse como una “práctica de poder y de las cuestiones de legitimidad de los detentadores de la autoridad” (Ibíd.).

La posibilidad de utilizar los análisis sobre acción pública como enfoque para analizar las distintas interrelaciones entre actores e instrumentos de planeación territorial, con las nuevas dicotomías de poder y legitimidad que recrean las organizaciones campesinas, distan de los análisis ortodoxos que se han implementado en el ejercicio de las políticas públicas en el “(...) que muchos agentes políticos persiste una comprensión lineal y simplificada de las políticas, es decir la tendencia a identificar a autoridades centrales que toman decisiones, autoridades locales que las ejecutan y público objetivo que las adopta en distinto grado.” (Hernando, & Blanco, 2016, como se citó en Mejía Gutiérrez, Pulgarín-Franco, & Moreno Rojas, 2016, pág. 241)

Para romper con estos análisis de políticas públicas ortodoxos, es necesario observar el factor de la territorialidad, en la relación de acción sobre el análisis de conformación de la ZRC sector Güejar – Cafre, en tanto “(...) Los valores son las representaciones fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de la acción pública.” El debate entre equidad versus igualdad es, típicamente, un debate sobre los valores como lo era el debate sobre “el crecimiento” o la preservación del ecosistema. (Mayorga, 2012, p 36)

Desde este abordaje de la acción pública, se analiza la conformación de la ZRC Sector Güejar – Cafre como un Instrumento de Acción Pública (IAP). Según Jean-François Jolly “un instrumento de acción pública-iap- constituye un dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus

destinatarios en función de las representaciones y significaciones de las cuales es el portador” (Lascoumes, 2004 y Le Galès, 2006 como se citó en Jolly, 2007, p132). Para la conformación de la ZRC, el “Plan de Desarrollo Sostenible” marca la ruta en tanto instrumento técnico y de construcción social, que dialoga con los procesos de territorialización de la política pública agraria, y permite entablar un ejercicio de análisis de poderes e interrelaciones, situación que asegura un ejercicio político y no meramente técnico sobre la planeación territorial.

La acción pública una vez se instrumentaliza adquiere la posibilidad de “(...) orientar las relaciones entre la sociedad política (vía el ejecutivo administrativo) y la sociedad civil (vía sus sujetos administrados), mediante unos intermediarios, unos dispositivos que mezclan componentes técnicos (medición, calculo, procedimientos) y sociales (representación, símbolo) [cursivas mías].” (Lascoumes, 2004 y Le Galès, 2006 como se citó en Jolly, 2007, p132),

La mezcla de los componentes sociales y técnicos, se relacionan con los valores y las formas de la configuración de la territorialidad, situación que genera una “(...) interpretación de lo social y no gozan de una neutralidad axiológica perfecta. Además, son productores de una representación específica de los problemas de interés público, induciendo a su problematización particular y jerarquizando variables que pueden inclusive, implicar un sistema explicativo”, (Mayorga, 2012, p 42), haciendo necesario una lectura y posterior análisis del SST desde la conceptualización de Monnet.

2.2. Marco contextual territorial

2.2.1. Contextualización ZRC Sector Güejar - Cafre

La conformación de la ZRC sector Güejar – Cafre presenta como una de sus principales características el rigor de los procesos organizativos campesinos y sociales entendidos a partir de las luchas por la defensa del territorio, que han marcado el devenir, la acción y la planeación participativa sobre el territorio. A partir de contextos históricos como la baja presencia institucional estatal, la influencia del conflicto armado, las diferentes visiones de progreso – desarrollo con sus disposiciones jurídicas y normativas, sumado a determinantes ambientales, configuran una serie de elementos que han incidido en las posibilidades de generar procesos de desarrollo propios en el territorio.

Son distintas las dinámicas de tipo económico, político, social, cultural y ambiental que han moldeado el carácter del campesino colono. Sujetos que tras diferentes oleadas de migraciones y desplazamientos durante el siglo XX y XXI, en búsqueda de mejorar la calidad de vida y sobre todo en una actitud de supervivencia, han tenido como derecho legítimo la defensa del territorio, siendo el motor impulsor que ha forjado y fortalecido los procesos organizativos campesinos y sociales. Este ejercicio autónomo ha permitido vivenciar elementos básicos democráticos entre los campesinos como, la deliberación pública, la participación, la planeación y la concreción de un enfoque de desarrollo de carácter sostenible, que mira de frente y con argumentos las posturas y visiones hegemónicas que se han formulado históricamente en el sector rural.

La historia de la ZRC expresa el arduo caminar de las organizaciones campesinas asentadas en el territorio perteneciente al municipio de Puerto Rico – Meta. Desde esta

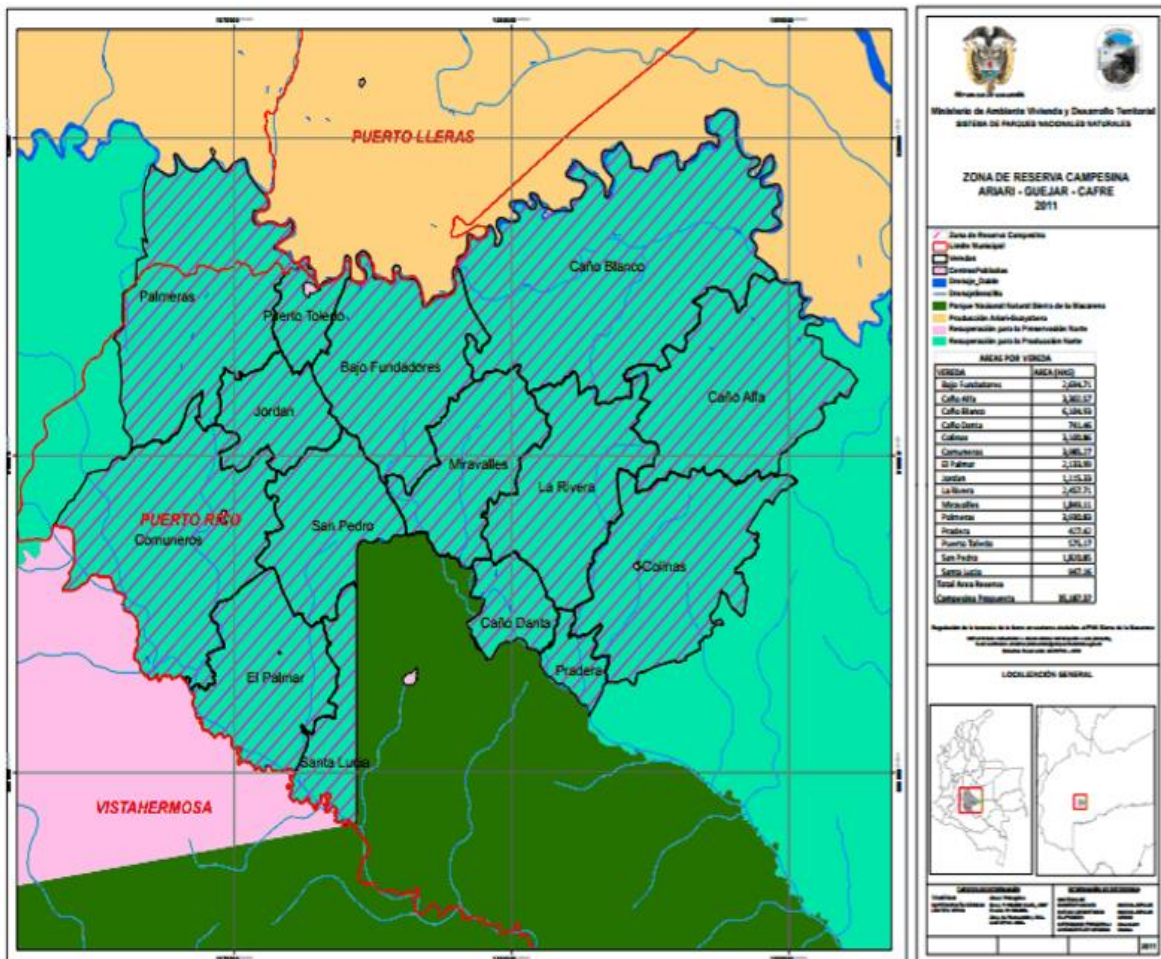
perspectiva las distintas formas de organización construyen ejercicios de acción pública, dentro del limitado accionar de las políticas públicas de carácter rural. Para este análisis se realizará una revisión contextual del: a) Contexto territorial del municipio de Puerto Rico Meta; b) los contextos históricos sobre los procesos de migración, desplazamiento, ocupación y asentamiento que influyeron en la configuración del campesino colono en el municipio de Puerto Rico – Meta; c) disposiciones jurídicas y normativas en materia de la configuración de política pública rural; d) el ejercicio de las luchas por el territorio, para la generación de procesos de planeación territorial y, e) la acción pública en el ejercicio de la planeación para el desarrollo rural a partir de la propuesta de conformación de la ZRC sector Güejar – Cafre.

2.2.2. Contexto territorial del municipio de Puerto Rico Meta

La propuesta de conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre, hace parte de la configuración organizativa de 15 veredas (Palmeras, Bajo Fundadores, Puerto Toledo, Caño Blanco, Miravalles, Jordán, Comuneros, San Pedro, La Rivera, Caño Alfa, Colinas, Pradera, Santa Lucía, Palmar y Caño Danta) pertenecientes al municipio de Puerto Rico - Meta. Esta delimitación veredal contiene diversos factores que van de lo concerniente al carácter geográfico; aquellos vinculados a los tipos de organización social, cultural y comunitario campesino, así como los espacios concebidos a partir de delimitaciones territoriales, sumado a las unidades funcionales o escalas dando lugar a “(...) poblamientos jerárquicamente relacionados entre sí con una importancia económica, política y poblacional asociada a centros subregionales, cabeceras municipales y a pequeños caseríos” (Güejar, 2013, p. 13), pensadas en formas de planificación y desarrollo. El siguiente mapa presenta la ubicación geográfica de las 15 veredas que adaptan la propuesta de ZRC para el

municipio de Puerto Rico, así como los límites con los municipios de Puerto Lleras, Vista Hermosa y el PNNSM en el departamento del Meta.

Mapa 1 División política veredas pertenecientes a la propuesta de ZRC en el municipio de Puerto Rico Meta



Fuente: (Güejar, 2013)

Para fines de ubicación geográfica, el municipio de Puerto Rico ha tenido una relación directa e histórica con la cuenca del Río Ariari en su parte oriental. Otro determinante ambiental y productivo deriva de la cercanía a la zona de sabana y a las ramificaciones del PNNSM. En una caracterización realizada por la Fundación ideas para la

Paz en conjunto con la Fundación Paz y Reconciliación se realiza la siguiente descripción de la zona:

“Sus tierras pertenecen al Bajo Ariari y colindan con Puerto Lleras, Vistahermosa, Mapiripán, Puerto Concordia y el departamento de Guaviare. En este municipio predominan las actividades agropecuarias como la ganadería, la pesca y los cultivos de arroz, maíz, plátano y yuca. Sin embargo, también existen los cultivos de coca y marihuana que, históricamente, le han dado sustento alternativo a los colonos campesinos de la región, quienes llegaron por los procesos de colonización generados por la violencia durante los años cincuenta. Estas economías ilegales se han arraigado en Puerto Rico debido a la falta de presencia del Estado. (Cultura ambiental 2015 como se citó en Ideas para la paz & Paz y Reconciliación 2015)”

En relación a la información demográfica disponible, el municipio de Puerto Rico cuenta con una población efectivamente encuestada de 11.433 habitantes para el 2018, determinando una distribución por sexos del 54.8 % de hombres y 45.2 % de mujeres. (Estadística, 2019) La población se concentra principalmente en el área rural con el 72.94 % de la población, el restante 27.06 % se ubica en el casco urbano del municipio. Con relación a la población diferencial el municipio lo componen un 0,39 % de comunidades indígenas, 2.93 % con reconocimiento como población negra, mulata o afrocolombiana; el restante de población raizal, rom y palenquera no se reconoce dentro del territorio. (Planeación, Departamento Nacional de Planeación, 2018)

2.2.3. Contextos históricos sobre los procesos de migración, desplazamiento, ocupación y asentamiento en relación con las dinámicas generadoras de planeación territorial.

El departamento del Meta ha contenido procesos migratorios internos y de desplazamientos que han generado dinámicas socioculturales, que repercuten en la forma

en que los distintos actores generen trayectorias participativas en búsqueda de mejorar su calidad de vida. Por lo anterior, fue necesario para el estudio de caso poder contextualizar los procesos de migración, desplazamiento, ocupación y asentamiento que se han relacionado con la planeación territorial. Para esto se retoma las investigaciones realizadas por Catherine LeGrand, en función de relacionar la colonización campesina con las dinámicas económicas y de producción, además de los conflictos socio-políticos que se vivieron en el país y en las llanuras orientales colombianas en la primera mitad del siglo XX y así contextualizar con las dinámicas del conflicto armado colombiano y su influencia en el sector propio del estudio de caso.

Las características geofísicas del relieve colombiano, han determinado las formas de producción agrícola, los usos de la tierra, los factores de disposición y tenencia del territorio, que se han configurado como generadores de conflictos; situaciones que estuvieron ligadas a la producción agrícola. Desde finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, el crecimiento de América Latina tuvo como principal factor la expansión agrícola y de la ganadería, sectores que brindaban sustento a los procesos demográficos de Estados Unidos y Europa

“El crecimiento de la población y la urbanización en Europa y América del Norte originaron una continua demanda de alimentos como café, azúcar, trigo, bananos y carnes, los que América Latina podía proveer gracias a los nuevos sistemas de transporte” (LeGrand, 1988, p. 12). Para Colombia, el café constituyó el principal factor de producción agrícola “El desarrollo económico del país entre 1850 y 1930 se basó en la exportación de una serie de productos agrícolas, de los cuales el café era el más importante.” (LeGrand, 1988, p. 14)

Esta característica de producción se relacionaba por las dinámicas de apropiación de territorios, acaparamiento de baldíos y la creciente protesta campesina ante la estructura agraria.

Los actores que al finalizar el siglo XX e inicios del siglo XIX, generaban confrontaciones por el problema del uso y tenencia de la tierra se identificaban como “colonos campesinos y empresarios territoriales” quienes disputaban el control de las zonas de producción fronterizas a los terrenos baldíos⁸. Las dinámicas de migración económica según Legran contenían las siguientes características:

“Primero, familias campesinas se trasladaban a las fronteras y limpiaban y sembraban la tierra, aumentando así su valor por el trabajo que en ella habían invertido. Estos pioneros eran similares a propietarios campesinos de otras partes del país, pero con una diferencia crucial: no tenían títulos legales sobre las tierras que trabajaban. En la segunda etapa entra en escena los empresarios acomodados, empeñados en formar grandes propiedades y en transformar a los colonos originales en arrendatarios al hacer valer sus derechos de propiedad de la tierra. Este conflicto básico de intereses entre familias de colonos autónomos e inversionistas de la élite determinados a controlar la tierra y el trabajo de los colonos es característico de la experiencia fronteriza en Colombia” (LeGrand, 1988, p. 18)

Las compañías que fomentaban la colonización, permitieron tener fuertes asentamientos en el departamento del Meta sobre las primeras décadas del siglo XX, centralizando su acción en los hoy municipios de Granada y Uribe, campañas que impulsaban los procesos de ocupación a partir del desconocimiento sobre los espacios y territorios y la propiedad sobre los mismos. “en las primeras etapas del desarrollo de la frontera, algunos colonos se asentaron sin saberlo en propiedades tituladas, a menudo con el consentimiento tácito de los propietarios” (LeGrand, 1988, p. 47)

Esta primera etapa de colonización tiene como principales características el auge agrícola y las nuevas actividades económicas para la población rural, las primeras

⁸ “El avance de la colonización y la formación de grandes propiedades no fueron, como se ha supuesto, fenómenos contradictorios: más aún, entre 1850 y 1930 la adjudicación de baldíos contribuyó directamente a la consolidación de grandes propiedades en las regiones más económicamente productivas del país. Así mismo, en el campo colombiano se presentaron conflictos sociales antes de 1920, y dichos conflictos se concentraron en las fronteras en desarrollo” (LeGrand, 1988, p. 18)

disposiciones legales en torno a lo rural para el inicio del siglo XX, la privatización de la tierra en la concesión de baldíos y las apropiaciones ilegales y las transiciones de colono a arrendatario.

Estas situaciones, generaron la politización de los colonos, generando ambientes conflictivos por el dominio y apropiación de las tierras:

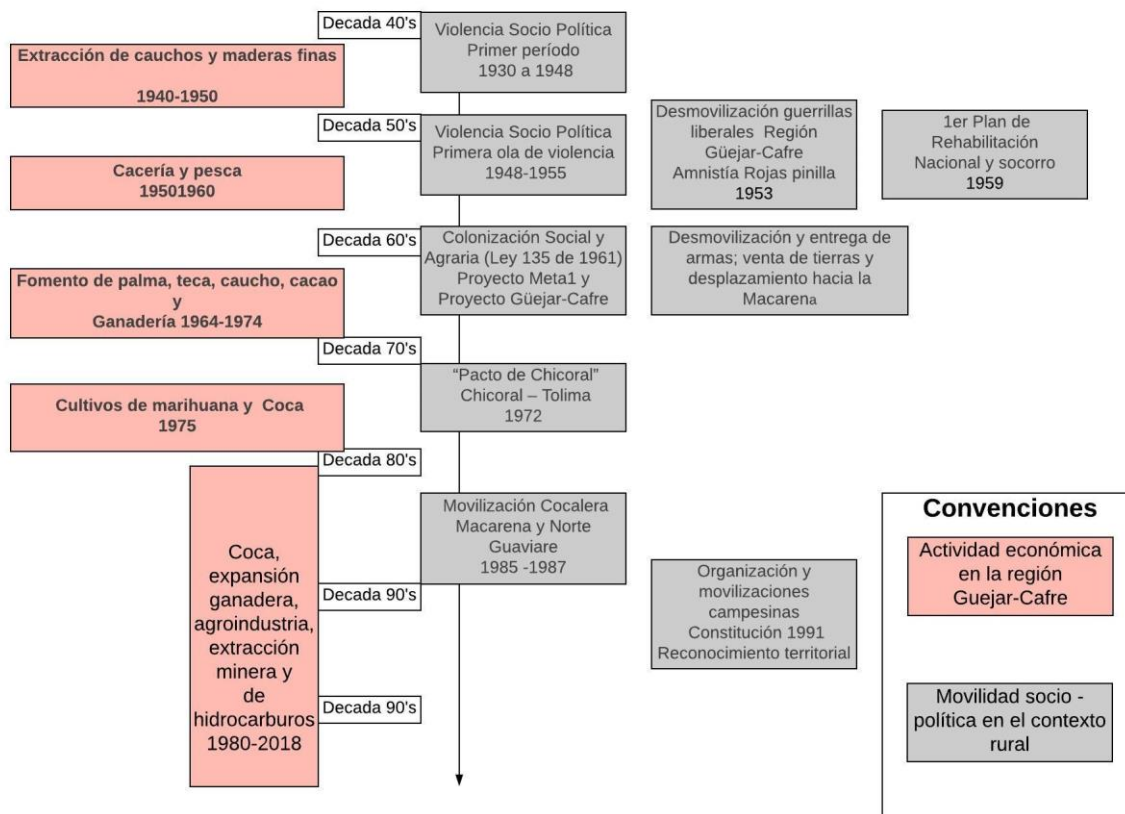
“La politización de los conflictos de baldíos dio así origen a organizaciones campesinas en los años veinte y comienzos de los treinta. Apoyadas en la inclinación espontánea de los ocupantes a socorrerse unos a otros, las ligas y las colonias campesinas les ayudaron a coordinar sus esfuerzos y consecuentemente a resistir con éxito los intentos por desalojarlos” (LeGrand, 1988, p. 47).

Generando un continuo enfrentamiento entre propietarios y colonos, hasta llegar a una posible disputa entre clases.

Según la lectura diagnóstica que se realiza en el documento “Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC en Constitución Sector Güejar-Cafre, municipio Puerto Rico, Meta” las anteriores situaciones descritas por Catherine LeGrand, sumadas a otras disposiciones ideológicas, políticas y culturales que no se contemplan en el presente capítulo, dan partida a la primera ola de violencia socio-política, concentrada en varias zonas del país, entre ellas el departamento del Meta.

La figura número 1, permite ver como los procesos de migración, desplazamiento, ocupación y asentamiento tiene una connotación por el problema del uso y ocupación de la tierra, situación que ha marcado procesos de migración económicos, desplazamientos por factores del conflicto armado, generando una ocupación “ilegal” de las tierras y de la frontera agrícola, determinado por el ejercicio de acaparamiento de baldíos, disputas entre colonos y propietarios y asentamientos de campesinos colonos, que han generado estructuras organizativas de peso identitario y de acción.

Figura 2 Procesos históricos socioeconómicos en el contexto del municipio de Puerto Rico Meta



Fuente: (Güejar, 2013) Elaboración propia

Asimismo, la figura 1, permite observar un comparativo entre las actividades económicas de la región Guejar – Cafre en paralelo con la movilidad socio-política en el contexto rural en la región que comprende hoy el municipio de Puerto Rico - Meta. Las bonanzas agrícolas para las décadas de 1940 hasta 1970, generaban un impulso atrayente para los colonos campesinos, que en su gran mayoría se desplazaban de departamentos como Huila, Tolima, Boyaca y Cundinamarca hacia los llanos orientales y el pie de monte llanero.

“Muy especialmente acá la gente no llegó al Ariari, inicialmente en este territorio la gente llegó al Caguán, al Pato Balsillas y allá se enfrentaron con nuevos fenómenos de

violencia nuevo desplazamiento y una recolonización y fueron movidos hacia allá esa fue una colonización lineal una colonización que se hizo a lo largo de los ríos” (Entrevista personal. Funcionario PNNC. 19 de abril 2019).

No obstante, la situación de violencia socio-política que vivía el país en la mitad del siglo XX, generaba situaciones cambiantes en las formas de asentarse del campesinado. La combinación de los factores productivos y el rigor del conflicto socio-político de estas tres décadas, se suma a las disposiciones legales y jurídicas que emprenden los gobiernos de turno, con el fin de solventar las inconformidades que en materia de políticas públicas agrarias y rurales se marcaban en el territorio.

Como uno de los principales focos de violencia socio-política en el país, el departamento del Meta polarizó la violencia bipartidista tras el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, el surgimiento de las gerrillas liberales y su posterior desmovilización, iniciara el auxilio a excombatientes, situación que resulto atrayente para miles de campesinos entre los años 1953 y 1955. Además del proceso de amnistia, el gobierno nacional, estructuro tres proyectos en la decada del sesenta denominados “Proyecto meta 1, Proyecto de colonización dirigida y proyecto Ariari-Güejar” con los que pretendian la titulación de predios, construcción de vías e infraestructura, en pro del desarrollo rural. (Güejar, 2013)

El buen sintoma tras los arreglos jurídicos y las disposiciones para generar un desarrollo rural acorde a los contextos de la región que se trazaron por medio de la Ley 1 de 1968, se vieron opacados por las directrices generadas en el denominadaod “pacto de Chicoral” que buscó garantizar el fortalecimiento de la hegemonia terrateniente sobre los

territorios y generar una presión sobre los campesinos colonos, quienes tuvieron que desplazarse a otros sitios de disputas de la frontera con baldíos.⁹

A inicios de la década de 80 en la región Guejar – Cafre apareció el narcotráfico, sustentado por los cultivos de marihuana y posteriormente de la hoja de coca. Vistos como “bonanzas”, que brindaban un carácter especial en la reconfiguración del campesino colono de la región. La atracción se debía más por el poder lucrativo que denominaba la participación en la siembra de cultivos de uso ilícito, que por los factores de lucha por el territorio y el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado, valores que habían sido amenazados desde la primera mitad del siglo XX.

“(…) bonanza de la marihuana, y muy rápidamente la bonanza de la marihuana derivó a la bonanza de la coca y en algunas zonas de este territorio la gente con la coca comenzó a establecer la ganadería, entonces vino la bonanza de la ganadería y en simultáneo vinieron otras bonanzas porque este territorio tiene mucho interés en materia de hidrocarburos entonces mucha gente se vino al territorio pensando que el pago lo iba a volver rico y ahorita hay una nueva bonanza que va en furor el ecoturismo” (Entrevista personal. Funcionario PNNC. 19 de abril 2019).

Para las últimas dos décadas, la agroindustria y la explotación de hidrocarburos, siguen haciendo mella en las dinámicas de desplazamiento y asentamiento de las comunidades campesinas del sector, sin embargo el empoderamiento de las organizaciones campesinas, ha permitido generar conciencia frente a las necesidades del municipio:

⁹ “A partir del *"Pacto de Chicoral"* firmado en 1973, la dirigencia nacional tomó una de sus decisiones más costosas para el país: impulsar un programa de titulación de baldíos en regiones remotas como alternativa a la ya debilitada reforma agraria que se había encomendado al INCORA. En lugar de una redistribución de tierras aptas para la agricultura, aledañas a los epicentros urbanos, a los mercados y a la oferta de servicios, el Estado encaminó a los campesinos sin tierra hacia los bosques húmedos de la Amazonía, el litoral pacífico, el Darién y el piedemonte araucano, con el señuelo de los *"proyectos de colonización"* que ofreció sostener y que en realidad abandonó a su suerte”. (Darío Fajardo, Investigador Centro de Memoria Histórica)

“Dentro de la zona de reserva no se ve palmicultura o minería, nosotros tenemos un avance de La Palmera que es en el municipio de Puerto Rico; tenemos más de 30.000 o 40.000 cultivos de Palma que se dan en la sabana, el municipio de Puerto Rico está dividido en la margen derecha y en la margen izquierda, la margen derecha hace parte de la sociedad campesina Agrogüejar aún no tenemos cultivos de Palma porque se ha concientizado a la gente”. (Entrevista personal. Presidente Agrogüejar. 13 de octubre 2018).

Se puede concluir que existió una primera etapa de desplazamientos, motivadas por las tomas de predios y asentamientos de colonos arrendatarios en la primera década del siglo XX, que tras la organización política de los campesinos colonos, y sumada a la coyuntura socio-política del país, derivaron en una segunda ola de desplazamientos motivada por los factores de violencia a mediados del siglo XX. La intervención del Estado con sus planes de renovación rural y los procesos de paz entre las décadas de los 60 y 70, marcaron una ruta llamativa para generar un reasentamiento de campesinos. Estos a su vez, han convivido con el conflicto armado que se ha sucedido en la región entre los distintos actores, que juegan un papel esencial en el ejercicio del poder territorial, sumado a las disposiciones y visiones de desarrollo empresarial que predominan en el territorio y por un Estado que ha no tenido la voluntad de llevar a final término un verdadero proceso de desarrollo y reforma rural.

Los anteriores dispositivos, han desencadenado la necesidad del campesino habitante de la región Guejar – Cafre. Hoy se entiende que las dinámicas asociativas y organizativas, son la principal herramienta para poder enfrentar los diferentes intereses de poder sobre el territorio. Este ejercicio organizativo, deriva en procesos de acción pública, que deben ser entendidos desde las propias necesidades y contextos vivenciales, y deben partir de los dispositivos jurídicos en materia de desarrollo rural que hasta el momento se han determinando en el Estado colombiano. En el siguiente aparte, se presentará la relación

de distintos hitos históricos en la región en relación con las disposiciones jurídicas en materia agraria en el país.

2.2.4. Luchas por el territorio para la generación de procesos de planeación territorial

Desde una lectura diagnóstica de algunas generalidades de lo que ha implicado el desarrollo rural en el contexto colombiano, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (ICCA) manifiesta que hay una “(...) incapacidad de la población de participar en la solución de sus propios problemas”, debido a que las instituciones que determinan este ejercicio dentro de los distintos territorios presentan fallas estructurales y que a su vez “(...) han excluido históricamente a los “actores sociales” más pobres quienes, al estar ubicados fuera de ellos, o participar solo como “receptores” o “usuarios” de dichas instituciones, no ven considerados sus intereses y perspectivas en ellas”. (Sepúlveda & Edwards, 1996, p. 27)

Sumado al descrédito de las instancias y mecanismos de participación, el campesinado enfrenta conflictos relacionados con la alta diversidad biológica y la riqueza de recursos materiales, que integra directamente factores como los mineros energéticos, que en las últimas administraciones nacionales, la han definido como el principal factor de desarrollo, por encima de la producción rural campesina no industrializada. Según el geógrafo Anthony Bebbington quien enfoca sus estudios en “(...) las relaciones entre las industrias extractivas, los conflictos y el desarrollo rural en estas naciones” (Colombia, 2012), indica que desde hace más de 15 años los sectores mineros y

de hidrocarburos “se ha convertido –de manera creciente– en una estrategia central para el desarrollo” de los países Latinoamericanos.

La lectura diagnóstica de la ruralidad colombiana que realiza José Antonio Ocampo, pone en el centro de la problemática del desarrollo rural las desigualdades entre “los habitantes urbanos y rurales” (Ocampo, 2014, p. 2); situación que conlleva a que las políticas agrarias tengan que ser dirigidas a los actores rurales, quienes deben ser los elaboradores de su propio desarrollo

En el conversatorio “Hacia un ordenamiento territorial para la Paz en la región de la Macarena” realizado por parte de funcionarios de PNN y de líderes de la organización campesina Agrogüejar, fueron estructurados los conflictos territoriales en tres segmentos de la siguiente manera:

1. Conflictos: Apropiación y uso de los recursos, cultivos ilícitos, avance de la frontera agrícola, expansión ganadera, cultivo de palma, seguridad alimentaria local, mediana y gran ganadería, pasturas, colonización de base natural, pérdida de coberturas boscosas.

2. Elementos estructurales: Concentración de la tierra; bienestar y reducción de la pobreza; acceso a la tierra y derecho a la propiedad; condiciones para la legalidad.

3. Intereses actores del conflicto: hidrocarburos, mineros, palma de aceite, infraestructura intermodal, cultivos de uso ilícito, ganadería bovina y turismo; se debe señalar que estos conflictos aumentan o disminuyen según el territorio.

La anterior estructura representa los distintos factores que determina el tipo de desarrollo que se implementa a nivel territorial y sus implicaciones, de igual manera existen

circunstancias que hacen que no se resuelvan las causas estructurales de las distintas problemáticas, entre las que se encuentran:

- a. Desajuste en materia de tierra.
- b. Desigualdad en tenencia.
- c. Informalidad y tenencia de la tierra: sin títulos de propiedad.
- d. Ocupación de áreas protegidas,
- e. Despojo y abandono.
- e. Distribución desorganizada de baldíos.

Los temas de marginalidad y pobreza rural también inciden en la permanencia de estas problemáticas.

- a. Inadecuado bienestar de la población: seguridad, justicia, proyectos de vida.
- b. Deterioro ambiental.
- c. Marco normativo que favorece la concentración de la tierra.

A nivel de Política Pública, se ubican los siguientes determinantes:

- 1. Régimen político: se concentra en el legislativo a nivel local.
- 2. Carácter del Estado: Neoliberal, corrupción, captación del Estado.
- 3. Modelo de desarrollo: Agroexportador, sustentado en TLC.

De esta manera los actores institucionales, las comunidades y organizaciones campesinas ubicados en la zona de la AMEN, profundizaron problemáticas estructurales, sumado a la necesidad de incentivar escenarios de discusión, participación, articulación, gestión, que desde su perspectiva generaban poca “armonía entre los distintos instrumentos de planeación territorial y el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC sector Güejar - Cafre.”

2.2.5. Disposiciones jurídicas y normativas de la política agraria en el contexto histórico de la Ley 160 de 1994.

.Los contextos socio-políticos y los patrones de movilidad campesina no son ajenos a los determinantes jurídicos que en materia de políticas rurales que se han desarrollado en el país. A continuación, se relacionaran de manera cronológica los hechos históricos en materia agraria frente al surgimiento de dispositivos jurídicos para el desarrollo rural en Colombia hasta la Ley 160 de 1994.

Tabla 8 Hitos históricos en los contextos agrarios, rurales y jurídicos

Periodos	Hechos históricos en relación con la dicotomía agrio-rural	Marco Jurídico y normativo agrario-rural	Descripción jurídica
Final del siglo XIX e inicios XX	"Rochelas"	El Estado negocia con grandes propietarios la conformación de asentamientos campesinos en sus predios en las primeras décadas del siglo XX.	
Siglo XIX e inicios de siglo XX	"Rochelas" Primeras formas de organización agraria realizadas por comunidades afrocolombianas, campesinas e indígenas.		
1928	Consolidación de colectivos y organizaciones sindicales y políticas junto con el creciente movimiento campesino. Partido Agrario Nacional, Unión Nacional de Izquierda revolucionaria y Partido Socialista Revolucionario	Ley 47/1926	Colonización de baldíos/reconoce la existencia del campesinado
1930 - 1936	Concepto de "campesinos colonos"	Decreto 839/1928	Establece colonias agrícolas
	Expropiación de tierras públicas en poder de los privados	Decreto 1110/1928	Reconoce colonias que se ubican geográficamente en regiones para la implementación

Periodos	Hechos históricos en relación con la dicotomía agrio-rural	Marco Jurídico y normativo agrario-rural	Descripción jurídica
		Ley 34/1936	Derechos a la propiedad
		Ley 200/1936	Extinción de dominio a tierras no explotadas. Primer intento de reforma Rural
1950 y 1960	Autodefensas campesinas (territorialidad campesina)	Ley 100/1944	Contra reforma Ley 200
	Extensión del capitalismo agrario	Decreto 290/1957	Lleras Restrepo. Desalojo masivo, evitar Ley 200/1936
1960	Desmovilización y entrega de armas, guerrillas liberales. Venta de tierras y desplazamiento hacia la Macarena	Ley 135/1961	Conformación del INCORA. Reforma social agraria. Presionar grandes propiedades rurales, uso adecuado del suelo.
		Ley 1/1968	Complemento a la ley 135/1961, Segundo intento de Reforma agraria Lleras Restrepo
	21/02/1971 Primera recuperación de tierras en todo el país 316 tomas de campesinos colonos en 13 departamentos	Ley 4/1973	Desmonte de la reforma de Lleras Restrepo. Contra reforma agraria
1971	"Pacto de Chicoral" Grandes propietarios, gremios, empresarios, partidos tradicionales.	Ley 5/1973	Se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de producción de la tierra
		Ley 6/1975	Reforma a la Ley 1ra de 1968, restablece aparcería
Años 70's	Plan de Desarrollo Rural desde el Banco Mundial. El INCORA se encarga ahora de la titulación de baldíos a cambio de adjudicación de tierras o distribución dentro de la frontera agraria.	Ley 35/1982	Beneficios a los habitantes de zonas afectadas por el conflicto por medio del INCORA. EL IGAC negocio predios a partir de avalúos catastrales.

Periodos	Hechos históricos en relación con la dicotomía agrio-rural	Marco Jurídico y normativo agrario-rural	Descripción jurídica
Inicios y mediados años 80's	Plan Nacional de Rehabilitación	Ley 30/1988	Enfoque de desarrollo empresarial
	Consolidación del Narcotráfico		Compras de tierra por fuera de la frontera agraria.
	Expulsión de miles de agricultores de las tierras		
1985 y 1987	Movilización cocalera 1985 y 1987 Municipio de la Macarena, Guaviare, Caquetá, Sur de Bolívar, Putumayo y Cauca.		
1987	Proyecto pionero de la Reserva Campesina de Tomachipán en el Guaviare		
Años 90's y siglo XXI	Organización y movilizaciones campesinas	Ley 160/1994	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. "Regular y ordenar la adjudicación de baldíos; evitar la concentración de la propiedad y crear condiciones de desarrollo y consolidación de la economía campesina de los colonos."
		Decreto 1777 de 1996	Reglamentación de la figura de Zona de Reserva Campesina

Fuente: Con base en (Agricultura, 2018 y Güejar, 2013). Elaboración propia.

Fruto de procesos de organización y movilización campesina, en consonancia con la voluntad política de algunos gobiernos, el país asistió a tres intentos de reforma agraria con las leyes 200/1936, 135/1961 y 160/1994, cada una de ellas marcada por los contextos sociopolíticos del país en su momento. Es claro advertir que las políticas de orden agrario y rural han tenido un vínculo directo con las formas de organización y luchas campesinas;

desde el reconocimiento de la existencia del campesinado y sus formas organizativas, junto con la posibilidad de desconcentrar la tenencia de la tierra por medio del establecimiento de colonias agrícolas para las primeras décadas del siglo XX.

Las respuestas del Estado frente al modelo de tenencia de la tierra fue simétrica, en respuesta al creciente malestar de los campesinos colonos, pueblos indígenas, y el surgimiento de partidos políticos de tendencia de izquierdas sobre la década de los años 20 y 30. Las intenciones de generar las primeras propuestas de reformas agrarias como la Ley 200 de 1936, fueron opacadas por “la gran propiedad” con leyes y contra reformas agrarias como la Ley 100 de 1944 “generando contratos de aparcería y arrendamientos” para garantizar el modelo de renta sobre la tierra; esta Ley configura formas capitalistas sobre el uso y tenencia de la tierra. (Agricultura, 2018)

Esta vinculación y privatización de la tierra atomiza la violencia rural, sumada a la violencia socio política sobre las décadas de los 40 y 50, el conflicto sobre la tierra y la generación de movimientos guerrilleros en el país reclamantes de tierra para quien la trabaja.

El segundo intento jurídico para generar un proceso de reforma agraria se dio mediante la Ley 135/1961, que posteriormente tendría la contrarreforma a través del denominado pacto de “Chicoral” que pretendía dotar a los procesos de ganadería como el eje principal de desarrollo rural y otros aspectos. Este pacto se consolidó con la Ley 4/1973. La consolidación de un desarrollo rural en manos de los grandes terratenientes, la creciente violencia generada por el conflicto armado entre grupos guerrilleros y las fuerzas armadas del Estado y el nuevo actor que denotaría el conflicto agrario con el surgimiento del

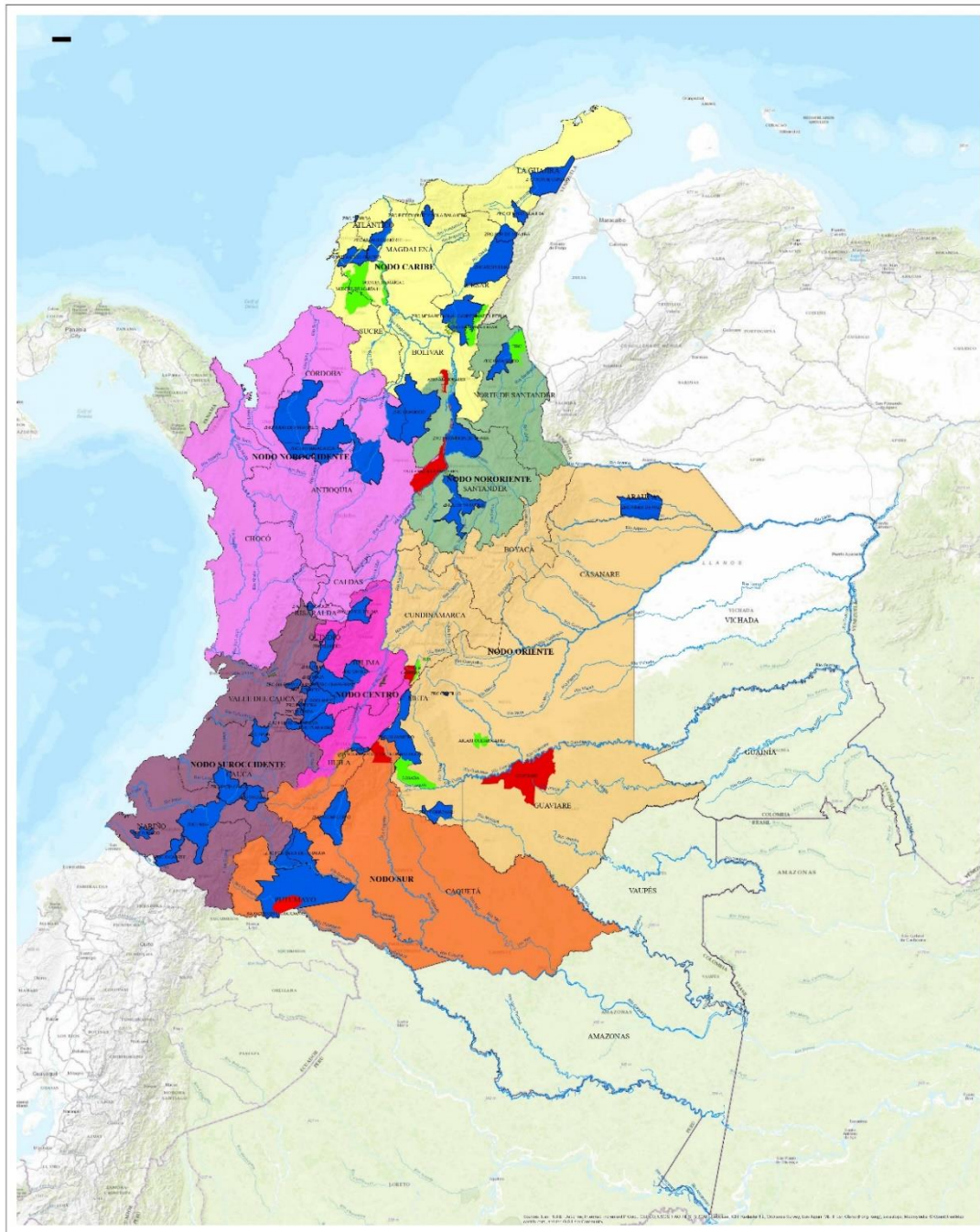
narcotráfico durante las décadas de los 70 y 80, presionaría a la nación y a la sociedad civil con el fin de generar la Nueva Constitución Política de 1991 el tercer intento de reforma rural con la Ley 160/1994.




2.2.5.1 Generalidades de las ZRC

La Ley Macro de la ZRC es la 160 de 1994 la cual creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. A esta Ley se la han sumado el Decretos 1777 de 1996, por el cual se reglamenta la creación, los propósitos y el desarrollo de las ZRC y el Acuerdo 24 de 1996 permite seleccionar y delimitar las ZRC. Pero quizás el instrumento más importante para la conformación de una ZRC es el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) o Plan de Vida Comunitario, que es el resultado de los procesos de empoderamiento de las comunidades campesinas, frente a cómo quieren vivir, hacer y propender por el desarrollo en sus territorios. Estos Planes se realizan en coordinación con las entidades gubernamentales, que, según la coherencia de la planeación para los entes territoriales, lo deben tener en cuenta como prioridad en la planeación, financiación y ejecución en cada uno de los niveles de la estructura estatal.

El ordenamiento territorial campesino se define como áreas geográficas delimitadas en donde se construyen estrategias por la defensa del territorio y el acceso a la tierra por medio de un ordenamiento territorial y la planeación social, organizativa, ambiental, económica del territorio utilizando como instrumento los PDS. A continuación se presenta el mapa número 2, que presenta la actualidad de la ubicación de las ZRC constituidas, en proceso de constitución y en proyección de constitución. (Campesina, 2017)

Mapa 2 Ubicación Zonas de Reserva Campesina Constituida y en proyección.



 <p>Asociación Nacional de Zonas de RESERVA CAMPESINA ANZORC</p>	<p>Mapa Nuevas Zonas de Reserva Campesina ANZORC 2016</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">NODOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Caribe</td><td>Yellow</td></tr> <tr><td>Centro</td><td>Pink</td></tr> <tr><td>Noroccidente</td><td>Purple</td></tr> <tr><td>Nororiental</td><td>Green</td></tr> <tr><td>Oriente</td><td>Orange</td></tr> <tr><td>Sur</td><td>Red</td></tr> <tr><td>Sur Occidente</td><td>Brown</td></tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">CONVENCIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Límite departamental</td><td>Thin black line</td></tr> <tr><td>Límite país</td><td>Thick black line</td></tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">TIPO DE ZONA DE RESERVA CAMPESINA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>ZRC Constituidas</td><td>Blue</td></tr> <tr><td>ZRC en proceso de constitución</td><td>Light blue</td></tr> <tr><td>ZRC en proyección</td><td>Red</td></tr> </tbody> </table>	NODOS		Caribe	Yellow	Centro	Pink	Noroccidente	Purple	Nororiental	Green	Oriente	Orange	Sur	Red	Sur Occidente	Brown	CONVENCIONES		Límite departamental	Thin black line	Límite país	Thick black line	TIPO DE ZONA DE RESERVA CAMPESINA		ZRC Constituidas	Blue	ZRC en proceso de constitución	Light blue	ZRC en proyección	Red	<p>Localización geográfica</p>  <p>Escala 1:2.500.000 0 50 100 200 Kilómetros</p> <p>INFORMACIÓN DE REFERENCIA Sistema de referencia: MAGNA - SIRGAS Zona: Bogotá Elipsoide: GSR80 Origen de coordenadas: 75°00'00" Longitud oeste 00°00'00" Longitud norte Fuente: IGAC, 2014 Eltri contributors</p>	 <p>Elaboración de CesPaz para Anzorc</p>
NODOS																																		
Caribe	Yellow																																	
Centro	Pink																																	
Noroccidente	Purple																																	
Nororiental	Green																																	
Oriente	Orange																																	
Sur	Red																																	
Sur Occidente	Brown																																	
CONVENCIONES																																		
Límite departamental	Thin black line																																	
Límite país	Thick black line																																	
TIPO DE ZONA DE RESERVA CAMPESINA																																		
ZRC Constituidas	Blue																																	
ZRC en proceso de constitución	Light blue																																	
ZRC en proyección	Red																																	

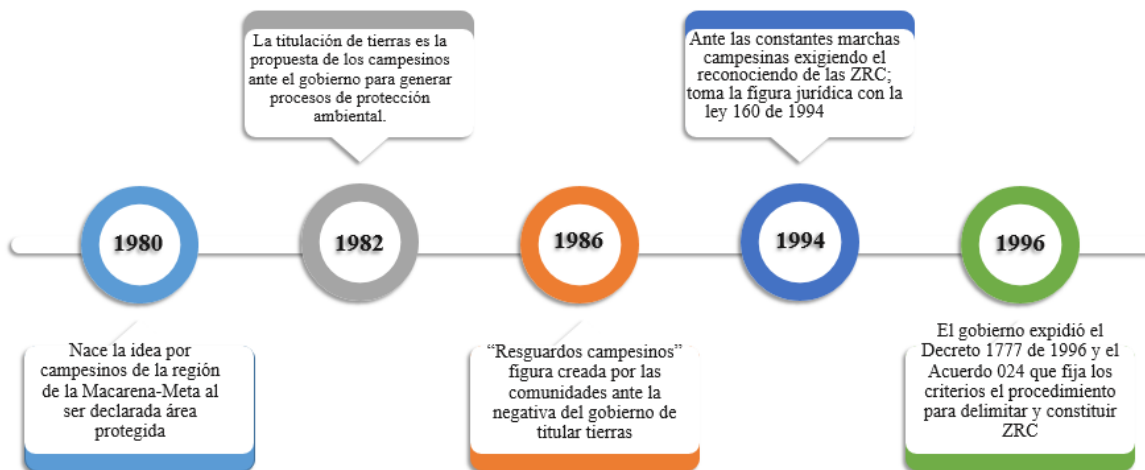
Fuente: (Campesina, 2017)

Es importante resaltar que las proyecciones de ZRC son altas frente a las ya constituidas y en procesos de legalización, pese a las dinámicas propias de organización y planificación territorial que han desarrollado las comunidades que se organizan entorno las disposiciones jurídicas de la Ley 160 de 1994. Se debe acotar la influencia que sectores hegemónicos han tenido incidencia directa en las condiciones actuales del sector rural ven el instrumento de las ZRC.

La Figura 2, recoge el devenir de las luchas y procesos históricos campesinos en la región Güejar – Cafre en el municipio de Puerto Rico, Meta, que se relacionan con determinantes de tipo ambiental, legalización de baldíos, figuras propias de la organización campesina, y luchas constantes por el derecho a la tierra.

Figura 3 Procesos históricos en la constitución de las Zonas de Reserva Campesina

Procesos históricos en la constitución de las ZRC



Fuente: (Campesina, 2017, p. 9)

Con la legislación derivada de las Ley 160 de 1994 y los Acuerdos y Decretos que se vinculan a la ley, toma fuerza los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) para cada ZRC. Estos documentos se realizan en coordinación con las autoridades gubernamentales que deben tenerlo en cuenta como prioridad en la planeación, financiación y ejecución, en cada uno de los niveles de gobierno local, regional y nacional.

Para la constitución de las ZRC se deben cumplir los siguientes pasos

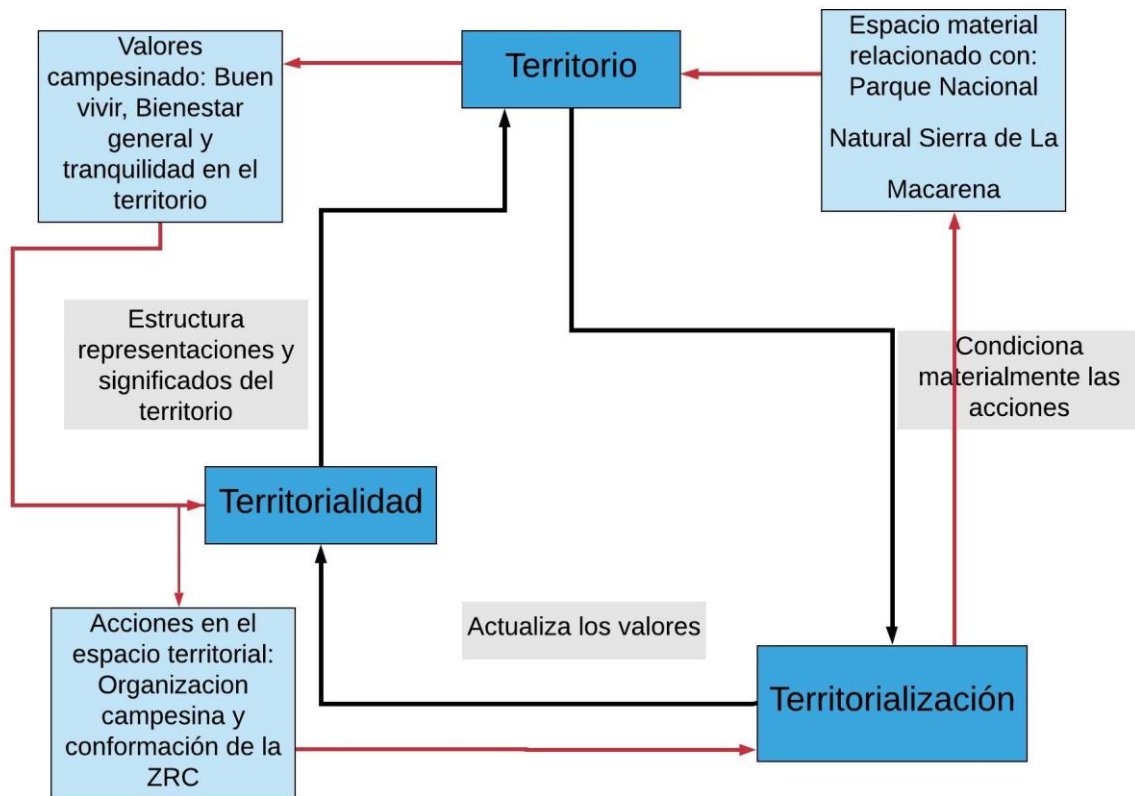
1. Generar la intencionalidad, beneficiarios y descripción de la proposición de la ZRC a nivel territorial y que se pretende de la ZRC.
2. Elaboración PDS o Plan de Vida Comunitaria, los cuales deben contener
 - a. Diagnóstico de las problemáticas
 - b. Formulación de soluciones
 - c. Ejecución de soluciones
 - d. Proyecciones
 - e. Seguimiento del proceso y evaluación.
3. Realización de una audiencia pública abierta y participativa. (Comunidades, instituciones nacionales, regionales y locales se comprometan y apoyen el cumplimiento de los PDS en los ámbitos políticos, económicos y sociales.
4. Delimitación geográfica de la ZRC
5. Presentación de las ZRC ante la Junta Directiva del INCODER (Ahora ante la Agencia Nacional de Tierras ANT, quienes realizan visitas de verificación, para dar cumplimiento y generar actos administrativos junto con el concepto de la autoridad ambiental y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural CMDR)

3. Sistema Socio Territorial en el proceso de conformación de la ZRC Sector Güejar – Cafre

A partir de la interacción con líderes campesinos en el municipio de Puerto Rico - Meta, se define que el territorio y la territorialidad, lo establecen los espacios de construcción de la organización campesina, mediados por interacciones de los campesinos-colonos de la región Güejar – Cafre con el ambiente natural, las relaciones socioculturales, económicas y las disposiciones normativas y el Estado. Así, una de las principales características identitarias para los líderes campesinos participes de la investigación y estudio de caso fue la construcción de procesos organizativos campesinos que conllevaron a la conformación de la ZRC.

Esta construcción organizativa campesina contiene tres enfoques que se elaboran y construyen en el territorio: 1) economía solidaria; 2) construcción y planeación del territorio propio y 3) el ejercicio de soberanía alimentaria. Elementos que hacen parte del devenir histórico que han vivido y sobre vivido las comunidades campesinas con el fin de mejorar las condiciones y la calidad de vida en la búsqueda de un buen vivir que en el entendido de las comunidades campesina se describe como “(..) es una palabra que define a nosotros como desarrollo sostenible, el buen vivir de la familia o de la persona que está ahí” (Entrevista personal. Presidente Agrogüejar. 13 de octubre 2018).

Figura 4 Interdeterminación del Sistema Socio Territorial para la Zonas de Reserva Campesina



Fuente: Basado en Roa (2011) adaptación de Monnet (2010). Elaboración: Propia

Monet (2010) parte de dos componentes principales para la definición de territorio “materia y acción”, conceptos que se representan en la visión del territorio de los líderes campesinos, quienes definen el territorio en un proceso de “entrelazar todos los temas de la cultura, digamos la tierra, junto con todo el tema de los recursos o de los bienes y servicios ambientales que se dan en las regiones, en esos en marcaría lo que es el territorio como un todo” (Entrevista personal. Presidente Agrogüejar. 13 de octubre 2018). Las luchas por el territorio y las posibilidades de generar procesos organizativos comunitarios son factores que generar identidad territorial en la materialización de los valores “(...) para mí es algo que valoro muchísimo, precisamente por mis principios, por mi cultura mi arraigo a ese territorio, no me he dejado sacar de ese territorio, son miles de dificultades, de cosas para

mí; el territorio es algo muy importante para el ser” (Entrevista personal. Secretaria general de ANZORC. 25 de agosto 2018)

La organización campesina ha generado una conexión y vínculo especial con las condiciones materiales y el entorno de la región de la Macarena y Ariari en el departamento del Meta; estas circunstancias naturales propias de esta región, han determinado las formas de supervivencia histórica de los campesinos “(...) entonces la gente llegaba se iba a lo largo de los ríos, establecía sus plantaciones de alimento, se devolvía y cuando llegaba allí ya tenía la base de la comida, plátano, yuca, maíz y empezar a establecer sus actividades económicas.” (Entrevista personal. Funcionario PNNC. 19 de abril 2019).

Además de la relación con los ríos Ariari y Güejar, la comunidad campesina se organizó con el fin de poder generar procesos de ordenamiento y planeación territorial, generar desarrollo en la región, a partir de un determinante ambiental como el Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena, tanto en la preservación del ecosistema propio y como posibilidad de mutua convivencia con el entorno natural:

“La ZRC se pensó como una figura que nos sirviera, como zona de amortiguación del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, que una de sus principales problemáticas estaba asociada a los fenómenos de colonización y el mercado de tierras dentro de las áreas protegidas con unas altísimas tasas de deforestación que han ido creciendo, para poderle decir a la población hagamos una atención integral en la zona, punto de vista en materia de tierras, en materia de vías, en materia de vivienda rural, ordenamiento productivo, en materia ambiental y promovamos que los pobladores puedan estar asentados allí con la condición de que mejore sus condiciones de bienestar, ese fue como el punto de partida de la idea.” (Entrevista personal. Funcionario PNNC. 19 de abril 2019).

Esta relación con las condiciones materiales y ambientales que han definido al campesino de la región de la Güejar – Cafre como “un campesino que realmente siente amor por su tierra, que ha luchado y ha sufrido porque ha sido un campesino que ha sido estigmatizado, sufrió violaciones de Derechos Humanos y a través de las luchas históricas por el derecho a la tierra, el campesino se define como un actor que ama la tierra, lucha, se organiza en colectivo, y es productivo, auto denominado en un proceso como “economía campesina, una economía que es cultivar en este momento lo que busca, es garantizar la soberanía alimentaria de la región” (Entrevista personal. Presidente Agrogüejar. 13 de octubre 2018).

Las anteriores nociones sobre el territorio estructuran las representaciones y significados sobre la relación de la tierra y el campesino, sumada a las situaciones de ocupación, asentamiento, desplazamiento que se indicaron en el capítulo de contextualización del presente documento. El transcurrir del tiempo, los conflictos sobre el territorio y circunstancias determinadas por otros actores sobre el territorio han marcado la vida de las comunidades campesinas, pero sus formas de organización y las generaciones que ya se han forjado “(...) tienen una identidad, porque tienen condiciones culturales que ellos consideran que los diferencian de otros, y esas condiciones tienen que ver con las características propias de la colonización, y una de esas formas son sus formas de organización social” (Entrevista personal. Funcionario PNNC. 19 de abril 2019).

Estas organizaciones campesinas se han fortalecido en las diferentes formas de lucha y resistencia por el territorio, que en algunas situaciones coyunturales como lo han sido los procesos de erradicación de los cultivos de hoja de coca:

“Agrogüejar nace en el 2004 con todas las alternativas de generar desarrollo en la región, en la sustitución de cultivos de uso ilícito y a su vez propender por la creación de la gran zona de reserva campesina que tenía que ver toda la margen derecha del hacia el guayabero; ilusión de nosotros, de hecho en el 2006 hicimos una marcha campesina de más de 10.000 campesinos donde detuvimos la erradicación forzosa del gobierno nacional”. (Entrevista personal. Fundador Agrogüejar. 21 de abril de 2019).

Los valores que se pueden atribuir a la construcción de territorio se vinculan a la concepción del “buen vivir”, marcada en la racionalidad de bienestar y generar tranquilidad en su permanencia en el territorio. Estos valores se marcan bajo los enfoques de economía solidaria, construcción y planeación del territorio propio y el ejercicio de soberanía alimentaria.

La articulación de la organización campesina en ejercicios endógenos y pioneros de economía solidaria lograron crear “(...) una granja experimental (...) en donde le apostábamos, para nosotros ser competitivos con la producción limpia, orgánica y agroecológica, hicimos una granja de las cuáles pretendíamos desarrollar allí temas sostenibles, entonces seguimos por sí solos hasta que en el 2007.” (Entrevista personal. Fundador Agrogüejar. 21 de abril de 2019). Este tipo de ejercicios fundamentan el accionar sobre el territorio y la relación entre los campesinos generando relaciones de manera horizontal.

El ejercicio de la planeación territorial desde las organizaciones campesinas ubicadas en el municipio de Puerto Rico - Meta, mantiene de manera pragmática dos fundamentos de la territorialidad tales como los valores y las normas. Cada una de las veredas que conforma la propuesta de ZRC en el municipio se acoge a las normas configuradas a partir del contexto territorial, situación que se realiza de manera

participativa en los denominados “Cívicos”¹⁰ que de manera deliberativa permite concertar acciones con actores permanentes y nuevos sobre el territorio “(...) todo ese proceso organizativo en su mayoría el campesino lo está aportando, hay otros que llegan nuevos, aunque hay unos que se han acogido en las normas que se inscriben en las juntas de acción comunal” (Entrevista personal. Presidente Agrogüejar. 13 de octubre 2018).

Teniendo en cuenta la configuración normativa y jurídica sobre la ley 160 de 1994, tras la coyuntura y conflictos socioeconómicos que se vivían en gran parte del territorio nacional, permite que el ejercicio de la territorialidad campesina, busque formalizarse mediante la conformación de una ZRC en el municipio de Puerto Rico - Meta, a partir de dos intenciones principales “establecer unas estructuras de ordenamiento que tuviera vínculo a la política pública y que se volviera un determinante para el ordenamiento del territorio pero también para la planeación del desarrollo” como esencia del ejercicio de la acción pública y el segundo eje a partir de los condicionantes materiales del territorio “(...) que fuera una figura que nos sirviera como zona de amortiguación del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena” (Entrevista personal. Funcionario PNNC. 19 de abril 2019).

Las caracterizaciones territoriales, geográficas y demográficas, sumadas a las problemáticas históricas en los ámbitos ambientales socioculturales y económicos, ambientan la lucha por el reconocimiento de la conformación de la ZRC para el municipio de Puerto Rico - Meta.

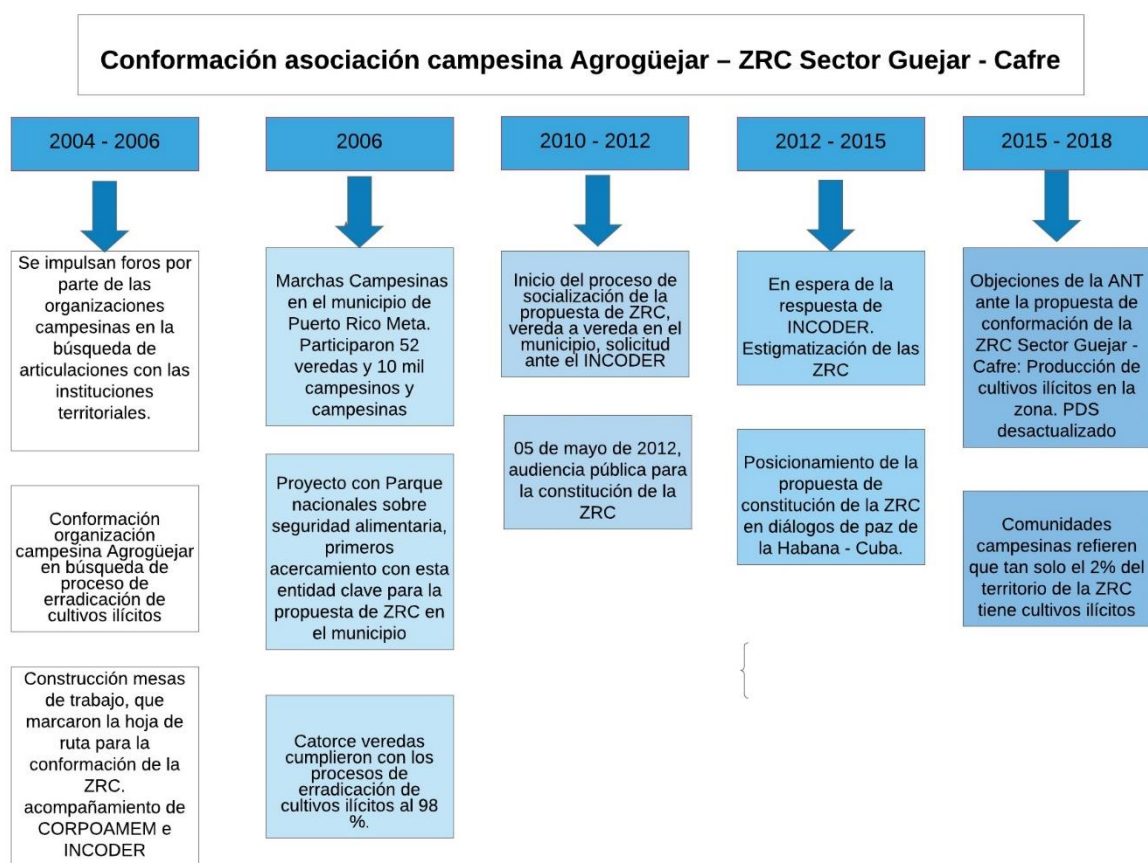
Muchos campesinos en el 2006 les hicimos unas advertencias muy respetuosas en donde solicitamos una sustitución voluntaria, propuestas en esa época de sustitución en tres veredas y en 90 días nos comprometimos a dejarla sin coca. Ya a los tres días esas veredas

¹⁰ Formas de participación en reuniones, asambleas y diferentes maneras de confluencia de familias campesinas.

no las bañaron en glifosato (Entrevista personal. Fundador Agrogüejar. 21 de abril de 2019).

La figura 2 evidencia momentos cumbre que evidencian situaciones significativas en el proceso de conformación de la ZRC sector Güejar - Cafre.

Figura 5 Línea del tiempo: Conformación asociación campesina Agrogüejar - ZRC Sector Güejar – Cafre



Fuente: W. Betancourt y H. Ortiz, comunicación personal, 14 de octubre de 2018. Elaboración propia

Los hechos transcurridos del 2004 a la fecha, en relación con la creación y vida de Agrogüejar y la promoción de la creación de la ZRC, dan cuenta de un proceso de acción pública, armonizado “desde abajo” y de forma participativa. Desde el 2004 con la coyuntura de las marchas cocaleras y las nacientes disposiciones normativas jurídicas en materia de política pública agraria, el posterior proceso de audiencia campesina y una

respuesta de la ANT, a finales de 2018, aún se encuentra en un limbo de legalidad jurídica. Pero en términos de Vanier citado por Monet (2010) quien considera que la territorialización “(...) se fundamenta en un sistema de valor para producir un territorio” (Jolly, 2012, p. 4), las organizaciones campesinas han continuado trabajando el PDS de la ZRC sector Guejar – Cafre, imprimiendo el valor organizativo y la producción agrícola en el territorio, en una figura que como lo conceptualiza Anguita permite configurar territorios *ad hoc* que se caracteriza por ser “inventados por los socios de una acción pública para cumplir con las especificadas de las dinámicas locales y escapar de los trámites burocráticos, adquieren cada vez más una legitimidad oficial” (Anguita, 2016, p. 49), situación que es evidente en el discurso de las organizaciones campesinas y de las instituciones amigas y acompañantes “(...) por eso la gente dice usted no me la declara *la ZRC* pero para nosotros la zona de reserva campesina existe.” (Entrevista personal. Funcionario PNNC. 19 de abril 2019)

La organización campesina Agrogüejar, realiza un balance de resultados alcanzados con la implementación *ad hoc* de la ZRC Sector Guejar – Cafre:

“No nos dieron la resolución, *la ANT*, lo hemos venido trabajando aparte, *el PDS*, con recursos propios de la organización y hemos logrado algunos avances del plan de desarrollo. Las vías al día de hoy están mucho mejor a lo que las teníamos; ya tenemos la electrificación, ya llega a gran parte de la zona y alcanza a cubrir 3 veredas; una subestación en el casco urbano, qué tenemos en Puerto Toledo. Tenemos implementamos un proyecto de 240 fotovoltaicos al día, al igual número de familias e igual al colegio y 3 escuelas de la región. Tenemos un internado, empezamos con una escuela que era normalita en madera, y a esfuerzo de la comunidad, hoy contamos con la estructura de un internado que ya cuenta con hasta 100 muchachos internos, algunos externos pero están ahí está hasta el grado noveno pero estamos aspirando para llegar hasta el grado décimo y once. (Entrevista personal. Presidente Agrogüejar. 13 de octubre 2018).

Algunas dificultades para medir resultados en materia de producción agrícola se tiene por no contar con indicadores permitan obtener datos y cuantificar la producción de la ZRC sector Güejar - Cafre, ante esto “(...) entonces como no hay una metodología de medición, estamos trabajándola, porque, pronto nos vienen a decir que el plan de desarrollo en qué avances va, al parecer entre un 40 %” (Entrevista personal. Presidente Agrogüejar. 13 de octubre 2018).

Finalmente los sueños y la materialización de la acción sobre el territorio permanecen intactas en el espíritu de lucha de las organizaciones campesinas. Es evidente que la Constitución legal de la ZRC, constituiría una batalla ganada por parte de las comunidades campesinas tal y como lo narran en los siguientes apartados:

“(...) para nosotros significa, seria y para mí personalmente un triunfo de haber podido lograr, porque nos ha causado muchas vidas nos ha causado muchos desplazamientos, desapariciones, pérdida de muchas cosas para poder lograr eso” (Entrevista personal. Secretaria general de ANZORC. 25 de agosto 2018)

“(...) es un proceso importante hemos venido trabajando la cooperación *internacional* nos ha tenido en cuenta por ser una zona de reserva campesina de hecho, inclusive la misma cooperación nos había colaborado con el proceso de la titulación nos aportaron los recursos para lograr la titulación” (Entrevista personal. Presidente Agrogüejar. 13 de octubre 2018).

“(...) el plus para mí sería subir al 100% la tenencia de la Tierra y fuera de eso al tener esa resolución mañana tendríamos esa luz verde para ir a decirle a nosotros nos toca

que nos financie este plan de desarrollo en este caso el acceso a la tierra Porque sería algo importantísimo teniendo en cuenta que la zona de reserva campesina tiene un déficit de tierra” (Entrevista personal. Encargado equipo comunicaciones Agrogüejar. 13 de octubre 2018).

4. Análisis de la ZRC Sector Güejar – Cafre como Instrumento de Acción Pública

Los valores que se han arraigado con el territorio en la construcción y consolidación de las organizaciones campesinas, detentan particularmente valores adscritos a los niveles de participación, poder organizativo, el cuidado por la soberanía alimentaria, el ejercicio de la planeación territorial propia, economía solidaria y desarrollo sostenible; axiologías que se transforman en acciones territoriales que buscan el bienestar de las y los campesinos del territorio que hace parte de la propuesta de conformación de la ZRC sector Güejar - Cafre, praxis que pretende transformar el territorio y brindar un buen vivir.

La acción pública es en sí misma contradictoria, ya que la ley posibilita la constitución de las ZRC pero los voluntades de los actores responsables de su legalización, actúan a contracorriente desconociendo hechos creados como los logros ya comentados del PDS de la ZRC Güejar – Cafre..

Generar un cambio social, en las dinámicas del ordenamiento social de carácter participativo, productivo y territorial, que establezca una vida digna para el campesinado de la región Güejar - Cafre, con un enfoque de derechos humanos, ha generado que la acción pública ejercida por las organizaciones campesinas entren en la dicotomía de interrelaciones entre los diferentes actores e instrumentos que tienen incidencia en la planeación territorial. Esta es la carta de presentación que ostenta el PDS como instrumento construido por las organizaciones campesinas en cabeza de Agrogüejar, para dirigirse a la repartición de recursos territoriales en la interacción de intereses que está en juego en el territorio.

Los PDS o Plan de Vida Comunitario son la hoja de ruta de las ZRC. Están estructurados en forma que permitan tener un diagnóstico de las problemáticas de cada territorio, una formulación y ejecución de soluciones, proyecciones y seguimiento del proceso de evaluación. Los PDS entran en una fase, de seguimiento antes de ser aprobados, en instancias como Audiencias Públicas y por parte de la ANT. Las ideas orientadoras y los enfoques que expone el documento “Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC en Constitución sector Güejar - Cafre, municipio Puerto Rico - Meta” recogen las necesidades multicausales que se tejen en el territorio. En la tabla 9 se exponen los enfoques conceptuales y metodológicos que se construyeron en la propuesta de conformación de la ZRC para el municipio de Puerto Rico - Meta relacionada con categorías de ordenamiento y planeación territorial y el desarrollo sostenible.

Tabla 9 Enfoques conceptuales y metodológicos en la conformación de la ZRC Sector Güejar-Cafre.

Enfoque	Descripción PDS
Desarrollo Humano Sostenible	El documento centraliza los enfoques de desarrollo sostenible, desarrollo local sostenible, nivelándolo en tres adjetivos: “humano”, “equitativo” y “sostenible”
Calidad de vida	“La calidad de vida se relaciona con la vivencia del aprovechamiento de los recursos disponibles, de la calidad ambiental y de la salud desde una perspectiva proactiva más que reactiva, en términos positivos (promoción) más que negativos (ausencia de)”
Calidad Ambiental	“representa, las características cualitativas y/o cuantitativas inherentes al ambiente en general o medio particular, y su relación con la capacidad relativa de éste para satisfacer las necesidades del hombre y/o de los ecosistemas.”
Participación comunitaria	“La participación es entendida como una acción incluyente, es decir, una acción que busca integrar a los partícipes en las dinámicas sociales de las que se trate”
Planeación participativa	“La planeación participativa es un proceso político de alta complejidad. Político, en la medida en que quienes intervienen en él deben tomar decisiones que permitan encontrar el punto de equilibrio entre las conveniencias particulares y las del conjunto de la población”
Ordenamiento ambiental territorial	“es la organización estratégica de la estructura territorial, es decir, hallar y fijar la armoniosa relación entre el sistema ecológico-ambiental y el sistema espacial antrópico, propiciando la disminución de

las disfuncionalidades regionales, para lograr un desarrollo sustentable más equilibrado y una mejor calidad de vida de la población”

Fuente: (Güejar, 2013)

Estos enfoques, son las bases para la generación de interacciones entre las autoridades públicas territoriales y las organizaciones campesinas. Las propuesta de ZRC para el municipio, se basan en las disposiciones axiológicas que se han construido e identificado en este territorio, que le dan el valor al ejercicio de la acción pública de manera técnica y de construcción social.

Las posibilidades de articular y armonizar los instrumentos de planeación territorial en los diferentes niveles nacionales, con la propuesta de conformación de la ZRC en el municipio de Puerto Rico - Meta, son algunas de las dificultades que han vivenciado las organizaciones campesinas, puesto que la no legalización de la propuesta ante la ANT, ha invisibilizado el proceso de organización territorial desde la perspectiva campesina acorde a las disposiciones jurídicas.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que los poderes públicos tiene una función de representatividad y significaciones sobre el territorio, que pueden distar de las visiones de desarrollo sostenible propuestas en el PDS de la ZRC sector Güejar-Cafre, generando rupturas y discontinuidades en los procesos de planeación territorial.

Como se expuso en el apartado de las políticas públicas agrarias y las disposiciones jurídicas, la Ley 160 de 1994 junto con el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996 expedido por el INCORA, ha tenido una vinculación desinteresada sustentada en la baja voluntad política en reafirmar las ZRC como un determinante real que conduzca a una Reforma Agraria.

4.1. Articulación de las ZRC con los Planes de Desarrollo Nacional

A continuación, se presenta la relación a nivel de metas propuestas en los Planes de Desarrollo Nacional (PDN) con las figura de ZRC, como determinante estructural en el ejercicio de la planeación territorial a nivel nacional.

Tabla 10 Relación de la Planes de Desarrollo Nacional con las Zonas de Reserva Campesina

Plan de Desarrollo Nacional	Meta trazada en relación con las ZRC	Normatividad vinculada.
PND 1994-1998 “El Salto Social – Tiempo de la Gente”	*Constituir ZRC en la frontera agrícola. *Desarrollar opciones de producción, partiendo de la base de recursos del colono.	Ley 160 de 1994
PND 1998-2002 “Cambio para Construir la Paz”	*Desarrollo integral de las ZRC participativo. *Éstas podrán ser definidas tanto en las áreas de colonización como dentro de la frontera agrícola” *Proveer tierras en extinción de dominio a las ZRC	Ley 508 de 1999. Se reitera en el ítem 7.6 la Reforma Agraria desarrollo integral de las ZRC en articulación con el Ministerio del Medio Ambiente. En el Artículo 6 de la Ley 508 de 1999 se establece el acceso de recursos del Fondo Nacional de Regalías.
PND 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”	“No hay referencia directa o indirecta a las ZRC”	“No hay referencia directa o indirecta a las ZRC”
PND 2006-2010 “Estado Comunitarios: Desarrollo para Todos”	“No hay referencia directa o indirecta a las ZRC”	“No hay referencia directa o indirecta a las ZRC”
PND 2010-2014 “Prosperidad para Todos”	*Política integral de tierras. *Adjudicar los baldíos nacionales y fortalecer las ZRC *Lograr seis ZRC con metas medibles y verificables, apoyadas con el INCODER. *Fortalecer las ZRC ya constituidas.	

	<ul style="list-style-type: none"> *Iniciar los procesos organizacionales y administrativos para declarar nuevas ZRC. *Actualizar el PDS y el POT de cada una de las ZRC. *Ejecutar programas y proyectos de inversión productiva en las ZRC. *Realizar el alistamiento jurídico, técnico y de recopilación de información para constituir tres ZRC. *Analizar los resultados de las 6 ZRC para evaluar eficacia y pertinencia de la figura según lo establecido en la Ley 160/1994. 	
PND 20141-2018 “Todos por un nuevo país”	<ul style="list-style-type: none"> *Ordenamiento social y productivo de las tierras. *Adecuación de tierras e infraestructura de riego. *Habitabilidad rural *Infraestructura productiva y de comercialización *Proyectos productivos 	

Fuente: (Agricultura, 2018)

Algunos hallazgos que manifiesta la auditoría de la Contraloría General de la República, sobre los resultados de la ZRC de 1997 a 2014 indica que “(...) enfatiza sobre la falta de voluntad política, el desconocimiento de la figura por parte de entidades nacionales y territoriales” (Agricultura, 2018, p. 113) se suma a los resultados del balance general de los PND de los gobiernos de 1994 a 2018 en donde “(...) no se encuentran metas, indicadores, planes” (Ibíd., p. 113). La tabla 10, evidencia una invisibilización de la figura de las ZRC en los periodos de gobierno comprendidos entre los años 2002 hasta 2010, pero además no hay unas metas claras, ni indicadores que puedan sustentar los avances de la implementación de las seis ZRC ya constituidas.

Las articulaciones a nivel territorial también presentan disparidades a la hora de generar armonización en las formas de planificar el territorio. Se presentán una lectura de

los Planes de Desarrollo Departamental 2012 al 2018 (PDD), y Plan de Desarrollo Municipal 2016 - 2019 (PDM), junto con el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio de Puerto Rico, Meta y el Plan Integral de Manejo Ambiental para la ZRC sector Güejar - Cafre (PIMA) relacionado con los enfoques relacionados con la planeación territorial y la perspectiva de desarrollo rural sostenible.

4.2. Articulación con los Planes de Desarrollo Departamental

EL PDD “Trabajando juntos por el Meta” 2012 – 2015, no hace referencia en su contenido a las propuestas de conformación de las ZRC para los municipios de Puerto Rico y La Macarena, teniendo en cuenta que son dos propuestas de conformación de ZRC para el departamento del Meta. Frente a los enfoques del PDD 2012 – 2015, estos se estructuran en tres visiones de gobierno para el departamento.

El primero de ellos es el “enfoque de derechos humanos” y el “enfoque poblacional”. El tercer enfoque, “el territorial”, este último se ordena a través de siete criterios. Aparte de identificar la estructura de territorios, no se hace una mención directa o propuesta de la acción sobre los diferentes contextos con los que cuenta el departamento.

En el marco estratégico para el “desarrollo rural del Meta”, el documento parte de las premisas del informe Brundtland (1987) para identificar las distintas características del territorio que conforma el departamento del Meta con relación al desarrollo sostenible. El sector rural y agropecuario es considerado como una fuente alta de empleabilidad, y reconoce la brecha entre la configuración territorial en los ámbitos rurales y urbanos. Es importante rescatar la propuesta de reconfiguración del uso del suelo que se realiza en este documento para el departamento:

“Debe planificarse el territorio del Meta, mediante una gran concertación para definir las zonas para los Megaproyectos (altillanura); las zonas de desarrollo rural, zonas de reserva campesina para la producción de excedentes alimenticios (Distrito agroalimentario del Ariari), las zonas de desarrollo ambiental (formalización productiva de las zonas ocupadas dentro de parques y reservas) y las zonas de desarrollo forestal.” (Planeación, 2012)

Por lo anterior, el PDD 2012 – 2015 plantea dos estrategias transversales en materia de producción agraria, economía campesina y desarrollo agroindustriales, que se inscribe en un desarrollo rural con enfoque humano. Otro instrumento ordenador del territorio es el CONPES de la Altillanura, que tiene relación directa con los demás departamentos que comparten estas condiciones ambientales.

El PDD 2016 - 2019 “El Meta, Tierra de oportunidades. Inclusión – Reconciliación - Equidad”, para el sector rural y agropecuario designa la Sustentabilidad Económica y del Territorio como eje principal en relación con el PND 2014 – 2018. En este eje estratégico, la principal apuesta en materia agropecuaria es declarar la Zona Agroalimentaria del Ariari como Reserva Alimentaria e Hídrica de Colombia. (Planeación, 2015)

4.3. Articulación con los Planes de Desarrollo Territoriales

La articulación de los instrumentos de planeación territorial, que también son provisto como Instrumentos de Acción Pública parten desde el análisis sobre los encuentros y de disensos entre el PDS para la ZRC del municipio de Puerto Rico Meta con el PDM y EOT para el mismo municipio.

En primera instancia el PDS, recoge el sentir de la Asociación Campesina para la Agricultura Agroecológica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güejar, quienes, a través de sus diferentes luchas por el territorio, han podido materializar, por medio del

documento PDS, expresan las situaciones vividas de inequidad en la distribución de la tierra, y hacer una propuesta de manera colectiva para el buen uso del territorio y forjar desarrollo sostenible en las veredas que hacen parte de la propuesta de conformación de la ZRC.

Los postulados que recoge el PDS a partir de su enfoque de planeación, los determina “(...) como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro.” (Güejar, 2013). La vertiente de planeación de los PDS es de carácter participativa, abierta e incluyente y se convierte en un espacio político de decisión sobre el presente y futuro.

Entre tanto, el PDM “LUCHO POR PUERTO RICO 2016 - 2019” se destaca como lineamiento “(...) un instrumento de planeación prospectivo, democrático y participativo” (Rico, 2019). El PDM está basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio con una dimensión y enfoque poblacional. En las metas del PDM, se puede encontrar una estructura que pretende “(...) una constante transformación y que demanda bienes y servicios, pero que a su vez son sujetos de derechos, responsabilidades. Para tal fin hemos utilizado variables de crecimiento, reducción, estructura, distribución, ciclos vitales y vulnerabilidad” (Meta, 2015). El PDM, tiene un enfoque amplio participativo en las diferentes etapas de elaboración de este documento, logrando generar una percepción de construcción territorial con un enfoque de participación ciudadana.

Según las directivas de las organizaciones campesinas, la administración municipal entre los años 2012-2015, no tuvo injerencia alguna con la conformación de la ZRC en el municipio.

En contraste, se rescata el nivel de vinculación y articulación la administración (2016-2019), tal y como lo manifiesta algunos de sus funcionarios y líderes campesinos

“(…) nuestro alcalde veía la necesidad de empezar a articularnos entre gobierno local y comunidades a través de un campo sostenible. (...) es así como al iniciar el período el alcalde tomó la decisión de manera administrativa de crear la Secretaría de Desarrollo rural y Medio Ambiente” (Entrevista personal. Secretario Desarrollo Rural y Medio Ambiente. 22 de abril de 2019).

“Este plan de desarrollo de la zona *de reserva* fue parte fundamental en la construcción de plan de desarrollo municipal que se hizo en esta vigencia, con las otras no tuvimos una relación realmente de lo cercano, pero con esta si logramos que se acogiera inclusive con el plan de desarrollo del municipio, tiene gran parecido con el plan de desarrollo de la zona de reserva campesina, porque tiene muchos elementos de este plan” (Entrevista personal. Presidente Agrogüejar. 13 de octubre 2018).

El vínculo que se generó entre la administración municipal (2016-2019), el PDS y las organizaciones campesinas, ha permitido involucrar proyectos productivos, asistencias técnicas y vinculación a programas del orden departamental y nacional con los objetivos de las ZRC sector Güejar - Cafre. Situación que se logra gracias al empoderamiento territorial que ha tenido la organización campesina Agrogüejar y las demás organizaciones campesinas.

Uno de los puntos centrales y estratégicos para una buena articulación y armonización de los instrumentos ésta basada en la comunicación directa con las comunidades y organizaciones campesinas “tenemos una estrategia que se llama gobierno

al campo, en el que la administración municipal se va a trabajar con todo su equipo con todo su andamiaje con todos sus funcionarios a algún lugar de las veredas”. Se rescata que la actual administración no tiro por la borda el trabajo adelantado por la organización campesina en la construcción del PDS “cuando un trabajo viene tan consolidado y tan avanzado no se puede detener, se tienes que apoyar, porque va como un tren, (...) eso ocurre cuando uno se encuentra una organización tan consolidada con su plan de desarrollo (Entrevista personal. Secretario Desarrollo Rural y Medio Ambiente. 22 de abril de 2019).

4.4. Articulación en los Planes de Ordenamiento Territorial

El EOT 2000 – 2008¹¹ para el municipio de Puerto Rico, presenta un enfoque “territorial” que pretende “(...) consolidar la Planeación como actividad continua a nivel Municipal, en la cual se materializan preceptos constitucionales de participación ciudadana y descentralización Política” (Esquema de Ordenamiento Territorial - Puerto Rico Meta 2000 - 2008). Para el enfoque de territorio, el EOT expone una “(...) dimensión espacial de los procesos de desarrollo”. El momento en el cual fue construido este documento, el contexto municipal pretendía un ordenamiento territorial que propendiera por la aplicación de principios de equidad social o sostenibilidad ambiental, visión que es muy ambigua respecto a las necesidades del municipio puesto no se evidencia un desarrollo en actividades para lograr dichas visiones. A nivel participativo el EOT 2000 – 2008, es incipiente frente a cifras, coberturas o niveles de participación tanto a nivel de formulación del instrumento como en las fases de implementación. Es sugerente que en el proceso de actualización del EOT para el municipio, se tenga en cuenta los lineamientos del

¹¹ Actualmente el EOT para el municipio de Puerto Rico - Meta, se encuentra en actualización de la fase diagnóstica.

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) en lo correspondiente a los derechos de la tierra con respecto al goce y a la disposición que se de en la actualización del EOT, en donde se definan la clasificación y reglamentación del suelo para el municipio de Puerto Rico. (operativa, 2017)

Por su parte la ZRC avanzó en organizar el territorio a partir de las condiciones ambientales de la región y para efectos de la delimitación de la ZRC, en el PDS, la organización Agrogüejar, mediante el apoyo de la Cooperación Internacional Alemana, CORMACARENA y Parques Nacional Naturales, realiza la construcción de un Plan de Manejo Integral Ambiental (PIMA) con el fin de:

“(…) nosotros vislumbrábamos a la Reserva Campesina como política pública era que, el Plan de Desarrollo Sostenible fuera compatible con el plan de manejo integral del distrito de manejo integral que estaba superpuesto en el territorio, y ambos al ser compatibles con el plan de manejo integral del distrito se constituía en política pública porque ya el plan de manejo del distrito constituye un determinante ambiental para el esquema de ordenamiento del territorio” (Entrevista personal. Funcionario PNNC. 19 de abril 2019).

El PIMA¹² es un determinante ambiental constituido en el Decreto 2372 del 2010. Partiendo de la propuesta de la ZRC y las 15 veredas que la conforman, las organizaciones campesinas empiezan a conversar con PNN, “(…) en el entendido que tenemos cuatro veredas que tienen cierto tramo dentro del parque *natural*, entonces parques nacionales veía

¹² “Para lograr un instrumento de planeación valido en la región, se optó por la construcción de una Zonificación Ambiental, que estuviera articulada con los demás instrumentos que se están desarrollando en la región del Güejar–Cafre, como el Plan de Ordenación de la cuenca del Río Güejar y Cafre; y la normativa regional y nacional. Los instrumentos planteados en el área de estudio, buscan al igual que la zonificación ambiental aquí planteada, la preservación del recurso boscoso, las rondas de protección hídrica y los cuerpos de agua; así como la recuperación de áreas frágiles como los relictos boscosos fragmentados y las áreas susceptibles a algún proceso amenazante.” (Güejar, 2013, p. 63)

que era estratégico gestionar recursos para fortalecer el área de influencia para poder relocalizar gente hacia la zona de influencia” (Entrevista personal. Funcionario PNNC. 19 de abril 2019).

Con el limbo jurídico en el que se encuentra la constitución de la ZRC sector Güejar - Cafre, paralelamente se generó otra figura de ordenamiento territorial de carácter ambiental. El Plan Integral de Manejo Ambiental del Distrito de Manejo Integrado- DMI- Macarena Norte¹³, que no tuvo en cuenta la construcción del PIMA para la ZRC para el municipio de Puerto Rico - Meta. Situación que demuestra el desconocimiento de las entidades e instituciones frente a las acciones adelantadas por sus pares.

La inefectividad entendida como “(...) decisiones políticas, se adoptan medidas y a veces asignan medios, pero las acciones de aplicación no intervienen o son parciales” (Lascoumes y Le Gales, 2014, p. 35); la ineficacia desde la perspectiva de “(...) adoptar medidas a nivel central, se han movilizadocompetencias y se han asignado presupuestos pero los efectos esperados no aparecen) (Lascoumes y Le Gales, 2014, p. 37), hacen parte de la desarticulación de los anteriores instrumentos de planeación territorial analizados desde la óptica de sus postulados sobre planeación territorial, participación y desarrollo sostenible en lo que refiere a sus enfoques participativos y de desarrollo rural. La inefectividad se puede entender a nivel local desde los bajos niveles de interlocución, articulación y armonización de acciones sobre el territorio, para entablar relaciones con otras formas de concebir el desarrollo. Aquí también es importante entender que existen

¹³ “Delimita, ordena, planifica y regula el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que se desarrollen en un territorio que tiene una extensión aproximada de 360.000 Has, que comprenden parte de 5 municipios del departamento del Meta: Mesetas, San Juan de Arama, Vistahermosa, Puerto Rico y Puerto Concordia” (Noticias, 2019)

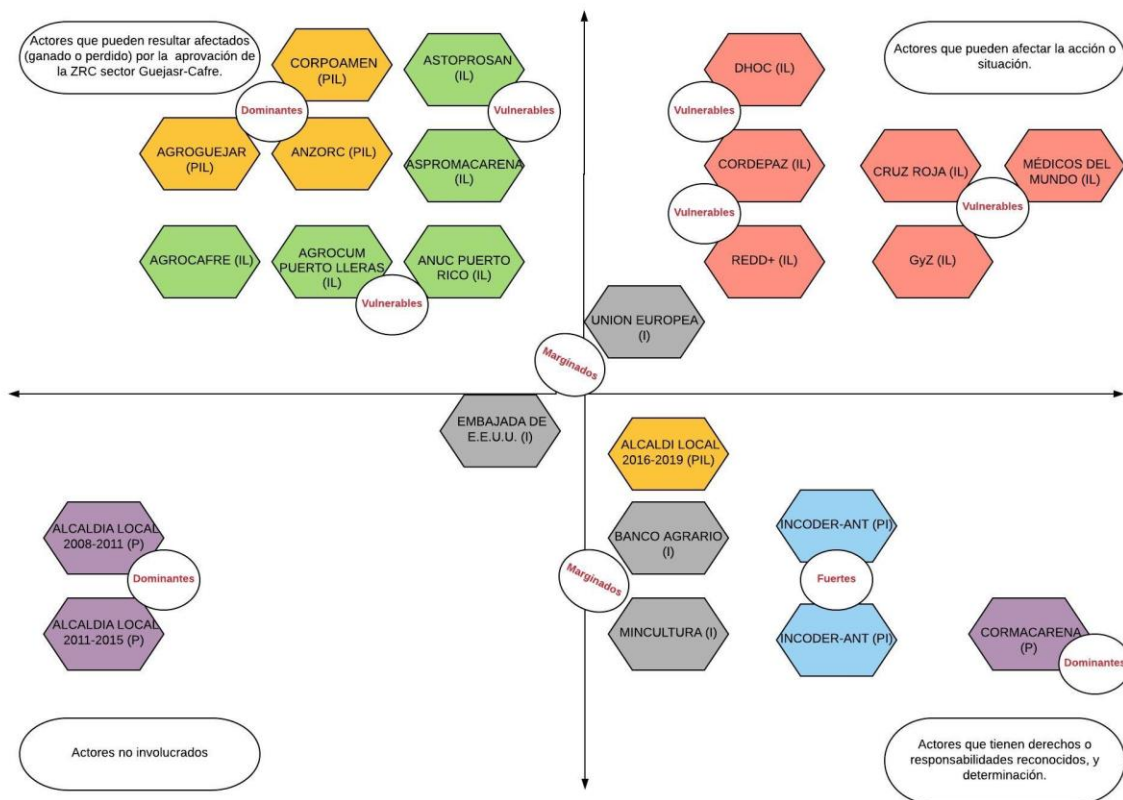
múltiple interés de parte y parte, para que el dialogo en distintas instancias no se ejerza. La ineficiencia de adoptar el articulado de la Ley 160 de 1994, entra en el debate de las conveniencias políticas y económicas, por el uso de la tierra y el valor hegemónico de un solo modelo de desarrollo.

Finalmente, esta armonización, articulación y espacio de dialogo frente al desarrollo rural que desea el municipio, se puede dar si “la movilización de actores sólo puede entenderse a través de una contextualización precisa y un análisis de múltiples cuestiones locales (de una organización, de un territorio, de redes)” (Lascoumes y Le Gales, 2014, p. 45). Entender y conocer el territorio.

4.5. Articulación de actores territoriales

A partir de la ejecución del instrumento de recolección de información, mapeo de actores, se generó una interlocución entre organizaciones campesinas que han liderado y acompañado el proceso de conformación de la ZRC Sector Güejar – Cafre, con el fin de reconocer la relación de los diferentes actores a nivel territorial y la incidencia que tiene con la conformación de la ZRC. Se plantea el tema de la Constitución de la ZRC como el elemento central de discusión entre los participantes, en donde se buscó identificar los actores que se han relacionado con el proceso y sus interrelaciones a favor o en contra del proceso adelantado por las comunidades campesinas.

Figura 6 Análisis de actores territoriales relacionados con la conformación de la ZRC Sector Güejar-Cafre



Fuente: Mapeo de actores basado en diagrama de Venn. Elaboración: Propia

En la Figura 5, se aprecia un diagrama de Venn dividido en 4 secciones. En cada una de estas se han ubicado actores del orden territorial que han tenido relación con la conformación de la ZRC. Estas secciones se dividen en: Actores que pueden resultar afectados (ganando o perdiendo) por la aprobación de la ZRC; actores que pueden afectar la acción o situación frente a la aprobación de la ZRC; actores no involucrados; actores que tiene derechos o responsabilidades reconocidos o determinación para la aprobación de la ZRC.

En un segundo momento, a cada uno de los actores mencionados por los participantes, se le asigna algunos de los siguientes criterios: dominantes, vulnerables,

marginados, fuertes. Estos criterios dependen del nivel de relación que tengan con la conformación de la ZRC. En tercer lugar, teniendo en cuenta las características del actor identificado, se categoriza a partir de: La percepción que genera sobre el ejercicio de Poder (P), el Interés (I) que tenga por la conformación de la ZRC y la Legitimidad (L) que se perciba del actor identificado.

Según los resultados del ejercicio de mapeo de actores, las organizaciones CORPOAMEN, AGROGUEJAR, ANZORC, Alcaldía Local 2016 – 2019, son los aliados estratégicos que están más cerca y a favor de poder formalizar la ZRC, puesto ejercen Poder (P), Interés (I) y (L) Legitimidad en el proceso. Estos actores representan capacidad de representación y son símbolo de poder en el territorio, así como actores que agencian recursos para el cumplimiento de sus objetivos y se basan en la capacidad de gestionarlos.

En un segundo grupo de actores, se ubican a quienes se identificaron como actores territoriales puesto en el ejercicio se le asignaron los criterios de Interés (I) y Legitimidad (L), estos actores fueron: ASTROPOSAN, ASPROMACARENA, AGROCAFRE, AGROCUM PUERTO LLERAS, ANUC PUERTO RICO, DHOC, CORDEPAZ, REDD+, CRUZ ROJA, GyZ y Médicos del Mundo. Son actores que se miden más por el nivel de beneficio o perjuicio que puedan tener, los vínculos políticos que posean, la compatibilidad con los objetivos, coberturas poblacionales y territoriales de la ZRC.

El tercer grupo de actores, se han catalogado como de Poder (P), son las Alcaldías Locales de los periodos 2008-2011 y 2012-2015, quienes no ostentaron legitimidad ni interés en la conformación de la ZRC. CORMACARENA es un aliado con un poder jurídico importante pero puede ser indiferente y de bajo interés frente al proceso.

Identificadas con Poder (P) e Interés (I) está la ANT, quien no la ven como un actor con la suficiente legitimidad ante las organizaciones campesinas.

Los actores Embajada de E.E.U.U e instituciones como los ministerios de Agricultura y Cultura, y el Banco Agrario se interesan por articular sus objetivos y metas como institución, pero no tiene el poder ni la legitimidad en relación con la conformación ZRC.

Es claro observar que las organizaciones campesinas son las que tiene un mayor interés en la constitución jurídica de la ZRC del municipio, junto con las entidades de Cooperación internacional y ONG. Las entidades e instituciones son las que mayor poder pueden demostrar pero menos interés o legitimidad representan al momento de querer constituir la ZRC.

4.6. Relación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado “Colón” con la ZRC sector Güejar - Cafre.

Son dos los instrumentos creados a partir de los acuerdos con las ex guerrilla de las FARC-EP, que se pueden vincular con el ejercicio de planeación y ordenamiento territorial y el desarrollo rural sostenible. Los puntos que mayor injerencia tiene con la conformación de la ZRC, son el primero “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” y el punto cuarto “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”. El accionar en el territorio para estos dos puntos del acuerdo Colón, se refiera a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo (PNIS)

El Decreto 893 por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), busca que el Estado esté en todo el territorio nacional, ahondado su presencia en aquellos lugares que han sido vulnerados por múltiples problemáticas. Es importante aclarar que el Decreto 983, con su articulado, interpretación y planteamientos del desarrollo del PDET, no es propiamente del Gobierno Nacional, sino, una aproximación importante a los territorios.

Cabe destacar que en el primer acuerdo alcanzado en el proceso de negociación entre el gobierno y las FARC-EP sobre el asunto de Reforma Rural Integral en Mayo de 2013, se incluye el fortalecimiento de las ZRC, asunto que se expresa de manera concreta en lo que el Acuerdo definió como: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); lo cual representa para el campesinado el reto de fortalecer la capacidad organizativa, de gestión territorial y de movilización social para hacer cumplir lo acordado y se pueda implementar en los territorios.

Una de las principales premisas que tiene los PDET, es el asunto de la participación ciudadana, puesto todos los actores sociales de los territorios priorizados, deben participar de manera activa en todos los ejes planteados, planeación, ejecución, seguimiento a los planes y programas.

Para finales del 2018, el municipio de Puerto Rico, Meta, como municipio PDET, logra llegar hasta el momento subregional planteado en este programa, luego del ejercicio participativo que se ha desarrollado en el municipio en donde se han seleccionado los delegados de los sectores privados, comercio, entidades territoriales (Agrogüejar y Agrocafre) Cormacarena, Parques Nacionales Naturales de Colombia y delegados de la

Gobernación, con el fin de concretar el pacto municipal en donde se realizan las propuestas de proyecto productivos que se llevaran a los diálogos regionales. (Entrevista personal. Delegado PDTTS para el municipio de Puerto Rico, Meta. 22 de abril de 2019)

Por otra parte, la implementación del PNIS, actualmente se encuentra en su tercera etapa “puesta en marcha del PNIS” tras haber superado la firma de acuerdos colectivos con organizaciones municipales y la socialización de los acuerdos firmados, vereda por vereda y familia por familia.

Estos dos procesos derivados de los acuerdo de paz, se relacionan directamente con lo situación de la conformación de la ZRC sector Güejar - Cafre, puesto en muchos espacios de discusión siempre existió el pretexto de esperar lo que acontecía con los diálogos de paz, para poder legalizar la propuesta de ZRC en el municipio, una vez logrados los acuerdo, persiste un limbo jurídico para la constitución definitiva de la ZRC. En comunicación personal con la ANT ante un derecho de petición realizado con ánimos de buscar respuestas a la coyuntura y poca información sobre el avance en la legalización de la ZRC, la ANT contesto que en la “(...) actualidad está pendiente de radicación ante el consejo directivo de la ANT” la conformación de la ZRC Sector Güejar -Cafre.

5. Conclusiones.

- Las comunidades y organizaciones campesinas a lo largo de la historia, han sido protagonistas en los procesos de lucha por el derecho a la tierra. Para el caso de la asociación campesina Agrogüejar, quien lideró el proceso de conformación de la ZRC sector Güejar - Cafre, la lucha por el derecho a la tierra, consolidó sus demandas y propuestas por mejorar la calidad de vida y la búsqueda de un buen vivir en el ejercicio de la acción pública, por medio de las propuestas de un cambio social, la posibilidad de solucionar los conflictos por la tenencia de la tierra y detener la frontera agraria en torno a las necesidades e intereses de los campesinos – colonos del municipio de Puerto Rico - Meta. Este ejercicio legítimo de la acción pública se concreta de manera legal con la propuesta de conformación de la ZRC y el Plan de Desarrollo Sostenible PDS mediante la Ley 160 de 1994, que inmediatamente se convierte en un Instrumento de Acción Pública IAP, como elemento técnico y social para la planeación del territorio y las relaciones que ha generado entre los poderes públicos, la institucionalidad y las comunidades y organizaciones campesinas.
- Las voluntades políticas marcan las posibilidades de articulación entre los actores e instrumentos de planeación territorial. La administración municipal de Puerto Rico – Meta 2016-2019, ha tenido una cercanía con las organizaciones campesinas y la propuesta de conformación de la ZRC sector Güejar-Cafre, al nivel de tomar el instrumento de planeación generado “Plan de Desarrollo Sostenible” como fuente primordial para el Plan de Desarrollo Municipal “Lucho por Puerto Rico” 2016-2019. Esta administración municipal ha entendido que la trayectoria, el

conocimiento contextual, histórico y vivencial de las organizaciones campesinas, sumado a las formas de planear el territorio de manera propia, no puede ser dejadas a un lado, y deben sumar al trabajo institucional a nivel territorial.

- EL PDS como Instrumento de Acción Pública permitió la priorización de las demandas campesinas para mejorar sus condiciones de vida. Agrogüejar con la construcción del plan conjugo una fuerza organizativa que viabilizo y concreto lo demandado, aún sin la legalización y reconocimiento formal del PDS de la Zona de Reserva Campesina Sector Güejar – Cafre.
- Ha mediados del siglo XX, la consolidación hegemónica del capitalismo en el sector rural, atomizo aún más las precarias situaciones del campo y los campesinos, empeorando el acceso a la tierra. Hechos que se agravan con el recrudecimiento del conflicto armado interno y la transversalización de narcotráfico en la región. Con este antecedente las organizaciones campesinas han liderado la defensa, el ordenamiento y la planeación del territorio junto con la generación de soberanía territorial y la conformación en asociaciones de economías solidarias.
- Los procesos migratorios, desplazamientos y asentamientos poblacionales en el departamento del Meta y en la región Macarena-Ariari, han tenido distintas dinámicas en tanto en tiempo y espacio de ocupación territorial. Han sido varias las oleadas migratorias y de desplazamientos campesinos – colonos. A inicios del siglo XX las ocupaciones legales e ilegales de baldíos, por la creciente demanda de productos agrícolas del exterior, invitaban a un ejercicio de ocupación sin control ni medida, y determinado por las pobres e incipientes Leyes Estatales en materia de política pública agraria, junto con un poder creciente de los grandes capitales y

terratenientes. Estas relaciones de poder, producen inconformidades entre los campesinos – colonos, situación que se adhiere al surgimiento de partidos políticos de izquierda, derivando en el fortalecimiento de la organización campesina tanto en su postura política, metódica y por la lucha en busca del buen vivir campesino.

- El concepto de “bonanza” ha sido transversal para los diferentes momentos y estados de colonización campesina en el municipio de Puerto Rico, Meta. A partir de la aparición de cultivos de uso ilícito entre las décadas de los años 70’s y 80’s, se han reproducido aleadas de colonos provenientes de distintas partes del país, quienes en busca de ingresos económicos rápidos, debido a la situación precaria de empleabilidad, se han visto abocados a participar de las bonanzas, marimberas junto con la siembra de la hoja de coca. El sector ganadero, hidrocarburos y palmero se suman a la incidencia de los procesos de colonización del municipio, debido a la oferta de empleabilidad que presentan. Situación que genera una perspectiva del trabajador agrario, distinta a la noción del campesino que tiene arraigo por el uso de la tierra y la identidad por el territorio.
- La identidad de los campesinos de esta región del departamento del Meta, es reconocida por sus formas de organización, participación, consolidación de economías campesinas, producción sostenible y de soberanía alimentaria. Acciones que conjugan metodologías para ordenar y planificar el territorio de manera propia, generando transformaciones sobre las condiciones materiales en las que han desarrollado sus vidas, consolidando la identidad campesina y organizacional con significados propios sobre cómo quieren vivir, y materializando sus imaginarios por medio de la acción pública.

- Para el municipio de Puerto Rico - Meta es imprescindible que la Agencia Nacional de Tierras no continúe dilatando el proceso de aprobación de la ZRC sector Güejar - Cafre, puesto es un elemento de acción pública, legítimo frente a otros instrumentos de planeación del desarrollo como Zonas estratégicas de Interés Agropecuarios (ZEIA); Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES); Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE). Estos últimos instrumentos deben ser también objeto de armonización a nivel municipal y con diálogo a nivel departamental.
- El ejercicio de la planeación territorial esta dictada por un sinfín de interese sobre el territorio. Actores públicos, privados, instituciones, cooperación internacional, comunidades y organizaciones campesinas tiene visiones sobre la forma en que se debe generar desarrollo rural sostenible. Los enfoques y miradas de cada actor e instrumento de planeación presenta discontinuidades en los procesos que se adelantan. Un claro ejemplo en el presente estudio de caso fueron dos instrumentos de ordenamiento territorial; el PIMA generado desde la propuesta de ZRC para el municipio de Puerto Rico - Meta, el cual no fue tenido en cuenta por parte de las entidades ambientales del departamento del Meta, quienes generaron un nuevo PIMA a nivel región Macarena y Ariari. Estas discontinuidades en las formas de planear el territorio determinan rupturas en la articulación instituciones actores territoriales.
- El dialogo entre instrumentos de planeación territorial a nivel nacional, regional con las formas de generar planeación a nivel local junto con las propuestas de las organizaciones campesinas son nulas. Entendiendo que los Planes de Desarrollo

Nacional y Departamental son la hoja de ruta en los procesos de generación de desarrollo, se evidencia una invisibilización de las propuestas de ZRC y las formas propias y endógenas de desarrollo.

- La capacidad organizacional de las comunidades campesinas se ven sumergidas en un sinfín de argumentos jurídicos que parecieran entorpecer la posibilidad de articularse con otros actores e instituciones en el territorio.

6. Lista de referencias

- Agricultura, O. d. (2018). *Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá D.C.: FAO 2018.
- Amaya, N., Duarte, C., Ramiro Muñoz, M., Reyes, A., & Tania, R. (2016). *Siembra campesinado. Herramientas para el fortalecimiento organizativo Conceptos básicos*. Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana Sello Editorial Javeriano.
- Anguita, P. M. (2016). *Desarrollo Rural Sostenible*. McGraw Hill/Interamericana de España, S.A.U.
- Blanco, Y. A. (2013). *Derecho a la tierra y al territorio, justicia y zonas de reserva campesina: el caso del valle del río cimitarra*. Bogotá D.C.: Maestría en Desarrollo Rural, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Pontificia Universidad Javeriana.
- Campesina, A. N. (2017). *ABC de las Zonas de Reserva Campesina*. ABC de las Zonas de Reserva Campesina.
- Castillo, M. d. (2014). *Proceso y mecanismos de concertación. Mapeo de actores*. La Paz, Bolivia: Helvetas Swiss Intercooperation.
- CDPR, C. d. (s.f.). *Desarrollo Rural con Enfoque Territorial para la Paz en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Ebel, R., & Kissmann, S. (2011). *Desarrollo sostenible: la investigación en un contexto intercultural*. *Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*.

- Estadística, D. A. (15 de Agosto de 2019). *DANE información para todos*. Obtenido de DANE información para todos: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#/>
- García, W. A. (2014). *Las zonas de reserva campesina (ZRC) reconocimiento del campesino como sujeto político y cultural en Colombia*. Pereira, Risaralda.: Universidad Tecnológica de Pereira, Facultad de Ciencias de la Educación. Licenciatura en Etnoeducación y Desarrollo comunitario.
- Gialdino, I. V. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona, España : Editorial Gedisa, S.A. .
- Gómez, F. O. (2013). *Movimientos socioterritoriales en Colombia: marco teórico y contextual para el análisis de las Zonas de Reserva Campesina. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Gudynas, E. (s.f.). *Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano*. Montevideo Uruguay: Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Güejar, A. C. (2013). *Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC en constitucion sector Güejar-Cafre, municipio Puerto Rico, Meta*. Puerto Rico, Meta.
- Hernández, G. P. (2010). *Agrupación de municipios colombianos Según Características De Ruralidad*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Arquitectura Escuela de Planeación Urbano Regional.

- Hernández Sampieri , R., Fernández Collado , C., & Baptista Lucio , M. (2010).
Metodología de la investigación. Ciudad de México: McGraw-Hill /
 Interamericana editores, S.A. DE C.V.
- Ideas para la paz, F., & Paz y Reconciliación , F. (2015). *Sistematización de experiencias – Meta Asociación Campesina para la Agricultura Agroecológica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güejar AGROGÜEJAR*. Puerto Rico, Meta: Ideas para la paz, Fundación; Paz y Reconciliación , Fundación.
- INCODER, V. A. (2013). *Territorios campesinos la experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Jolly, J.-F. (2007). Gobernar mediante instrumentos. *Ciencia política*, 58-72.
- Lascoumes, P., & Le Gales , P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México D.F.: El colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 1988. .
- Lutz., E. (2000). *Perspectias sobre el desarrollo rural sostenible. Agruicultura y medio ambiente./*. Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial.
- Matarán, A., & Castellanos, F. L. (2011). *La tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo*. Editorial Universidad de Granada.

Mayorga, C. B. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumento de acción pública*. Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura y diseño. Maestría en Planeación urbana y regional.

Mejía Gutiérrez, J., Pulgarín-Franco, J. A., & Moreno Rojas, H. A. (2016). Territorialización de la acción pública. *Revista ESAP Administración y Desarrollo adm. desarro*, 235-250.

Moreno Garzón, M. C., & Quintero Arias, J. M. (s.f.). *Latinoamericana, La crisis ambiental desde la Ecología Política Latinoamericana Zonas de Reserva Campesina, como alternativa ambiental*. Rebellion ORG.

Noticias, L. (30 de agosto de 2019). *Llano Noticias*. Obtenido de <http://www.llanoticias.com/2015/06/el-plan-integral-de-manejo-ambiental.html>

Ocampo, J. A. (2014). *Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Pérez, J. J. (2005). Dimensión ética del desarrollo sostenible de la agricultura. *Revista de Ciencias Sociales Vol. 11 (2), 2005, edited by Juan José Pérez, Red Universidad del Zulia*.

Planeación, D. N. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental*.

Planeacion, D. N. (2015). *Plana de Desarrollo Departamental*.

Planeación, D. N. (2 de julio de 2018). *Departamento Nacional de Planeación*.

Obtenido de Departamento Nacional de Planeación:

<https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>

Plata, M. M. (2010). *Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Rico, A. d. (30 de Agosto de 2019). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019*.

Obtenido de Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019: <http://www.puertorico-meta.gov.co/documentos-sobre-municipio/plan-de-desarrollo-municipal-20162019>

Sanchez, G. A. (2015). *Vacíos Jurídicos y oportunidades Zonas de Reserva Campesina*.

Sepúlveda, S., & Edwards., R. (1996). *Desarrollo sostenible agricultura, recursos naturales y desarrollo rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.

Suárez, E., Vázquez, M. V., & Arturo , G. (2017). *Desarrollo sustentable: un nuevo mañana*. Grupo Editorial Patria.

Torres Carrillo, A., & Torres Ruiz, A. C. (2011). *Actores, Prácticas y Sentidos de la Participación Local en Bogotá*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia, Grupo de Investigación de la Maestría en Gestión Urbana.

Valles, M. S. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis, S.A.

Vite-Pérez, M. Á. (2011). La territorialización de la política urbana y social: reflexiones generales desde el pensamiento sociológico. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, 185-208.

Xercavins, J. (2005). *Desarrollo sostenible*. Universitat Politècnica de Catalunya.

Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de la investigación: Teoría, mecanismos causales, validación, serie documentos de trabajo*. Universidad del CEMA.