

RED RURAL

EL ANTÍDOTO CONTRA “TERRATENIENTES FANTASMAS”

Por Carlos Duarte

marzo 21, 2023

*Este es un espacio de debate que no compromete la opinión de La Silla Vacía ni de sus aliados.**Esta columna fue escrita en coautoría con Nicolás Cely, Sonia Carolina Torres, y Maritza Tangarife.*

A lo largo del año el Ministerio de Medio Ambiente ha trazado unos lineamientos claros de actuación frente a los procesos de deforestación en Zonas de Reserva Forestal (ZRF) con fines de acaparamiento de tierras.

“Yo le digo a los terratenientes fantasma que no vamos a sustraer de la reserva y no los vamos a titular; que lo que vamos a hacer es recuperar ese suelo, porque puede volver a ser forestal de la mano de las comunidades y de la mano de los campesinos”, [afirmó la ministra Susana Muhamad](#) a miembros de varias asociaciones comunitarias que se han comprometido con no deforestar y le apuestan al desarrollo a través de otras alternativas económicas.

En correspondencia con la afirmación de la ministra ha circulado en diferentes medios el documento de articulado del Plan Nacional de Desarrollo que será llevado a discusión en el Congreso.

Ha llamado la atención el borrador del artículo en el que se propone una figura de “Concesiones para el uso forestal y de la biodiversidad en zonas de reserva de ley 2da de 1959 y baldíos de la nación”, que propone concesiones en ZRF para familias y organizaciones campesinas hasta por 30 años renovables en un esfuerzo por controlar la deforestación y fomentar el desarrollo de la economía forestal, entre otros.

El proyecto de las concesiones no se distancia mucho de los CDU (CDU) diseñado bajo el gobierno Duque para un fin idéntico. Ambas propuestas se sustentan en otorgar el “uso” mas no la “propiedad” de la tierra sobre los baldíos en ZRF, en la medida que sobre dichas territorialidades existe un régimen de inadjudicabilidad para el campesinado (que no abarca a las poblaciones étnicas).

En una [entrada anterior](#) se expusieron las diferentes contradicciones que subyacen a los CDU que es el actual mecanismo a través del cual la Agencia Nacional de Tierras (ANT) busca regularizar el uso de la tierra para campesinos y campesinas que habitan al interior de ZRF.

En la presente entrada se van a exponer las razones por las cuales consideramos que es viable apostar por una titulación de baldíos en ZRF para campesinos con una serie de restricciones y condicionamientos y de esa manera

avanzar hacia el reconocimiento del derecho a la tierra –como lo prescribe la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos- y conciliar al mismo tiempo la protección de ecosistemas estratégicos.

Nuestra hipótesis apunta a que es urgente blindar las ZRF del acceso inescrupuloso de “terratenientes fantasmas” y es también necesario introducir una figura de adjudicación de baldíos para el pequeño campesinado de agricultura familiar.

La sustentación de la tesis anterior será el centro del presente texto y para tal cometido, proponemos revisar las siguientes cinco razones.

1. Las ZRF son una extensión considerable del territorio colombiano y, por eso, no se puede universalizar la intervención gubernamental como si todos estos ecosistemas estratégicos correspondieran a características homogéneas de deforestación.
2. Las ZRF pueden ser una herramienta efectiva para la regularización del uso y la tenencia de la tierra por parte de familias campesinas.
3. Un número no despreciable de solicitudes de ZRF se traslapan con solicitudes de Zonas de Reserva Campesina (ZRC).
4. La regularización de ZRF bajo criterios ecológicos puede convertirse en un poderoso instrumento para diversificar las fuentes de tierra para la reforma agraria, garantizando el derecho a la tierra para campesinos y campesinas sin tierra o tierra insuficiente.
5. Las ZRF no solo están amenazadas por la deforestación maderera o producción de pastizales extensivos, sino que su regularización también podrían contribuir a apalancar la sustitución de cultivos ilícitos que proliferan al interior de las mismas.

–1. Heterogeneidad en el cambio de cobertura en las ZRF de ley 2da de 1959

En Colombia se delimitaron siete ZRF en la Ley 2da de 1959 las cuales, cabe mencionar, no son áreas protegidas, sino estrategias de conservación in situ que aportan a los objetivos generales de conservación del país (Art. 2.2.2.1.3.1 del Decreto 1076 de 2015). Específicamente estas reservas forestales son una figura orientada al desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre (Art 1. Ley 2da de 1959).

En orden de mayor a menor extensión estas reservas son: Amazonas, Pacífico, Río Magdalena, Central, Cocuy, Sierra Nevada de Santa Marta, y Serranía de Los Motilones, como se puede observar en la Tabla 1.

Sobre estas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) adoptó una zonificación identificando tres tipos de categoría: A, B y C. A su vez, identifica las “Áreas con previa decisión de ordenamiento” que recoge aquellas que corresponden a territorios étnicos, áreas urbanas y áreas del Sinap, que tienen unas disposiciones propias respecto a su manejo y ocupan la mayor extensión de las reservas forestales de la Ley 2da.

Tabla 1 Áreas de las RF de Ley 2ª de 1959 y de su zonificación

RF Ley 2da 1959	Tipo zona	Área (ha)	Porcentaje
Amazonas	Tipo A	3.876.512,40	11,38
	Tipo B	1.212.840,85	3,56
	Tipo C	274.160,46	0,80
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	28.694.470,33	84,25
Total Amazonas		34.057.984,04	100,00
Central	Tipo A	514.352,49	34,45
	Tipo B	429.826,97	28,79
	Tipo C	6.881,95	0,46
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	541.986,81	36,30
Total Central		1.493.048,22	100,00
Cocuy	Tipo A	182.804,86	25,65
	Tipo B	21.229,80	2,98
	Tipo C	79.378,76	11,14
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	429.390,14	60,24
Total Cocuy		712.803,57	100,00
Pacífico	Tipo A	1.269.803,32	14,94
	Tipo B	49.092,41	0,58
	Tipo C	35.157,49	0,41
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	7.146.114,56	84,07
Total Pacífico		8.500.167,78	100,00
Río Magdalena	Tipo A	662.605,56	31,82
	Tipo B	696.887,61	33,47
	Tipo C	551.320,14	26,48
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	171.261,23	8,23
Total Río Magdalena		2.082.074,55	100,00
Serranía de Los Motilones	Tipo A	223.348,46	43,48
	Tipo C	208.260,60	40,54
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	82.101,77	15,98
Total Serranía de Los Motilones		513.710,83	100,00
Sierra Nevada de Santa Marta	Tipo A	94.236,70	17,96
	Tipo B	70.758,24	13,48
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	359.851,68	68,56
Total Sierra Nevada de Santa Marta		524.846,62	100,00
Total nacional Tipo A		6.823.663,79	14,25
Total nacional Tipo B		2.480.635,88	5,18
Total nacional Tipo C		1.155.159,42	2,41
Total Nacional Áreas con previa decisión de ordenamiento		37.425.176,52	78,16
Total		47.884.635,61	100,00

Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021)

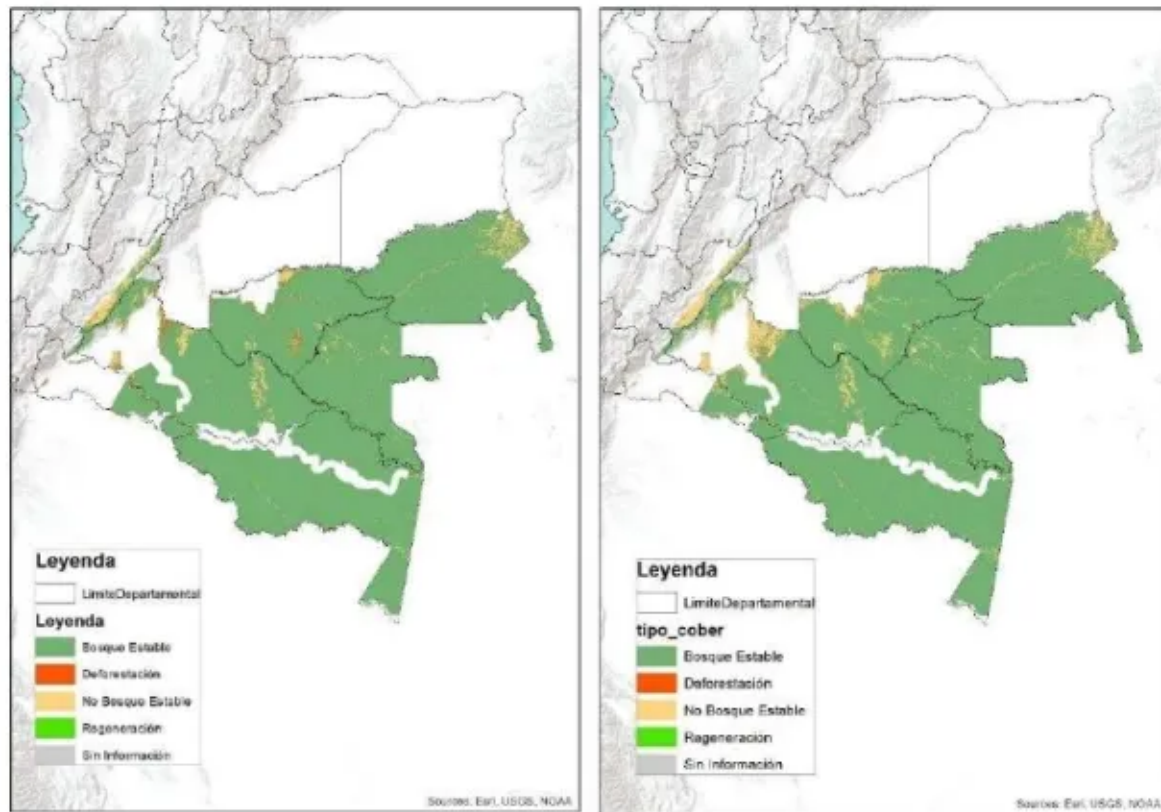
Las zonas tipo A, que es la categoría con mayores restricciones frente a uso del suelo por cuanto son las áreas determinadas para el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, son las que tienen mayor extensión dentro de esa zonificación con algo más de 6,8 millones de hectáreas.

Por su parte, las zonas tipo B, que recogen las áreas destinadas al manejo sostenible del recurso forestal, llegan a tener casi 2,5 millones de hectáreas. Y las zonas tipo C, que son aquellas áreas que por sus condiciones biofísicas permiten el desarrollo de actividades agroforestales, silvopastoriles y otras que incorporen el componente forestal, son la categoría más flexible y llegan a los 1,1 millones de hectáreas.

Esta distinción es la base del análisis que se presenta a continuación sobre el cambio de coberturas en las reservas forestales de la Ley 2da, en donde se evidencia que los procesos de colonización y subsecuente transformación de los bosques se ha dado sin limitarse a las restricciones sobre el uso del suelo que se determinan a partir de la zonificación en tipo A, B o C.

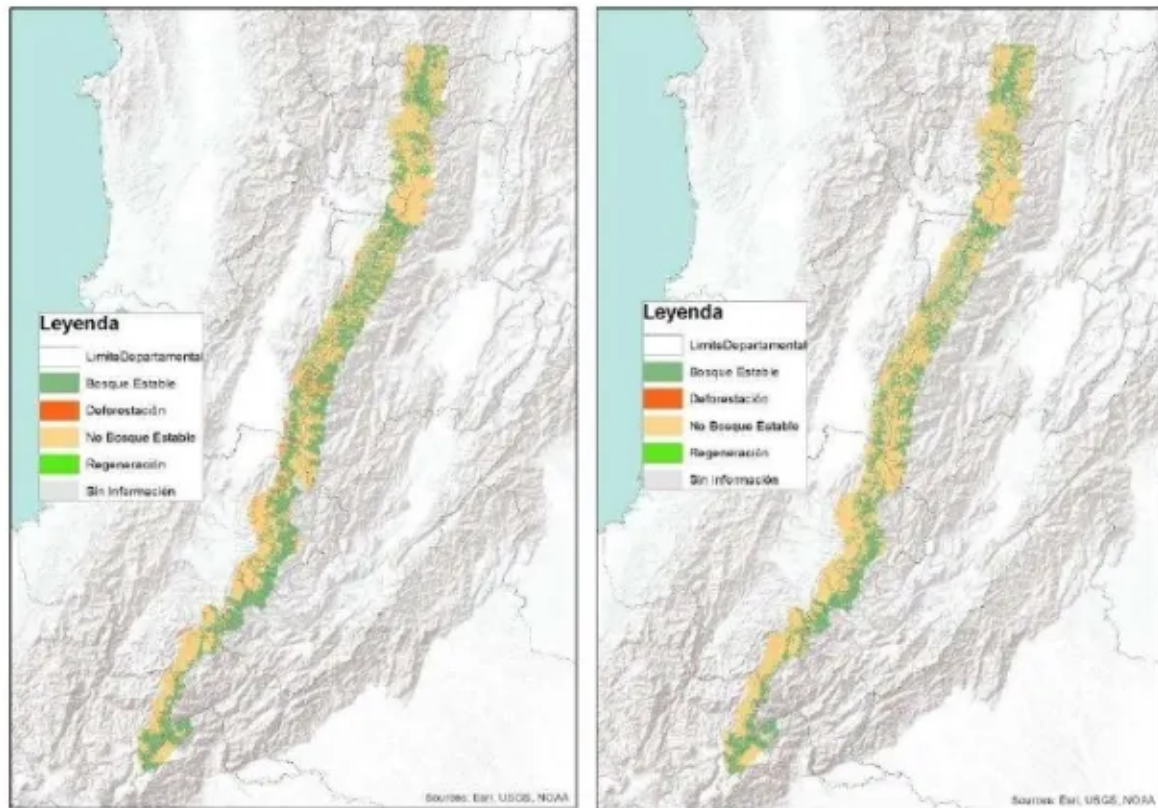
Los mapas a continuación muestran los cambios de cobertura de bosque – no bosque en las ZRF de la Ley 2da, evidenciando procesos de deforestación y pérdida de cobertura natural. De esta manera se puede observar que en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2000, se identifican áreas deforestadas, las cuales se representan en rojo. Así mismo, se hace evidente la pérdida de bosque natural en todas las ZRF si se compara con las coberturas de bosque – no bosque del periodo 2017 – 2018.

Mapa 1 Cambio de cobertura de bosque – no bosque para los periodos 1990 – 2000 y 2017 – 2018 en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Amazonía"



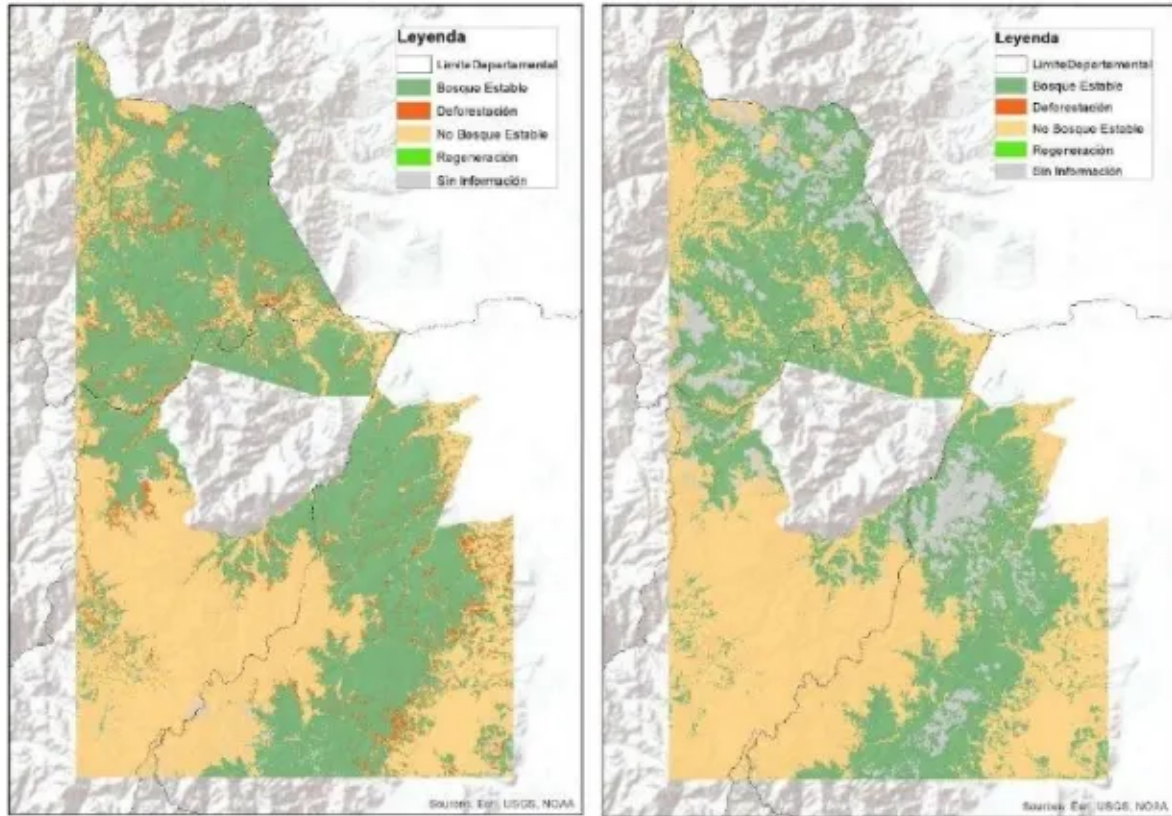
Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021) e Ideam (2016) e Ideam (2019)

Mapa 2 Cambio de cobertura de bosque – no bosque para los periodos 1990 – 2000 y 2017 – 2018 en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Central"



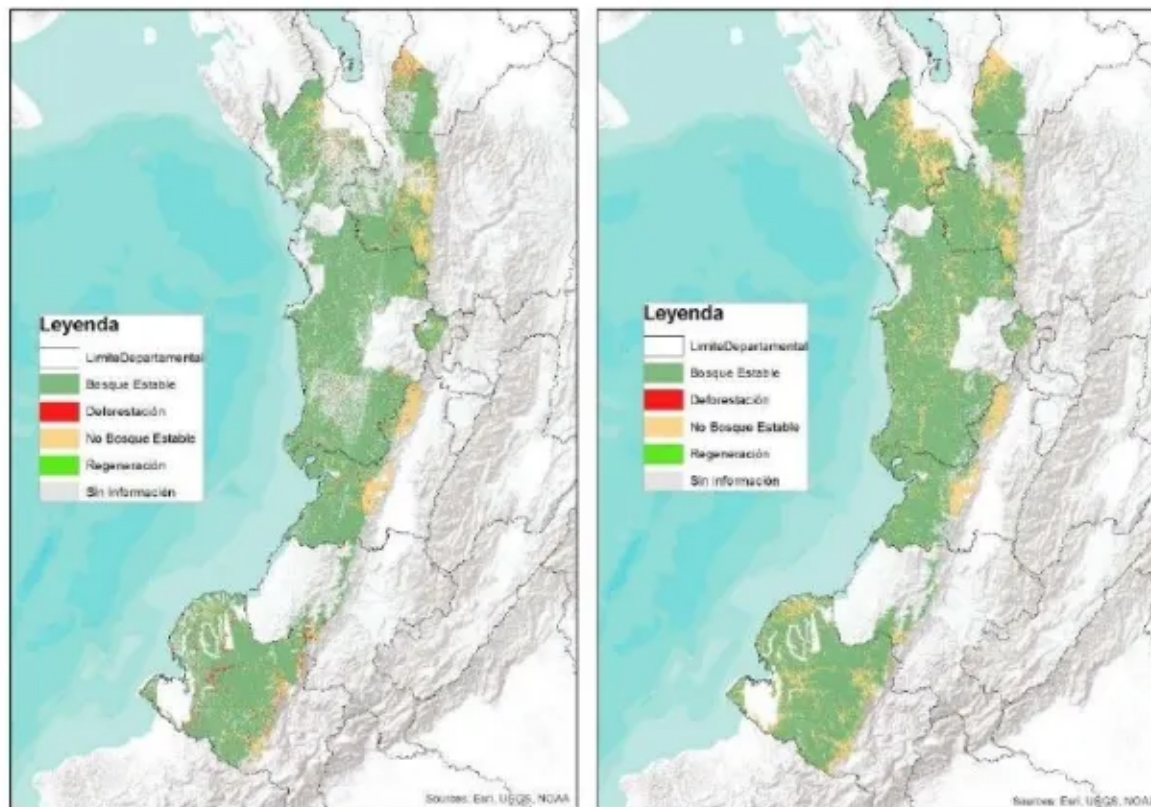
Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021) e Ideam (2016) e Ideam (2019)

Mapa 3 Cambio de cobertura de bosque – no bosque para los periodos 1990 – 2000 y 2017 – 2018 en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Cocuy"



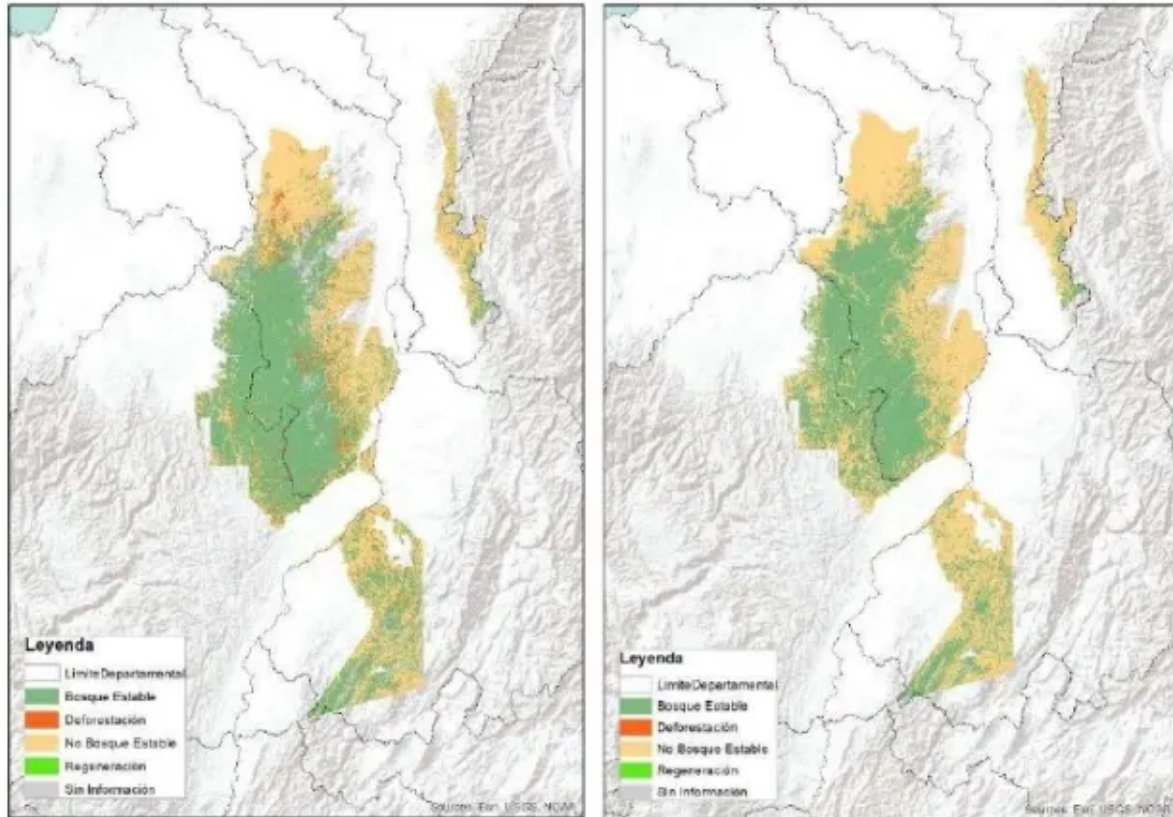
Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021), Ideam (2016) e Ideam (2019)

Mapa 4 Cambio de cobertura de bosque – no bosque para los periodos 1990 – 2000 y 2017 – 2018 en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Pacífico"



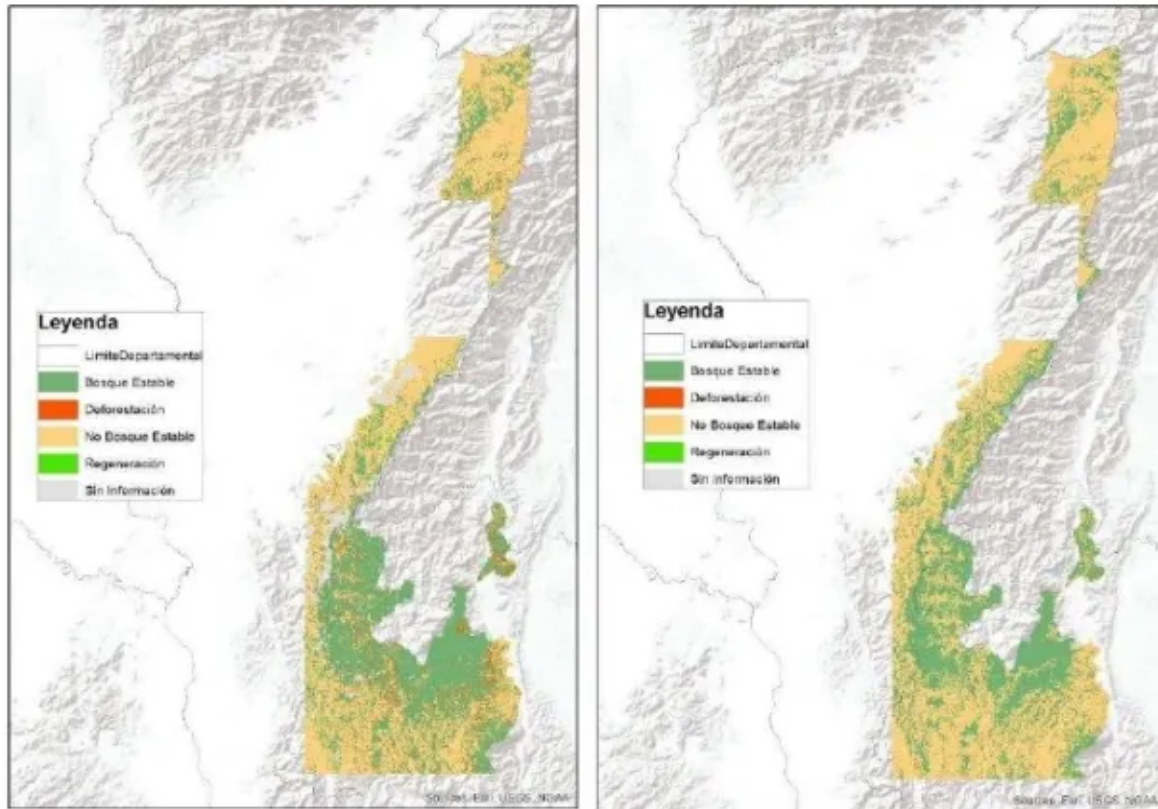
Fuente: elaboración propia IEL, a partir de MinAmbiente (2021) e Ideam (2016) e Ideam (2019)

Mapa 5 Cambio de cobertura de bosque – no bosque para los periodos 1990 – 2000 y 2017 – 2018 en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Río Magdalena"



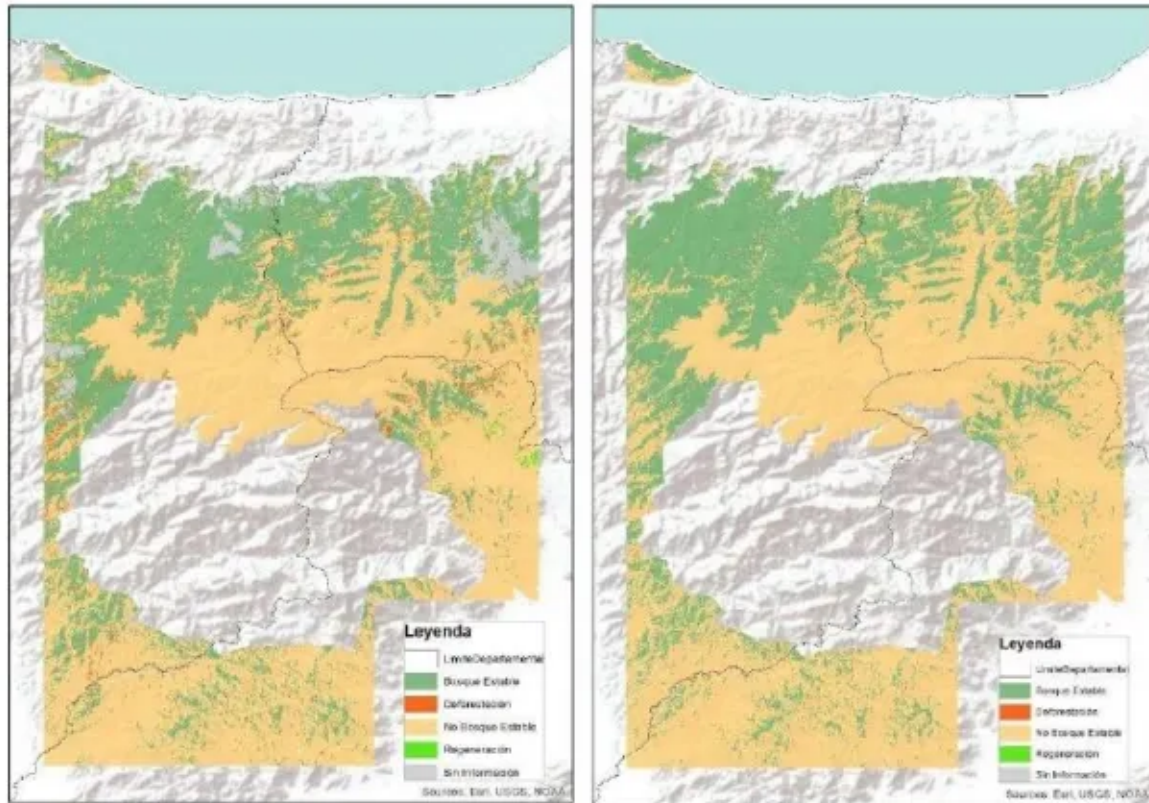
Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021) e Ideam (2016) e Ideam (2019)

Mapa 6 Cambio de cobertura de bosque – no bosque para los periodos 1990 – 2000 y 2017 – 2018 en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Serranía de Los Motilones"



Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021) e Ideam (2016) e Ideam (2019)

Mapa 7 Cambio de cobertura de bosque – no bosque para los periodos 1990 – 2000 y 2017 – 2018 en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Serranía de Los Motilones"



Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021) e Ideam (2016) e Ideam (2019)

Al analizar el cambio de cobertura de bosque – no bosque en las zonas tipo A, B y C de cada ZRF se identifica que ha habido una pérdida de bosque estable en las zonas tipo A en áreas que son mucho más extensas que en las zonas tipo B y C.

Si bien esto responde a la diferencia de área que tienen estas, como se mencionó en un principio, deja ver que aun siendo la zona tipo A la más restrictiva frente al uso del suelo, es en donde se han dado importantes transformaciones del territorio.

Tabla 2. Pérdida de bosque natural en las zonas tipo A, B y C de las RF Ley 2da de 1959

RF Ley 2da de 1959	Zona tipo A			Zona tipo B			Zona tipo C		
	Bosque estable		Área de cobertura de bosque estable perdida	Bosque estable		Área perdida de cobertura	Bosque estable		Área de cobertura de bosque estable perdida
	1990 – 2000	2017 – 2018		1990 - 2000	2017 - 2018		1990 - 2000	2017 - 2018	
Amazonia	4.199.910,35	3.943.430,59	-256.479,76	903.124,43	644.602,26	-258.522,17	58.276,23	37.065,01	-21.211,23
Central	250.994,22	217.835,33	-33.158,88	121.650,35	104.452,61	-17.197,74	84,35	14,73	-69,62
Cocuy	100.169,75	82.422,96	-17.746,78	5.747,13	3.304,13	-2.443,00	16.424,84	9.275,31	-7.149,54
Río Magdalena	1.316.312,56	423.226,69	-893.085,87	389.052,56	326.740,15	-62.312,41	181.803,79	147.580,85	-34.222,94
Pacífico	4.896.079,84	2.823.035,47	-2.073.044,38	19.987,63	19.972,84	-14,79	5.638,24	4.881,76	-756,48
Sierra Nevada	24.575,42	25.144,76	569,34*	8.793,21	8.123,85	-669,36	No aplica	No aplica	
Serranía de Los Motilones	106.981,45	108.679,30	1.697,85*	No aplica	No aplica		65.072,39	56.598,91	-8.473,48

*Área de coberturas que se han ganado en el tiempo.

Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021) e IDEAM (2016) e IDEAM (2019)

Utilizando la capa de coberturas de uso del suelo a 2018 de Ideam (2021) se procedió a analizar cuál es el grado de transformación de las coberturas naturales en cada ZRF de la Ley 2da conforme su zonificación, como se muestra en las siguientes gráficas.

De manera general para las ZRF se puede afirmar que las zonas tipo A son las que presentan mayores coberturas naturales. Sin embargo, en algunos casos también se presentan mayores áreas de coberturas de territorios transformados respecto a las zonas tipo B y C.

En la ZRF Amazonía se identifican algo más de 300 mil hectáreas de coberturas de territorios transformados en las zonas tipo A, mientras que en las zonas tipo C llegan a las 221 mil hectáreas. Esto mismo sucede en la ZRF Central en donde hay 132 mil hectáreas de territorios transformados en zonas tipo A y 6.800 hectáreas en zonas tipo C. En estos dos casos las coberturas de los territorios transformados en zonas tipo B son mayores que en zonas tipo C y A.

En la ZRF Cocuy, las coberturas de territorios transformados en zonas tipo A son mayores que en zonas tipo B aunque menores en zonas tipo C. En la ZRF Sierra Nevada de Santa Marta las áreas agrícolas en zonas tipo A presentan extensiones similares que las áreas en zona tipo B. En la ZRF Pacífico las coberturas de territorios transformados son mucho más extensas que en zonas tipo C y B.

En las ZRF Río Magdalena y Serranía de Los Motilones las coberturas transformadas en zonas tipo A son menores que en otras categorías. Sin embargo, su extensión es considerable por cuanto llegan a sumar 196 mil hectáreas y 73 mil hectáreas, respectivamente.

Gráfica 1. Áreas naturales y transformadas en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Amazonía"



Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021)

Gráfica 2. Áreas naturales y transformadas en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Central"



Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021)

Gráfica 3. Áreas naturales y transformadas en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Cocuy"



Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021)

Gráfica 4. Áreas naturales y transformadas en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Pacífico"



Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021)

Gráfica 5. Áreas naturales y transformadas en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Río Magdalena"

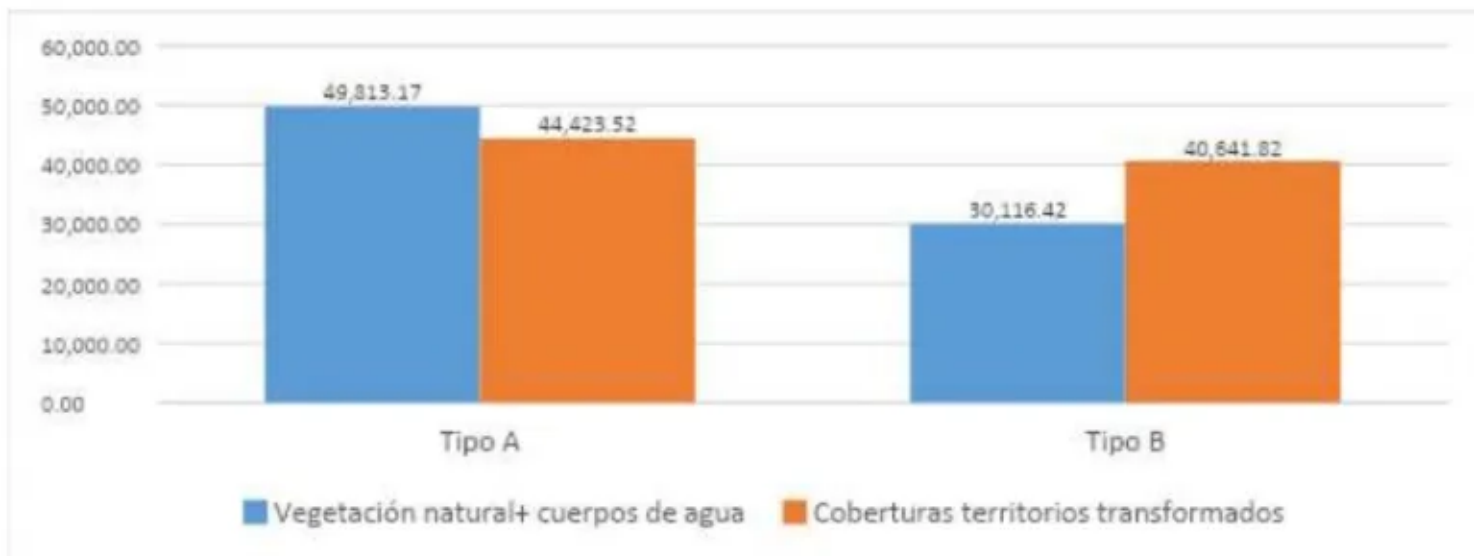


Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021)

Gráfica 6. Áreas naturales y transformadas en la reservas forestales Ley 2da de 1959 "Serranía de Los Motilones"



Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021)

Gráfica 7. Áreas naturales y transformadas en las reservas forestales Ley 2da de 1959 "Sierra Nevada de Santa Marta"

Fuente: elaboración propia IEI, a partir de MinAmbiente (2021)

Conforme a lo anterior se puede afirmar que existe una necesidad concreta de identificar los procesos de colonización y transformación de los territorios en cada una de las categorías de la zonificación de la ZRF con el propósito de identificar necesidades frente al reconocimiento jurídico de la tierra de comunidades campesinas o sujetos de reforma agraria que habitan, incluso, en zonas tipo A. Pero a su vez, también es necesario propender por lograr medidas que detengan la ampliación de la frontera agrícola en áreas de ecosistemas estratégicos.

Realizando un cruce de información entre las áreas de coberturas transformadas con las áreas en donde posiblemente se desarrolla agricultura familiar (Upra, 2021) encontramos que en todas las categorías A, B y C de las ZRF se desarrollan actividades productivas que podrían enmarcarse como actividades económico campesinas.

Como se señala en la siguiente tabla, en algunos casos las áreas en donde se podría estar desarrollando agricultura familiar coincide en más del 50% con las áreas transformadas. Por su parte, es importante mencionar que la transformación del territorio ha conllevado a que dentro de las ZRF se puedan encontrar cerca de 736 centros poblados y 211 cabeceras municipales, conforme la información de Dane (2021).

Tabla 3. Áreas en las que probablemente se desarrolla agricultura familiar en las ZRF Ley 2da de 1959

RF Ley 2da de 1959	Zona tipo	Área de coberturas de territorios transformados (ha)	Área de Agricultura Familiar (ha)	Porcentaje
Amazonía	Tipo A	307.537,49	118.465,11	38,52
	Tipo B	473.584,52	92.739,40	19,58
	Tipo C	221.972,49	168.209,10	75,78
Central	Tipo A	132.220,88	72.659,13	54,95
	Tipo B	284.157,92	160.221,79	56,38
	Tipo C	6.848,03	3.805,07	55,56
Cocuy	Tipo A	58.436,72	31.843,90	54,49
	Tipo B	17.071,23	4.677,80	27,40
	Tipo C	66.611,09	20.893,44	31,37
Pacífico	Tipo A	420.064,72	373.977,26	89,03
	Tipo B	24.509,35	14.224,16	58,04
	Tipo C	27.214,53	14.050,47	51,63
Río Magdalena	Tipo A	196.435,77	99.342,45	50,57
	Tipo B	242.531,52	76.627,52	31,59
	Tipo C	315.113,24	115.766,88	36,74
Serranía de Los Motilones	Tipo A	73.610,96	36.276,73	49,28
	Tipo C	115.132,46	57.927,62	50,31
Sierra Nevada de Santa Marta	Tipo A	44.423,52	40.641,82	91,49
	Tipo B	70.758,24	37.006,02	52,30

Fuente: elaboración propia IEI, a partir de UPRA (2020)

–2. ZRF como herramienta para regularizar el uso y tenencia de la tierra

Como se mencionó en la primera entrada, ha habido una baja recepción de la figura de los CDU por parte de las comunidades campesinas en donde se proyectaron suscribir, entre otras razones, porque los contratos no reconocen la tenencia de la tierra ni garantizan la permanencia en el territorio para las familias campesinas.

Una muestra de lo anterior fue la comunicación que hicieron las JAC del Guaviare al presidente Gustavo Petro el pasado 19 de noviembre de 2022, en la que le solicitaron al gobierno suspender el proceso de firma de CDU en el departamento, y derogar las resoluciones del 27 de julio de 2022, asociadas a los mismos.

Esto no es un dato menor teniendo en cuenta que el Guaviare es uno de los departamentos donde mayor cantidad de contratos se proyectan firmar, alrededor de 823 contratos, comprendiendo un área aproximada de 142.629 ha.

En su lugar, campesinos y campesinas de la Amazonía solicitaron suscribirse a un pacto en el que se brinde seguridad jurídica frente a la tenencia de la tierra y se fijen unas pautas para el desarrollo integral sostenible, mientras se avanza

paralelamente en los procesos de sustracción de ZRF.

De igual manera, es importante anotar que una de las conclusiones surgidas de la Convención Nacional Campesina, que se desarrolló entre el 2 y 5 de diciembre de 2022 y en la que convergieron las principales expresiones del movimiento campesino en el país, fue justamente promover la inclusión de un artículo para el futuro Plan Nacional de Desarrollo en el que se autoriza a la ANT para que "sin sustracción previa, adjudique a los sujetos definidos en el artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017 los terrenos baldíos que ocupen y que se encuentren ubicados dentro de las ZRF declaradas en la Ley 2da de 1959".

Según la propuesta, solo será posible la adjudicación para el desarrollo de actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, agroforestales, silvopastoriles y piscícolas, manteniendo la vocación forestal del suelo; y prevé un control y seguimiento de parte de las autoridades ambientales (propuesta del Capítulo Campesino de la Convención Nacional Campesina).

Así pues, persistir en la implementación de la figura de CDU sin previa concertación o diálogo con las comunidades campesinas que habitan en estas áreas podría profundizar la conflictividad social, en la medida en que la figura no se ajusta a las expectativas de estas comunidades.

De acuerdo al más reciente informe de la Procuraduría General de la Nación, su cuarto informe al Congreso sobre el avance de la implementación del Acuerdo de Paz con corte al 31 de marzo de 2022, la ANT ha iniciado 3.683 procesos de otorgamiento de CDU en ZRF, que corresponden a 4.809 predios de 39.988 hectáreas que beneficiarían alrededor de 4 mil familias, sin embargo, se advierte que se han resuelto solamente 178 de los 3.683 procesos, lo que representa un 4,8% de avance.

En nuestro concepto, apostar por una estrategia de títulos verdes o ecológicos, permitiría conciliar ambos propósitos, el de garantizar el acceso a la tierra para los campesinos y campesinas, con la protección ambiental y cuidado de ecosistemas estratégicos.

Persistir en la idea de las ZRF bajo un enfoque rígido de protección, en lugar de como un sistema abierto de manejo gestionado conjuntamente con los campesinos que habitan en estas áreas va a resultar en presiones cada vez mayores sobre las ZRF, como viene sucediendo en la actualidad.

–3. Traslapes entre ZRF y constitución de las Zonas de Reserva Campesina

Las ZRC fueron creadas por la Ley 160 de 1994 –ley de reforma agraria- e introducidas en el capítulo XIII sobre colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial. Son una figura de ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio, que fomenta y estabiliza la economía campesina, propende por la superación de las causas originarias de los conflictos, y contribuye al cierre de la frontera agropecuaria.

Tras la firma del Acuerdo de Paz las ZRC reciben un impulso como una figura preferencial para el cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral (RRI), así como para la construcción de paz y garantía de derechos del campesinado. De esa manera, las ZRC se convierten en áreas para focalizar en las medidas de acceso y la formalización de tierras.

En la actualidad, la entidad encargada de la selección, delimitación y constitución de las ZRC es la Agencia Nacional de Tierras, que el pasado mes de diciembre de 2022 dio vía libre a la constitución de cuatro ZRC en un esfuerzo por

revertir un rezago histórico en la constitución de ZRC en el país. Pues, a pesar de ser una figura legal reglamentada desde 1996, solo se habían constituido siete ZRC en un período de cerca de 25 años.

Hoy hay once ZRC constituidas y se prevé fomentar la constitución de más ZRC en los próximos años, pues como lo ha señalado el gobierno nacional serán un pilar de la transformación de los territorios rurales en el país.

Ahora bien, de acuerdo a la norma, las ZRC no pueden ser constituidas -entre otras áreas- al interior de las reservas forestales de la Ley 2da de 1959. Para su constitución deberá realizarse la sustracción de estas, para lo cual, entendiendo que el fin es el de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural orientados a la economía campesina, deberá ser presentada la solicitud y justificación de sustracción por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) –hoy en día, Agencia Nacional de Tierras según el artículo 1 del Decreto 2363 de 2015– ante el MinAmbiente, según artículo 1 de la Resolución 293 de 1998 (MinAmbiente, 1998) y el artículo 2 de la Resolución 629 de 2012 (MinAmbiente, 2012).

El IEI hizo revisión de los procesos de constitución de ZRC que se encuentran actualmente en trámite ante la ANT. De los 20 procesos que se encuentran en curso, se determinó que **al menos seis presentan algún tipo de traslape con reservas forestales de la Ley 2da.**

Tabla 4. ZRF y Zonas de Reserva Campesina

Zona de reserva campesina	Área (ha) ZRC en shp	Zonificación ZRF Ley 2da de 1959	Área (ha) de traslape ZRF
ZRC Alto Sinú	80.376,98	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	10.817,66
		Tipo A	24.818,55
		Tipo B	20.928,35
		Tipo C	9.347,11
		Total	65.911,67
ZRC Catatumbo	238.797,48	Tipo A	24.568,47
		Tipo C	85.678,95
		Total	110.247,42
ZRC Dabeiba	46.397,71	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	1.968,99
		Tipo A	19.986,48
		Total	21.955,47
ZRC Perijá	74.823,91	Tipo A	31.587,06
		Tipo C	43.127,98
		Total	74.715,04
ZRC Perijá Norte	131.344,16	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	430,51
		Tipo A	26.587,14
		Tipo C	34.874,70
		Total	61.892,34
ZRC Pradera	9.673,72	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	1.234,48
		Tipo A	1.305,99
		Tipo B	5.669,87
		Total	8.210,34
ZRC Cabeceras Orteguaza-San Pedro	232.985,85	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	903,90
		Tipo A	94.063,15
		Tipo B	78.241,45
		Total	173.208,49

Como se puede observar en la tabla, son seis las solicitudes de ZRC que presentan algún tipo de traslape con ZRF, lo que representa en total alrededor de 516.138 hectáreas, y que, por ende, tendrían que adelantar un proceso de sustracción de ZRF, o en su defecto, redefinir la pretensión territorial para excluir el área de ZRF.

Esta es una disyuntiva a la que se ven abocadas las organizaciones campesinas que buscan impulsar la figura de ZRC, ya que deben escoger entre iniciar un proceso de sustracción ante el MinAmbiente, el cual resulta dispendioso y puede ser prolongado, lo que retrasaría significativamente la constitución de la ZRC, o renunciar de entrada a su pretensión territorial y excluir el área de ZRF sobre la cual seguramente existen veredas donde habitan campesinos y campesinas que no podrían acceder a los programas y proyectos que representaría la ZRC.

Es por este motivo que algunas organizaciones han optado por iniciar el proceso de constitución de ZRC excluyendo el área de ZRF, para así avanzar en el proceso de constitución, pero paralelamente solicitan la sustracción de ZRF, para que esta sea incluida como parte de la ZRC en un momento posterior.

Armonizar las ZRC con las ZRF permitiría cumplir al menos con dos propósitos centrales con los cuales fueron creadas las ZRC: controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria, y consolidar el desarrollo sostenible de la economía campesina.

Si la idea es proteger los ecosistemas estratégicos al interior de las ZRF y fortalecer la figura, una mejor opción sería posibilitar la constitución de ZRC en ZRF, porque esto permitiría concertar con las comunidades campesinas los usos permitidos en el área forestal, en lugar de esperar pasivamente a que las organizaciones campesinas soliciten el proceso de sustracción para la constitución de las ZRC, como está sucediendo en la actualidad, desdibujando la figura de las ZRF.

Desde luego, una medida de esa naturaleza requeriría incorporar dentro del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC un régimen de actividades que podrían desarrollarse (y cuáles no) al interior del área forestal.

—4. ZRF como fuente de tierras para la reforma agraria

Como lo ha expresado el gobierno nacional, la reforma agraria que tiene proyectada se basa principalmente en la compra de predios óptimos y fértiles, para ser entregados a los y las campesinas para el fomento de la economía campesina y la producción de alimentos.

Lo anterior, en cumplimiento del punto número uno sobre reforma rural integral del acuerdo de paz con las Farc, en el que se estableció un Fondo de Tierras conformado a partir de tres millones de hectáreas para acceso, y siete millones de hectáreas para formalización.

De esa manera se explica el acuerdo que firmó el gobierno nacional con Fedegán en octubre de 2022 para la compra de tres millones de hectáreas al gremio que después sería matizado para incluir también a otros oferentes para vender libremente su tierra al Estado.

No es objeto del presente texto abrir una discusión sobre este acuerdo, en su lugar, señalamos que habilitar la adjudicación de baldíos en ZRF bajo unos estrictos criterios ambientales permitiría al gobierno contar con una fuente adicional para cumplir con las metas de entrega de tierra a campesinos y campesinas.

Según el estimado de la ANT para la firma de CDU son alrededor de 9.596 predios que serían objeto de suscripción de contratos, lo que correspondería aproximadamente a 700 mil hectáreas, las cuales, en un hipotético escenario de ser adjudicadas, representarían casi una tercera parte de los tres millones de hectáreas para acceso, y una décima parte de los siete millones hectáreas para formalización, según sea el caso.

No obstante, es preciso primero adelantar un diagnóstico para caracterizar a la población campesina que habita al interior de las ZRF, así como las áreas de ZRF que podrían ser susceptibles de ser adjudicadas. Esta información no existe actualmente.

En línea con el punto anterior, creemos que ha habido una lectura limitada del punto 1 del Acuerdo de Paz en lo que refiere al Fondo de Tierras, ya que allí se incluyen las fuentes a partir de las cuales se debería nutrir el fondo, y entre estas se encuentran las "tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la reserva forestal, con destino a beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental".

Básicamente se indica que una posible fuente de acceso a tierras debería ser las ZRF, una vez se haya adelantado un proceso de actualización, delimitación y fortalecimiento de las reservas forestales, lo cual implica que el actual esquema de las ZRF y su delimitación están sujetos a una revisión y redefinición, algo que hasta el momento no ha sido tocado.

Por el contrario, se siguen manteniendo unos límites rígidos –y arbitrarios- sobre las ZRF y sus tipos A, B y C, pero sin mayor conocimiento sobre las áreas que están ocupadas en ZRF, su condición y su grado de transformación.

–5. La proliferación de cultivos ilícitos al interior de las ZRF

Según el último informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia, para el año 2021 se reportaron 204.000 hectáreas de cultivos de coca, un incremento del 43% con respecto a las 143.000 hectáreas reportadas en 2020, alcanzando así niveles históricos desde que se aplica la medición (ONU, 2022).

En 2020, la mitad de las 143.000 hectáreas de coca (48%) se encontraba al interior de zonas de manejo especial- Ley 2da, PNN, Resguardos indígenas, Tierras de las comunidades negras- de las cuales el 42% se localizaba en ZRF de la Ley 2da, el mayor porcentaje en los últimos 17 años, solo superado en los años 2002 y 2001, con 51% y 56 respectivamente (Unodc, 2021).

Tabla 5. Área sembrada con coca según clasificación Política Ruta Futuro, 2020

Categoría de Ruta Futuro	Cultivos de coca (ha)	Participación frente total nacional (%)	Detalle categoría Ruta Futuro	Cultivos de coca (ha)	Participación frente total nacional (%)
Zonas de manejo especial	68.835	48	Ley Segunda	28.973	20
			Parques Nacionales Naturales	6.247	4
			Resguardos indígenas	11.575	8
			Tierras de las comunidades negras	22.040	15,5
Zonas de interés estratégico	48.193	34	Integración productiva	19.427	14
			Parques naturales regionales	25	0,05
			Zona de amortiguamiento	13.248	9
			Zona Frontera (10 km)	15.493	11
Zonas de libre intervención	25.755	18	A menos de 15 km de cualquier centro poblado	1.429	1
			Permanentemente afectadas	22.717	16
			Resto	358	0,4
			Zonas con densidad superior a 8 ha/km²	1.251	1
Total				142.783	

29. Para más información sobre la Política Ruta Futuro consultar http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf

Fuente: Unodc, 2021

Como se puede observar en la Tabla 4, para el año 2020, el área sembrada con coca en ZRF de la Ley 2da abarcó 28.973 hectáreas, que corresponden al 20% del total de área sembrada en el país. Está por encima de áreas permanentemente afectadas (16%) y de tierras de las comunidades negras (15,5%), lo que significa que para 2020 las ZRF de la Ley 2da representaban las áreas donde predominaban los cultivos de coca en el país (28.973 hectáreas).

Para el año 2021 el panorama no fue mejor. De acuerdo al más reciente reporte de cultivos de uso ilícito, más de la mitad del área de coca en el país (52%) se localiza al interior de las zonas de manejo especial, de las cuales el 17% corresponde a ZRF de la Ley 2da, lo que equivaldría a alrededor de 34.680 hectáreas (Unodc, 2022).

Así pues, si bien en términos porcentuales hubo una reducción del 20% al 17% entre 2020 y 2021, en términos absolutos hubo un aumento de cultivos de coca en ZRF, pasando de 28.973 a 34.680 hectáreas entre 2020 y 2021.

Por su parte, en el informe más reciente de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (Pnis), Unodc reportó la erradicación voluntaria de 11.623 hectáreas con cultivos ilícitos en áreas de manejo especial, de las cuales se verificaron un total de 7.231 hectáreas al interior de áreas constituidas en Ley 2 de 1959 (Unodc, 2022b).

En ese orden de ideas, el Pnis solo alcanza a capturar poco más de una cuarta parte del universo de cultivos de uso ilícitos al interior de ZRF, con 7.231 hectáreas erradicadas voluntariamente de alrededor de 34.680 hectáreas.

En ese orden de ideas, se puede observar que resulta insuficiente abordar la situación de cultivos ilícitos al interior de ZRF desde los contratos de uso, y que posiblemente una estrategia de regularización que incluya también la

dimensión sobre la tenencia y propiedad de los baldíos podría facilitar el abanico de mecanismos del Estado para controlar la expansión de cultivos ilícitos en ZRF, más aún cuando hoy en día estas zonas se encuentran excluidas de la frontera agrícola, y por tanto, no son objeto de oferta institucional para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles desde el gobierno nacional.

—Conclusiones: Títulos Ecológicos de la Propiedad

Con base en los argumentos expuestos, desde el IEI consideramos que una excepción transitoria a la prohibición de adjudicación de baldíos al interior de reservas forestales de la Ley 2da de 1959, que permita la adjudicación de baldíos sin sustracción para campesinos y campesinas sujetos de reforma agraria posibilitaría conciliar la legítima expectativa de derecho a la tierra y al territorio que tienen los campesinos colonos en ZRF, con el cierre de la frontera agrícola y la reducción de la acelerada deforestación de bosques en ZRF. Estos títulos deberán contener unas restricciones ambientales de uso, cuyo incumplimiento podría resultar en la revocación del mismo.

Es importante anotar que los títulos ecológicos para campesinos de ninguna manera significa titular grandes extensiones de pastizales deforestados a “terratenientes fantasmas”. Por el contrario, al regularizar la tenencia campesina se debería aprovechar de la metodología de Unidades Agrícolas Familiares que tienen en cuenta criterios ambientales y de economía del cuidado para definir la extensión apropiada.

Conviene remarcar que los diseños productivos deberían, tal y como lo señaló la ministra Susana Muhamad, reconocer modelos de economía campesina que integren la reforestación y sustentabilidad en sus líneas productivas.

Igualmente, reconocer esas territorialidades campesinas, mejor si son bajo proyectos colectivos como las Zonas de Reserva Campesina, significaría también detener el ciclo de territorialización – despojo – y de desplazamiento forzado que ha vivido por generaciones el campesinado de nuestra frontera agropecuaria, a la par que se cumple con el espíritu de los firmado en el Acuerdo de la Habana.

Para lograr lo anterior es necesario elaborar Planes de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal de manera conjunta entre el MinAmbiente y Madr que tengan un fuerte componente participativo de las comunidades campesinas, con el fin de delimitar la frontera agrícola en perspectiva de inclusión de la población ocupante y el cumplimiento de los objetivos de conservación.

A través de los planes se deberían determinar las áreas sobre las cuales se pueden adjudicar potencialmente títulos de dominio con restricciones de uso, frente a aquellas áreas en las que definitivamente no es posible hacerlo, y aquellas en las que se deban adelantar otro tipo de acciones, como la sustracción, o los derechos de uso.

NOTA. La medida propuesta no se distancia mucho de lo que ya viene adelantando el MinAmbiente con el piloto de Plan de Zonificación Ambiental Participativa en Cartagena del Chairá, Caquetá, producto de los acuerdos de Altamira, Huila, durante el paro nacional de 2021. En octubre de 2022, el MinAmbiente firmó un acuerdo social para contener la deforestación y desarrollar una economía forestal y mercado viable para los campesinos en la Amazonía. La ministra de Ambiente, Susana Muhamad, se refirió así al acuerdo: “iniciamos con la zonificación ambiental participativa en siete municipios del Guaviare y Caquetá, al tiempo que avanzaremos en el estudio de cuál es la figura jurídica que le permitirá formalizar la tierra a este campesinado. Este es otro compromiso del presidente Gustavo Petro, que es recuperar la selva” (MinAmbiente, 30 de octubre de 2022).

—Bibliografía

Dane (2021). Área censal urbana.

Ideam. (2016). Geoportal. Obtenido de Capas Geo: cobertura bosque – no bosque 1990 – 2000, 2000 – 2005, 2005 – 2010, 2010 – 2012, 2012 – 2013, 2013 – 2014, 2014 – 2015, 2015 – 2016.: <http://www.ideam.gov.co/capas-geo>

Ideam. (2019). Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. Obtenido de Cambio de la superficie cubierta por bosque natural: <http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp>

Ideam (2021). Cobertura de la Tierra 100K Periodo 2018

MinAmbiente (2021). Reservas de la Ley 2 Julio 2021 Escala 1:100.000. Publicado en el Siac <https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/MinAmbiente::reservas-de-ley2-julio-2021-escala-1100-000-version-historica/about>

MinAmbiente (2022). Gobierno firma primer acuerdo social para proteger las selvas y contener la deforestación en el país. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/sector-ambiente/gobierno-firma-primer-acuerdo-social-para-proteger-las-selvas-y-contener-la-deforestacion-en-el-pais/>

Upa (2018). Mapa de la agricultura familiar en Colombia 2019.



Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de Amazon Conservation Team (ACT)