

El advenimiento de los disturbios civiles e incidencia en la formulación de doctrina en operaciones de apoyo o asistencia militar desde el punto de vista de la inteligencia militar¹

LUIS FERNANDO MARTÍN CEPEDA^{2,*}

Resumen

El siguiente artículo de reflexión tiene como objetivo analizar el contexto de la protesta social en Colombia; en particular, el movimiento social popular que, como movimiento de masas, concentra el mayor número de manifestantes y que, a través de su causa, puede llegar a aumentar la confrontación con la Fuerza Pública, generando una latente amenaza de disturbio social que en muchas ocasiones adopta un carácter violento.

Por ende, pretende contribuir a la formulación de postulados que ayudarán a los tomadores de decisiones para la formulación o estructuración de un proyecto de doctrina en ese particular o fortalecer los estudios ya realizados referentes al tema. El texto es desarrollado a partir de cuatro apartados: 1) Amenazas armadas en zonas de disturbios sociales, 2) Conformación de las ZVTN (Zonas Veredales de Transición y Normalización), 3) ZRC (Zonas de Reserva Campesina), y 4) Zonas de Resguardos Indígenas en Colombia.

Palabras clave: seguridad nacional, movimientos sociales, seguridad ciudadana, protesta social, fuerza pública.

Clasificación JEL: K40, N46, Z00.

¹ Artículo de Reflexión.

² Administrador de Empresas; Magíster en Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia; Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada.

* martincaballero1129@gmail.com

Fecha de recepción:
10 de febrero de 2019.

Fecha de aceptación:
15 de julio de 2019.

Para citar este artículo:
Martín, L. (2019). El advenimiento de los disturbios civiles e incidencia en la formulación de doctrina en operaciones de apoyo o asistencia militar desde el punto de vista de la inteligencia militar. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 71-113.

The advent of civil disturbances and incidence in the formulation of doctrine in support operations or military assistance from the point of view of military intelligence

Abstract

The following reflection article aims to analyze the context of social protest in Colombia; in particular, the popular social movement that, as a mass movement, concentrates the largest number of protesters and that, through its cause, can increase the confrontation with the Public Force, generating a latent threat of social unrest that on many occasions assumes a violent character.

Therefore, it aims to contribute to the formulation of postulates that will help decision-makers to formulate or structure a doctrine project in this regard or to strengthen studies already carried out on the subject. The text is developed from four sections: 1) Armed threats in areas of social unrest, 2) Conformation of the ZVTN (Rural Zones of Transition and Normalization [spanish acronym]), 3) ZRC (Farmer Reservation Zones [spanish acronym]), and 4) Indigenous Guard Zones in Colombia.

Keywords: national security, social movements, citizen security, social protest, public force.

JEL classification: K40, N46, Z00.

O advento de distúrbios civis e incidência na formulação de doutrina em operações de apoio ou assistência militar do ponto de vista da inteligência militar

Resumo

O artigo de revisão a seguir tem como objetivo analisar o contexto de protesto social na Colômbia, em particular o movimento social popular que, como movimento de massa, concentra o maior número de manifestantes e que, por sua causa, pode aumentar o confronto com os Força Pública, gerando uma ameaça latente de distúrbio social que, em muitas ocasiões, assume caráter violento.

Portanto, visa contribuir para a formulação de postulados que ajudarão os tomadores de decisão a formular e / ou estruturar um projeto de doutrina a esse respeito ou fortalecer os estudos já realizados sobre o assunto. O texto é desenvolvido em quatro seções: 1. Ameaças armadas em áreas de agitação social 2. Conformação da ZVTN (Zonas de Transição e Normalização Rural [acrônimo em espanhol]) 3. ZRC (Zonas de Reserva Camponesa [acrônimo em espanhol]) e 4. Zonas de Reservas Indígenas na Colômbia.

Palavras-chave: segurança nacional, movimentos sociais, segurança cidadã, protesto social, força pública.

Classificação JEL: K40, N46, Z00

Siglas o acrónimos

ACVC	: Asociación de Campesinos del Valle del Río Cimitarra
ASCAMCAT	: Asociación de Campesinos del Catatumbo
CAIMI	: Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar
CIDH	: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINEP	: Centro de Investigación y Educación Popular
CPI	: Corte Penal Internacional
ESMAD	: Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional
FARC	: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FF.MM.	: Fuerzas Militares (Ejército Nacional - Armada Nacional - Fuerza Aérea)
GAO	: Grupos Armados Organizados
GDO	: Grupos Delincuenciales Organizados
MANE	: Mesa Amplia Nacional Estudiantil
MOVICE	: Movimiento de Víctimas del Estado
OIT	: Organización Internacional del Trabajo
ONG	: Organizaciones No Gubernamentales
ONU	: Organización de Naciones Unidas
PIDCP	: Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos
PIDSEC	: Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales
PONAL	: Policía Nacional
PTN	: Puntos Transitorios de Normalización
ZVTN	: Zonas Veredales Transitorias de Normalización

Introducción

La protesta social se fundamenta como respuesta de la acción colectiva a las políticas emitidas por el Gobierno y las autoridades, son el reflejo del descontento e inconformismo de la sociedad civil, por lo que su accionar es una lucha por el reconocimiento de derechos y beneficios en la clásica condición de subordinación. Sin embargo, las protestas sociales en el siglo XXI han tenido un nuevo desarrollo, se han articulado los intereses de movimientos sociales, agrupaciones de personas por sectores, sindicatos, centrales obreras, entre otros, que han permitido la colectivización de las marchas, todo esto es gracias a los avances de las tecnologías de información y comunicación que cada día permiten que más personas se encuentren interconectadas.

Como indica la Constitución Política de Colombia de 1991, art. 37: “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente”, dando a lugar que, en algunos casos estas manifestaciones sociales se tornan de carácter violento generando diferentes tipos de disturbios civiles que afectan la institucionalidad del Estado que se debe enfrentar a nuevas fuerzas sociales que protestan en algunas ocasiones de manera violenta. A partir de la teoría de los movimientos sociales, específicamente la protesta como expresión social que ha sido trascendente desde principios del siglo XX hasta hoy por su búsqueda de reivindicaciones, y con el objetivo de cambio social, con diversos efectos dependiendo del periodo histórico y el tipo de protesta.

Todo lo anterior se convierte en la razón por la cual es necesario hacer una revisión de los factores y efectos producidos por el movimiento social. Permitiendo interpretar ¿Por qué el advenimiento de los disturbios civiles e incidencia en la formulación de doctrina en operaciones de apoyo y/o asistencia militar desde el punto de vista de la inteligencia militar? Por consiguiente, el siguiente artículo de revisión pretende aportar a los actuales estudios ya realizados, bajo el contexto legal, su trascendencia y características, identificando los factores y efectos que permiten u otorgan una posición pacífica o violenta a la protesta social, sin olvidar el conglomerado social de un país como Colombia y su interacción estratégica en un contexto global.

Amenaza armada en zonas de disturbios civiles

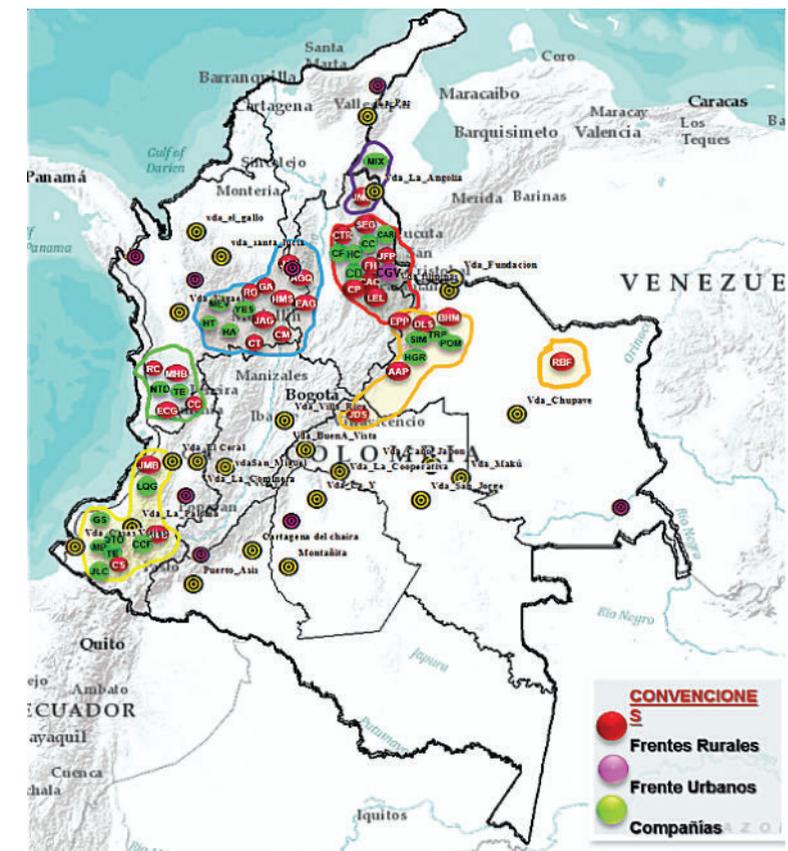
Áreas de ubicación de la amenaza ELN

Los integrantes de este grupo, autodenominado ELN, en sus documentos rectores expresan lo siguiente:

Nuestro nombre es Ejército de Liberación Nacional. En él recogemos el legado de nuestros hombres y nuestra historia. Nos llamamos Ejército, por nuestro carácter de Organización en guerra, que combate al enemigo hasta vencer. Somos de Liberación Nacional, recogiendo nuestros objetivos estratégicos, de una patria libre de la explotación, Soberana y Socialista.

Se autodefinen como una organización político militar, fundamentada en la ideología marxista leninista y pro revolución cubana, cuyo objetivo es la toma del poder por la vía armada para implantar un sistema de gobierno socialista.

FIGURA 1. Áreas de ubicación de la amenaza ELN.



Fuente: CAIMI.

Frente de Guerra Norte

El área base de las dos estructuras que conforman el Frente de Guerra Norte (Frentes José Manuel Martínez Quiroz y la compañía Mixta o Libardo) está localizada, de manera estratégica, en 72 hectáreas conformadas por la serranía

del Perijá (Venezuela) y las riberas de los ríos Guasare y Sucuy, límite de las poblaciones de Villas del Rosario y Machiques Estado del Zulia (Venezuela), lo que favorece la sostenibilidad de las estructuras que hacen parte de mencionado frente. Su principal estrategia está orientada a la protección de los principales cabecillas, quienes paulatinamente se han refugiado en territorio venezolano, permaneciendo alejados de la ofensiva desplegada por las Fuerzas Militares y de Policía en territorio colombiano, desconociéndose planes y proyecciones terroristas del frente de guerra en el país.

Frente de Guerra Nororiental

En la actualidad, el Frente de Guerra Nororiental está integrado aproximadamente 428 subversivos, de los cuales alrededor de un 30% se encuentra asentado en territorio venezolano, para garantizar la seguridad de los integrantes del COCE-DINAL. Desde este emplazamiento, el frente viene ejerciendo un trabajo político organizativo, como primera medida ofensiva contra la fuerza pública que realiza operaciones militares en la zona.

Las estructuras que integran este frente de guerra se encuentran enfocadas en actividades de consecución de material logístico y de insumos para las actividades ilícitas de narcotráfico y participa y protege todas las etapas de esta actividad ilegal, mediante alianzas tácticas con las FARC y GAO, siendo el principal medio de financiación del frente. Su presencia se concentra en el área de los municipios de Tibú, Hacarí, El Tarra, Teorama, Convención, San Calixto, El Carmen, Sardinata y Cúcuta, ubicados en la región del Catatumbo del departamento de Norte de Santander.

Frente de Guerra Oriental

Este frente de guerra es el más fuerte del ELN desde el punto de vista armado y lo integran actualmente más de 295 terroristas en armas. El área base principal de la organización se encuentra conformada por la línea de frontera, en donde se encuentran refugiados los principales cabecillas de la organización y está circunscrita al sector de las selvas del Cutufi del estado de El Nula, en territorio venezolano; desde este sector vienen traficando con material de guerra, coordinando las actividades del narcotráfico y, en especial, les permite realizar movimientos hacia sitios donde puedan planear y ejecutar reuniones con dirigentes políticos, indígenas y población civil rural para realizar trabajo político organizativo (TPO), fuertemente enfocado hacia el área del departamento de Arauca en territorio colombiano.

El departamento de Arauca, a su vez, es considerado como la zona de retaguardia del Frente de Guerra Oriental, como consecuencia de los factores sociopolíticos que permiten la creación de bases de apoyo y guerrillas locales (milicias), siendo el principal apoyo para el desarrollo de acciones terroristas en coordinación con otras estructuras, siendo las de mayor incidencia el frente Domingo Laín Sanz y la compañía Simacota.

Frente de Guerra “Darío Ramírez Castro”

Hoy día este frente de guerra lo integran aproximadamente 290 terroristas, desplegados en tres (3) subregiones que el ELN considera estratégicas para su transversalidad, como son las finanzas, el trabajo político organizativo y las razones históricas: el nordeste de Antioquia –por su potencial en recursos naturales y corredor de movilidad–, al igual que el Bajo Cauca y el sur de Bolívar, por la rentabilidad y ubicación estratégicas de cultivos ilícitos y su riqueza en recursos naturales, especialmente en oro.

Las estructuras del frente de guerra DRC tienen como área base la Cuchilla de Guamuco, ubicada en los límites entre los departamentos de Bolívar y Antioquia –la cual sirve de protección a los frentes Guillermo Ariza, Resistencia Guamuco, Héroes y Mártires de Santa Rosa, y Héroes de Tarazá–, como zona complementaria para el refugio de sus principales cabecillas y la coordinación y ejecución de actividades de explotación aurífera y narcotráfico con terroristas de las FARC.

Frente de Guerra Occidental

La injerencia delictiva de las estructuras que integran este frente de guerra – conformado por aproximadamente 194 terroristas– es significativa, en tanto que el territorio que afectan es en el que más cómodo se encuentran, debido a que en los más de 46.000 kilómetros cuadrados del Alto Baudó chocono no necesitan compartir sitios específicos con las FARC o con los GAO. Asimismo, la ausencia de vías de comunicación terrestres hace que las operaciones militares se limiten a las vías fluviales, donde son detectadas fácilmente por los milicianos y colaboradores del ELN.

El área de retaguardia del Frente de Guerra Occidental se encuentra ubicada sobre los territorios de los resguardos indígenas en los municipios de Tadó y Bagadó (Chocó), que se vienen utilizando como zonas de entrenamiento, trabajo político organizativo y de masas.

Las actividades delincuenciales de este frente de guerra están centradas en el reclutamiento y adoctrinamiento de las comunidades indígenas y afro descendientes; la extorsión a los madereros, mineros y contratistas de obras públicas de la región y, en el caso de los resguardos, como centros de acopio logístico para sus estructuras.

Frente de Guerra Suroccidental

Este frente de guerra lo integran aproximadamente 265 terroristas, los cuales se encuentran desplegados desde el municipio del Tambo (Cauca) –en los límites con el departamento del Valle–, siguiendo los corredores de los ríos Patía y Telembí, para pasar por los municipios de Samaniego, La Cruz, Piedrancha y Guachavez (Nariño), entre otros; región compleja por los problemas socio económicos, la topografía, las condiciones atmosféricas y la carencia de vías de comunicación terrestres, lo que la hace apetecida para las actividades de narcotráfico.

En la zona confluyen el Frente de Guerra Suroccidental del ELN, las FARC y los GAO, disputándose el control del narcotráfico y el corredor de movilidad del río Telembí, donde el ELN actualmente cuenta con una unidad de acción entre el frente comuneros del sur (ELN) con las columnas móviles (FARC) Mariscal Sucre y Daniel Aldana.

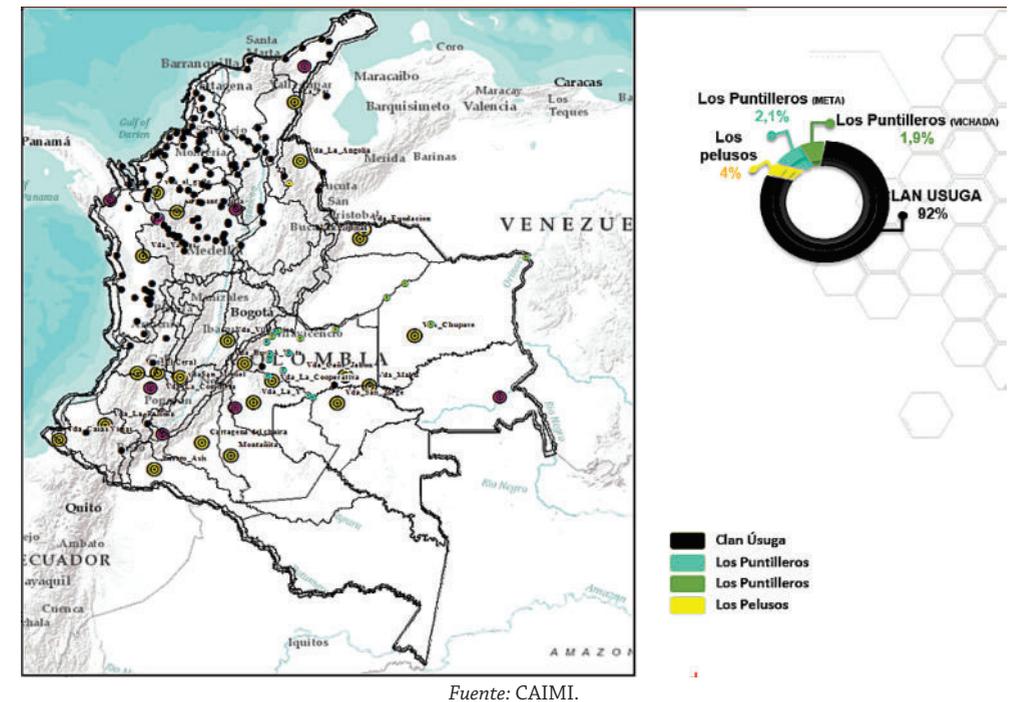
Áreas de ubicación de la amenaza GAO

Con el fin de proteger a la población y garantizar la vigencia de la Constitución y la ley, la Directiva 006 de 2015 establece el procedimiento para determinar la caracterización de Grupos Armados Organizados (GAO) y, en consecuencia, decidir según su denominación y el marco jurídico aplicable a la hora de utilizar la fuerza. En este sentido, y conforme a las competencias legales y constitucionales, la Fuerza Pública enfrentará a los Grupos Armados Organizados (GAO) de manera autónoma o coordina.

Por su parte, la Policía Nacional enfrenta a los grupos de delincuencia de manera individual, salvo cuando ésta o la autoridad civil competente soliciten asistencia a las Fuerzas Militares. De igual forma, la Policía Nacional es la responsable de coordinar y realizar las labores investigativas y operacionales contra los grupos delictivos organizados.

Seguidamente se relacionan los GAO identificados que actúan tanto en territorio nacional como en regiones venezolanas.

FIGURA 2. Áreas de ubicación de la amenaza GAO.



EPL - “Pelusos”

El área de influencia del Frente Libardo Mora Toro de la GAML-EPL, comprende el área demarcada de los municipios de Hacarí, San Calixto, la Playa de Belén, parte norte de Abrego, parte nororiental de Ocaña, suroeste del municipio de El Tarra y noroeste del municipio de Sardinata corregimiento de San Pablo jurisdicción del municipio de Teorama (Norte de Santander - N/S).

Divididos en ocho comisiones, dentro de sus asentamientos principales se encuentran el corregimiento de las Juntas, veredas Filo Real, El Limón, Buenos Aires, Palmichales, la Vega de Castrillón, Agua Blanca, el Playón, Piedra de Cal, jurisdicción del municipio de Hacarí; el corregimiento de San Pablo jurisdicción del municipio de Teorama; la Laguna, Santa Catalina, El Espejo, San Ignacio, Cerro Verde, San Roque, San Jerónimo, Buenaventura, San Javier, El Limón, jurisdicción del municipio de San Calixto, así como el corregimiento de La Vega de San Antonio, jurisdicción del municipio de la Playa de Belén.

El EPL actualmente cuenta con un grupo que se autodenominó Partido Movimiento Político “Movimiento por la Constituyente Popular (MCP)”.

el cual pretende efectuar cogobierno con los líderes comunales afectos a la organización en los municipios de El Tarra, Hacarí y San Calixto.

La ocupación del área norte de los municipios de Teorama, Convención, Corregimiento de San Juanito y Honduras, reviste gran importancia para la organización pues tiene como objetivo consolidar la compra de pasta base de coca y el impuesto de la misma en mencionado sector. De igual forma se logró establecer que han venido realizando presencia continua en áreas que ocupan las FARC, en zona rural del Municipio de Tibú, con el fin de consolidar corredores de movilidad hacia la frontera para facilitar el transporte de narcotráfico.

“Clan del Golfo”

Continúa a la vanguardia de las modalidades de financiamiento a través de la producción y comercialización de estupefacientes en zonas aisladas donde la presencia del Estado es débil o nula, particularizando las zonas del Urabá antioqueño, norte y centro del Chocó, Magdalena Medio, sur de Córdoba, sur del Meta, occidente del Valle del Cauca y suroccidente de Nariño, donde la topografía del terreno y su geopolítica incide en el fortalecimiento del flagelo del narcotráfico y posteriormente en la sub fase del micro tráfico, actualmente en auge en las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali y Cartagena. La intención del Clan del Golfo ha estado enmarcada en la coordinación de actividades ilegales, así como en organizar zonas de “paso” o “refugio”.

Áreas de injerencia:

- Bloque Central Urabá: municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó, Necoclí, Turbo, San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá, Arboletes en Antioquia y los municipios de Unguía, Acandí, Riosucio en el Chocó.
- Bloque Pacificadores de Córdoba y Bajo Cauca: municipios de Tierralta, Valencia, Montelíbano, San José de Uré, Puerto libertador, Buenavista, Montería, Planeta Rica, la Apartada, Lorica, San Pelayo, los Córdoba, San Bernardo del Viento, en el departamento de Córdoba y los municipios de Yarumal, Briceño, Valdivia, Tarazá, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Zaragoza, Segovia y Remedios en el departamento de Antioquia
- Bloque Juan de Dios Úsuga: municipios de Buriticá, Giraldo, Sopetrán, Cañasgordas, Frontino, Uramita, Maceo, Amalfi, Yolombó, Yalí, Vegachí, Puerto Berrío en el departamento de Antioquia.
- Bloque Libertadores del Pacífico: municipios de Quibdó, Istmina, Condoto, Cantón de San Pablo, Medio y alto Baudó, Medio San Juan en el departamento del Chocó.

Puntilleros Bloque Meta

De acuerdo con la reunión del día 6 de julio de 2016 con el CI3CO TIPO A de la PONAL de Villavicencio (Meta), el grupo armado organizado autodenominado Puntilleros del Bloque Meta delinque en los municipios de Villavicencio, Acacias, San Martín, Granada, San Carlos de Guaroa del departamento del (Meta) y en San José del Guaviare (Guaviare).

Áreas de injerencia:

- Villavicencio, Acacias y Granada: especialmente en los cascos urbanos, ubicados en las ollas apoderados del micrográfico.
- San Martín: veredas La periquera, Las gualas, Merey, Brisas del manacacias, Mundo nuevo, El Diamante, San Jorge, El Porvenir, Santa Isabel y El Silencio.
- Municipio de Mapiripán: La Jungla, El Amparo, Chaparral, La Cooperativa, Guacamayas, Danubio, La Virgen, Pueblo Seco, Pto. Siare, Pto. Alvira, La Virgen, Mocuare, Mitare, Vda. El Delirio, vereda El viento y Finca San Jorge de la vereda San Jorge.
- San Carlos de Guaroa: veredas El Barro, Isla Capri, La Raya, Rincón de Pajure, Palomas, Patagonia y Pesqueros.
- San José del Guaviare: especialmente en el casco urbano, La Tigrera, Palestina y algunos sectores del municipio de El Retorno.

Puntilleros - Bloque Vichada

Se logró conocer que alias “Tigre”, principal cabecilla de las disidencias Bloque Vichada, a raíz de la presencia constante de la banda narcotraficante “Los Rudos” o “Resistencia del Llano”, ordenó una intervención armada compuesta por una llamada “contra guerrilla”, estructurada por veinte (20) hombres quienes desplegaron sus actividades en el sector de la Trocha Ganadera (veredas Santa Lucía, San Francisco, La Taguara, El Morro, Campo Alegre, El Limón, Los Cábmulos, San Cristóbal, La Fuga, El Tricho, La Soledad), con el propósito de neutralizar o diezmar a “Los Rudos” ya que estarían adelantando exacciones económicas a la población, además de esgrimir las ganancias del negocio del narcotráfico en la región.

Su comportamiento criminal es fuerte en las actividades de narcotráfico en los departamentos del Vichada, Guaviare y Meta; su cabecilla principal es Arnulfo Guzmán Hernández alias “Tigre” y está conformado con un grupo aproximado

de 78 integrantes; su líder se destacaba por ser el responsable de múltiples extorsiones contra ganaderos y por el control de la salida de drogas ilícitas por la frontera con Venezuela y Brasil. Actualmente, la estructura transita a un estado de atomización por las actividades operacionales contra cabecillas, integrantes y finanzas.

Disidencia Frente 1 FARC “Armando Ríos”

El Frente 1 “Armando Ríos” del Bloque Oriental “Jorge Briceño Suárez” FARC, actualmente tiene como área base de injerencia delictiva los municipios El Retorno, Calamar y Miraflores en el departamento del Guaviare.

Áreas de injerencia:

- Municipio El Retorno Guaviare Veredas: La Unilla, San Lucas, Caño Azul, la Esmeralda, La Libertad, Caño Seco, El Recreo, Salto Gloria y La Paz.
- Municipio Calamar Guaviare. Veredas: La Primavera, Termales, la Cristalina, San miguel, Brisas del Itilla, Puerto Cubarro, Puerto polaco, Altamira, Argelia, La Floresta, Agua Bonita, Pueblo Seco, La Yuquera, la unión, Puerto nuevo y la Reforma.
- Municipio Miraflores Guaviare. Veredas: Puerto Colombia, Barranquilla, Palo Negro, Puerto Varas, Puerto Córdoba, Las Palmas, Caño Ciriza, Caño Las Flores, Caño Umari, Piñalito, Buenos Aires, Puerto Nare, Lagos del Dorado y Vuelta del Alivio.

En la actualidad la estructura permanece dentro de su área de injerencia sin cambios o movimientos de importancia (Figura 3).

El Frente 1 “Armando Ríos” / SAP-GAO, a cargo de Néstor Gregorio Vera Fernández (alias Iván Mordisco) como cabecilla de estructura, no acató y rechazó las orientaciones emitidas por el Secretariado de las FARC y delegados enviados desde La Habana (Cuba) de movilizarse hacia la “Zona de concentración” en el departamento del Meta, después de la firma del punto 3. *Fin del Conflicto y Cese al Fuego Bilateral, El Desarme y Desmovilización*, y continuó desarrollando actividades de narcotráfico, constreñimiento (cobro cuotas extorsivas/vacunas), minería ilegal (aurífera y comercialización de coltan) e instalación y adecuación A.E.I/Campos minados/áreas preparadas para la denominada “Defensa Estratégica” y preparación para el combate en caso de despliegue de unidades militares en su área de influencia (Meta, Guaviare).

FIGURA 3. Áreas de ubicación Recursos Naturales

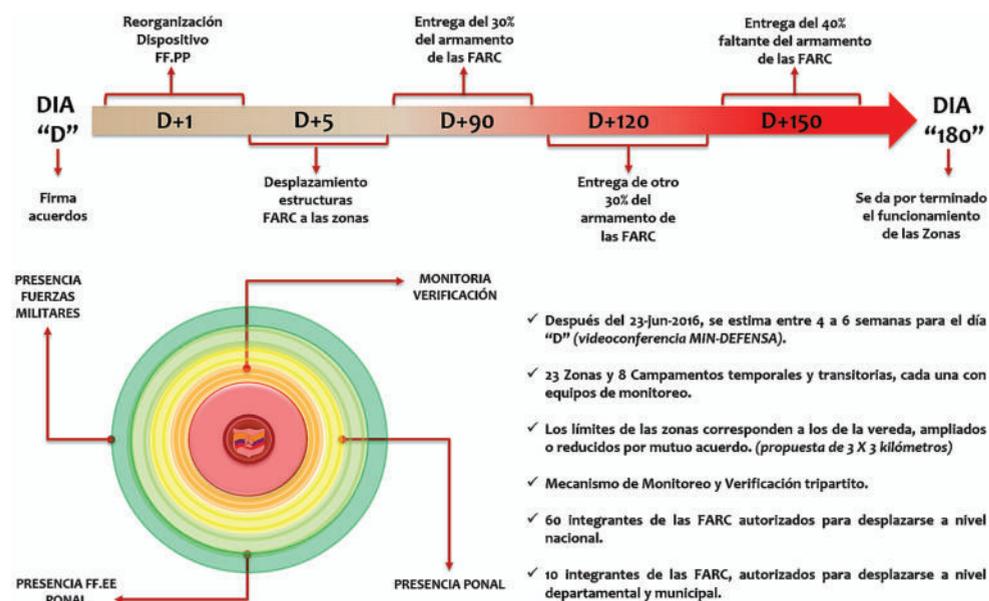


Fuente: CAIMI.

Conformación ZVTN (Zonas Veredales de Transición y Normalización)

El Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Consolidación de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las FARC, planteó la estructuración de unos tiempos en los cuales la estructura armada ilegal se concentraría en unos lugares definidos para allí dejara las armas e iniciar un proceso de reincorporación a la vida civil de sus integrantes, iniciando el tránsito a la legalidad y la preparación de la reincorporación de las FARC (Figura 4).

FIGURA 4. Acuerdo Gobierno Nacional - FARC.



Fuente: CAIMI.

¿Cuándo ocurrió el Día D?

El Nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016, entró en vigor luego de su refrendación por parte del Congreso de la República.

En los términos que establece el acuerdo, el Gobierno y las FARC concertaron que el comienzo de su implementación tendría lugar el 1° de diciembre de 2016 –de ahora en adelante, el día D–. Entre las primeras acciones de implementación a realizar se encontraban aquellas relacionadas con el proceso de dejación de armas, el tránsito a la legalidad y la preparación de la reincorporación a la vida civil de los miembros y estructuras de las FARC.

¿Dónde se realizó el proceso de dejación de armas?

Se llevó a cabo en las 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los siete Puntos Transitorios de Normalización (PTN) previamente acordados. Este procedimiento se pensó para ser monitoreado y verificado por el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MM&V), encargado además de velar por el cumplimiento del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD). Las Naciones Unidas, como componente internacional del Mecanismo, fue la encargada de recibir la totalidad de las armas.

Dentro de las ZVTN y los PTN, el Gobierno Nacional y las FARC garantizaron la plena vigencia del Estado Social de Derecho, lo que implica que el funcionamiento de las autoridades civiles no armadas se mantendrá activo sin limitaciones en estas zonas y puntos, y podrán seguir ejerciendo sus funciones sin perjuicio de lo acordado.

¿Cómo funciona el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V)?

El MM&V tiene la misión de monitorear y verificar el cumplimiento de los protocolos y procedimientos acordados por el Gobierno Nacional y las FARC relacionados con el funcionamiento de las ZVTN y los PTN. El mecanismo está integrado por hombres y mujeres del Gobierno Nacional, de las FARC y del Componente Internacional (CI-MM&V).

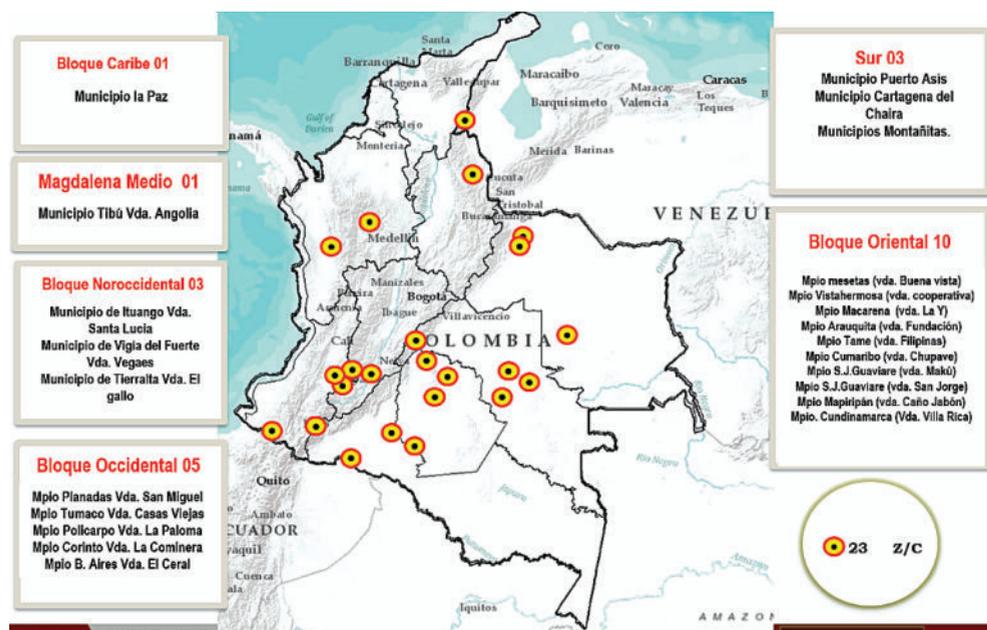
El componente internacional (CI-MM&V) es una misión política de la ONU, integrada por observadores no armados de países miembros principalmente de la CELAC. Preside en todas las instancias del MM&V y está encargado de dirimir controversias, presentar recomendaciones y generar reportes, según el presente mandato, que le ha sido otorgado con el objetivo de garantizar y brindar imparcialidad y transparencia al Acuerdo de CFHBD y DA. Por cada ZVTN y PTN, el MM&V instala una sede local en un lugar que le permita cumplir con eficiencia y eficacia sus funciones.

El MM&V consta de una instancia del orden nacional, ocho instancias regionales y unas instancias locales de monitoreo desplegadas en cada una de las ZVTN y PTN acordadas por el Gobierno Nacional y las FARC.

¿Qué son las ZVTN y los PTN?

Son áreas temporales y transitorias, definidas, delimitadas y concertadas entre el Gobierno Nacional y las FARC para llevar a cabo el proceso de dejación de armas e iniciar el tránsito hacia la legalidad de las FARC.

FIGURA 5. Zonas Veredales Transitorias de Normalización.



Fuente: CAIMI.

Tienen una extensión razonable que permite el monitoreo, verificación y acceso sin limitación del MM&V. Su tamaño se define teniendo en cuenta los límites de la vereda y accidentes geográficos, así como el número de integrantes de las FARC que están ubicados allí.

En sus objetivos engloba dos fines: a) Garantizar el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y el proceso de dejación de armas y b) Iniciar la preparación para la reincorporación de las FARC a la vida civil, su acreditación y su tránsito a la legalidad.

¿Cuál era su duración inicial?

180 días a partir del día D+1 (2 de diciembre de 2016 al 31 de mayo de 2017).

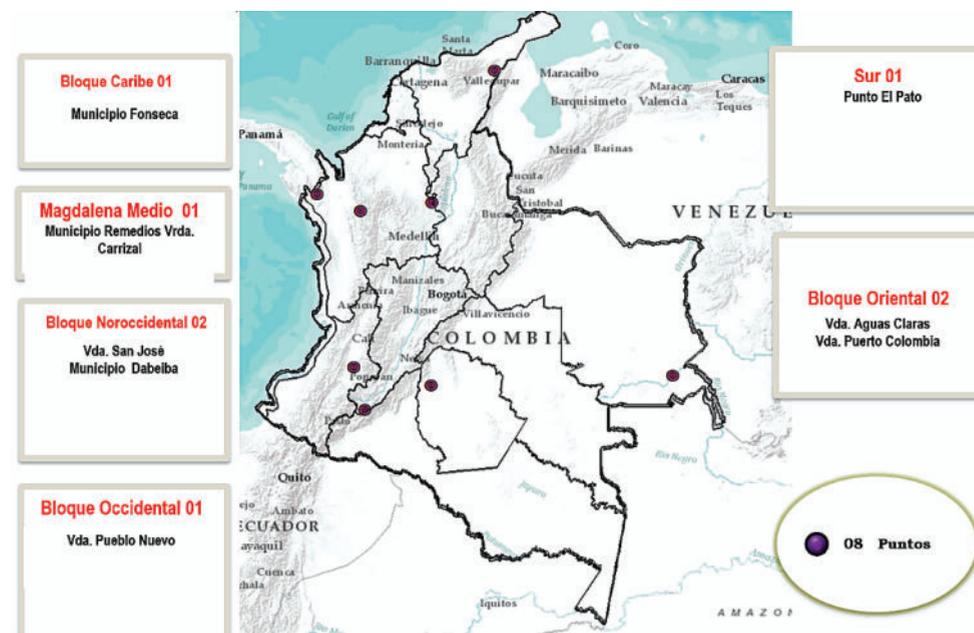
¿Cuáles son las reglas de funcionamiento de las ZVTN y PTN?

Generales

- Se garantiza la plena vigencia del Estado Social de Derecho.
- En los campamentos de las FARC no hay, ni puede ingresar población civil en ningún momento.

- Durante la vigencia de las ZVTN, se suspende el porte y la tenencia de armas para la población civil dentro de dichas zonas.
- Las ZVTN no pueden ser utilizadas para manifestaciones de carácter político.
- En caso de presentarse algún hecho o circunstancia que requiera la presencia de la Policía Nacional o cualquier otra autoridad armada del Estado, se hace informando al MM&V, para que coordine el ingreso de acuerdo con los protocolos acordados por el Gobierno Nacional y las FARC.
- Las autoridades civiles no armadas que tienen presencia en las zonas permanecen y continúan ejerciendo sus funciones en las mismas. Pueden ingresar a las ZVTN y los PTN sin limitación alguna, con excepción de las áreas en donde estarán ubicados los campamentos de las FARC.

FIGURA 6. Puntos Territoriales de Normalización.



Fuente: CAIMI.

Relacionadas con las FARC

- Una vez que los miembros de las FARC han ingresado a las ZVTN y los PTN, el Gobierno Nacional suspende las órdenes de captura de la totalidad de los y las integrantes de la guerrilla, previa entrega por parte de las FARC de un listado de sus integrantes presentes en cada una de las zonas y puntos.
- Mientras las ZVTN estén en funcionamiento, las FARC se hacen responsables de sus combatientes dentro de las zonas y puntos.

- Por cada ZVTN y PTN, las FARC designa un grupo de 10 de sus integrantes que pueden movilizarse a nivel municipal y departamental en cumplimiento de tareas relacionadas con el Acuerdo de paz, además de un grupo de 60 de sus integrantes para hacer lo mismo a nivel nacional.
- Estos desplazamientos se darán de conformidad con los protocolos de seguridad establecidos en el Acuerdo. Los integrantes de las FARC cuentan con las medidas de seguridad acordadas con el Gobierno Nacional, para lo cual se dispone de dos equipos de protección por zona para los desplazamientos. Las salidas de las ZVTN se hacen con corresponsabilidad de los mandos de las FARC.
- La salida de los miembros de las FARC de los campamentos se hace sin armas y de civil, previo el almacenamiento de las armas en contenedores vigilados por el componente internacional del MM&V. Esto aplica también para los integrantes de las FARC que requieran salir para recibir atención médica especial que no se pueda brindar dentro de la ZVTN o PTN.
- El Componente Internacional del MMV tendrá a su cargo el control del armamento que se encuentre almacenado en los contenedores de cada zona.

¿Cuándo llegaron los integrantes de las FARC a las zonas y puntos?

Según lo previsto en el cronograma de Cese al fuego contenido en el Acuerdo, un día después del día D (2 de diciembre de 2016) la Fuerza Pública reorganizó el dispositivo de las tropas para facilitar el desplazamiento de las FARC a las ZVTN y los PTN.

Cinco días después del día D (6 de diciembre de 2016), las estructuras de las FARC (Frentes, Misiones, Comisiones, Unidades Tácticas de Combate y milicias) iniciaron su desplazamiento hacia las ZVTN y los PTN, siguiendo las rutas acordadas entre el Gobierno Nacional y las FARC.

El proceso de desplazamiento de las FARC se llevó a cabo hasta máximo 30 días después del día D (hasta el 31 de diciembre de 2016). Este proceso de llegada de las FARC a las zonas y puntos fue monitoreado y verificado por el MM&V.

¿Qué pasa dentro de las zonas y los puntos?

¿Qué hace el Gobierno Nacional en las zonas? El Gobierno Nacional, en acuerdo con las FARC, puso en marcha actividades necesarias para facilitar el tránsito a la legalidad de las FARC y medidas preparatorias para la reincorporación, que pueden incluir –entre otras– atención en salud y jornadas de cedulação.

¿Qué pueden hacer las FARC dentro de las ZVTN? En desarrollo del proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de sus combatientes, las FARC –en coordinación con el Gobierno Nacional–, pueden realizar actividades de capacitación de los (as) integrantes de las FARC en labores productivas, de nivelación en educación básica primaria, secundaria o técnica, de acuerdo con sus propios intereses.

Una vez los miembros de las FARC se encontraron en las ZVTN y los PTN, se puso en marcha los siguientes procesos que ocurrieron de manera paralela:

- 1) Dejación de armas de las FARC.
- 2) Censo socioeconómico de sus integrantes.
- 3) Proceso de acreditación e inicio del tránsito a la legalidad de sus miembros.

¿Qué es la dejación de armas?

Es un procedimiento técnico, trazable y verificable, mediante el cual la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recibió la totalidad del armamento de las FARC.

Este proceso incluyó los siguientes procedimientos: registro, identificación, monitoreo y verificación de la tenencia, recolección, almacenamiento, extracción y disposición final. La seguridad del armamento, municiones y explosivos de las FARC estuvo garantizada por protocolos de seguridad que contemplaron el transporte, la manipulación, el almacenamiento y control de los mismos.

Cada zona y punto contaba con un único punto de almacenamiento de las armas para garantizar su control efectivo, ubicado en uno de los campamentos adentro de las zonas y puntos, y bajo permanente monitoreo y verificación por parte del componente internacional del MM&V.

La dejación de armas se completó en el día D+150 (1° de mayo de 2017) al concluir el 100% de la recolección y almacenamiento en contenedores del total del armamento en poder de las FARC. El MM&V expidió comunicados con los avances de cada una de las fases del procedimiento.

¿En qué consistió el censo socioeconómico de integrantes de las FARC?

Dentro de los sesenta (60) días siguientes al inicio de las ZVTN y PTN, la Universidad Nacional de Colombia realizó un censo socioeconómico de los miembros de las FARC con el propósito de obtener información necesaria para

facilitar su proceso de reincorporación a la vida civil (D+60, es decir al 30 de enero de 2017).

¿Para qué se realizó la acreditación de los miembros de las FARC?

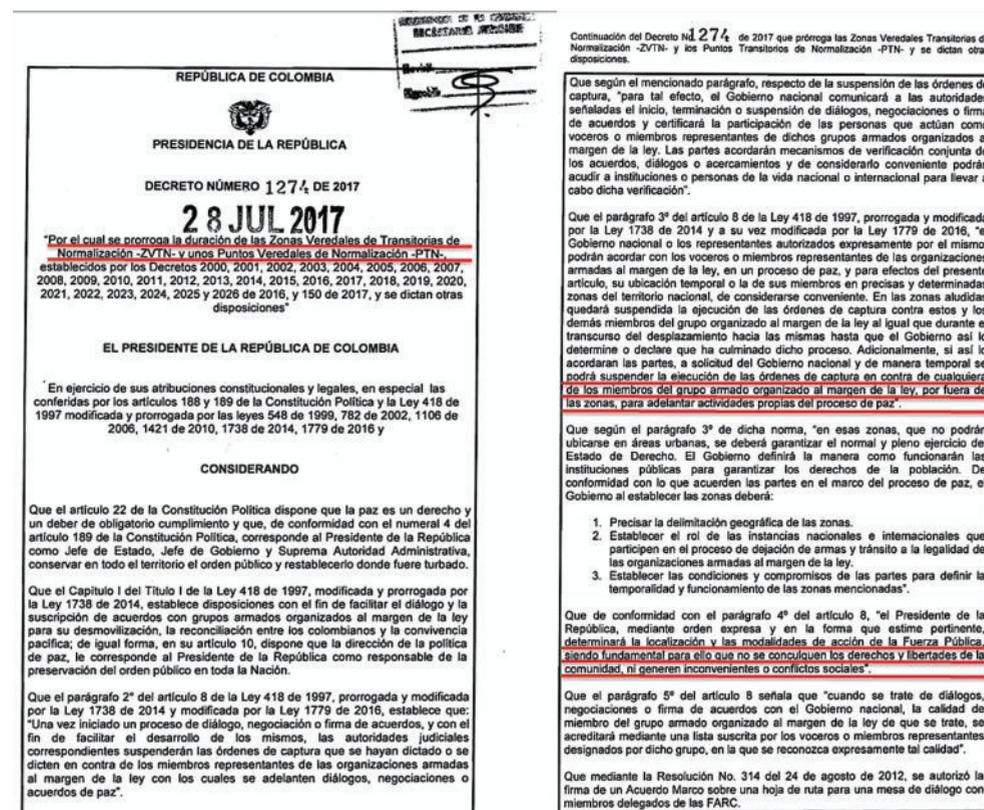
Como proceso de registro y verificación de los miembros de las FARC que se ejecutó en las ZVTN y los PTN, se configuró en un requisito para que los ex combatientes pudieran acceder y participar en todas las medidas de reincorporación acordadas en el Acuerdo Final, sin perjuicio de lo establecido en el acuerdo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Prórroga de la duración de las ZVTN y PTN

El Gobierno Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, emitió el Decreto 1274 del 28 de julio de 2017 “por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización –ZVTN– y unos Puntos Territoriales de Normalización –PTN–, establecidos por los Decretos 2000 (...) y se dictan otras disposiciones”, para efectos de dotar de seguridad jurídica al proceso y que el componente internacional del Mecanismo de Monitoreo y Verificación –CI-MM&V– culminara las actividades del proceso de extracción de armas conforme a los procedimientos convenidos en los respectivos protocolos del Acuerdo Final, tareas que debían iniciar a más tardar el 31 de julio y terminar máximo el 15 de agosto de ese año, de forma paulatina, progresiva y de conformidad con el artículo 2º del mencionado decreto (Figura 7).

La duración de las ZVTN y los PTN, prorrogadas por el Decreto 901 de 2017 hasta el 15 de agosto de 2017, se amplió sin perjuicio de que la fecha de cierre se anticipara para cada zona o punto en el cual se hubiese culminado el proceso de extracción de armas, día en el cual concluiría dicha zona o punto.

FIGURA 7. Decreto 1274 del 28 de julio de 2017 - Transformación ZVTN.



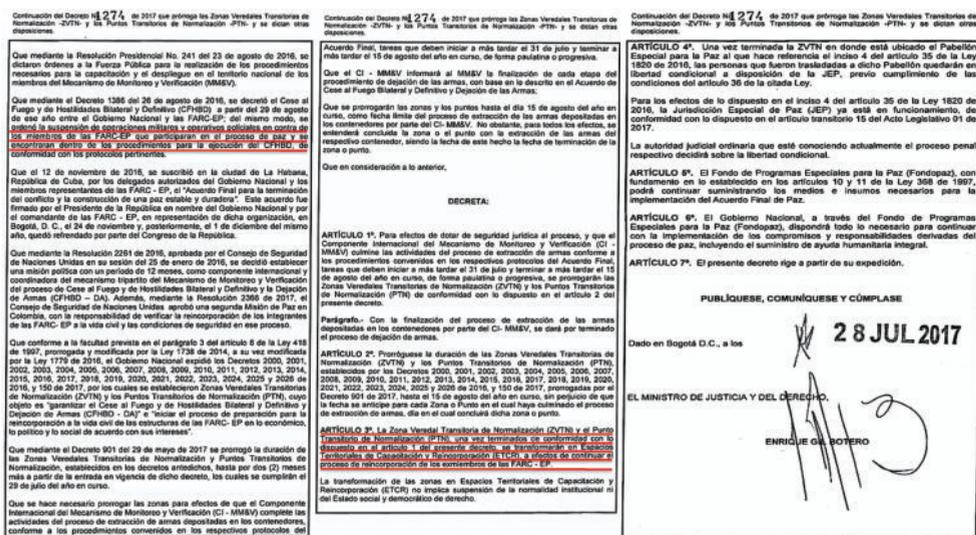
Fuente: Presidencia de la República.

Transformación de las ZVTN y los PTN en ETCR

Mediante la Resolución 2261 de 2016, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su sesión del 25 de enero de 2016, se decidió establecer una misión política con un periodo de 12 meses, como componente internacional y coordinadora del mecanismo tripartito del Mecanismo de Monitoreo y Verificación del proceso del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas (CFHBD-DA), aprobando una segunda misión de paz en Colombia, con la responsabilidad de verificar la reincorporación de los integrantes de las FARC a la vida civil y las condiciones de seguridad en ese proceso.

Por ende, una vez concluidas las ZVTN y los PTN, de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero del decreto, se transformaron en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), a efectos de continuar el proceso de reincorporación de los ex miembros de las FARC.

FIGURA 8. Decreto 1274 de 2017 - Transformación ZVTN en



Fuente: Presidencia de la República.

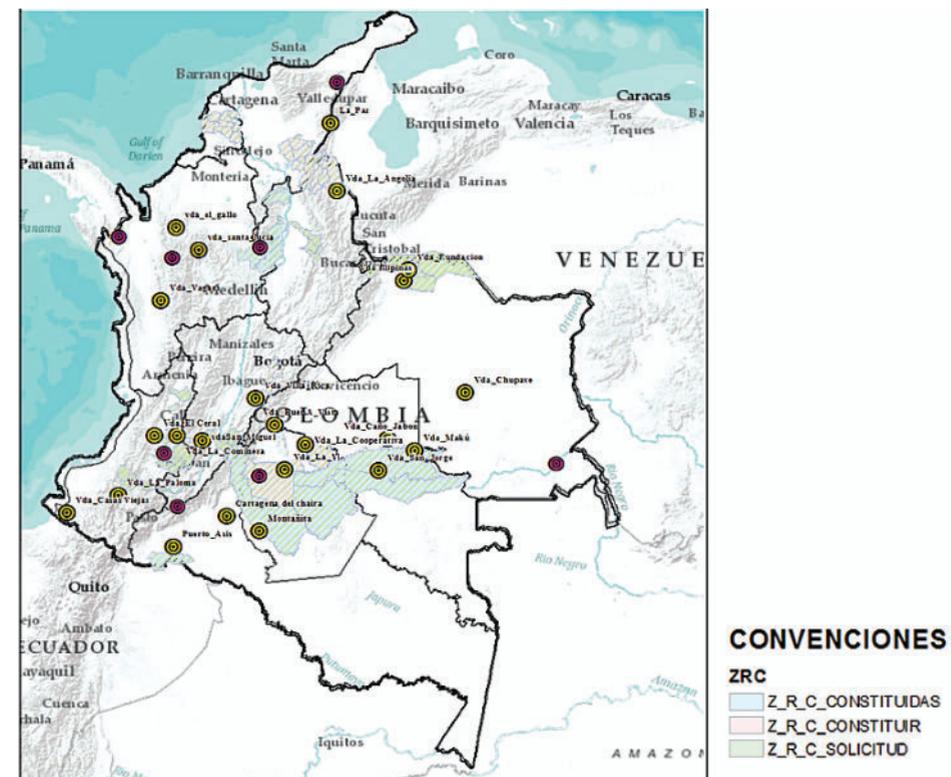
Estructuración de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

Definición de las ZRC y su caracterización como figura jurídica

La Zona de Reserva Campesina (ZRC) tiene sus desarrollos en tres legislaciones diferentes (ver Anexo I - Legislación vigente sobre ZRC). Está consignada originalmente en la Ley 160 de 1996, en el capítulo XIII denominado Colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial, donde se definen los principios orientadores de la política sobre colonización, donde se plantea una definición inicial sobre la figura y se define la acción del Estado. También se hace referencia brevemente a los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS).

Posteriormente, en el Decreto 1777 de 1996 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994–, se estableció el ámbito de aplicación, el objeto, los objetivos, la acción institucional y las acciones de inversión en relación con los PDS. Finalmente, el Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA fijó los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina, avanzando en la delimitación de los objetivos, las excepciones, los procesos administrativos para el trámite de constitución de las zonas, los procesos de adquisición de tierras, los criterios sociales y económicos de elegibilidad y los planes de desarrollo sostenible entre otros.

FIGURA 9. Zonas de Reserva.



Fuente: CAIMI.

A continuación, se presenta una breve descripción de la figura jurídica en relación con su objetivo, ámbito de aplicación, acción institucional y planes de desarrollo sostenible con base en lo que se encuentra definido en las tres legislaciones mencionadas.

Definición, objeto y objetivos

En la Ley 160 de 1994 se define la ZRC como “las áreas geográficas que sean seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales”. Según esta definición, contenida en el artículo 80° del capítulo de la ley en mención, es en los reglamentos respectivos de esta ley donde se indicaron las extensiones mínimas y máximas que se podrían adjudicar, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

Posteriormente, el Decreto 1777 puntualizó el objeto de estas zonas, definiendo que en estas se propone “(...) 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” (art. 1º). Este decreto también definió los objetivos de la misma, los cuales están relacionados con el control de la frontera agropecuaria, la corrección de los fenómenos de concentración de la propiedad, la creación de condiciones para el desarrollo sostenible de la economía campesina, el acceso por parte de los colonos y campesinos a tierras baldías, la ejecución de políticas de desarrollo rural y el fortalecimiento de los espacios de concertación social y política entre el Estado y las comunidades rurales.

En el Acuerdo 026 se le suman, a los anteriores objetivos, la superación de causas que originan conflictos de orden social, la preservación del orden público y el apoyo a programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

También se hizo mención a la protección y conservación del medio ambiente, y se consignó que la figura tendría el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, del Sistema Nacional Ambiental y de otros organismos públicos y privados, quienes serían los responsables de la formulación, financiación y ejecución de planes de desarrollo sostenible y de otras actividades, investigaciones, programas y proyectos que se adelantarán en las zonas de reserva campesina.

Ámbitos de aplicación

Según el artículo 81º de la Ley 160 de 1994, “las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina”. Esta definición, que limita la constitución de ZRC a tierras baldías y de colonización, fue modificada por el artículo 1º del Decreto 1777 que incluyó, en el ámbito de aplicación de esta figura jurídica, “las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales”.

Este mismo decreto abrió la posibilidad de que las mismas fueran establecidas en las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales. También permitió que fueran sustraídas áreas de Reserva forestal Protectora para la constitución de las mismas.

Finalmente, el Acuerdo 024 demarcó unas excepciones para la constitución de las zonas, siendo estas: a) áreas comprendidas en dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, b) territorios indígenas, comunidades negras,

d) Zonas de Desarrollo Empresarial y e) aquellas reservadas por el INCORA u otras entidades públicas para otros fines.

Acción institucional

El artículo 79, que fundamentó la política del Estado frente a la colonización y las tierras baldías, afirmó que estas deben estar sujetas a las políticas de los ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, y a las disposiciones relacionadas con los recursos naturales renovables y del medio ambiente. También definió que estas acciones estarían orientadas a regular el acceso a la propiedad rural, fomentando la pequeña propiedad campesina y evitando así la descomposición de la economía campesina del colono.

En este mismo artículo también se afirmó que se tendrían en cuenta “las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción” (artículo 79). En el Decreto 1777, la acción institucional comprometió su ejecución bajo condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales.

Planes de Desarrollo Sostenible

La Ley 160 de 1994 estableció la formulación y ejecución de planes de desarrollo con la participación obligatoria de los alcaldes de los municipios comprometidos y de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos. Ese mismo articulado determinó que, en la reglamentación de la figura, se incluyeran las normas básicas para regular la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible.

Posteriormente, el Decreto 1777, en el artículo 4, comprometió al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, así como a los fondos Nacional de Regalías, Nacional Ambiental y Ambiental de la Amazonia y los Planes y Programas Especiales del Gobierno Nacional, con la inversión social rural definida en los planes de desarrollo de las zonas.

A este respecto, determinó que las comunidades campesinas intervinieran a través de las instancias de planificación y decisión regionales contempladas en

la Ley 160 de 1994 y abrió la posibilidad para que se crearan otras instancias orientadas al cumplimiento de este propósito. De igual manera, reiteró que los proyectos de financiación y cofinanciación formulados para las Zonas de Reserva Campesina tendrían que tener en cuenta estos planes de desarrollo y considerar las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.

Finalmente, el Acuerdo 026 determinó que estos planes de desarrollo sostenible fueran preparados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las instituciones públicas y privadas y las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona, como parte de los procedimientos para la constitución de las ZRC.

Las ZRC y las organizaciones campesinas: creación y apropiación de una herramienta para la defensa del territorio

Hasta el momento se ha caracterizado la figura de ZRC desde las definiciones legales y las reglamentaciones que han hecho operativa la figura. Sin embargo, este esfuerzo sería insuficiente si no se ilustra la historia de creación de la misma. A continuación, se presenta una breve reseña de sus orígenes, que se produce como resultado de las luchas campesinas plasmadas en movilizaciones y protestas en busca de la titulación de las tierras, la seguridad y la atención del Estado para la protección de sus derechos.

Las zonas de reserva campesina se entienden como una reivindicación surgida en torno a algunas comunidades campesinas organizadas, la cual se fue complejizando hasta adquirir el carácter de ley (Ortiz et al., 2004). Según Mondragón (2003), la práctica de la reserva campesina antecede a la idea de la formalización de la misma en la legislación agraria, pues nace de la lucha de los campesinos por detener la expansión del latifundio sobre sus propiedades.

Este autor, que ha estudiado los procesos organizativos de los campesinos en Colombia, afirma que la figura materializa la aspiración de los campesinos de desarrollar su economía y participar decisiva y adecuadamente en la economía nacional. Considera que las luchas de siglo XX de los campesinos se reivindican la tierra no solamente desde una visión individual, sino dentro de las dinámicas comerciales y regionales de gestión campesina del territorio.

Según Fajardo (2000), los antecedentes de las ZRC pueden rastrearse a 1985, en la zona de colonización que se extiende a lo largo de las márgenes de los ríos Duda, Losada, Guayabero y Guaviare, en el Meta y el Guaviare, en donde las economías locales se habían fundamentado desde varios años atrás en el

cultivo de coca. Debido al decaimiento de esta economía, los colonos vieron agudizadas sus condiciones de pobreza y se movilaron para reclamar del Estado la ausencia de inversiones sociales. Una de las reivindicaciones solicitadas era la titulación de las tierras que habían venido trabajando, las cuales estaban dentro del Parque Natural de La Serranía de la Macarena, y esta solicitud implicaba el re linderamiento y la zonificación del área.

Según Fajardo, fueron campesinos de la cuenca del río Duda quienes, bajo el propósito de avanzar en el ordenamiento y estabilización de este territorio, le propusieron al INCORA que se les titulara la tierra en medianas extensiones a cambio de su compromiso de preservar los bosques y demás recursos naturales aún existentes. Y esta es la idea que subyace en las definiciones que fueron plasmadas posteriormente en la legislación colombiana como ZRC.

Sin embargo, el proceso de concreción de esta política pública no ha sido sencillo; por el contrario, ha estado marcado de movilizaciones por parte de las organizaciones sociales y de negociaciones con el sector político y legislativo de país. Es necesario recordar que esta figura está contenida en la Ley 160, la cual también determinó el mercado asistido de la tierra como el único mecanismo de distribución de la misma en Colombia. En el proceso de formulación de esta ley se dio un agitado contexto de movilización social de diferentes sectores agrarios, los cuales se oponían a este mecanismo, que culminó en un proceso de negociación entre el Estado y el Consejo Nacional de Organizaciones Agrarias e Indígenas de Colombia (CONAIC). Las organizaciones agrupadas en este consejo presentaron un proyecto de ley alternativo que incluía la figura jurídica de las ZRC. Así, en medio de movilización, protestas y negociaciones, se logró incluir en la mencionada ley esta figura jurídica.

A pesar de la pertinencia de las ZRC para la solución de muchas de las problemáticas agrarias del país, esta figura no fue implementada inmediatamente. Son las protestas de las comunidades de las zonas cocaleras de Putumayo, Caquetá, Cauca, Sur de Bolívar y Guaviare, desarrolladas en 1996 a raíz de los controles a los insumos para el procesamiento de hoja de coca, la persecución y estigmatización de los productores y las fumigaciones que afectaban tanto los cultivos de uso ilícito como los de subsistencia, las que presionaron la reglamentación de la figura y la declaración de las primeras ZRC.

Fue este proceso social el que instigó la promulgación del Decreto 1777 –ya mencionado en el apartado anterior–, en el marco de las reivindicaciones de los campesinos relacionadas con el acceso a tierras y asistencia técnica como un camino a la búsqueda de alternativas para la sustitución de los cultivos de uso

ilícito Estas movilizaciones también incluyeron, en su pliego de negociaciones, la creación de las primeras ZRC: la de Guaviare (Tomachipán, en San José del Guaviare y Calamar), Caquetá (El Pato, en San Vicente del Caguán) y Bolívar (Morales y Arenal). En 1997, la Junta Directiva de INCORA constituyó la primera ZRC en parte de los municipios de San José, El Retorno y Calamar. Posteriormente, en este mismo año fue constituida la segunda ZRC en las localidades del Pato Balsillas (ver Anexo III - Zonas de Reserva Campesina Constituidas 1997-2011).

Sin embargo, la constitución formal de las mismas no era suficiente para concretar la idea de las ZRC. Después de la creación de las primeras zonas se hizo evidente que el gobierno no contaba con los insumos técnicos y metodológicos para cumplir con lo que la figura jurídica se proponía. Por esta razón, en octubre de 1998, se inicia la ejecución de un proyecto experimental con financiación del Banco Mundial denominado Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC).

Este se proponía diseñar una metodología replicable para la organización y funcionamiento de las ZRC. Se desarrolló en tres zonas piloto: Pato Balsillas en el departamento de Caquetá; la conformada por los municipios de San José, El Retorno y Calamar en el departamento de Guaviare y la ZRC del municipio de Cabrera, organizada en el año 2000.

Este proyecto, que culminó el 31 de diciembre de 2003, asumió el reto de desarrollar mecanismos de aproximación y concertación con la comunidad, y de coordinación con la institucionalidad pública en estas zonas, dentro de un modelo novedoso de gestión de desarrollo territorial y local.

Como parte de los productos de este proceso se evidencia un conglomerado de experiencias y conocimientos y el desarrollo de instrumentos en el marco de la figura jurídica en mención. En los materiales de este proyecto es posible encontrar una evaluación de los resultados alcanzados que son susceptibles de replicar y la formulación de elementos de lo que podría ser una estrategia nacional de constitución y operacionalización de las ZRC.

A pesar de la importancia de estos procesos, después de la culminación del proyecto en mención, la atención del Estado hacia la figura fue nefasta. Durante los dos periodos del ex presidente Álvaro Uribe, la estigmatización de la figura jurídica y de las organizaciones involucradas en los procesos de constitución de las mismas se agudizó, hasta el punto de que la ZRC del Valle del Río Cimitarra fue suspendida y ninguna otra fue constituida. Los planes de

desarrollo sostenible no recibieron el acompañamiento necesario, razón por la cual los procesos adelantados hasta ese momento se estancaron, mientras que la violencia y represión contra las organizaciones sociales se incrementó.

Sin embargo, el PPZRC y los procesos sociales que consolidaron las primeras ZRC ofrecieron una posibilidad de concretar esta política pública y generar diversos aprendizajes sobre la misma. Esto conllevó a que la figura jurídica fuera reconocida por las diferentes organizaciones campesinas en gran parte del territorio nacional y se interpretará como una conquista de estas, al ser el único recurso jurídico que permitía la defensa de su trabajo y de su propiedad. Es así como comienza su difusión en diferentes partes del país, como una posibilidad para la defensa del territorio.

Y es por esta razón que, desde 1996, en diferentes regiones comenzaron a emerger diversas iniciativas de comunidades organizadas que reivindicaban ante el Estado la constitución de estas zonas e incorporaron, en sus exigencias, la necesidad del reconocimiento de su territorio y de los campesinos como sujetos políticos.

Las ZRC y la política agraria del gobierno de Juan Manuel Santos: encuentros y desencuentros

El inicio del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos coincidió con el I Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina, realizado en Barrancabermeja en agosto de 2010. En este evento –que contó con la participación del Gerente del INCODER y de voceros del Ministerio de Agricultura– confluyeron diferentes asociaciones campesinas de las ZRC ya constituidas y aquellas que estaban buscando la creación de las mismas, además de académicos, investigadores y ONGs nacionales e internacionales, y fue diseñado como un espacio de encuentro y articulación de las organizaciones relacionadas con la figura, así como para la socialización de la misma ante otras organizaciones interesadas en articular sus procesos a la creación de ZRC.

Según el concepto de estas organizaciones, se definió la figura como un mecanismo apropiado para el desarrollo rural, el ordenamiento y planeación territorial, que permite construir alternativas para el desarrollo integral de las comunidades campesinas desde la región.

El evento dio visibilidad también a las problemáticas que el sector campesino sigue enfrentando y que amenazan los territorios que ellos afirman defender. En este sentido, se denunció la desarticulación de los procesos organizativos en algunas regiones debido a las amenazas de los grupos paramilitares y el

temor que existen en los campesinos por las represalias que puede haber a los procesos organizativos. También se desenmascaró la situación de extrema pobreza que caracteriza a los territorios campesinos y los impactos negativos para los pobladores rurales de las políticas de erradicación forzada de los cultivos de uso ilícito, como las fumigaciones.

Fueron recurrentes las denuncias por las violaciones a los Derechos Humanos, como los asesinatos selectivos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, montajes judiciales, desplazamiento forzado y la estigmatización de los campesinos como guerrilleros y delincuentes. Estas situaciones fueron definidas en la plenaria final como una estrategia de despojo de los territorios campesinos para la implementación de megaproyectos agroindustriales, mineros y de infraestructura. Igualmente fue mencionada en este evento la problemática política, jurídica y cultural que afrontan algunas comunidades campesinas en territorios compartidos con comunidades indígenas y afrodescendientes por cuenta del tratamiento diferencial que estos grupos tienen en relación con el acceso a la tierra, la salud y la educación.

En este encuentro fue posible percibir la importancia de las ZRC en la agenda política de los procesos organizativos campesinos y como esta se podía articular en lo que ellos definen como la “defensa del territorio”. De igual manera, permitió la interlocución significativa entre el gobierno y las organizaciones campesinas frente a un tema que fue vedado durante ocho años. Por parte del gobierno, se pudo percibir el distanciamiento en temas de política agraria del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, a diferencia de los dos periodos su antecesor.

En el marco de los escándalos por el polémico Agro Ingreso Seguro y el caso de Carimagua, el ministro Juan Camilo Restrepo anunció una política agraria social que transformaría el medio rural en varios aspectos. En los temas relacionados con las ZRC se consideraron tres de ellos: a) el desarrollo rural, b) la ineficiencia en el uso del suelo para la producción agropecuaria y c) el ordenamiento de los usos macro del territorio en lo relacionado con la frontera agrícola y las reservas forestales.

Fruto de este encuentro se creó el Comité Nacional de Impulso como vocería oficial de las ZRC ya constituidas y las de hecho que aspiraban a ser legalizadas. En octubre de 2010 se llevó a cabo la primera reunión de interlocución entre el INCODER y el comité, en la cual se acordó avanzar en los aspectos jurídicos y de reglamentación que permitieran hacer realidad la aspiración de ese gobierno y de las organizaciones campesinas de promover, reactivar y gestionar las ZRC.

Frente a esto, el INCODER incluyó el programa sobre ZRC en su plan de choque

para el Desarrollo Rural, con el objetivo de revisar su forma de aplicación y sus alcances para reactivar el acompañamiento del Estado. Se propuso avanzar en la evaluación de las experiencias del PPZRC, así como en la discusión y análisis de las Zonas de Reserva Campesina, con las asociaciones campesinas y el Comité de Impulso. También se propuso fortalecer las ZRC ya constituidas e iniciar los procesos organizacionales y administrativos, de cara a la creación de otras en el marco de la normatividad vigente.

Esto incluyó, a su vez, la actualización de los PDS y del Plan de Ordenamiento Territorial mediante metodologías e instrumentos flexibles, para contar con un inventario priorizado de programas y proyectos de inversión. Contempló la ejecución de programas y proyectos de inversión productiva, infraestructura física e inversión social y el desarrollo del alistamiento jurídico, técnico y de recopilación de información para tres solicitudes de Zonas de Reserva Campesina que estaban en curso. En este plan se incluyó también un proyecto especial para la creación de una ZRC en Montes de María.

Estas iniciativas por parte del INCODER demostraron una actitud diferente del gobierno nacional frente a la implementación de la figura y propiciaron la interlocución con las organizaciones campesinas. Sin embargo, luego se evidenciaron algunas diferencias en la forma de concebir y ejecutar la política pública, especialmente porque se concibió en el marco general de la problemática agraria colombiana y del conflicto armado. En este sentido, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), organización reactivada en octubre de 2011 y que reúne las organizaciones del Comité de Impulso, planteó sus desacuerdos frente al tema en una carta abierta al presidente Juan Manuel Santos, fechada el 4 de noviembre de 2011 (ver Anexo VI).

En el documento se cuestionó el hecho de que, a pesar de que el gobierno nacional planteó la necesidad de construir una política pública agraria y de tierras incluyente y preocupada por la restitución de las tierras despojadas, la estabilización de la frontera agrícola y la introducción de un enfoque de desarrollo territorial y rural que contribuyera a la superación la pobreza en el campo colombiano, era evidente la contradicción de estos objetivos con otras iniciativas del gobierno, específicamente la concesión de los territorios para la explotación petrolera y minera a gran escala y la agroindustria.

En este sentido, la carta señaló los obstáculos de las iniciativas del gobierno frente al ZRC asociados a los artículos del Plan Nacional de Desarrollo que relativizaban el papel de las UAF en el límite de la propiedad; la no reglamentación oportuna de las ZRC para el avance de los procesos de reactivación e implementación; la

debilidad institucional en los procesos de reactivación; la poca socialización de la figura en Montes de María y las dificultades encontradas en el Cauca en relación con otros grupos étnicos. También plantearon una profunda inquietud en torno a la sobreposición de la ZRC con otras figuras territoriales, con títulos mineros y el desarrollo de macroproyectos mineros y energéticos; la no disponibilidad presupuestal para la ejecución de los PDS; la falta de articulación institucional y de promoción de la figura entre las entidades gubernamentales, y la estigmatización de la figura.

En este mismo sentido, la declaración política del Segundo Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) –realizado en abril del 2012 en el municipio de Corinto al norte del Cauca– reiteró el reconocimiento de la voluntad del gobierno para reactivar las ZRC, pero se insistió en la existencia de los obstáculos ya señalados, insistiendo en que debían ser abordados en el marco de los procesos de diálogo y concertación (Ver Anexo VIII- Declaración Política Segundo Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina - ZRC).

Aportes a la reglamentación y aplicación de la ZRC desde lectura de las iniciativas legislativas sobre la cuestión agraria y el desarrollo rural

La ANZORC identificó la formulación del proyecto de Ley General Agraria y de Desarrollo Rural como uno de los obstáculos principales para el avance de esta política pública, para cuya promoción el gobierno no contó con la participación de las organizaciones campesinas y, por lo tanto, generó inquietudes en torno a que esta figura no reflejara los intereses de estas organizaciones.

A continuación, se presenta un análisis de los principales elementos relacionados con la figura jurídica contenidos en esta ley y posteriormente se remite al proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural, elaborado por las organizaciones campesinas y sociales agrupadas en el Movimiento de Unidad Agraria (MUA). El objetivo de este análisis es aportar elementos para el ajuste de la figura como política pública y que faciliten su implementación, considerando las preocupaciones manifestadas por las organizaciones campesinas. Estos elementos también permitirían avanzar en los debates sobre los desarrollos legislativos sobre el sector agrario y el desarrollo rural.

Las ZRC en el proyecto de Ley General Agraria y de Desarrollo Rural presentado por el gobierno

Este proyecto de ley, como una iniciativa gubernamental, propuso compilar la legislación vigente relacionada con el sector agrario y el desarrollo rural. En lo

concerniente a la ZRC, retomó los elementos presentes en la Ley 160 de 1994, el Decreto 1777 y el Acuerdo 026. En el Capítulo II, denominado Zonas de Reserva Campesina, contiene las disposiciones relacionadas con la definición, procedencia (ámbito de aplicación), los objetivos y principios orientadores, la acción del Estado, las áreas excluidas, la acción institucional, la inversión y plan de desarrollo sostenible, la coordinación, la iniciación de la actuación administrativa, el contenido que debería tener la solicitud, los procedimientos para el trámite y la decisión, la formulación de proyectos de desarrollo sostenible, las limitaciones a la propiedad y los procesos para la disolución o sustracción de una zona de reserva campesina.

En relación con la definición, objetivo y principios orientadores, este proyecto de ley sintetizó y mantuvo, en términos generales, lo contenido en la legislación vigente. En ese sentido, afirmó que las ZRC son un mecanismo de ordenamiento productivo del territorio rural, que está orientado y dirigido a:

- (i) Regular limitar y ordenar la propiedad, corregir y evitar su concentración o división antieconómica, o ambos, garantizar que el desarrollo de actividades de explotación observe preceptos ambientales que permitan su sostenibilidad,
- (ii) Diseñar e implementar concertadamente proyectos productivos sostenibles que consoliden y desarrollen la economía campesina,
- (iii) Garantizar la presencia institucional en zonas que han expuesto a sus habitantes a condiciones de marginalidad con nula o baja presencia del Estado,
- (iv) Garantizar la participación de las organizaciones representativas de los campesinos en las instancias de planificación y decisión regionales, así como la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales.

Este proyecto de ley también conservó lo planteado en la legislación en temas relacionados con la inversión y los Planes de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, frente a las modificaciones incluidas en la figura, conviene mencionar dos puntos preocupantes relacionados con la nueva reglamentación que hicieron parte de la iniciativa del Gobierno.

En relación con la procedencia (ámbito de aplicación) de la figura, reiteró lo contenido en el Decreto 1777 y, de igual manera, lo relacionado con la acción institucional. Sin embargo, sobre las áreas excluidas se afirmó que no se podrían constituir zonas de reserva en sitios en donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables. Esto implicó que aquellos territorios que habían sido ocupados y trabajados durante mucho tiempo por parte de las comunidades campesinas y que tendrían la condiciones para constituirse como ZRC, verían limitada esta posibilidad si en estas zonas el gobierno permite y

posibilita explotaciones de recursos naturales no renovables, lo que deja en condiciones de vulnerabilidad a estas poblaciones frente a proyectos de explotación en sus territorios.

También puntualizó que no se podrán constituir ZRC en territorios ubicados dentro de un radio de 300 metros alrededor de la ya declarada parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las áreas protegidas definidas por las Corporaciones Autónomas Regionales, así como las zonas de páramo, subpáramo, humedales y manglares delimitadas por la autoridad ambiental. También excluyó de estas zonas las áreas protegidas declaradas en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales.

Estas limitaciones obstaculizaron el desarrollo de la figura y el cumplimiento de sus objetivos. Si fue planteada y definida como un mecanismo de ordenamiento productivo del territorio rural que abría la posibilidad de diseñar e implementar proyectos productivos sostenibles que consoliden y desarrollen la economía campesina concertadamente con el gobierno –bajo los preceptos de un ordenamiento territorial con criterios ambientales–, al excluir su aplicación en zonas que están bajo regímenes de protección ambiental se acabó con la posibilidad de que esta herramienta jurídica fuera un camino de solución en aquellos casos donde las iniciativas de conservación entren en conflicto con las poblaciones que habitan estas áreas.

Se limitó, entonces, que las comunidades puedan constituirse en agentes de la protección ambiental directa y en aliados de las iniciativas gubernamentales referidas a la conservación y preservación del medio ambiente. Conviene así revisar puntualmente estas áreas que fueron excluidas en la iniciativa gubernamental y procurar abrir la posibilidad de que esta figura jurídica pueda ser armonizada con otras figuras de ordenamiento territorial orientadas a su conservación, algunas de las cuales contenidas en el Decreto 2372.

Por otra parte, entre las áreas de exclusión también se incluyeron aquellas que

(...) hayan sido objeto o estén en proceso de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos a favor de comunidades indígenas, o adjudicadas o en proceso de adjudicación como tierras baldías de propiedad colectiva de las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993, los playones y sabanas comunales y las Zonas de Desarrollo Empresarial ya constituidas. (art. 309°)

En relación con las áreas de resguardo y comunidades negras, es importante mencionar que existen algunas zonas, como el norte del Cauca, donde los

procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos entran en contradicción con las iniciativas de constitución de Zonas de Reserva Campesina. Es necesario que la figura jurídica contemple mecanismos para concertación entre estas dos figuras territoriales, considerando también las dinámicas en relación con los Territorios Colectivos de las comunidades negra pues, de otra manera, los conflictos sociales pueden agudizarse aún más, en vez de solucionarse.

Finalmente, en lo concerniente a las limitaciones a la propiedad determinó que:

(...) las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad fijadas en el acto de constitución y delimitación de la zona de reserva campesina se mantendrán para todos los propietarios, durante su vigencia; sin perjuicio de las obligaciones previstas en el régimen de UAF para beneficiarios de programas de acceso a la propiedad de tierras rurales. (art. 38)

Es preocupante este artículo, el cual se asocia directamente con lo que ya han manifestado la ANZORC sobre los artículos del Plan de Desarrollo los cuales, a su vez, modifican las restricciones que establece la Ley 160 de 1994 en relación con la eliminación de la UAF para Proyectos Especiales Agropecuarios y Forestales que incluyan terrenos baldíos o de origen en titulación de baldíos (ver Anexo VI).

Conviene analizar con detenimiento tanto las implicaciones de la legislación vigente sobre el Plan de Desarrollo en relación con la UAF como la iniciativa en mención pues llama la atención como este artículo mantiene la limitación para el acceso a tierra a los propietarios campesinos en las ZRC, pero excluye de esta misma limitación a otros beneficiarios de programas de acceso a la propiedad de tierras rurales.

Las ZRC en el proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral de la MUA

El proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral, presentado por el Movimiento Campesino a través de la Mesa Nacional de Unidad Agraria (MUA), también contenía un capítulo especial sobre las ZRC. Se presentaron algunas disposiciones relacionadas con la definición de la figura, sus finalidades, los procesos de constitución, el acceso a créditos y los ámbitos de aplicación. En este proyecto, la figura no se desarrolló en profundidad, pero contenía los elementos más importantes en relación con los territorios indígenas y las comunidades afrocolombiana, el presupuesto para la consolidación de las ZRC y el tema de la UAF.

En términos de los territorios indígenas y los de las comunidades afrocolombianas mantuvo, al igual que la legislación vigente y el proyecto de ley del gobierno, la propuesta de que estos no podrán ser incluidos dentro del área de las Zonas de Reserva Campesina. Sin embargo, abrió la posibilidad a que los planes de desarrollo de las ZRC pudieran articularse con los planes de las comunidades indígenas o afrocolombianas, mediante consultas y concertación. A pesar de que este artículo no fue claro en cómo sería este mecanismo de articulación y concertación, se puede considerar como un avance importante al reconocer la existencia de territorio interétnicos y abrió una posibilidad a la búsqueda de estrategias conjuntas para la gestión de los mismos.

En relación con el presupuesto, señaló que el INCODER y las demás entidades que conformaron el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y Reforma Agraria, debían destinar como mínimo el 30% de sus presupuestos anuales de inversión en reforma agraria, para financiar proyectos de consolidación y desarrollo integral dentro de las Zonas de Reserva Campesina, lo cual garantizaba que los procesos de estas zonas tuvieran un respaldo presupuestal.

Con respecto a la propiedad de la tierra, mencionó que las UAF ubicadas dentro de las Zonas de Reserva Campesina, debían ser inembargables, imprescriptibles e inexpropiables, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Constitución Política. También reglamentaba que el INCODER estaba obligado a adquirir o a expropiar las superficies que excedieran dos UAF. Estas disposiciones presentaron elementos importantes para la discusión en relación con el acceso y la regulación de la propiedad en estas zonas, que se deben continuar desarrollando en el diseño e implementación de la figura jurídica.

Consideraciones finales: los Planes de Desarrollo Sostenible como esencia de las ZRC y alternativa al desarrollo rural

Hasta el momento se ha ilustrado como las ZRC se han constituido como una figura jurídica producto de las luchas y reivindicaciones de los campesinos, que han logrado inscribir una herramienta para la defensa de su territorio y el desarrollo de sus proyectos de vida en la legislación colombiana. Este documento se ha preocupado por presentar una síntesis de los elementos que constituyen la figura jurídica, con el objeto de facilitar su comprensión como política pública, considerando tanto lo contenido en la legislación como los procesos sociales que le han dado forma.

También se ha presentado una breve reseña del proceso de diálogo e interlocución entre las organizaciones y el INCODER durante el gobierno del presidente Santos, retomando las principales posiciones del Comité de Impulso y de la ANZORC frente al desarrollo de la política pública relacionada con esta figura jurídica. Se han planteado las principales dificultades y desencuentros entre las expectativas de las organizaciones sociales y la implementación política agraria del país, con el fin de brindar elementos para el diseño, reglamentación y aplicación de esta política pública, de manera que esté acorde con las expectativas de las organizaciones sociales.

Se hace necesario considerar que la política de ZRC no representa en sí misma la solución a los conflictos estructurales agrarios del país, pues esto implicaría modificaciones de fondo al modelo de desarrollo de Colombia. Sin abandonar estas discusiones, es posible explorar las potencialidades de la ZRC ya que, si se logra avanzar en la reglamentación y aplicación concertada de esta herramienta jurídica, esta puede contribuir en diversos escenarios conflictivos del mundo rural colombiano. Esta es una herramienta de valiosa implementación en políticas concertadas para la sustitución de cultivos de coca, amapola y marihuana, frente al fracaso de la política pública de los últimos 20 años en el tema. De la misma manera, como lo afirma Méndez (2010), este instrumento también puede ser efectivo para procesos de desconcentración de la tierra y la productividad de la pequeña propiedad, orientada a la generación de empleo rural –ligado a la seguridad alimentaria– y a la racionalidad del uso de los recursos del Estado y de la cooperación internacional.

Sin embargo, para el cumplimiento de estos propósitos, se hace necesario el ajuste de la figura jurídica y su correcta reglamentación y aplicación. Frente a esto cabe resaltar la importancia de los PDS como herramienta, que contenida en la legislación vigente sobre ZRC, abre la posibilidad de concretar las visiones de desarrollo de los campesinos. Estos son parte de la secuencia de requisitos y trámites para la constitución de las ZRC, debe ser aprobado por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) de los municipios involucrados y su ejecución será comprometida por medio de una audiencia pública convocada por el INCODER.

Según el Decreto 1777, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonia y los Planes y Programas Especiales del Gobierno Nacional financian o cofinancian, la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social en las Zonas de Reserva Campesina. Lo anterior garantiza que las

iniciativas que sean diseñadas por las comunidades campesinas sean ejecutadas y financiadas por el Estado colombiano.

La relevancia de los PDS radica en que estos pueden ser formulados, diseñados, administrados, ejecutados, monitoreados y evaluados por las organizaciones campesinas, siendo esta una posibilidad real para proyectar el futuro deseado y comprometer al Estado en la inversión en estos planes. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia del PPZRC (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2003), estos planes requieren de varias condiciones para ser exitosos entre los cuales cabe mencionar:

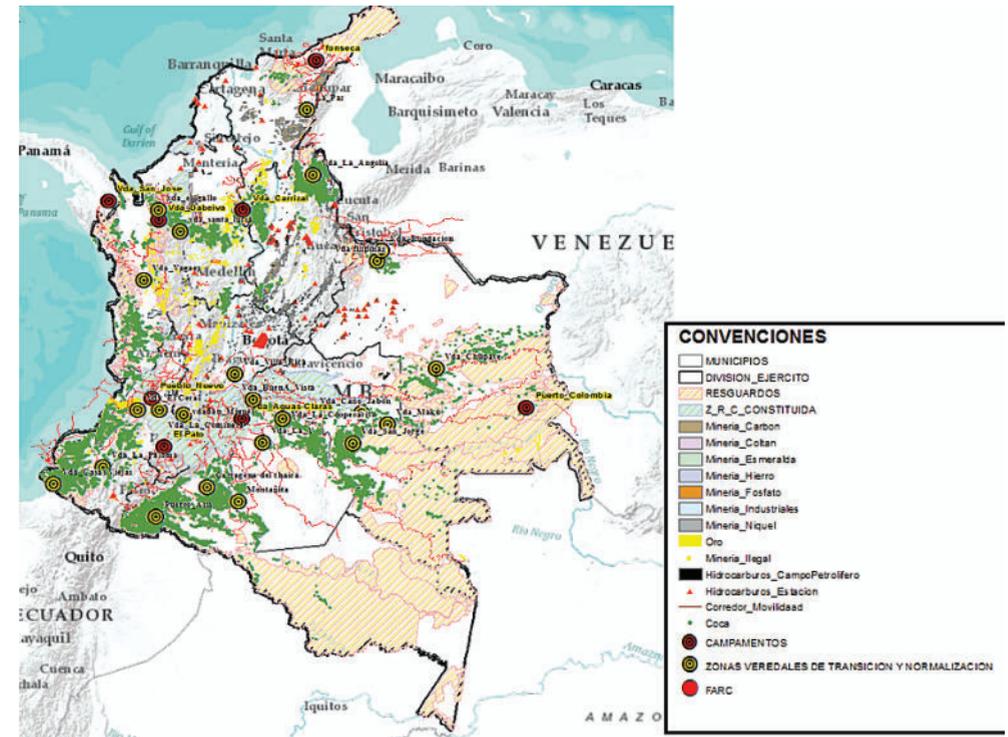
- a) La activa y real participación comunitaria en la formulación, pues es lo único que garantiza la apropiación del PDS por parte de los campesinos.
- b) Apoyos técnicos basados en el respeto y la confianza por medio de metodología innovadoras.
- c) La vinculación real, formal y presupuestal a los entes públicos por medio de la articulación a los POT, EOT y Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, d) el respaldo político y económico de entes privados, ONGs, etc. De lo contrario, estos pueden convertirse en requisitos formales sin viabilidad política, técnica y presupuesta y no serán el soporte del desarrollo y consolidación de las ZRC.

Adhesión de intereses estratégicos de todos los fenómenos

Es claro que, en los últimos años, la protesta social ha venido en aumento en Colombia, concentrándose en 19 regiones del país, donde los diferentes conglomerados sociales han expuesto sus necesidades y reclamos por lo que ellos denominan “incumplimientos de los pactos” por parte de las autoridades e instituciones del Estado.

Aun cuando la mayoría de estas protestas exponen razones contundentes y justificadas, se presentaron algunos casos en los cuales dejaron de ser manifestaciones pacíficas y legales, para convertirse en episodios de disturbios violentos, conllevando a la presencia y acción por parte de las autoridades policiales en procura de neutralizar las acciones vandálicas y en algunos casos, presentándose decesos de personal civil y policial.

FIGURA 10. Áreas de adhesión de fenómenos en Colombia.



Fuente: CAIMI.

FIGURA 11. Focalización de las movilizaciones y protestas - Antecedentes del año 2016.

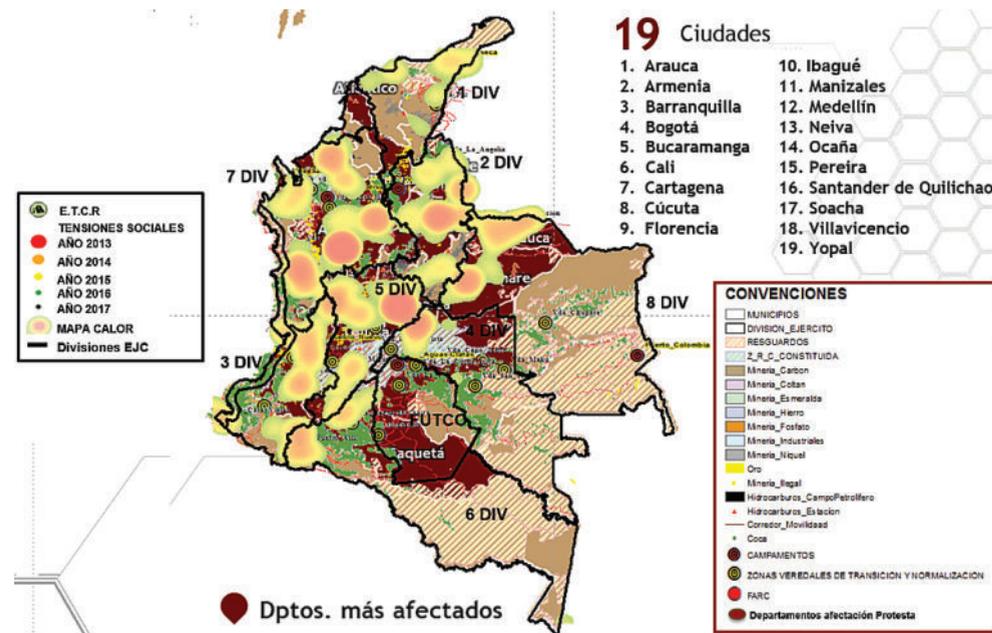


Fuente: CAIMI.

Cabe denotar que la Constitución Política de Colombia de 1991 promulga que “toda parte del pueblo puede reunirse, manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” (art. 37); “busca mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (art. 2); “proclama derechos de libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones” (art. 20); “garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades” (art. 38); establece que “los tratados, convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos prohíben su limitación en los estados de excepción y prevalecen en el orden interno” (art. 93); además, que “la nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares” (art. 217) y que “la ley organizará el cuerpo de Policía” (art. 218), entre otros.

Áreas de impacto fenómenos - Disturbios civiles

FIGURA 12. Áreas de impacto fenómenos - Disturbios civiles en Colombia.



Fuente: CAIMI.

La protesta se concibe como la última carta que tienen para jugar los sectores más desfavorecidos, razón por la cual no debe prohibirse y, al hacerlo, se estaría excluyendo a tales sectores de la posibilidad de participar como actores políticos. Con este acto de desobediencia se apela a un sentido comunitario de justicia, al

suponer que la sociedad es casi justa. Dado que existe una concepción de justicia públicamente reconocida por sus ciudadanos, se reclama con la firme opinión disidente de que las condiciones de cooperación social no se están respetando, pudiendo así ejercer un acto de desobediencia infringiendo la ley que se considera injusta, pero sin cuestionar el Estado de derecho (Rawls, 1995, p. 292).

Es así que la protesta social se fundamenta como respuesta de acción colectiva a las políticas emitidas por las ramas del poder público, actuando como el reflejo del descontento e inconformismo de la sociedad civil, por lo que su accionar es una lucha por el reconocimiento de derechos y beneficios en la clásica condición de subordinación. Sin embargo, las protestas sociales en el siglo XXI han tenido un nuevo desarrollo: se han articulado los intereses de movimientos sociales, agrupaciones de personas por sectores, sindicatos, centrales obreras, entre otros, que han permitido la colectivización de las marchas, todo esto es gracias a los avances de las tecnologías de información y comunicación que cada día permiten que más personas se encuentren interconectadas.

Conclusiones

- 1) Colombia ha experimentado un aumento respecto a protestas sociales, protagonizadas por trabajadores, campesinos, ciudadanos y estudiantes quienes, como forma de expresión, buscan transmitir y sensibilizar a la mayor parte de la opinión pública para que perciba sus proposiciones no como acciones aisladas, sino como parte de un requerimiento racional de justicia.
- 2) Los proyectos adelantados dentro de procesos de revolución social de hoy en día son cada vez más alterados, sobre la base de las diversas características sociales, humanas y culturales, generando cambios aún mayores en las estructuras económicas y sociales de regiones especialmente definidas donde, a través de sus postulados, asumen posturas claves para la ejecución de las distintas manifestaciones de protestas sociales, sin olvidar las diversas contradicciones y tergiversaciones que estas generan.
- 3) Los medios de comunicación asumen la postura de convertirse en poder mediático que activan la reacción de la población en general, en procura de brindar legitimidad a las protestas. Así adquieren gran capacidad de influencia sobre la ciudadanía acerca del cómo se interpretan y su manera de convertirse en actor de primer orden dentro del contexto político actual masificando su campo de acción, que de ser segmentado pudiera desestabilizar el panorama social.
- 4) Aunque el marco legal nacional e internacional regula el ejercicio de la fuerza –manteniendo un concepto de primacía de la seguridad ciudadana–,

en la práctica y en algunos casos, la función policial se efectúa para la salvaguarda del orden público y la seguridad nacional más que en la seguridad ciudadana, generando tensión en la sociedad colombiana por el mal uso de sus derechos y de las actividades de control público de las dos partes. Esto afecta el orden público de manera tangencial y, con ello, se favorece la repetición de ese tipo de manifestaciones con carácter violento, como factor estratégico de desestabilización institucional.

Sugerencia operacional

Se debe generar una conducta totalmente responsable que demuestre carácter, seriedad y liderazgo real, pues los Comandantes de Unidades Tácticas se deben entender que actúan como garantes de su propia vida y la de los demás, continuando con la concienciación de las unidades hasta el último nivel de la aplicación de las técnicas, tácticas y procedimientos en todas las actuaciones del servicio e incrementando la instrucción en los Batallones de Instrucción y Entrenamiento (BITER), focalizadas en el personal de cuadros, con el fin de fortalecer el mando y el control de las unidades, y el planeamiento de misiones tácticas, sobre todo en las unidades de Policía Militar del Ejército, para cuando se requiera su participación en una operación de asistencia militar ante un evento de protesta social.

Recomendaciones tácticas dentro del contexto de IMI

- 1) Fortalecer el trabajo de las redes de Inteligencia de los Batallones de Inteligencia Militar y las redes de inteligencia básicas de las unidades, permitiendo obtener inteligencia para poder contrarrestar los planes y las acciones terroristas en los cascos urbanos.
- 2) Instruir al personal de oficiales, suboficiales y soldados, teniendo en cuenta los planes organizados por el ELN, GAO-GDO y la gestación de nuevas amenazas en esta jurisdicción.
- 3) Capacitar al personal de soldados que tiene asignado los radio IC-R20, en el manejo y manipulación de la monitoria o comunicaciones enemigas, con el fin de analizar su contenido y poder anticiparse al accionar enemigo.
- 4) El personal de oficiales, suboficiales y soldados pueden realizar el Curso Básico de Inteligencia a Distancia que ofrece la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, para ampliar los conocimientos que pueden ser aplicados en el desarrollo de las operaciones militares en la jurisdicción.
- 5) Recordar que el reentrenamiento debe ser de acuerdo al CODE y realizado con profesionalismo.

Referencias

1. República de Colombia. Acuerdo 024 de 25 de noviembre de 1996. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 42963, enero 1997.
2. República de Colombia. Decreto 1777 de 1º de octubre de 1995. *Diario Oficial*, Bogotá, n. 42800, octubre, 1996.
3. República de Colombia. Ley 160 de agosto 3 de 1994, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial*, Poder Ejecutivo, Bogotá, n. 41.479, ago. 1994.
4. Fajardo, D. (1989). La colonización de la Macarena en la historia de la frontera agraria. En: Molano, A; Fajardo, D; Carrizos, J. (org.). *La colonización de la reserva de la Macarena: Yo le digo una de las cosas...* Bogotá: Presencia, 1989, 185-204.
5. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) (2010). *Diagnóstico preliminar: Zonas de reserva campesina*. Presentación Power Point.
6. Fajardo, D. (2000). Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento? *Mama Coca*, Bogotá. Disponible en: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/ebook/Compendio%20regional/Dario_Fajardo%20.htm.
7. Méndez, Y. (enero, 2011). Zona de Reserva Campesina - ZRC, un instrumento de la política de tierras en clave de Reforma Agraria. *Agencia de Prensa Rural*. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article5172>.
8. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2003). *Informe final Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá.
9. Mondragón, H. (2011). Expresión y propuestas del campesinado. Bogotá: 2003. Disponible en: http://www.kus.uu.se/CF/politicas/actor_campesino.pdf.
10. Plan de Choque para la puesta en marcha de la política de tierras y desarrollo rural. Octubre de 2010 a abril de 2011. Disponible en: http://www.incoder.gov.co/file/planificacion/infor/Plan_Choque_Octubre-2010_Abril-2011.pdf.
11. Ortiz, C. (2004). *Zonas de Reserva Campesina: aprendizaje e innovación para el desarrollo rural*. Bogotá: Universidad Javeriana.