

**EL PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL:
Algunos elementos problemáticos del enfoque de la seguridad ¹
Marzo 3 de 2011**

La política del Gobierno Colombiano para construir Estado y promover el desarrollo en zonas de conflicto armado ha sido, desde el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la Seguridad Democrática, que continua en el actual gobierno del Presidente Juan Manuel Santos bajo la **Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad**, y en donde se enmarcan la **Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana** y el **Plan Nacional de Consolidación Territorial** (Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014- Prosperidad para todos Desarrollo 2010-2014, Capítulo V. Consolidación de la Paz y apoyos transversales al desarrollo regional).

La política de Defensa y Seguridad se ha diseñado y desarrollado bajo Doctrina de Acción Integral del Estado (DAI), que busca recuperar y controlar los territorios para generar confianza inversionista. Bajo esta doctrina se concibe la seguridad como generadora de crecimiento económico y rentabilidad social. En este sentido la fuerza pública debe contribuir a generar un clima de confianza y estabilidad que atraiga la inversión privada y produzca crecimiento económico y desarrollo social. De acuerdo con la Consejería Presidencial para la Acción Social², *el Plan Nacional de Consolidación es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano*.

En el 2004, se crearon los Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), que integran a las entidades del gobierno colombiano que complementan y apoyan la recuperación militar del territorio con programas sociales y económicos, bajo la coordinación del Ministerio de Defensa y la Agencia Presidencial para la Acción Social.

En el país hay 15 zonas bajo la DAI, que comprenden 86 municipios de 17 departamentos. Supuestamente, en estas zonas la acción conjunta del Estado debe lograr la superación del desplazamiento forzado, la protección de los derechos humanos, la reconciliación, la superación de la pobreza externa y la consolidación de condiciones regionales de desarrollo y paz.

IMPLICACIONES PARA LAS/LOS DEFENSORES DE DDHH-Algunos elementos problemáticos de este enfoque de la seguridad -

Esta concepción de “**securitización del desarrollo**” tiene elementos problemáticos con serias implicaciones para las comunidades sus organizaciones y sus líderes y lideresas. La estructura y

¹ Documento elaborado por la Asociación MINGA, como insumo para el diálogo en el marco de la Mesa de Garantías con el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior y altos mandos de las Fuerzas Militares y representantes de la sociedad civil y la cooperación internacional)

² CCAI, Presidencia de la República- Acción Social, 2007.

programas de los Centros de Coordinación de Acción Integral (CCAI) donde se combina seguridad militar con acciones cívicas, dejan en un segundo plano la autonomía y el poder de decisión de las regiones frente a las prioridades del desarrollo local. Bajo este esquema los criterios militares prevalecen y la frontera existente entre lo militar y lo civil se pierde. En el Plan de Consolidación se percibe la tendencia a una suplantación de las funciones de gobernabilidad civil, donde la Fuerzas Militares convoca, deciden e impulsan las iniciativas sociales.

En regiones como el Montes de María, Catatumbo, Arauca, Cauca, Nariño y Putumayo se encuentra que muchas de las comunidades consideran que se ha debilitado la gobernabilidad local. Ven con preocupación como la estrategia de Recuperación Social del Territorio genera un impacto desfavorable sobre los poderes locales y regionales en la medida en que se imponen sobre esas zonas las prioridades que se emanan desde el centro y en donde se legitima el poder de la fuerza pública oficial sobre los representantes formalmente elegidos por sus comunidades.

Desde una perspectiva de ciudadanía y desde la institucionalidad democrática es preocupante el rol que asumen las fuerzas armadas, adelantando obras civiles, por ejemplo. La justificación de la intervención de los militares en lo local es la corrupción de las administraciones municipales. Esto, sin embargo, genera inquietudes desde los mecanismos de transparencia de la función pública cuando son las fuerzas armadas las que desarrollan las obras de infraestructura: ¿se convocan licitaciones?, ¿se aplican los mecanismos de control establecidos en las obras civiles?, ¿se garantizan mecanismos de control social y veeduría ciudadana?

El Plan de Consolidación ha llevado a la militarización de la vida civil y al aumento del control de la población por medio de los programas sociales. Tal como se sostiene en el documento del capitán de Fragata Carlos Alberto Serrano Guzmán³, con respecto a la Armada Nacional “su función principal no es administrar las armas, ni ejercer control militar, su función cambió hacia un nuevo rol: ser un «facilitador» de las actividades militares en las áreas recuperadas en donde pretende llegar con una real oferta estatal.

La Armada Nacional afirma “Actualmente, con el liderazgo de las unidades de la Fuerza Naval del Caribe, se han impulsado proyectos agrícolas como aguacate, maíz, yuca, ñame, tabaco y miel de abeja entre otros, que le han traído ingresos a los pobladores por más de 65 mil 700 millones de pesos, además de la reactivación del turismo e inversión en proyectos sociales como escuelas, acueductos y vivienda” EL UNIVERSAL (2010, Julio 27.

*“el aspecto preocupante [de la recuperación social del territorio] está en colocar a las fuerzas militares, en tiempos de guerra, como uno de los actores del desarrollo para la paz”. Padre Francisco de Roux, ex director del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio PNUD (2008, Junio), “Ejes de reflexión sobre la recuperación social”, en *Hechos del Callejón* n. 36, Bogotá, p. 5*

³ SERRANO GUZMÁN, Carlos Alberto (2009, Octubre 20), *Compromiso institucional en los “Montes de María”* [en línea], disponible en <http://www.armada.mil.co/?idcategoria=544189>, recuperado 23 de julio de 2010.

El efecto más inmediato y visible de la militarización de las zonas de intervención, es que los militares terminan asumiendo las responsabilidades y acciones propias de los actores civiles o de competencia de la sociedad civil. En consecuencia se observa, por una parte, la tendencia a la militarización de los servicios sociales a cargo del Estado, y por otra, la violación del principio de distinción previsto por el DIH⁴.

El desarrollo de las jornadas de acción cívico-militar genera riesgos a la población civil y en particular a los niños y niñas, tal como fue expuesto por el Secretario General de Naciones Unidas en su Informe al Consejo de Seguridad sobre los niños y el conflicto armado en Colombia de 20 de agosto de 2009 y en abierta contravención con artículo 41, numeral 29, de la Ley de la Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). La consecuencia es el aumento de la vulnerabilidad de la población civil frente a los actores armados

La realización de acciones o jornadas cívicas militares en zonas en donde persiste el conflicto armado están encaminadas a cambiar la percepción de las comunidades sobre la fuerza pública y del Estado y a volverlas su aliada, más que a promover un real y autónomo de desarrollo de las comunidades. Esto se puede observar en el decálogo de la Acción Integral que maneja la Fuerza Pública.

Este decálogo dice:

1. *Saludemos siempre en forma cordial a todos los ciudadanos.*
2. *Trabajemos con niños adolescentes y adultos para prevenir el reclutamiento forzado.*
3. *Respetemos en todo momento las personas y la propiedad privada.*
4. *Conozcamos, establezcamos y mantengamos comunicación permanente con autoridades civiles, militares y eclesiales de la zona.*
5. *Involucrémonos en las actividades que desarrollan la población y fortalezcamos los vínculos con la comunidad.*
6. *Aprovechemos las Jornadas de Acción integral para fortalecer los logros de solidaridad, la convivencia ciudadana y la imagen institucional.*
7. *Protejamos a la población desplazada, también han sido víctimas del conflicto.*
8. *Establezcamos mecanismos de trabajo mancomunado con los integrantes de organizaciones sindicales, Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales, líderes comunitarios, defensores de derechos humanos y ONG, s en la región.*
9. *Cuidemos permanentemente el medio ambiente, previniendo el ecocidio y promoviendo campañas ecológicas con niños y adultos.*

4. Ver correo electrónico del capitán HERNÁNDEZ LINARES Fredy Alejandro, jefe de la sección de acción integral de la Brigada móvil No. 4, Puerto Rico (Meta). “Esta sección desarrolla actividades de acción psicológica que buscan promover el desarrollo de la sociedad desde el punto de vista social, económico y cultural para lo cual realizamos diferentes actividades enfocadas a llevar bienestar para los habitantes de la región. He observado su portal de Internet dándome cuenta que ustedes al igual que nosotros trabajan fuertemente por las nuevas generaciones de nuestro gran país, por esa razón deseo invitarlos a participar de las diferentes actividades que organizamos en el municipio de Puerto Rico Meta, dirigidas a evitar el reclutamiento de menores y adultos por los grupos armados ilegales ayudar a la población y elevar la moral de los soldados que día tras día nos esforzamos por una Colombia mejor para las generaciones presentes y futuras, dejando atrás inclusive a nuestras familias en los hogares que hemos logrado construir”.

10. En todos los actos de la vida apliquemos estos principios y valores.

El enfoque de “securitización del desarrollo” en el Plan Nacional de Consolidación Territorial asume que la inversión en lo económico y lo social hace parte de la continuidad de la guerra por otros medios. Desde este enfoque de seguridad para el desarrollo, *las comunidades de los Montes de María se preguntan para quien es la seguridad? Para los grandes inversionistas que quieren quedarse con las tierras o para los campesinos, indígenas y afrocolombianos y sus economías locales?*

Desde 2002, según la Consultoría para los Derechos Humanos, Codhes, han sido asesinados 44 líderes/as de población desplazada que reclaman sus tierras. -Once personas, todos líderes campesinos, víctimas de desplazamiento y despojo, vinculados a procesos de restitución de tierras, han sido asesinados durante los últimos meses en Colombia – bajo el Gobierno de Juan Manuel Santos-

En vistas a campo realizadas por la Asociación Minga y la Red Agenda Caribe en la región de los Montes de María- en donde se implementa el Plan de Recuperación y Consolidación Social del Territorio-, han observado que las comunidades asisten a un modelo que consolida la expropiación, permitiendo la entrada del sector privado y de grandes inversionistas como Madeflex, Colanta, Monterrey Forestal , Pizano y la Fundación Amigos de los Montes de María, entre otros. Por ello cuando se escuchan expresiones de campesinos de los Montes de María que afirman “antes de la seguridad democrática la tierra era de los pobres, ahora el 80% es de los ricos y terratenientes” es fácil comprender que la seguridad si está diseñada para generar crecimiento económico y atraer la inversión privada de los grandes empresarios.

Como organizaciones sociales y de derechos humanos, seguimos preguntándonos hasta donde será posible incluir conceptos de desarrollo más próximos a lo que han definido las comunidades indígenas, afros y campesinas, como construir mayor confianza entre la cooperación internacional, las comunidades y el estado Colombiano, como hacer mas vigente una actuación en perspectiva de respeto a los derechos humanos. La reconstrucción del tejido social y el restablecimiento de la confianza no pueden garantizarse desde un desarrollo basado en la militarización de la vida cotidiana.

Freten a los defensores y defensoras de DDHH es preocupante:

En San Juan de Nepomuceno, Bolívar, Montes de María, fue asesinado Óscar Manuel Maussa Contreras, líder de restitución de tierras y directivo de la Cooperativa Cootragloban. Venía reclamando tierras en la vereda La Esperanza, municipio de Turbo, desde 1997. Fue asesinado, amarrado a un árbol, apedreado y torturado, el 21 de noviembre del 2010. Se había desplazado para proteger su vida y la de su familia desde 2008. Óscar Maussa era un ingeniero zootecnista. En 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le otorgó medidas cautelares para proteger la vida y la integridad de cuatro familias de la Cooperativa de Trabajadores Agropecuarios de Blanquicet, Cootragloban, incluidos varios familiares suyos.

En San Onofre, Sucre, Rogelio Martínez fue asesinado el 18 de mayo de 2010. Rogelio era líder defensor de DDHH, quien desde el 2006 representaba a los desplazados de la Finca La Alemania (552 hectáreas), por lo que quedó expuesto a diversas amenazas de muerte por parte de paramilitares.

En el predio el Quindío (510 hectáreas), Municipio de Montería, Córdoba, el 28 de junio fue asesinado John Jairo Martínez, líder de población desplazada, quien luchaba por la legalización de las parcelas para 35 familias desplazadas del sur de Córdoba. En este predio hubo combates entre las Águilas Negras

- El riesgo que enfrenta los líderes/as comunitarios que quieren defender sus iniciativas propias de desarrollo y convivencia, especialmente líderes de las comunidades Indígenas afrocolombianas que defienden su territorio.
- Persisten asesinatos de líderes que reclaman la restitución de las tierras.
- Siguen las detenciones de defensores, asesinatos, desplazamientos, y la violación del principio de distinción. En 2010 el 32,7% de los desplazados provenía de en las zonas CCAI⁵, a pesar de la fuerte militarización de éstas zonas de consolidación.
- En algunas zonas de los CCAI los líderes deben firmar pactos de lealtad so pena de ser considerados enemigos de esta política, auxiliares de la subversión y por tal motivo desclasificados de los “servicios sociales” que coordina el ejército.
- En zonas como el norte del Cauca, zona de gran militarización y de acciones del CCAI durante el 2010 fueron asesinados 9 defensores de derechos humanos y la población vive en medio de la estigmatizaciones y el fuego cruzado de los actores armados

PROPUESTAS

Si no se tiene una política concertada de seguridad y convivencia ciudadana, a partir de un diagnóstico y de iniciativas y propuestas nacidas de las comunidades y organizaciones sociales y de derechos humanos, nos preguntamos cómo va a ser posible el fortalecimiento del componente de derechos humanos propuesto en el Plan de Desarrollo Nacional, en especial lo contenido en el capítulo V del Plan, cuando hace referencia a contar con un Sistema Nacional de Derechos Humanos, una política nacional integral de derechos humanos, un Plan Nacional de Acción de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario y otras propuestas en materia de protección, de acceso a la justicia y lucha contra la impunidad.

A partir de lo anterior proponemos en líneas generales: Considerando que el 20 de marzo del 2009 el entonces presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, oficializó la propuesta del Plan Nacional de Consolidación, mediante la directiva presidencial 01 y

1. Observando los impactos negativos de la aplicación de la Directiva 01 emitida el 20 de marzo de 2009 por el entonces presidente Álvaro Uribe esta estrategia, y de acuerdo a los resultados obtenidos de procesos de seguimiento y evaluación en la aplicación de esta estrategia, en especial en materia de derechos humanos, proponemos el desmonte inmediato de esta directiva.
2. Crear una instancia mixta con autonomía para la adopción de medidas y mecanismos de seguimiento, observación y control de los comportamientos de la fuerza pública, la policía y los organismos de seguridad del Estado en las quince (15) zonas seleccionadas para aplicar el Plan Nacional de Consolidación, de tal forma que se puedan prevenir y sancionar los excesos y abusos cometidos por las entidades antes mencionadas.
3. Que las 15 zonas objeto de la política del Plan Nacional de Consolidación, de acuerdo con lo expresado en la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Santos en su capítulo V, respete los espacios construidos de forma autónoma por las comunidades considerando su relación con el concepto de territorio, la conservación cultural, del medio

⁵ CODHES (2011, Febrero 15), *¿Consolidación de qué?* Boletín n° 77, Bogotá.

ambiente y el fortalecimiento de sistemas de abastecimiento alimentario local y regional, en especial los planes de vida de comunidades Indígenas y Afros y las propuestas de desarrollo campesino.

4. El diagnóstico del gobierno para la formulación del Plan de Desarrollo, en el componente de “orden público, seguridad ciudadana y convivencia” debe ser contrastado lo que pasa en las zonas de consolidación, con las comunidades y las organizaciones de las diversas regiones, de tal forma que se puedan diseñar estrategias pertinentes para definir la política de defensa y seguridad ciudadana en estas zonas que permitan generar una política de protección en perspectiva de derechos humanos que permita el fortalecimiento de la justicia y la eliminación de la impunidad como pasos críticos para garantizar el ejercicio libre y el goce pleno de los derechos humanos a toda la población.

Propuestas específicas para las garantías del goce de derechos de los defensores/as de DDHH en las zonas de consolidación:

1. La invitación que el gobierno de Juan Manuel Santos hace en cabeza del vicepresidente a “desarmar la palabra” no es coherente con el continuo señalamiento que se hace a defensores y líderes de organizaciones sociales de orquestar la llamada “guerra jurídica” contra las autoridades y las fuerzas militares, impidiéndoles realizar su trabajo, pone en grave riesgo su vida y las comunidades que representan. Llamamos a detener este tipo de señalamientos al cual se había comprometido el Ministro de Defensa en la reunión que sostuvimos en el mes de febrero en reunión con las plataformas de Derechos Humanos.
2. Detener los señalamientos contra las movilizaciones de campesinos e indígenas quienes en su legítimo derecho a la protesta vienen siendo señalados desde las más altas esferas del gobierno de estar posicionando agendas de la guerrilla, cuando es claro que las motivaciones de estas marchas plantean exigencias de carácter social que hacen parte de las reivindicaciones históricas de sus movimientos. Dichos señalamientos ponen en riesgo la vida de estos dirigentes y no garantizan el derecho a organizar a la población en torno al reclamo de sus derechos fundamentales
3. Las autoridades indígenas en uso de su ejercicio de gobierno propio en sus territorios continúan siendo irrespetados por la fuerza pública, desconociendo su fuero y autoridad tradicional. Los territorios indígenas deben ser desmilitarizados en cumplimiento de la Declaración Universal de los Pueblos indígenas.