



# Análisis de los componentes de Ruralidad, Ambiente y Seguridad del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Iván Duque Márquez “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (2018-2022)

Comisión Colombiana de Juristas

1 de marzo de 2019

Autores:

Jhenifer Mojica Florez

Sergio Martínez Osorio

Lizeth Montero Piedrahíta

Contenido

<b><i>Campo con progreso para unos pocos: Lo peor de la propuesta del PND para el campo</i></b> .....	3
Breve contexto .....	3
Lo peor .....	4
<i>Control territorial militar</i> .....	4
<i>Modelo agrario extractivista</i> .....	5
<i>"Campo con progreso" pero sin campesinos</i> .....	5
<i>Amnistía o regularización de la propiedad</i> .....	5
<i>Desprotección de los recursos naturales</i> .....	6
<i>Incumplimiento del acuerdo agrario de paz</i> .....	6
<b><i>Mano dura para el campesinado y corazón grande para los inversionistas: lo peor de la propuesta del PND para solucionar conflictos ambientales</i></b> .....	7
Breve contexto .....	7
Lo peor .....	8
<i>Incentiva la biopiratería</i> .....	8
<i>¿Adjudicaciones en Zonas de Reserva Forestal de ley 2° de 1959 para quiénes?</i> .....	9
<i>Insistiendo en viejos errores para resolver conflictos socioambientales</i> .....	9
<i>Sanea el despojo en los PNN y desconoce realidad del campesinado allí asentado</i> .....	10
<i>Reviviendo las "Licencias Express"</i> .....	10
<b>El retorno a la Seguridad Democrática de Uribe: lo peor de la propuesta del PND sobre seguridad y defensa</b> .....	12
Breve contexto .....	12
Lo peor .....	13
<i>ZEEI un nuevo nombre, para unas viejas conocidas: Las Zonas de Consolidación Territorial</i> .....	13
<i>Defensores de DDHH y líderes sociales en grave riesgo y sin respuesta institucional</i> .....	14
<i>Movilización y protesta social: Otro enemigo a combatir</i> .....	15



## Campo con progreso para unos pocos: Lo peor de la propuesta del PND para el campo

3

La apuesta del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo-PND en materia agraria del gobierno Duque está centrada en tres elementos fundamentales: la regularización de la propiedad, el ordenamiento productivo y, los clústeres y cadenas de valor. Toda gira en torno a una única apuesta de desarrollo centrada en la inversión de industrias que generen materias primas de exportación (agroindustria, forestales y minero energéticas). Los pobladores rurales, campesinos, indígenas y negros, no son parte de esta apuesta de desarrollo.

### **Breve contexto**

Estamos ante un nuevo afán por lograr el desarrollo de empresas en el territorio rural colombiano, asegurándoles de cualquier forma la seguridad jurídica en sus propiedades. Esto se ve en: la apuesta ambiciosa de metas de formalización de la propiedad de la Agencia Nacional de Tierras- ANT<sup>1</sup>; la audiencia adelantada por la Corte Constitucional el pasado 7 de febrero a propósito de las múltiples tutelas presentadas y promovidas por la ANT frente a decisiones de jueces de Boyacá que aplicando la Constitución y la ley agraria

---

<sup>1</sup> Dentro del presupuesto de 2019, la ANT tiene 34 mil millones de pesos para formalización de la propiedad y 6 mil millones de pesos para el fomento de la formalidad.

problematizaron la prescripción baldíos en procesos de pertenencia, saneamiento y formalización<sup>2</sup>; el proyecto de ley que pretende reformar la legislación agraria para dar seguridad jurídica a las inversiones, saneando todo tipo de ilegalidades y que se dice será retomado en el Congreso una vez comiencen las sesiones ordinarias; la reforma a la ley 1448 de 2011 (ley de víctimas y restitución de tierras), radicada por el Centro Democrático para poner fin a la restitución, limpiando el nombre de los despojadores y opositores bajo la fachada de “ocupantes secundarios”<sup>3</sup>, eliminando el deber de la buena fe exenta de culpa de los particulares y cambiando la restitución por compensación, como la manera efectiva de dejar las cosas como están cambiándoles a las víctimas el derecho a retornar y permanecer en sus tierras por el pago de una indemnización. Las propuestas en el PND para sanear la propiedad al interior de áreas de reserva forestal y por agilizar la conformación del catastro rural haciendo de esto un servicio privatizado<sup>4</sup>, son muestra de este objetivo.

## Lo peor

### *Control territorial militar*

Se retoma la propuesta del antiguo programa de consolidación territorial, esta vez denominado “estabilización”, mediante el cual el control de los territorios es ejercido a través de las fuerzas armadas militares mediante la ejecución de planes, programas e inversiones sociales<sup>5</sup>. La propuesta establece una relación directa entre seguridad y desarrollo, bajo este esquema quedan supeditados los PEDET. Los riesgos son altos para las poblaciones: la planeación y ejecución de políticas públicas reducidas a la seguridad, implica una mayor presencia de miembros de la fuerza pública -una de las partes del conflicto armado- en los territorios; la militarización, los operativos de erradicación de cultivos de uso ilícito y las acciones cívico-militares y de control poblacional que caracterizan la política de consolidación territorial, exponen a las poblaciones a ser estigmatizadas, perseguidas y constreñidas.

4

---

<sup>2</sup> Ver intervención de la Comisión Colombiana de Juristas en la audiencia pública sobre baldíos y clarificación de la propiedad celebrada el 7 de febrero de 2019 en la Corte Constitucional (Auto 708 de 2018) en: [http://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=184](http://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=184)

<sup>3</sup> Término empleado por los Principios Pinheiro en materia de restitución de tierras y viviendas para definir a personas vulnerables que residen o dependen económicamente de predios objeto de procesos de restitución a víctimas y que deben ser atendidas para evitarles un daño. Término definido por la Corte Constitucional en las sentencias T-529 de 2016, T-367 de 2016 y SU- 648 de 2017

<sup>4</sup> Arts. 7, 9, 60 y 61 del proyecto de ley de Plan Nacional de Desarrollo

<sup>5</sup> Ver en las bases del Plan entre otros, el Objetivo 13 “Fortalecer la convivencia ciudadana y la seguridad como un servicio público indispensable para la legalidad”

### ***Modelo agrario extractivista***

En el capítulo “Campo con progreso” se reitera a Colombia como un país exportador de materias primas, centrado en los monocultivos para la agro exportación, producción forestal, e intensificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social-ZIDRES<sup>6</sup>. También se pretende incentivar empresas que den otros usos a los territorios rurales como el turismo y la minería, cambiando la vocación de los suelos rurales, restando toda importancia a la agricultura.

### ***“Campo con progreso” pero sin campesinos***

Esta versión del PND tiene un enfoque anti campesino que no reconoce el papel de los pobladores rurales en el desarrollo rural; anula la agricultura campesina, descarta avances que a la luz de la implementación del acuerdo de paz se debían hacer respecto a la economía campesina, economía del cuidado y seguridad alimentaria. Este modelo de desarrollo agrario centra su estrategia en la inversión privada, la cual hay que facilitar con procesos de saneamiento de propiedad eficientes y bienes públicos hechos a medida del cliente<sup>7</sup>, ya que es la industria privada la que puede generar oportunidades para los pequeños productores; sólo reconoce a los campesinos si se incorporan en la cadena productiva, cediendo sus tierras o adhiriéndose a las empresas agroindustriales mediante el criticado sistema de alianzas<sup>8</sup>.

### ***Amnistía o regularización de la propiedad***

“Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica” es el objetivo trazado en el pacto por el campo. Los mecanismos previstos por el PND para la regularización de la propiedad son el saneamiento y el catastro privado. Estas medidas están orientadas a dar legalidad a las situaciones irregulares e ilegales que se presentan en los procesos de adquisición y acumulación de tierras, para generar la confianza inversionista que demanda la inversión privada en los grandes proyectos agroindustriales, mineros y de infraestructura que se quieren consolidar en los territorios.

---

<sup>6</sup> Ver otro análisis sobre Zidres en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-top-10-de-lo-peor-del-conpes-para-las-zidres-64556>

<sup>7</sup> El PND prevé “destinar, al menos, el 50 % de la inversión sectorial hacia la provisión de bienes y servicios públicos”, es decir, la inversión pública al servicio de los intereses privados.

<sup>8</sup> El modelo de alianza productiva no es nuevo en Colombia, de hecho, ha sido impulsado por todos los últimos gobiernos, mostrando experiencias críticas que ponen en jaque el esquema de “alianza”, por la clara desigualdad que hay entre pequeños campesinos y grandes productores, la falta de regulación parte del Estado y la desprotección de los derechos territoriales y productivos de los campesinos. Ejemplo del abuso por parte de las industrias del esquema de alianzas está en el siguiente análisis: “Oleoflores e Indupalma- Corporativismo Empresarial y Relaciones de Poder en El Monocultivo de Palma de Aceite en Colombia”, Oxfam, 2017, consultado en: <https://www.scribd.com/document/366597303/Oleoflores-e-Indupalma-Corporativismo-Empresarial-y-Relaciones-de-Poder-en-El-Monocultivo-de-Palma-de-Aceite-en-Colombia>

En el país hay un desorden de la información catastral y de registro de los predios que ha conllevado a una inestabilidad jurídica en los registros inmobiliarios, nunca se hizo una reforma agraria, y la informalidad en la tenencia de la tierra asciende al 60% de los predios registrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC. La falta de un catastro multipropósito y la debilidad de la institucionalidad agraria que incumple sus funciones de regulador de la propiedad de la tierra y de los baldíos, alimentan este caos. Sin duda estamos ante la inseguridad jurídica en la propiedad y tenencia de la tierra tan temida por los inversionistas, por el Gobierno y por los promotores de los negocios. La solución del PND es privatizar la función catastral, para que empresas privadas al servicio de intereses privados y sustraídos de controles disciplinarios, fiscales y penales, constituyan, organicen, creen y administren el catastro rural.

### ***Desprotección de los recursos naturales***

No se implementan medidas adecuadas para superar los conflictos socio ambientales sobre el territorio. Por el contrario, se profundiza la agenda minero energética respecto a la cual se facilitan los trámites de licenciamiento ambiental y mayores concesiones frente a la renta minera. Respecto a la zonificación ambiental requerida para superar los problemas de uso y ocupación de tierras al interior de reservas forestales se proyecta habilitar el uso de estas reservas para la explotación del bosque, esto es, el impulso de la industria forestal.

### ***Incumplimiento del acuerdo agrario de paz***

Colombia, antes de dar rienda suelta a la agroindustria exportadora, necesita primero cumplir con la función social y ecológica de la propiedad (artículo 64 constitucional), garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de comunidades rurales campesinas y étnicas para mejorar su calidad de vida, restituir las tierras despojadas por el conflicto armado a las víctimas, facilitar la sustitución de cultivos de uso ilícito mediante la adjudicación de tierras a favor de las comunidades que deciden hacer una transición hacia economías lícitas, viabilizar la reincorporación social y productiva de los ex combatientes de Farc que son de origen y vocación campesina, y recuperar los baldíos que han sido usurpados e indebidamente apropiados por particulares para su redistribución. Nada de esto fue contemplado en el PND.

**Jhenifer Mojica Flórez**

Subdirectora de Litigio y Protección Jurídica en Tierras



## Mano dura para el campesinado y corazón grande para los inversionistas: lo peor de la propuesta del PND para solucionar conflictos ambientales

7

Ante los desafíos que está planteando el posacuerdo en materia de ordenamiento y gestión ambiental del territorio, el gobierno Duque propone dentro de su Plan Nacional de Desarrollo – PND, fórmulas fallidas que intensifican los conflictos socioambientales, como ejercer control ambiental a través de la presencia militar, mientras pone los recursos del ambiente a merced del mercado, a través de la flexibilización y amnistías respecto a permisos y trámites ambientales.

### **Breve contexto**

Desde la firma del Acuerdo de Paz con las Farc en septiembre de 2016, ha aumentado la incertidumbre en torno a cómo mantener la conservación ambiental de las áreas donde este grupo ejercía control y que hoy se ven devastadas por la falta de presencia del Estado y la explotación desmedida de los recursos naturales. Incertidumbre que encuentra sustento en el incremento de la deforestación en departamentos como Guaviare, Meta y Norte de Santander, entre otros. Ejemplo de ello es el caso del Parque Nacional Natural-PNN Chiribiquete, donde la tala para ganadería extensiva, monocultivos, cultivos de uso ilícito, entre otras actividades, está poniendo en riesgo el cumplimiento de los objetivos de

conservación del parque.<sup>9</sup> Solo entre 2016 y 2017 la deforestación aumentó en un 23% según informó el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM.<sup>10</sup> Este panorama configura uno de los mayores retos en materia ambiental que debe asumir el actual gobierno, máxime cuando el rápido y desmesurado avance de la destrucción de estas áreas, da paso a la inversión de grandes capitales, lo que supone que no son familias campesinas, indígenas o afro, quienes están detrás de estas afectaciones.

Otro gran desafío es encontrar soluciones a los conflictos socioambientales con una perspectiva de integralidad de derechos que suponga la protección del ambiente, al tiempo que se garantizan los derechos humanos de las cerca de 20 mil familias campesinas asentadas al interior de 34 de 59 PNN<sup>11</sup>, o las cerca de 500 mil personas<sup>12</sup>, en su mayoría campesinas que por décadas han construido su proyecto de vida comunitario en torno a los ecosistemas estratégicos de páramos, hoy delimitados y con restricciones. Sin embargo, como veremos a continuación, la respuesta que propone el PND de Duque es mano dura para los campesinos y corazón grande para los inversionistas.

## Lo peor

### *Incentiva la biopiratería*

El artículo 6 del proyecto de ley del PND, promueve el acceso irregular a los recursos genéticos, lo que podría dar lugar a la legalización e impulso de la biopiratería. El mismo efecto causa el perdón respecto a la colecta de especies, sin contar con el permiso ambiental para tal fin. La amnistía y los plazos que plantea este artículo frente a la obtención de permisos, no refleja un compromiso del Gobierno Nacional por construir una política responsable en la investigación. Por el contrario, incentiva el aprovechamiento de la biodiversidad en el país, desde una perspectiva mercantilista, por lo que no se verán reflejados avances investigativos dirigidos al bienestar de las comunidades, el aprovechamiento racional de estos recursos y la conservación. Por lo anterior debe

---

<sup>9</sup> Semana Sostenible. 2018. Chiribiquete, un tesoro amenazado por la deforestación. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/chiribiquete-un-tesoro-amenazado-por-la-deforestacion/41584>

<sup>10</sup> El espectador. 2018. La deforestación en Colombia continúa: aumentó 23% durante 2017. <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/la-deforestacion-en-colombia-continua-aumento-23-durante-2017-articulo-794263>

<sup>11</sup> Esta cifra corresponde a la identificación de conflictos ambientales realizada por la delegación campesina en la Mesa de Concertación Nacional con Parques Nacionales Naturales. Espacio de concertación constituido como mandato del Acuerdo para la Prosperidad 079 de 2012, para solucionar las tensiones entre el derecho a un ambiente sano y derechos campesinos, al interior de los Parques Nacionales Naturales, a través de la construcción de una política pública.

<sup>12</sup> Semana Sostenible. 2016. ¿Qué hacer con la gente que vive en los páramos? <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/paramos-que-hacer-con-la-gente-que-vive-en-los-paramos/35992>



adoptarse sin dilaciones la decisión andina 391 de 1996<sup>13</sup>, y la expedición de una reglamentación en la que los permisos de acceso a recursos genéticos deban ser conceptuados por instituciones científicas como el Instituto Sinchi, Humboldt, etc.

### ***¿Adjudicaciones en Zonas de Reserva Forestal de ley 2° de 1959 para quiénes?***

La excepción para adjudicar baldíos sin sustraer en Zonas de Reserva Forestal – ZRF de la ley 2° de 1959 prevista en el artículo 7 del proyecto de ley del PND, no resuelve la demanda de formalización y acceso a la tierra del campesinado. Por el contrario, impone restricciones al uso, contemplando que los baldíos adjudicados solo podrán destinarse al “aprovechamiento racional y sostenible” de los bosques o a los procesos de restauración y recuperación de los mismos. Desconociendo además la zonificación en categorías A, B y C con la que ya cuentan algunas ZRF, y dejando de lado indicadores de producción de la vida campesina y experiencias de conservación comunitaria compatibles con la conservación.

Tampoco se aclara cómo afecta la excepción propuesta al Fondo de Tierras para la paz, necesario para cumplir con los objetivos de la Reforma Rural Integral- RRI. A lo anterior se suma, que el cambio de modelo en la administración de los baldíos de la Nación de demanda a oferta, genere un nivel de discrecionalidad tal, que se permitiría a sujetos ajenos a la RRI ser adjudicatarios en ZRF<sup>14</sup>. El tercer párrafo del artículo 7 del proyecto de PND, abre la puerta para que proyectos hidroeléctricos puedan acceder sin sustracción a los baldíos de la ZRF.

### ***Insistiendo en viejos errores para resolver conflictos socioambientales***

El artículo 8 del PND propone firmar acuerdos para resolver conflictos socioambientales. Sin embargo, no es claro sobre cuáles son las “áreas de especial importancia ecológica” en las que se podrán celebrar dichos acuerdos. ¿Incluye o no todos los ecosistemas estratégicos y áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP?. Tampoco es claro respecto a la competencia institucional para la suscripción de estos acuerdos, o sobre la naturaleza y alcance de los mismos.

Además, si el punto de partida es que los acuerdos tienen como objeto “regularizar actividades que los campesinos estén desarrollando”, se estaría reafirmando la postura ha sostenido la Dirección de Parques Nacionales Naturales de querer adecuar las actividades “irregulares” del campesinado, a las permitidas por el artículo 331 del decreto 2811 de 1974.<sup>15</sup> Medida inadecuada para la resolución de conflictos socioambientales, al desestimar

---

<sup>13</sup> Consultar en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/can011es.pdf>

<sup>14</sup> La reforma a la legislación agraria introducida por el decreto ley 902 de 2017 incluyó a otros sujetos como los relativamente onerosos y los onerosos.

<sup>15</sup> Decreto 2811 de 1974. Artículo 331.- Las actividades permitidas en el sistema de parques nacionales son las siguientes: a) En los parques nacionales, las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura.

las iniciativas comunitarias de conservación y las propuestas del campesinado en torno a alternativas complementarias y sostenibles para la conservación.<sup>16</sup>

El documento bases del PND contempla la creación de la Fuerza de Reacción Integral Ambiental como iniciativa contra la deforestación, medida que desconoce los fracasos de anteriores intentos de gestionar y ordenar las áreas protegidas a través del pie de fuerza militar. Militarización de la función ambiental que ha vulnerado derechos fundamentales de las familias que habitan dichas áreas.<sup>17</sup> Postura que además descarta el avance y las propuestas construidas en el marco de espacios como la Mesa de Concertación Nacional entre campesinos y Parques Nacionales Naturales, insumo para la política pública en la materia.<sup>18</sup>

### ***Sanea el despojo en los PNN y desconoce realidad del campesinado allí asentado***

El artículo 9 del PND propone un saneamiento automático en PNN que no permite la contradicción, en los casos donde hay familias despojadas por el conflicto armado. Con esto se estarían saneando situaciones de acaparamiento ilegal. El numeral 2 de este artículo desconoce derechos adquiridos a comunidades asentadas al interior de los PNN previa su constitución.

En cuanto a la compra de mejoras a la que allí se hace referencia, se establece como obligatorio el proceso de caracterización, que en algunas oportunidades se ha traducido en identificación, persecución y desconocimiento de derechos de las comunidades. Por su parte, el requisito de no ser propietarios de tierras para acceder a la compra de dichas mejoras, deja por fuera a familias con una finca que tenga un porcentaje de su terreno al interior del PNN y otro formalizado por fuera, o las que tengan una finca afuera formalizada y otra adentro, situación recurrente en los casos de familias que ocupan parques. Y en el caso del requisito iii), se niega el pago de mejoras a familias que están en PNN y que firmaron acuerdos de sustitución en el marco del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito.

### ***Reviviendo las "Licencias Express"***

A través del PND en su artículo 18, se propone un plazo de 30 días para decidir si se otorga o no una licencia ambiental. Término que no permite una valoración o estudios razonables

---

<sup>16</sup> Al respecto el instituto Humboldt ha manifestado su postura respecto a que las actividades agropecuarias y la conservación de ecosistemas estratégicos como los páramos son compatibles. Instituto Humboldt. 2015. <http://repository.humboldt.org.co/bitstream/handle/20.500.11761/9604/14-14-008-251PS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>17</sup> El espectador. 2018. Las preguntas incómodas por el "Operativo Picachos". <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/las-preguntas-incomodas-por-el-operativo-picachos-articulo-821798>

<sup>18</sup> Delegación Campesina en la Mesa de Concertación Nacional con PNN. 2019. <https://parquesconcampesinos.wordpress.com/>

de los impactos en los ecosistemas que se van a intervenir, máxime cuando las actividades objeto de licenciamiento son aquellas susceptibles de generar cambios drásticos en los ecosistemas.<sup>19</sup>.

La posibilidad de que la Agencia Nacional de Licencias Ambientales- ANLA pueda simplemente requerir al titular por incumplimiento de lo establecido en la licencia ambiental, para que se subsane la actuación en 30 días, y que la inobservancia al requerimiento tenga como única consecuencia la negación de solicitud de formalización, implica la renuncia por parte de la autoridad ambiental de darle trámite a los procesos sancionatorios a que hubiese lugar.

**Sergio Andrés Martínez Osorio**

Abogado de Litigio en Tierras

---

<sup>19</sup> Ley 99 de 1993. ARTÍCULO 49.- De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental.



## El retorno a la Seguridad Democrática de Uribe: lo peor de la propuesta del PND sobre seguridad y defensa

12

La política de seguridad y defensa del gobierno Duque no contiene sorpresas y bien puede ser caracterizada como una nueva edición de la Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez. A través de expresiones modernas que pretenden mostrar una supuesta “transformación estratégica de la seguridad” se desarrollan las líneas de: i. Intervención integral, ii) Construcción de legalidad y iii) Emprendimiento y equidad, como componentes de un “círculo virtuoso”, que, bajo esta concepción, pretende la consolidación del Estado de derecho en los territorios.

### **Breve contexto**

La conceptualización que inspira el documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo - PND, el articulado del proyecto de ley del plan y los documentos de política pública que han sido promulgados en materia de seguridad y defensa por el gobierno Duque, parten de una misma postura, que se caracteriza por un reiterado negacionismo respecto de verdades históricas como la existencia y persistencia de un conflicto armado interno en Colombia. Dichas posturas hacen carrera en ámbitos que van desde lo institucional, como la ratificación del nombramiento de Darío Acevedo en la dirección del Centro Nacional de

Memoria Histórica<sup>20</sup>, hasta el impacto en las relaciones internacionales por cuenta de las declaraciones ante el Sistema de Naciones Unidas del Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, en las que el gobierno sostiene que la prueba de la inexistencia de conflicto armado de carácter interno, se encuentra dada por la Resolución Presidencial que da por terminada la mesa de diálogo con el Ejército de Liberación Nacional <sup>21</sup>.

Dicha lectura, resulta en exceso contradictoria, pues mientras por una parte se argumenta que para que el Gobierno reconozca un conflicto de esas características se requiere de "unas condiciones para la existencia de ese conflicto, que son la unificación de mando, control territorial y por supuesto unas actividades sostenidas"<sup>22</sup>, por otra, el PND parte de la existencia actual de "vacíos de autoridad"<sup>23</sup> que requieren de una acción integral, lo que supone claramente que no es posible afirmar que el Estado sea en la actualidad, el único titular del control de la totalidad del territorio nacional.

## Lo peor

### ***ZEEI un nuevo nombre, para unas viejas conocidas: Las Zonas de Consolidación Territorial***

Las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral - ZEII, se presentan en el PND como la fórmula orientada al logro del "control institucional del territorio", a través de la desarticulación y neutralización de las amenazas internas, tradicionales y contemporáneas. Las coincidencias conceptuales entre la política de la Seguridad Democrática cuyo centro de acción fueron las Zonas de Consolidación Territorial<sup>24</sup> y los fines descritos para las ZEII en el PND de Duque son absolutas.

Realizado un ejercicio comparativo entre el Pacto por la Legalidad (2018 – 2022)<sup>25</sup> y la Política de Seguridad Democrática (2002 – 2010)<sup>26</sup>, se encuentra que ambas propuestas coinciden en elementos tales como: Disuasión para la defensa y la seguridad combinada

---

<sup>20</sup> "Pese a la polémica, Gobierno nombra a Darío Acevedo en la dirección del Centro de Memoria". Revista SEMANA, 19 de febrero de 2019. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-nombro-a-dario-acevedo-en-la-direccion-del-centro-de-memoria-historica/601972>

<sup>21</sup> Francisco Barbosa Delgado, Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, entrevista concedida a la W Radio el 28 de febrero de 2019. Recuperado de: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/por-que-el-gobierno-niega-la-existencia-de-un-conflicto-armado-con-el-elN/20190228/nota/3870312.aspx>

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> "El pacto por la legalidad plantea un nuevo abordaje de la seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios, buscando consolidar la presencia del Estado en toda su extensión nacional y, en particular, en aquellos territorios vacíos de autoridad" (Bases PND, p. 244).

<sup>24</sup> Plan Nacional de Consolidación. Directiva Presidencial 01 de marzo de 2009.

<sup>25</sup> "Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad". Recuperado: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Abecede-la-Politica-de-Defensa-y-Seguridad-para-la-Legalidad-el-Emprendimiento-y-la-Equidad.aspx>

<sup>26</sup> "Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos". Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. 2008

con otras acciones (diplomacia); protección de la población y seguridad ciudadana, así como la infraestructura; acción unificada y coordinada del Estado (acciones y políticas); sustituir la economía ilícita por lícita. Uribe proponía eliminar el negocio de las drogas ilícitas; fortalecimiento institucional, y la eficiencia y bienestar (consolidación del control del territorio nacional).

La política de seguridad y defensa propuesta en el “Pacto por la legalidad” recoge integralmente las banderas de la política de Seguridad Democrática que, con el argumento nominal de priorizar la protección de la población y la lucha contra el terrorismo, terminó por convertirse en el escenario de graves y reiteradas violaciones a los derechos humanos que hoy siguen siendo objeto de investigación y juzgamiento. En la época de la Seguridad Democrática, además de cometerse las ejecuciones extrajudiciales, mal llamados “falsos positivos”, también pudieron identificarse otras prácticas institucionales de las Fuerzas militares y de Policía del Estado que condujeron a: i. La ruptura del principio de distinción entre población civil y combatientes, ii. El sometimiento de las autoridades civiles al poder militar, iii. Impunidad, connivencia y favorecimiento de los grupos paramilitares y iv. La suspensión permanente de los derechos a la libertad, intimidad, libertad de comunicaciones y locomoción, entre otros<sup>27</sup>.

Mayor preocupación generan las recientes definiciones en relación con los funcionarios que estarán al frente de la ejecución de las líneas estratégicas de seguridad al interior de las fuerzas militares y de policía<sup>28</sup>, pues podríamos estar ante el inminente retorno a los desmanes de la política de Seguridad Democrática ya conocidos.

14

### ***Defensores de DDHH y líderes sociales en grave riesgo y sin respuesta institucional***

Con una cifra de asesinatos selectivos que llega casi a los 500 después de la firma del Acuerdo Final de Paz, la situación de los defensores de derechos humanos y líderes sociales se presenta como uno de los temas que debía ser prioritario en la agenda de la formulación de la política pública en materia de seguridad. Sin embargo, la visión que ubica el PND y desarrolla el Plan de Acción Oportuna - PAO<sup>29</sup> no representa nada distinto a la repetición de lo fallido, en relación con la recomendación e implementación de medidas materiales de protección que han probado ser insuficientes.

Tanto el PND como el PAO reducen el problema a la existencia de economías y actores ilegales, desconociendo estructuralmente factores de violencia sociopolítica que se

---

<sup>27</sup> Colombia: Socavando el estado de derecho y consolidando la impunidad. Comisión Internacional de Juristas.

<sup>28</sup> Ejemplo de ello constituye el anuncio de la nueva cúpula de la Fuerza Pública (Ejército y Policía), en la que brillan con mérito propio, los nombres de al menos 9 generales vinculados a investigaciones por la comisión de ejecuciones extrajudiciales entre los años 2002 y 2008. “¿Falsos positivos 2.0?”. Revista SEMANA, 27 de febrero de 2019. Recuperado: <https://www.semana.com/nacion/articulo/nueve-generales-estarian-involucrados-en-casos-de-falsos-positivos-segun-hrw/603042>

<sup>29</sup> El Plan de Acción Oportuna (PAO) fue creado mediante decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018.

encuentran ligados directamente a la acción que líderes y defensores desarrollan en sus territorios, que los visibilizan y que aumenta su riesgo, como la reivindicación de derechos de sus comunidades, la reclamación de restitución de tierras, la protección de sus recursos naturales, la oposición a proyectos minero energéticos, la promoción de la participación política, la sustitución de cultivos de uso ilícito, entre otras causas que generan la amenaza<sup>30</sup>. En ninguna parte aparece el desmantelamiento de las organizaciones denominadas sucesoras del paramilitarismo dentro de los propósitos de la política, ni mucho menos se incorpora el marco legal e institucional del Acuerdo Final de Paz en relación con la concepción de la seguridad humana, que proponía una comprensión integral de las amenazas, situando el despliegue institucional en la garantía del acceso a derechos fundamentales a manera de prevención y protección, el respeto por los derechos humanos y la realización de los valores democráticos.

### ***Movilización y protesta social: Otro enemigo a combatir***

Por su parte, el panorama para los escenarios de movilización y protesta, derechos constitucionales legítimos de los ciudadanos, no resulta nada esperanzador. Para el PND, estos son resultados de una deficiente gestión de los conflictos sociales y las tensiones que existen en los territorios, lo que permite que “intereses particulares” lleguen a cooptar mecanismos de participación que así instrumentalizados, carecen de toda legitimidad. Así pues, probablemente vendrá un reforzamiento de los lineamientos para el tratamiento y limitación de la protesta social, sobre la base de respuestas policivas e incluso con la intervención de las fuerzas militares como ocurrió durante la vigencia de la política de Seguridad Democrática y más recientemente en el paro cívico en Buenaventura (2017) o durante el desarrollo del Paro Nacional Agrario y Popular entre agosto y septiembre del año 2013<sup>31</sup>.

El PND 2019 – 2022, da cuenta de auténticos retrocesos en materia de garantías y de una Seguridad Democrática que retorna en un discurso en el que el que la consolidación de la legalidad y el Estado de Derecho, se sitúan como la cortina de humo que cubre arbitrariedades y abusos.

**Lizeth Montero Piedrahíta**  
Abogada de Litigio en Tierras

---

<sup>30</sup> “¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el Post Acuerdo”. Comisión Colombiana de Juristas. 2019

<sup>31</sup> “Voces del Suroccidente: Violaciones e infracciones a los derechos humanos cometidas en el suroccidente colombiano durante el Paro Nacional Agrario agosto septiembre 2013”. Red de Derechos Humanos “francisco Isaías Cifuentes”. 2013