

## **El Plan Colombia y la promoción de la Seguridad y el “Buen Gobierno”: ¿militarización del contrato social como estrategia para afianzar la democracia?<sup>1</sup>**

**María Clemencia Ramírez**  
**Investigadora Asociada**  
**Instituto Colombiano de Antropología e Historia**

A través del análisis de los programas ejecutados bajo el Plan Colombia entre 1999 y el 2008, argumento en primer término, que bajo el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez [2002-presente] se ha llevado a cabo un proceso de militarización de la política social dirigida hacia las regiones marginales con presencia de grupos armados no estatales y cultivos de uso ilícito, lo cual se ahonda y se hace aún más explícito con el Plan de Consolidación de la Seguridad Democrática lanzado en enero de 2007 por el Ministro de Defensa. En segundo término, que esta militarización de la política social va en contravía del fortalecimiento de los gobiernos y entidades estatales locales, y por el contrario ha centralizado el poder en el Ejecutivo lo cual se hace evidente en los programas asistencialistas ejecutados tanto por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como por el Ministerio de Defensa. En tercer término que estos programas antes que promover la articulación de los recipientes a la economía nacional, cumplen como objetivo central mantener una población cautiva dispuesta a ejercer funciones de informante militar así como a retribuir lo recibido en votos y en esta medida poner en ejecución la democracia que legitima, si no esconde, el poder autoritario que está consolidando el presidente Uribe con el respaldo de la Fuerza Pública.

En el 2006 la Dirección Nacional de Planeación asegura que “con el apoyo del Plan Colombia el Gobierno Colombiano ha logrado recobrar el control del territorio nacional y generar mecanismos eficientes de defensa de la soberanía nacional”<sup>2</sup>. Este logro está directamente relacionado con el eje central de aplicación de la política de Seguridad Democrática propuesta por Álvaro Uribe desde su llegada al poder, cuyo balance después del primer período de su presidencia sostiene haber generado los efectos del “círculo virtuoso de la seguridad” es decir, “que a mayor seguridad habrá también mayor confianza y estabilidad, lo que se constituye en un potente atractivo para la inversión privada y por esa vía para la generación de un mayor crecimiento económico”<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup>Este artículo fue preparado para presentarse en el panel “Democracy, Participation and Conflict in Contemporary Colombia” organizado por Winifred Tate en el marco del XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de LASA a llevarse a cabo entre el 11 y 14 de Junio de 2009. La investigación fue financiada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Colciencias.

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS “Balance Plan Colombia (1999-2005) Versión Final”. Septiembre de 2006, p.11  
[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP\\_Otros/BALANCE%20PLAN%20COLOMBIA%2020septiembre%202006.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Otros/BALANCE%20PLAN%20COLOMBIA%2020septiembre%202006.pdf) En línea 7 de Enero de 2009.

<sup>3</sup> Ministerio de Defensa, República de Colombia. “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” 2007, p.18

consecuente con la idea de que la seguridad, “más que un fin en sí misma, es la base sobre la cual se puede construir un porvenir de progreso y de justicia social”<sup>4</sup>.

De esta manera, se ha establecido una relación causal entre “la inestabilidad en cualquier parte del hemisferio y la [consiguiente] amenaza a la seguridad de Estados Unidos,” por cuanto “el logro de la seguridad de Estados Unidos se encuentra inextricablemente unida a la estabilidad, prosperidad y bienestar de las comunidades globales y hemisféricas interdependientes<sup>5</sup>”. En consecuencia, al plantear la política dirigida a la Región Andina, el Departamento de Estado de Estados Unidos enfatiza que “los problemas persistentes [en la Región Andina] se encuentran interrelacionados” en cuanto a que

las economías deprimidas producen malestar político, el cual amenaza la democracia, y dan lugar a la disponibilidad de mano de obra tanto para la producción y distribución de narcóticos como para los grupos armados ilegales. Tanto las instituciones democráticas débiles como la corrupción y la inestabilidad política desalientan la inversión, contribuyen al bajo crecimiento de la economía y proveen un terreno fértil para que narcotraficantes y otros grupos fuera de la ley florezcan. El comercio de drogas ilícitas también tiene el efecto de distorsionar la economía y desanimar la inversión legítima.

Se inscribe así el Plan Colombia en el discurso global de la Nueva Agenda de Desarrollo que convierte la defensa de la democracia (incluida su exportación a otros países), en justificación tanto de la militarización como de la intervención de los donantes internacionales en asuntos internos de los países receptores, en pro de asegurar un “buen gobierno” entendido como “aquel que regule el cambio hacia la promoción de situaciones de seguridad que garanticen la propiedad y el libre mercado pero que también propende por relaciones entre la esfera pública y la privada desde una perspectiva empresarial”.<sup>6</sup>

Tanto la Seguridad Democrática como el Plan de Consolidación, hacen uso de tecnologías de gobierno propias de dicha gobernanza global neo-liberal, la cual incide directamente en la definición de las políticas de la cooperación internacional. Esta gobernanza global busca ofrecer seguridad no sólo para la inversión extranjera en economías de libre mercado privilegiadas como garantes del desarrollo local, regional y nacional, sino para garantizar la consolidación de la presencia del estado y/o de la democracia, un objetivo que ha implicado “ampliar el concepto de seguridad de [aquel centrado en] mantener una defensa militar contra amenazas externas a incluir asuntos

---

[http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos/Home/Politica\\_de\\_Consolidacion\\_de\\_la\\_Seguridad\\_Democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos/Home/Politica_de_Consolidacion_de_la_Seguridad_Democratica.pdf) En Línea 5 de Enero de 2009

<sup>4</sup> Ibid, p.9

<sup>5</sup> Manwaring, “U.S. Security Policy ...”, 2001, pp.5 and 10.

<sup>6</sup> Ramírez María Clemencia. “Significado de las acciones de la AID en el Putumayo en el contexto de la promoción de la Seguridad Global y del Buen Gobierno (*Good Governance*)” En: Globalización, cultura y poder en Colombia: una mirada interdisciplinaria. Fernán González y Gloria Isabel Ocampo (compiladores) Universidad de Antioquia- Colciencias, Medellín, 2006 p.301.

internos políticos, económicos y sociales<sup>7</sup>”. Este concepto ampliado de seguridad legitima la intervención de Estados Unidos en los asuntos internos de los países receptores de ayuda, pues no debe perderse de vista como insiste Soederberg que “el escalamiento del interés del gobierno de Estados Unidos en la seguridad responde cada vez más a su necesidad de intervenir constantemente de una manera cada vez más coercitiva en los estados y en los mercados del Sur para proteger sus intereses ... [y] se evidencia que el camino hacia la coacción económica y militar es la estrategia para lograr el Nuevo Siglo Americano<sup>8</sup>.”

Se busca además en este marco de seguridad “el cambio de la conducta de sus poblaciones,<sup>9</sup>” cambio que para el caso de Colombia se encuentra signado por el conflicto armado interno lo cual incide definitivamente en la redefinición de estas políticas transnacionales. Es así como la Seguridad democrática, es democrática en cuanto ha sido definida por el gobierno de Uribe como la participación ampliada del ciudadano común en el logro de la Seguridad nacional y por ende internacional. En palabras del Ministro de Defensa, se parte de que los enemigos (léase Grupos insurgentes) “se refugian y camuflan entre la población para evadir la acción de la Fuerza Pública” por lo cual “resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia con el fin de identificar y ubicar estas amenazas”.<sup>10</sup> Es bajo este supuesto que se promueve la Red de Cooperantes entendida por el Ministerio de Defensa como “un instrumento preventivo que integra a los colombianos con los organismos de seguridad del Estado y permite que los ciudadanos proporcionen voluntaria y oportunamente, información a las autoridades en beneficio de la seguridad pública”<sup>11</sup> En Abril de este año, el presidente Uribe presentó como un logro de su política de Seguridad democrática el contar con cuatro millones de cooperantes, lo cual afirma “ha construido confianza en las instituciones y ha unido los ciudadanos al colectivo, desmotivándolos de buscar soluciones a sus problemas de seguridad por cuenta propia”<sup>12</sup>.

Son las regiones marginales al estado central --y en algunos casos, como el del Putumayo, fronteras--, donde hacen presencia actores armados no estatales y los cultivos de uso ilícito, las que nos permiten ver en ejecución estas políticas. La producción de cocaína y heroína en Colombia es definida por el gobierno de Estados Unidos como una amenaza

---

<sup>7</sup> Manwaring, Max G. “U.S. Security Policy in the Western Hemisphere: Why Colombia, Why Now, and What is to be Done?” U.S. Army College, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2001, p.10.

<sup>8</sup> Soederberg, Susanne. “American empire and ‘excluded states’: the Millenium Challenge Account and the shift to pre-emptive development”. *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp.279/302, 2004, p.298.

<sup>9</sup> Duffield, Mark. “Governing the Borderlands. Decoding the Power of Aid”. Paper presented at a Seminar on: Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension. Commonwealth Institute, London. February 1 2001, p.3.

<sup>10</sup> Ministerio de Defensa, República de Colombia. “Política de Consolidación ...”, 2007 p.42

<sup>11</sup> Ministerio de Defensa, República de Colombia . “Red de Cooperantes”

<http://alpha.mindefensa.gov.co/descargas2/RedCooperantes041220.pdf> En línea 5 de Enero de 2009.

<sup>12</sup> Ronderos, María Teresa y César Paredes. “El críptico discurso del Presidente” *Semana.com* <http://www.semana.com/noticias-politica/criptico-discurso-del-presidente/123177.aspx> En línea Abril 28 de 2009.

directa a la salud pública y a la seguridad nacional de los Estados Unidos<sup>13</sup> y por consiguiente, el Plan Colombia ha respondido a esta demanda de seguridad.

Sin embargo, no debe perderse de vista los intereses internos del gobierno nacional, los cuales definen tendencias de política que no responden totalmente a estos lineamientos globales, lo cual ha sido anotado para el caso de India por Gupta y Sharma<sup>14</sup>, cuando concluyen que los programas neoliberales promovidos por el estado no desplazan a los programas de bienestar social. En este orden de ideas, estas zonas marginales con presencia de actores armados no estatales y con altos índices de necesidades insatisfechas, han sido objeto de los programas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y de la Fuerza Pública con miras a asistir a la población vulnerable por una parte y a reestablecer la presencia del estado amenazada por los grupos armados por otra. Ganar la confianza de la población civil para lograr este objetivo es central, tanto para la Fuerza Pública como para el gobierno, lo cual va a incidir en qué es lo que se entiende en este contexto por fortalecer el estado y por consiguiente en las prácticas que representantes del mismo ejercen en estas regiones, lo cual merece un análisis detallado.

### **Resultados del Plan Colombia después de nueve años de ejecución**

Entre 1998 y 2008 la ayuda de Estados Unidos a Colombia proveniente de la Iniciativa Andina ha sido de US\$2.8 billones en total<sup>15</sup> y su enfoque en el reestablecimiento de la seguridad en el país (con énfasis en la “recuperación” de la región de la Amazonía Occidental del país, departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare), a través de la lucha contrainsurgente y/o antiterrorista con el fin de romper la relación entre el tráfico de drogas y las guerrillas y/o los grupos armados no estatales que operan en Colombia, se constituyó en el énfasis central del Plan Colombia.

Al hacer una evaluación del Plan Colombia después de nueve años de ejecución se hace evidente el peso que ha tenido la inversión en el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, lo cual se refleja en la coincidencia de sus logros con aquellos que señala el Ministerio de Defensa del gobierno de Uribe Vélez entre el 2006 y el 2007. El Plan Colombia desde sus inicios definió y ha mantenido tres componentes centrales a lo largo de estos años, los cuales han cambiado en su contenido tendiendo a un mayor peso del componente militar en concordancia con la lucha antiterrorista y/o contrainsurgente enfatizada durante el gobierno de Uribe Vélez, tal como se analiza a continuación:

---

<sup>13</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos. “Fact Sheet on United States Policy Toward the Andean Region. Washington, 2001

<sup>14</sup> Gupta, Akhil y Sharma, Aradhana. “Globalization and Postcolonial States”. *Current Anthropology* 47,2 April 2006, p

<sup>15</sup> El presidente George W Bush lanzó en el 2002 la Iniciativa Andina contra las Drogas entendida como una extensión del Plan Colombia dirigido hacia los países vecinos como Perú, Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá. Hoy en día la Iniciativa Andina contra las Drogas el programa de Estados Unidos que financia la mayor parte del Plan Colombia así como otras actividades anti-narcóticos en América Latina. Ver Acevedo, Beatriz, Bewley-Taylor Dave y Coletta Youngers “Ten Years of Plan Colombia: an Analytic Assessment” The Beckley Foundation Drug Policy Program, Washington, September 2008, p. 3.

1) La *iniciativa contra el Narcotráfico* que durante el gobierno de Pastrana, buscaba reducir el cultivo y exportación de drogas ilícitas mediante la combinación de interdicción, erradicación y alternativas económicas para los cultivadores, invocando el principio de corresponsabilidad internacional en la solución del problema global. Bajo el gobierno de Uribe a este componente se le cambió el nombre a *lucha contra el problema mundial de las drogas y del crimen organizado* y como objetivo central señala que se busca fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública no sólo para combatir el narcotráfico sino para desarrollar acciones contra el terrorismo y/o contrainsurgencia, proteger a la ciudadanía, y finalmente buscar la modernización del sector, lo cual implica además de la mayor profesionalización del pie de fuerza, la adquisición de alta tecnología para las labores de inteligencia, la creación del Sistema de Sinergia Logística para aumentar la capacidad de movilidad y la introducción del concepto de Operaciones Conjuntas<sup>16</sup>, que busca coordinar acciones entre los soldados de tierra mar y aire así como entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, creándose también el Comando Central de Operaciones Conjuntas en el Ejército<sup>17</sup>. Se omite así, la búsqueda de alternativas económicas para los pequeños cultivadores de coca.

2) *Recuperación económica y social*, mediante una política económica de recuperación y la protección social de la población más vulnerable al ciclo económico con la puesta en marcha de la Red de Apoyo Social-RAS, consistente en tres programas denominados, Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción; la preservación y ampliación de las preferencias arancelarias a las exportaciones a través de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas-ATPA y el Sistema General de Preferencias-SGP, así como la protección de la producción ante el contrabando mediante una mejor gestión aduanera. Durante el gobierno de Uribe se mantienen los programas de la Red de Apoyo Social, -ampliando y priorizando el de Familias en Acción-, los objetivos de generar empleo y estabilidad social y se le añade a este componente la promoción de alternativas lícitas de desarrollo, ya no dirigidas directamente a los pequeños cultivadores de coca, sino a la agroindustria, privilegiando la vinculación a los mercados internacionales. Estos programas se examinarán mas adelante.

3) *Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social – FIDS* que busca legitimar el estado mediante programas nacionales de atención a la población afectada por el conflicto y de transparencia en la gestión pública, así como programas regionales de inversión social y productiva para zonas afectadas por la violencia y los cultivos ilícitos. Durante el gobierno de Uribe se considera como condición para el fortalecimiento del estado, el fortalecimiento de la Fuerza Pública formando parte integral del

---

<sup>16</sup> Departamento Nacional de Planeación. DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS, “Balance Plan Colombia”, 2006, p.15

<sup>17</sup> Un Comando Conjunto es un organismo militar de carácter permanente, a cargo de un general o almirante –cualquiera de las tres Fuerzas Militares puede proveerlo–, integrado por componentes de esas Fuerzas con presencia fija en el territorio que se coloca bajo su responsabilidad. Así por ejemplo, el Comando Conjunto del Caribe, comprende organismos terrestres bajo el mando del comandante de la Segunda División del Ejército, la Fuerza Naval del Caribe con sus respectivos organismos y la Base Aérea de Barranquilla con su comando Aéreo de Combate (Valencia Tovar Álvaro. “Conceptos confusos + análisis inexactos” *El Tiempo* 27 de mayo de 2005 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1678295> En línea 15 de Enero de 2009)

fortalecimiento institucional y aunque se mantiene la inversión en poblaciones vulnerables, principalmente la población desplazada<sup>18</sup>, no se continúa con programas regionales de inversión social y económica a las zonas directamente afectadas por los cultivos ilícitos. Además se enfatiza la inversión en la modernización de la Justicia al adoptar el sistema penal acusatorio según las directrices de Estados Unidos.

En este orden de ideas, en el balance del Plan Colombia que presenta la Dirección de Justicia y Seguridad (DJS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se señala que de una inversión total de US\$10.732 millones hasta el 2006, US\$6.950 provinieron del presupuesto nacional y US\$3.782 millones como aportes del gobierno de Estados Unidos. La inversión en el primer componente del Plan Colombia de Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas y del Crimen Organizado contó con un 57.45% de la inversión total, mientras que el segundo componente de Reactivación económica y social contó con sólo un 15.98% y el tercero de Fortalecimiento Institucional con un 26.57%. Se evidencia así el énfasis en el fortalecimiento de la Fuerza Pública antes mencionado, el cual se refleja en el aumento en el gasto en defensa y seguridad el cual ha pasado de constituir un 3.5% del PIB en 1999 a un 4.6% en el 2005<sup>19</sup> hasta un 6.5% en el 2007<sup>20</sup>.

Desde el 2000 hasta el 2007, un promedio de 75% de la financiación recibida de Estados Unidos se invirtió anualmente en el fortalecimiento de la Fuerza Pública y de la Policía y un 25% se destinó a programas sociales y económicos tales como desarrollo alternativo y ayuda a los desplazados así como al fortalecimiento del Imperio de la Ley y la Justicia. Sólo hasta el 2008 cuando se disminuye la cantidad del paquete de ayuda de Estados Unidos a US\$657 millones, en relación con US\$738 millones aprobados en el 2007, la mayoría de demócratas en el Congreso redujeron la proporción de la ayuda militar del 81% en ayuda militar en el 2007 al 65%, proporción que se mantuvo para el paquete de ayuda aprobado para el 2009 de US\$545 millones. Esta disminución anual en la ayuda de Estados Unidos a Colombia se va a mantener tal como lo anuncia GAO en su último informe de Octubre de 2008, donde recomienda que las agencias de Estados Unidos vinculadas al Plan Colombia deben llevar a cabo planes más detallados para reducir la

---

<sup>18</sup> La Consultoría por los Derechos Humanos y el Desplazamiento-Codhes y la Conferencia Episcopal han calculado un total cercano a los 3.8 millones de desplazados en Colombia durante los últimos 20 años, mientras el gobierno calcula 1.9 millones a Octubre de 2007. Sin embargo, en Agosto de 2007 el director de la ACNUR informó sobre el aumento del desplazamiento en Colombia con respecto al año anterior como resultado del conflicto armado interno y señaló que la cifra era cercana a los 3 millones y que el país ocupaba el segundo lugar en el mundo después de Sudán en cuanto a presencia de este fenómeno. La Corte Constitucional dictó la sentencia T-025 del 2005, que tuteló los derechos de la población desplazada y requirió al gobierno a dirigir más recursos para solventar esta situación, lo cual evidencia la magnitud del problema. Ecuador es el país que recibe la mayor cantidad de desplazados de Colombia. Se calculan alrededor de 250.000 personas que se encuentran en este país de las cuales entre el 2000 y 2006 44.454 solicitaron refugio y en el 2007 se recibieron 10.662 solicitudes (2.937 reconocidas por el Ecuador) A diciembre de 2007 se registraban entre 14.000 y 16.000 colombianos con estatus de refugio en Ecuador. (Codhes “2007, año de los derechos de los desplazados” Informe de Cartagena, 2007 y *El Tiempo*. “Colombia tiene tres millones de desplazados. Un millón más que hace un año dice ACNUR”. Junio 19 de 2007).

<sup>19</sup> Departamento Nacional de Planeación. DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS, “Balance Plan Colombia”, 2006, p.13

<sup>20</sup> Isaza José Fernando y Campos Diógenes. “Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evaluación creciente del conflicto en Colombia.” Diciembre de 2007, Bogotá, p.1

asistencia<sup>21</sup> y asegurar que el gobierno colombiano asuma la financiación de los programas en curso con miras a su continuación.

### **Implicaciones de la política asistencial de la Presidencia**

En el marco del Plan Colombia, los sectores de población marginales se han visto sujetos a las políticas de Reactivación Social centradas en el diseño y puesta en marcha del programa de la Red de Apoyo Social (RAS) antes mencionada. Este programa comprende Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción, la Atención a la Población Desplazada, el Programa RESA o Red de Seguridad Alimentaria y el Programa Presidencial contra los Cultivos Ilícitos (PCI), el cual abarca tanto los programas de desarrollo alternativo de Guardabosques y Proyectos Productivos, como las labores de erradicación manual que desde el 2004 se han sumado a la fumigación aérea. Estos programas que constituyen la política social del gobierno, se enmarcan en primer lugar, en el propósito de consolidar la presencia estatal en la totalidad del territorio y en segundo lugar, en la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población<sup>22</sup>.

Los programas de la RAS están dirigidos a familias identificadas como en extrema pobreza, es decir, pertenecientes al nivel 1 del SISBEN<sup>23</sup> así como a población vulnerable como es el caso de los desplazados. Familias en Acción es el programa que más se ha promovido por Presidencia a través de Acción Social y consiste en la entrega de subsidios de nutrición y educación. El de nutrición es para niños entre 0 y 7 años otorgado uno por grupo familiar sin importar el número de niños entre 0 y 7 años que haya en la familia y su valor es de \$50 pesos mensuales- El subsidio de educación se otorga a niños entre 7 y 18 años, por niño \$15.000 para primaria y \$30.000 para secundaria<sup>24</sup>. Se afirma que “de esta forma el Programa contribuye al incremento del ingreso de las familias en condición de pobreza extrema, con el fin de que puedan vincularse con las transacciones de mercado y al mejoramiento de sus condiciones de vida”, cuando en la práctica con este programa se promueve el asistencialismo antes que la erradicación de las causas estructurales de la extrema pobreza lo cual realmente conllevaría a la articulación de estas familias a la economía nacional en forma productiva. Este programa se ha convertido en la práctica en una política de clientelas del presidente Uribe, que se ha traducido en una estrategia de recaudación de votos tal como se evidenció en las elecciones para la presidencia en marzo del 2006, cuando dos meses antes, el gobierno amplió el cupo de Familias en Acción en los municipios del Caquetá y

---

<sup>21</sup> GAO-United States Government Accountability Office. “Plan Colombia. Drug Reduction Goals were not Fully Met, but Security has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance”. Octubre 2008. <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf> En línea 7 de Enero de 2009

<sup>22</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia ...” 2007, p.71

<sup>23</sup> El SISBEN es un instrumento que permite el ordenamiento de personas y familias de acuerdo con su estándar de vida medido por un número que varía entre 1 y 100 y permite la identificación de potenciales beneficiarios de subsidios de programas sociales. A julio de 2007 se reportó un 84.8% de la población en el nivel 1 y 2 del SISBEN ([www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co))

<sup>24</sup> Acción Social, Presidencia de la República <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=282> 24 de Enero de 2009)

Putumayo. Esto lo refleja la cobertura geográfica que ha alcanzado el programa, el cual ha sido ampliado a 32 departamentos y a 1093 de los 1098 municipios colombianos, correspondiente esto al 99.54% de la cobertura geográfica.<sup>25</sup> Esto ha sido posible a través de la imposición del programa a las alcaldías de los municipios a través la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza – JUNTOS, promovida por la Presidencia a través de Acción Social desde el 2008, que busca que las alcaldías asuman los costos de los subsidios, -lo cual ha tendido a coartar la realización de programas que los entes locales del estado han planeado ejecutar en sus territorios- para alcanzar un cubrimiento de “1,5 millones de familias”. Se espera con este programa “que el porcentaje de colombianos por debajo de la línea de pobreza disminuya de 49,2%, a un rango entre 35%-39% en 2010, al igual que se disminuya de 14.7% a 8% el número de colombianos en situación de pobreza extrema<sup>26</sup>. Vale la pena señalar que el que las asignaciones de recursos se hagan desde el gobierno central debilita los gobiernos locales. Los recipientes de los subsidios llegan definidos por el gobierno central ya que existe una base nacional consolidada para todo el país, que contiene los registros de todos y cada uno de los municipios, con base en la cual los diferentes programas del estado asignan los subsidios estatales<sup>27</sup>.

Por su parte, el programa de Empleo en Acción se ejecutó sólo hasta el 2004, y consistió en la generación de empleo transitorio a través de obras de infraestructura y el de Jóvenes en Acción que continúa, consiste en la promoción de formación técnica y de talleres sobre proyectos de vida, sin dirigirse tampoco a dar una solución sostenida al problema del desempleo y a la vinculación de los jóvenes al sector productivo. Esta visión asistencialista sin promoción de proyectos productivos para los pequeños campesinos se hace aún más evidente en el programa RESA o Red de Seguridad Alimentaria, que impulsa “proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo, con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras, al igual que mejorar la alimentación de la población radicada en asentamientos subnormales de los centros urbanos, grandes receptores de población desplazada y en general todas las actividades y programas que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de la población mas vulnerable”<sup>28</sup>. Es decir, para la población vulnerable, sólo se prevén proyectos de promoción del autoconsumo, evidenciándose así dos sectores que son abiertamente diferenciados por el gobierno: el sector empresarial al que se estimula a producir para el mercado y el sector en extrema pobreza al que se asiste.

En este orden de ideas, el Programa Presidencial Contra los Cultivos Ilícitos tiene presencia en once regiones, que abarcan alrededor de 100 municipios de los 1098 que

---

<sup>25</sup> Acción Social, Presidencia de la República

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=275>

<sup>26</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia ...” 2007, p.72

<sup>27</sup> Ver [www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co)

<sup>28</sup> Acción Social, Presidencia de la República

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=202&conID=162>

tiene el país, localizados en 25 departamentos.<sup>29</sup> El Programa Guardabosques se conceptualizó para las áreas ubicadas por fuera de la frontera agrícola, consistente en subsidios o incentivos para familias que hubieran erradicado o tuvieran sus predios libres de cultivos, a cambio de un doble compromiso por parte de estas de “no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos y de favorecer la revegetalización natural (enrastramiento) y la conservación de ecosistemas naturales estratégicos<sup>30</sup>”. La prelación central del gobierno no fue en primera instancia la vinculación productiva sostenible de los pequeños cultivadores, sino la de lograr el dominio territorial en contraprestación al pago de una mensualidad, lo cual asegura contar con una red de informantes o cooperantes en estas zonas de conflicto,<sup>31</sup> y por qué no, con una clientela política como ya se anotó.

Al mismo tiempo, el programa de Proyectos Productivos o de inversión agrícola se está llevando a cabo al interior de la frontera agraria y se han definido cinco líneas productivas principales: café, cacao, caucho, palma de aceite y proyectos forestales<sup>32</sup> es decir, se trata de la promoción y apoyo a la agroindustria con la participación de empresas privadas en el marco de una política neoliberal que incentiva la privatización y la disminución del papel del estado en la regulación del mercado. En este sentido el balance que presente la GAO del Plan Colombia con respecto a los programas que Estados Unidos subvenciona para la sustitución de cultivos de uso ilícito, sostiene que recientemente (a partir de 2006) los programas de desarrollo alternativo que ejecuta USAID no muestran una clara incidencia en la reducción de los cultivos ilícitos siendo precisamente una de las principales razones para ello el que alegando sostenibilidad de los proyectos se promuevan en regiones que no tienen cultivos de coca hasta el punto que para el 2008 GAO reporta que USAID casi no tiene ningún proyecto en las áreas donde se encuentran los mayores cultivos de coca, lo cual confirma lo antes señalado. En el informe de GAO se menciona que los funcionarios de USAID afirman que este resultado responde a una directiva del gobierno colombiano de “Cero coca”, que prohíbe los proyectos de desarrollo alternativo en comunidades donde se cultive coca, la cual busca fortalecer la legalidad y promover que las comunidades ejercen presión sobre quienes cultivan coca para que dejen de hacerlo y así poder llenar los requisitos para recibir asistencia<sup>33</sup>, lo cual se ha traducido en divisiones al interior de las comunidades. Los proyectos productivos que han sido definidos como principalmente preventivos y que buscan atraer a individuos que se encuentran en las regiones con cultivos lícitos, se han concentrado en seis regiones del Occidente del país donde el gobierno tiene mayor control del territorio lo cual garantiza tanto la seguridad como los mercados y la infraestructura de rutas de transporte necesarias para garantizar el éxito de los proyectos<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Acción Social, Presidencia de la República

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=217&conID=965>

<sup>30</sup> Documento CONPES 3218 de 2003, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

<sup>31</sup> Para un análisis más detallado del programa Guardabosques ver Ramírez María Clemencia e Iglesias Juliana “Las paradojas del desarrollo alternativo...” En prensa.

<sup>32</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia ...” 2007, p.11

<sup>33</sup> GAO-United States Government Accountability Office. “Plan Colombia. Drug Reduction Goals were not Fully Met, but Security has Improved...” 2008, pp. 48 y 50.

<sup>34</sup> GAO-United States Government Accountability Office. “Plan Colombia. Drug Reduction Goals were not Fully Met, but Security has Improved...” 2008, pp. 48-49.

Aún mas GAO señala cómo después de ocho años de coordinar el programa de desarrollo alternativo en el marco del Plan Colombia, USAID no tiene indicadores desarrollados para evaluar si realmente se progresa en la eliminación de la coca ni mucho menos para medir si los proyectos que se han iniciado se han mantenido con el transcurso del tiempo, es decir, no se ha establecido un seguimiento que permita constatar que se ha logrado la sostenibilidad de los proyectos en cuanto a que quienes han recibido recursos persistan en mantener dichos proyectos sin retornar a la siembra de coca.

Estos cambios que reporta GAO merecen ser analizados a partir de la experiencia en el Putumayo, donde se invirtió la mayor cantidad de dinero destinado para desarrollo alternativo entre el 2000 y el 2005. Allí se evidenció claramente el cambio de política: en un primer momento entre el 2000 y el 2004, los proyectos de USAID se dirigieron a pequeños cultivadores de coca y consistieron en proyectos veredales. A partir de 2004 se empezaron a incentivar proyectos agroindustriales como una planta de concentrados, cultivos de vainilla, flores para exportación que contaron con un 52% de capital privado, 15% del sector público y 33% de los campesinos, de manera que las decisiones que se tomaran fueran empresariales y con el tiempo algunos proyectos fracasaron y otros quedaron totalmente en manos privadas. El resultado ha sido una mayor exclusión económica por parte de los pequeños campesinos cocaleros, ya que no se hizo un seguimiento a los proyectos productivos veredales ni se buscó capacitarlos en el manejo empresarial. Tal como lo reconoció Chemonics, la compañía contratista de USAID encargada de llevar a cabo los proyectos productivos en el Putumayo, en su balance de 2006, cuando sale de la zona, “el reto más grande fue el de superar la contradicción entre una cultura empresarial y los objetivos sociales de la asociación [refiriéndose a las asociaciones constituidas por los campesinos cocaleros para recibir las ayudas de USAID]<sup>35</sup>.

Se puede afirmar que una de las consecuencias de esta política de Cero coca es que los proyectos productivos están beneficiando a pequeños y medianos empresarios, dejando a un lado el objetivo central del programa de desarrollo alternativo que es el de darle alternativas productivas a aquellos sectores de campesinos pobres que se ven forzados a cultivar coca, de manera que no se está atacando las causas estructurales del problema, se les ha dejado sujetos a los programas asistencialistas del estado cuando no se les criminaliza por cultivar coca.

### **El Plan Patriota: Presencia militar equiparada a presencia del estado**

Con el énfasis contrainsurgente impuesto por Alvaro Uribe como política del gobierno, en el 2004 se crea la Fuerza de Tarea Omega<sup>36</sup>, conocida como fuerza de tarea conjunta del sur, para llevar a cabo el Plan Patriota, el cual se inicia en mayo de del mismo año,

---

<sup>35</sup> Para un análisis más en profundidad, ver Ramírez María Clemencia. “Alternative Development in Putumayo (Colombia): Bringing Back the State through the Creation of Community and “Productive Social Capital”. En: *Editing Eden: a Reconsideration of Identity, Politics and Place in Amazonia*. Frank Hutchins and Patrick Wilson eds. University of Nebraska Press, En Prensa.

<sup>36</sup> Una Fuerza de Tarea eminentemente móvil que involucró elementos aéreos y fluviales durante su misión en el Teatro de Operaciones en la Amazonia occidental.

dirigido al Caquetá, Guaviare y Putumayo con el fin de atacar directamente a la cúpula de las FARC. El Plan Patriota contó con la participación de 18,000 hombres, y con recursos del Plan Colombia aprobados por el Congreso de Estados Unidos específicamente para esta misión (108 millones de dólares de los 577 millones aprobados para ese año)<sup>37</sup>, lo cual concretó el involucramiento abierto de Estados Unidos en la guerra contrainsurgente en el país y evidenció la lucha central contra las FARC del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. La primera fase del Plan Patriota contempló principalmente al Caquetá y Guaviare y parte del Putumayo. El Centro de Operaciones se localizó en la base militar de Larandia en Caquetá. Se inicia así la implementación de la política de la presidencia que privilegia la incorporación de estas regiones de frontera al orden central a través de la presencia militar antes que a través de la inversión social y económica por parte de los organismos del estado, lo cual es demandado y esperado por parte de la población, en concordancia con su representación local del mismo. Los habitantes de estas regiones son señalados como “auxiliares de la guerrilla” además de ser criminalizados por cultivar coca, por lo cual se han visto forzados a abandonar sus sitios de vivienda al llegar la Fuerza Pública evitando no sólo las confrontaciones entre el ejército y la guerrilla sino correr el riesgo de ser señalados por uno u otro grupo como informantes y/o traidores. Tal fue el caso al inicio de las incursiones militares del Plan Patriota en la inspección de Peñas Coloradas en el medio Caguán (Caquetá) con el objetivo de recuperar este territorio de manos de la guerrilla, cuando *El Tiempo* informa que “A Peñas Coloradas lo desalojaron por completo sus 1.200 habitantes. Las razones: la llegada de la tropa oficial y la presión de las FARC”<sup>38</sup> y continúa el artículo informando que “Nos contaron que hace dos meses la guerrilla los reunió y les dijo que cuando llegaran las tropas ellos tenían que irse del pueblo. La guerrilla tiene miedo que empiecen, como se dice, a 'darles dedo’”, es decir a ser señalados por los habitantes de la zona al ser requeridos por el ejército como sus informantes.

El Plan Patriota se mantuvo en ejecución hasta la finalización del primer período de gobierno de Álvaro Uribe, y al iniciarse el segundo período el nuevo Ministro de Defensa Juan Manuel Santos anuncia su reemplazo por un nuevo “plan de guerra” señalando que hasta el momento “se ha enfocado el tema de la seguridad a las operaciones en la selva y por eso, sin dejarlas de lado, hay que devolverles la confianza a los ciudadanos de las zonas urbanas.”<sup>39</sup> Insiste en que se ha logrado presencia militar en los municipios del país y se propone el reemplazo del Plan Patriota por el Plan de Consolidación de la Seguridad Democrática. Al mismo tiempo se anuncia el contenido del Plan Colombia para el periodo comprendido entre el 2007 y el 2013 como la *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social*, el cual se enmarca a su vez en la *Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010*<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Gómez Maseri, Sergio. “Aval a dólares para Plan Patriota” *El Tiempo* 17 de Julio de 2004.

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1543356> En línea 19 de Enero de 2009

<sup>38</sup>*El Tiempo*. “Militares / más de 1.500 Desplazados de 10 Poblados de Caquetá”. Bogotá, 7 de Mayo de 2004.

<sup>39</sup>*El Tiempo*. “En el segundo tiempo de la guerra de Uribe, el reto es algo más que hacer retroceder a las FARC”. 28 de Octubre de 2006 <http://razonyfuerza.mforos.com/827635/5821570-novedades-de-la-guerra-en-colombia/>.

<sup>40</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013). Versión Final”, Bogotá, Febrero de

## La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y la Recuperación Social del Territorio

La política de Consolidación de la Seguridad Democrática liderada por el Ministerio de Defensa busca afianzar “ los importantes logros alcanzados en el primer cuatrenio [del gobierno de Álvaro Uribe]” y avanzar “en la recuperación final de las zonas donde aún persista presencia de grupos terroristas y narcotraficantes,” para lograr lo cual parte de la necesidad de aumentar el pie de fuerza con el fin de “extender el control territorial a zonas donde hoy el estado no lo tiene, copar las áreas de desmovilización de las autodefensas ilegales<sup>41</sup>, aumentar la capacidad de combate a través de nuevas unidades y realizar labores de acción integral<sup>42</sup>”. Dos aspectos se deben resaltar: en primer lugar, el reconocimiento de que las autodefensas cumplían labores paraestatales consecuentes con su alianza con los militares y por consiguiente con el estado, por lo cual urge ocupar el territorio bajo su control; en segundo lugar, la realización de labores de acción integral, consecuente con el desarrollo de una Doctrina de Acción Integral (DAI) entendida como “un conjunto de principios que deben orientar la acción coordinada de la fuerza legítima con la acción social del estado y de la sociedad civil” lo cual significa que “en el marco de la consolidación territorial se están alineando los esfuerzos militares con la lucha contra el narcotráfico y la política social<sup>43</sup>”. Se insiste en que esta DAI se aplicará en “en zonas donde persistan concentraciones de cultivos ilícitos y grupos terroristas, así como en aquellas donde se han dado desmovilizaciones de grupos de autodefensa.” Esta política de acción integral dirigida a ciertos territorios del país, conlleva la representación del mismo como dividido en dos áreas contrastantes entre sí, lo cual conlleva y legitima las políticas diferenciadas que hemos venido deliniando, tal como lo hace explícito el director de Acción Social, Luís Alfonso Hoyos:

Mientras en ciertas zonas del país se fortalecían las instituciones, el trabajo comunitario, la presencia internacional, el desarrollo empresarial, la investigación universitaria, en otras zonas campeaba la ley de la selva y terminaron siendo dominadas con toda suerte de arbitrariedades por guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes<sup>44</sup>

En consecuencia, el Plan de Consolidación establece una tipología regional en cuanto al grado de militarización que se requiere para afianzar la recuperación del territorio: en primer lugar las zonas en proceso de recuperación institucional donde se propone el paso del control militar al de la policía para “permitir la normalización de la vida en

---

2007, p.41

[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS\\_Documentos\\_Publicaciones/es/strategia\\_version\\_espanol.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/es/strategia_version_espanol.pdf) En línea 7 de Enero de 2009.

<sup>41</sup> El 15 de julio de 2003 se firmó el Acuerdo de Paz de Ralito en Tierralta Córdoba entre el gobierno de Álvaro Uribe y las AUC y se inició la desmovilización de los diferentes bloques. Entre el 2003 y el 2006 se desmovilizaron 32,000 paramilitares, que se han sometido a la Ley de Justicia y Paz aprobada el 25 de Julio de 2005.

<sup>42</sup> Ministerio de Defensa, República de Colombia. “Política de Consolidación ...”, 2007 p.43

<sup>43</sup> Ministerio de Defensa, República de Colombia, “Informe anual Ministerio de Defensa ....”. Julio 2006 – Julio 2007, p.02

<sup>44</sup> Hoyos Luís Alfonso. “Por la recuperación social del territorio...,” en *Hechos del Callejón*, 2008, p.8

comunidad”; en segundo lugar, las zonas de desmovilización de los paramilitares donde se requiere “copar los espacios que los grupos de autodefensa ilegal tenían” como ya se anotó; en tercer lugar, las zonas de frontera para evitar su uso como “retaguardia o corredor de movilidad del narcotráfico y del tráfico de armas e insumos químicos”; en cuarto lugar, en zonas de retaguardia de los grupos armados ilegales, “zonas que deberán ser atacadas con operaciones militares contundentes<sup>45</sup>”

Aclara también Planeación Nacional que “por medio de la DAI se logrará combinar el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado para responder, de manera más eficiente y eficaz a las actuales amenazas de seguridad y sentar las bases para la estrategia de seguridad en el post-conflicto<sup>46</sup>”. Esta conceptualización de la relación de la fuerza pública con la acción social del estado se trata como “un viraje en el Plan de guerra” “que potencializa la experiencia adquirida en la combinación entre el componente militar y la acción integral para la recuperación social y militar del territorio<sup>47</sup>”, una de las políticas de las estrategias de la política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe tal como él la describió en el 2005:

... la política social hay que llevarla de la mano de la política de autoridad hoy con el Sena, Bienestar Familiar, el Ministerio de Agricultura, las Familias Guardabosques y el régimen subsidiado de salud, familias en acción; estamos haciendo política social que acompañe la acción militar y policiva” (Palabras Álvaro Uribe 27 de julio de 2005).

Se cobijan así todas las acciones sociales bajo la concepción de un nuevo plan de guerra en zonas donde el estado no es soberano, convirtiendo la acción social en estrategia militar para la ocupación territorial, reduciendo aún más el espectro de lo social. Es tal la prioridad que se le ha dado al tema de la seguridad que las políticas sociales y económicas se han redefinido bajo la idea de la acción social liderada por la Fuerza Pública, tal como se deduce del análisis a continuación.

### **El Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia**

Siguiendo estos parámetros y con ayuda del Comando Sur de los Estados Unidos a partir del 2004 se creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) de la Presidencia, el cual recibe aportes de USAID y del Departamento de Defensa de Estados Unidos desde el 2007 (US \$28.5 millones) concebido como un modelo de gobierno cívico-militar que con la participación de las entidades del gobierno Colombiano busca complementar y apoyar la recuperación militar del territorio con programas sociales y económicos, así como reestablecer la gobernabilidad del estado en áreas donde previamente no había

---

<sup>45</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia...”, 2007, p. 52

<sup>46</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia...”, 2007, p. 36

<sup>47</sup> Ministerio de Defensa, República de Colombia, “Informe anual Ministerio de Defensa ....”. Julio 2006 – Julio 2007, p. 02

presencia del mismo<sup>48</sup>. Para el 2005 el Centro tenía presencia en 7 zonas del país y cubría 37 municipios, y para el 2008 ya se encontraba trabajando en 11 zonas y 60 municipios.<sup>49</sup>

El Centro según la Dirección Nacional de Planeación, es un ente de coordinación interagencial para “implementar estrategias de Recuperación Social del Territorio (RST) en aquellas zonas recuperadas por la Fuerza Pública.” Se encuentra conformado por 14 instituciones del estado bajo la Coordinación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y además esta encargado de definir “la participación y responsabilidad de las autoridades locales y la de otros sectores, como el privado, a través de los gremios y las agencias de cooperación internacional” con el objeto de tomar decisiones de inversión “con criterio de seguridad” y generar “valor público a partir de la coordinación interagencial, especialmente entre los civiles y la Fuerza Pública<sup>50</sup>”. Informa el Departamento Nacional de Planeación que entre el 2004 y julio de 2006 “desde el CCAI se han invertido US\$ 35 millones en 52 municipios prioritarios y en aquellos municipios más afectado por la violencia<sup>51</sup>”. Sin embargo, anota GAO que el programa CCAI no tiene su propio presupuesto y depende del apoyo, financiamiento y personal de otras entidades del gobierno. En la práctica se ha convertido en un ente de coordinación de actividades del estado en los municipios donde se pone a funcionar.

En su informe anual 2006-2007 el Ministerio de Defensa afirma que con el Plan de Consolidación “el objetivo es ejecutar en los próximos tres años, recursos del sector defensa en proyectos de bienestar comunitario en zonas donde aún no ha llegado el resto del Estado y ya se encuentra la Fuerza Pública” y se hace la aclaración de que “[é]sta no reemplaza la acción social del Estado, pero le permite al esfuerzo social ganar tiempo<sup>52</sup>”. Se puede deducir con esta última aclaración que sigue primando la recuperación militar del territorio junto con acciones sociales puntuales que buscan ganar la confianza de la gente antes que escuchar y responder a sus necesidades tal como se evidenciará al analizar en qué han consistido las acciones sociales llevadas a cabo en el Putumayo. La Sexta División del Ejército encargada de los departamentos del Caquetá y Putumayo<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> GAO-United States Government Accountability Office. “Plan Colombia. Drug Reduction Goals were not Fully Met, but Security has Improved...”2008, pp. 58.

<sup>49</sup> *Diario del Sur* “Expectativas por programas de desarrollo. Al Putumayo le llegó la hora de la verdad”. Mayo 4 de 2008 <http://www.diariodelsur.com.co/> En Línea Abril 8 de 2008.

<sup>50</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia...”, 2007, p. 74.

<sup>51</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS, “Balance Plan Colombia”, 2006, p.26

<sup>52</sup> Ministerio de Defensa, República de Colombia, “Informe anual Ministerio de Defensa ....”. Julio 2006 – Julio 2007, p. 02

<sup>53</sup> La Sexta División del Ejército Nacional, fue activada mediante Resolución Ministerial No. 1278 del 24 de diciembre de 2002, asignándole como responsabilidad jurisdiccional los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo. La Unidad esta conformada por la Décima Segunda Brigada (BR-12), con sede en Florencia – Caquetá, la Vigésima Séptima (BR – 27) con sede en Mocoa – Putumayo, la Vigésima sexta Brigada de Selva (BR – 26) con sede en Leticia – Amazonas, la Brigada Móvil No.13 (BRIM13), con Puesto de Mando en Santana, la Brigada Contra el Narcotráfico (BRCNA) con sede en Larandia, la Fuerza

afirma que “las operaciones de control militar de área han permitido a la Sexta División y sus diferentes unidades, la reducción del accionar del enemigo, labor que ha permitido ganar la confianza y el respeto de la población civil, ahora con el presupuesto que será asignado por el Plan de Consolidación se espera contribuir aún más en el progreso y crecimiento socio-cultural y económico del país<sup>54</sup>”. En la *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social*, se propone la creación de Compañías Móviles de Ingenieros que van acompañar “el avance las tropas ofreciendo con rapidez soluciones a las comunidades que se van recuperando<sup>55</sup>”. El 26 de Enero de 2009 en el periódico *El Tiempo* el Viceministro de Defensa anunció que a finales de 2008 fueron activadas cuatro de estas compañías así como tres batallones de ingenieros para construcción de vías<sup>56</sup>. Es así como la inversión en infraestructura se ha venido privilegiando como acción social de más largo aliento por parte del Ejército tal como se evidencia en el siguiente reporte de la Sexta División del Ejército: en septiembre de 2007 se realizó en su sede la exposición a la comisión de verificación integrada por oficiales de Acción Integral de Comando Ejército y Comando General, los proyectos de infraestructura pre-aprobados para el departamento de Caquetá y Putumayo, con el fin de ser definidos y aprobados para ser avalados por el Plan de Consolidación. Para el Putumayo, se propone la implementación del acueducto en sitios donde carecen de dicho servicio y para el Caquetá se propone el mejoramiento de las condiciones de vías terrestres, y la readecuación de centros educativos. Afirman representantes del Ejército que en zonas en conflicto empresas que podrían licitar para hacer obras de infraestructura no pueden hacerlo por cuestión de seguridad por lo cual los militares deben asumir estas funciones<sup>57</sup>

### **El concepto de acción social bajo el liderazgo de la Fuerza Pública: las acciones cívico-militares en el Putumayo**

Cuando se presenta el Plan de Consolidación de la Seguridad Democrática, el viceministro Pinzón advierte “que no hay intención de una carrera armamentista y por el contrario hay un plan social para las fronteras<sup>58</sup>”. Cuál es ese plan social para el caso del Putumayo, una región de frontera? La Presidencia de la República nombró en la primera

---

Naval del Sur (F.N.S.) con sede en Puerto Leguizamo – Putumayo y el Comando Aéreo de Combate No. 6 (CACOM6) con sede en Tres Esquinas Caquetá. La Sexta División es fruto de la necesidad de estructurar una organización acorde con las exigencias del área de operaciones, cohesionada y altamente eficaz, a fin de destruir y neutralizar los grupos y organizaciones al margen de la ley que delinquen en la región sur del país, orientando este esfuerzo primeramente hacia el narcotráfico, dentro de todas sus etapas de cultivo, procesamiento y comercialización, cortando esta mortal fuente de financiamiento de los grupos narcoterroristas, integrando esta porción del territorio nacional a la vida productiva colombiana, asegurando además, el ejercicio de las libertades constitucionales de sus habitantes y la defensa y conservación del patrimonio hídrico, de fauna y flora, de la cuenca amazónica (Sexta división del Ejército Nacional En línea) (<http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=89970>)

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Departamento Nacional de Planeación-DNP y Dirección de Justicia y Seguridad-DJS “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia...”, 2007, p. 51

<sup>56</sup> *El Tiempo*. “Compras con los /8,6 billones recaudados con impuestos al patrimonio” 26 de Enero de 2009.

<sup>57</sup> PNUD “Ejes de reflexión sobre la recuperación social” en *Hechos del Callejón*. Año 4 #36 Junio de 2008. Boletín del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, p.7

<sup>58</sup> *El Tiempo*. “En el segundo tiempo de la guerra de Uribe...” 2006.

semana de Marzo de 2008 a un abogado y periodista del Putumayo con residencia en Bogotá como “el padrino” del departamento del Putumayo, es decir como el enlace del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) de la Presidencia de la República con los municipios y la Gobernación del Putumayo para el desarrollo de los proyectos del orden nacional<sup>59</sup>. Es decir, el padrino “centraliza la interlocución con todas las entidades para el desarrollo de los distintos programas<sup>60</sup>” de manera que quien representa al Centro en la región depende de los lineamientos que se le dan desde el orden central antes que de las autoridades estatales locales y regionales quienes deben estar prestas a colaborar en lo que se les solicite. Este ha sido señalado como uno de las falencias del programa, es decir, el que no se les consulte a las autoridades locales y por el contrario se imponga desde el nivel central los programas a realizar, haciendo caso omiso de la descentralización política y administrativa y de esta forma se va en contravía del fortalecimiento de la institucionalidad estatal local<sup>61</sup>, la cual sigue siendo representada por el gobierno central como corrupta e ineficaz, y por lo tanto, sujeta a vigilancia y medición de desempeño permanente.

El Ministerio de Defensa reporta que “Putumayo es el departamento con más municipios beneficiados por el centro de Coordinación para la Acción Integral (CCAI)<sup>62</sup>”. Para mayo de 2008 seis municipios se habían seleccionado en el Putumayo como receptores de estas acciones: Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Orito y Valle del Guamués<sup>63</sup> y se estaba estudiando la inclusión de Puerto Caicedo. Las acciones llevadas a cabo en estos municipios han consistido en acciones cívico-militares definidas como el “uso de las Fuerzas militares especialmente, en proyectos de utilidad para la población a nivel local [que] incluye especialmente servicios médicos, básicos y especializados, asesorías, donaciones y otros servicios técnicos que contribuyen al desarrollo económico y social, e igualmente sirven para mejorar el concepto que la población tiene de las Fuerzas<sup>64</sup>”. Se realizan entonces brigadas o jornadas cívico-militares durante uno o dos días ya sea en las cabeceras municipales o en zonas veredales en las cuales participan los diferentes sectores estatales que prestan servicios de salud, educación, programas de asistencia social a través de las entidades del orden nacional presentes en la región, así como representantes de las brigadas del ejército, de la policía nacional y de las autoridades locales. Se han promocionado programas de capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, afiliaciones al SISBEN, expedición de registros civiles y cédulas de ciudadanía, entre otros.

---

<sup>59</sup> Diario del Sur “De la Presidencia de la República nombraron padrino para el departamento”. Marzo 10 de 2008 <http://www.diariodelsur.com.co/> En Línea Abril 8 de 2008.

<sup>60</sup> Hoyos Luís Alfonso. “Por la recuperación social del territorio” en *Hechos del Callejón* Año 4 #36 de Junio de 2008, Boletín del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, p.8

<sup>61</sup> Al respecto del debate sobre la política de recuperación social ver el artículo “Ejes de reflexión sobre la recuperación social en *Hechos del Callejón* Año 4 #36 de Junio de 2008, Boletín del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-

<sup>62</sup> Ministerio de Defensa, República de Colombia, “Informe anual Ministerio de Defensa ....”. Julio 2006 – Julio 2007, pp. 2-3

<sup>63</sup> *Diario del Sur* “Compromiso con el Putumayo” Mayo 4 de 2008 <http://www.diariodelsur.com.co/> En Línea Abril 8 de 2008..

<sup>64</sup> Ejército Nacional “Glosario” <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=211740> En línea 9 de Enero de 2008.

Durante el segundo semestre del 2008 se reportaron en el Putumayo cinco jornadas cívico- militares convocadas por el Centro de Acción Integral con la participación de la Brigada 27 y con énfasis en intervenciones médico quirúrgicas: en junio 3 de 2008 se realizó la primera en el sector de Mayoyoque del municipio de Puerto Guzmán, en Junio 9 en la Hormiga (Valle del Guamués), la cual contó también con una jornada educativa, en Julio 15 en San Miguel en la frontera con Ecuador y el 23 de Agosto en la Inspección del Empalme del municipio de Orito. Estas brigadas las convoca el Centro de Coordinación para la Acción Integral de la Presidencia y el Ejército y son consideradas en la región como Jornadas Humanitarias interinstitucionales por cuanto se busca según la gobernación “dinamizar una mayor atención humanitaria a las zonas más necesitadas del Putumayo, para brindar factores de progreso y desarrollo en todo el departamento<sup>65</sup>”, o en palabras del Ejército al referirse a la Jornada en el sector del Empalme en Orito “además de garantizar permanentemente las condiciones básicas de seguridad, el Ejército Nacional realizó una importante labor social atendiendo junto a las entidades [se enumeran] las necesidades más urgentes de la población” y comentan que al llegar al lugar encontraron una valla que decía “Gracias por estar aquí” y se explica que al preguntar el motivo de esta frase recibieron una sola explicación: “A donde llega el Ejército llega el desarrollo,” lo cual lleva a preguntarse si los pobladores hacen eco de lo que el ejército les dice se propone o si por el contrario contestan con esta afirmación las acciones puntuales de que son objeto y que no implican un cambio de la situación en que se encuentran. Sobre los resultados de la jornada señalan los oficiales que “no sólo se fortaleció el lazo de amistad y apoyo con los soldados, sino que se continúa con la labor de recuperación del territorio a través del acompañamiento a la comunidad con este proceso de consolidación y retorno a la tranquilidad,” donde queda claro que solo se trata de afirmar su presencia, lo cual es aún más evidente cuando por último se afirma que “se llegó a la conclusión que ahora la frase de despedida de nosotros para los pobladores era ‘Gracias por permitirnos estar aquí’”, implicando el reconocimiento de que en general el ejército no es bienvenido por los habitantes de estas regiones marginales<sup>66</sup>. Germán Ortiz el coordinador de la oficina de Acción Integral de la Presidencia al hacer el balance lo califica como “positivo porque se llegó a un lugar que antes era de dominio de los grupos ilegales<sup>67</sup>”.

En consecuencia con esta idea de ayuda humanitaria que conlleva fortalecer lazos entre la población y los militares, antes que entre la población y los representantes locales del estado, el ejército se convierte en el portador del desarrollo, conceptuado este último como el estado visible que se gana a la gente repartiendo mercados y llevando recreación,

---

<sup>65</sup> Gobernación del Putumayo –Boletín de Prensa 0056 22 de Agosto de 2008 <http://www.putumayo.gov.co/noti.php?fecha=2008-08-22&cod=754&numbolet=0056> En línea 9 de Enero de 2008.

<sup>66</sup> Sexta División-Ejército Nacional <http://www.sextadivision.mil.co/?idcategoria=207376> En línea 9 de Enero de 2008.

<sup>67</sup> Diario del Sur. “Participación de entidades en Jornadas de Orito dejó buenos resultados” 26 de Agosto de 2008. <http://www.diariodelsur.com.co/seccion.php?codigo=1341&seccion=12&fecha=2008-08-26> En línea 9 de Enero de 2009

para lo cual hace uso del Grupo Especial de Operaciones Sicológicas –GEOS de la Brigada 27, “conformado por expertos en operaciones sicológicas con el fin de adelantar campañas específicas de acción sicológica en apoyo de las operaciones tácticas, estratégicas o de consolidación<sup>68</sup>”. Es decir, que la participación de este Grupo Especial evidencia aún más el objetivo primordial de la Fuerza Pública de ganar la simpatía de los habitantes con unas asistencias coyunturales. Es así como el general Padilla de León sostiene que “a través de la política de consolidación se ha logrado la legitimidad de la Fuerza Pública, porque hemos trabajado con la transparencia y eficiencia que exige el pueblo colombiano y en esa medida, hemos ganado su confianza” y frente a las inquietudes que se hacen sobre la militarización que estas acciones conllevan, argumenta que “el desarrollo con intervención de la fuerza pública no es algo que preocupe a los colombianos<sup>69</sup>”. Sin embargo el General Castellanos encargado del Plan Patriota comenta:

Las jornadas cívico-militares y las brigadas médicas son un primer paso para acercarse a la comunidad, pero siguen siendo insuficientes cuando se ha frenado en seco toda la economía ilícita de la que depende la región, sin ofrecer una alternativa real de supervivencia diferente a desplazarse.<sup>70</sup>

Este comentario de un General pone en evidencia que no basta lograr el apoyo de la población local sin ningún otro programa de inversión social y económica como alternativa de largo aliento para la población de estas regiones que sin recursos productivos se ve obligada a salir de la región o continuar con el cultivo de coca, el cual ha aumentado a pesar de las fumigaciones y la erradicación manual, tal como se señaló.

A las anteriores consideraciones se suman las que emergen como resultado de la convergencia de la guerra contra las drogas y el conflicto armado. El liderazgo de acciones sociales por parte del Ejército en una región donde hay erradicación manual con participación activa de la Fuerza Pública no permite generar confianza de los campesinos en éste. Estos grupos de erradicación manual empezaron a funcionar a finales de 2004, conformados por treinta erradicadores y un coordinador que se desplazan custodiados por la Fuerza Pública para erradicar la totalidad de las plantas de coca o amapola que se identifiquen. “Los Grupos serán conformadas, entre otros, por campesinos o personas desmovilizadas de grupos armados ilegales, lo cual además se convierte en una alternativa de empleo para este grupo de población<sup>71</sup>”. La erradicación manual forzosa representa una amenaza para los campesinos porque se evidencia su señalamiento como criminales y por lo tanto en peligro de ser tratados como tales, lo cual ha generado desplazamiento de la población, por miedo a ser reseñados. Tal fue el caso del desplazamiento de 300 familias de la vereda del Cairo en el Valle del Guamués en el

---

<sup>68</sup> Ejército Nacional “Glosario” <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=211740> En línea 9 de Enero de 2008.

<sup>69</sup> PNUD “Ejes de reflexión sobre la recuperación social”, 2008, p.4

<sup>70</sup> *Revista Semana*. “El Plan Castellanos”, Bogotá, Noviembre 15, 2004, [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=83046](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=83046) En línea 15 de Enero de 2009

<sup>71</sup> Acción Social <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=217&conID=171&pagID=304> En línea 6 de Enero 2009

2006<sup>72</sup>. Cabe anotar que la ley 387 de 1997 que reglamenta la tanto la prevención del desplazamiento como la atención a los desplazados, no confiere este estatus a las personas desplazadas por la fumigación aérea o por la erradicación manual forzada en consecuencia con la criminalización de los campesinos cocaleros antes señalada. Aún más, el estatus de delincuentes por cultivar coca ha llevado al Presidente Uribe a hablar de extinción de dominio de los predios de los pequeños cultivadores de coca y ante la resiembra de coca en regiones donde se ha llevado a cabo la erradicación manual<sup>73</sup>, el presidente Uribe manifestó recientemente que “Necesitamos judicializar y encarcelar a los cultivadores de droga”<sup>74</sup>, lo cual refleja su renuencia en tratar el cultivo de coca como un problema social y económico.

Por otra parte la participación de desmovilizados de las autodefensas que se han reinsertado genera aún menos confianza, sobre todo si se tiene en cuenta las masacres cometidas por los paramilitares con la anuencia de la Fuerza Pública como se ha denunciado por los campesinos y certificado por organismos de derechos humanos<sup>75</sup>. Así por ejemplo según un informe de la Fiscalía General de la Nación, y en el marco de la Ley de Justicia y Paz, desde marzo 29 de 2006 se iniciaron las diligencias de exhumación por parte de Unidad Nacional de Fiscales para la Justicia y la Paz y hasta Noviembre de 2008 se habían encontrado en el departamento del Putumayo 1430 fosas, 1775 cuerpos hallados, 547 cuerpos con posible identidad, y 262 cuerpos entregados, lo cual significa que dos terceras partes de los cuerpos no han sido identificados<sup>76</sup>.

Además también se han producido casos de “falsos positivos” o asesinatos de campesinos en zonas rurales de Puerto Guzmán, San Miguel y Valle del Guamués en el Putumayo<sup>77</sup>, que son presentados por el ejército como guerrilleros muertos en combate, lo cual ahonda la desconfianza hacia aquel. En el caso del corregimiento de Teteyé en la frontera con el Ecuador, los campesinos se han visto afectados por los intensos operativos militares y enfrentamientos con las FARC, los cuales se intensificaron a partir del 1 de marzo de 2008 cuando se atacó el campamento de Raúl Reyes. En una noticia del *Diario del Sur* se afirma que “algunas personas se refirieron a la muerte de vecinos que luego aparecieron en Puerto Asís señalados como integrantes de la guerrilla de las FARC”<sup>78</sup>. Una misión de ONGs que visitó la zona en junio de 2008 reportó que con la confluencia de los combates y las fumigaciones Teteyé ha sufrido un proceso de despoblamiento de manera que solo encontraron 7 familias y 32 personas, cuando hace 4 años lo habitaban

---

<sup>72</sup> Ceballos, Marcela, Casas María Isabel y Carolina Rojas. “Informe de Misión de observación a la Situación de Derechos Humano en el Bajo Putumayo. Bogotá, Junio de 2008, p.25

<sup>73</sup> La erradicación manual de coca ha ido en aumento desde que se inició: en 2004 fueron arrancadas 3.411 hectáreas, en 2005 un total de 33.413,59, en 2005 sumaron 43.043, 21, en 2007 66.805 y para el 2008 se reportaron 96.616 hectáreas erradicadas (*El Espectador* “El año pasado se erradicaron manualmente 96.616 hectáreas de cultivos ilícitos”. 26 de Enero de 2009).

<sup>74</sup> *El Tiempo*. “Capturar y judicializar a cultivadores de coca en Antioquia pide el Presidente Uribe” 19 de Enero de 2009.

<sup>75</sup> Human Rights Watch *The “Sixth Division”-Military-Paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia* Washington, Septiembre 2001

<sup>76</sup> Fiscalía General de la Nación. Exhumaciones. Georeferencia (Departamentos) <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/EXH/imagenes/MAPAExhum.gif> En línea 10 de Enero de 2009

<sup>77</sup> *Diario del Sur*. “En Putumayo se investigan falsos positivos”. 1 de Noviembre de 2008.

<sup>78</sup> *Diario del Sur*. “Incertidumbre en Teteyé por falta de programas sociales”. 29 de Octubre de 2008.

78 familias y 572 personas y citan el siguiente testimonio “Bienvenido a este pueblo fantasma, aquí habitábamos 78 familias y ahora quedamos 8, resistiendo aunque no es fácil”<sup>79</sup>. A esta situación se suma la presencia de grupos de paramilitares en proceso de reagrupamiento (las bandas emergentes) que han empezado a amenazar a los líderes sociales y que también buscan el control del territorio.

## Conclusiones

Bajo la política de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe Vélez, se hace evidente la tendencia a la militarización del contrato social entre el estado y los ciudadanos cuando el estado y su presencia en las regiones marginales es homologado a la presencia de la Fuerza Pública y sobre todo, cuando a ésta última se le traspasan funciones propias de otros organismos del estado como es la de suministrar servicios públicos. Por otra parte, cuando el gobierno pretende que la idea al centro de la red de cooperantes de “integrar a los colombianos con los organismos de seguridad” se amplíe a las relaciones estado-sociedad civil, se están redefiniendo tanto las formas de participación ciudadana como la democracia imperante en el país, la cual busca legitimarse en la medida en que se ofrezca seguridad a los ciudadanos para lo cual se demanda su participación activa. Sin embargo, tanto la guerra sucia de larga duración promovida por parte de la Fuerza Pública contra aquellos ciudadanos que han disentido o disienten del statu quo, como el haberse asociado con los paramilitares contra la población civil, median estas relaciones cívico-militares, En esta medida, cobra más importancia para el gobierno y la Fuerza Pública derrotar a los grupos armados no estatales y ser aceptados por la población civil donde se encuentran haciendo presencia para así obtener información para sus labores de inteligencia militar, que hacer un verdadero cambio estructural de las condiciones sociales y económicas de la población en estas regiones marginales. Por otra parte, los programas asistenciales buscan también ganarse la adhesión de la población, como cooperantes con la Fuerza Pública y como electores y legitimadores del gobierno y de su política de Seguridad democrática.

Esta relación directa de la Fuerza Pública con la población civil va en contravía del afianzamiento de la democracia propuesta por los gobiernos locales que privilegia la participación en los espacios públicos abiertos por la Constitución de 1991 para definir políticas para la región pero sobre todo, busca el fortalecimiento del contrato social entre el estado y la población civil en estas regiones de conflicto con el fin de no ser señalados como auxiliares de los grupos armados no estatales<sup>80</sup>. Se abre así un claro debate sobre el significado de la democracia que se promueve, el cual varía según los diferentes sectores de la población regional y local, así como del gobierno nacional y de la cooperación internacional, y que es central para definir la dirección que tome el Plan Colombia.

---

<sup>79</sup> <sup>79</sup> Ceballos, Marcela, Casas María Isabel y Carolina Rojas. “Informe de Misión de observación...”, 2008, p.27.

<sup>80</sup> Al respecto ver Ramírez, Maria Clemencia “Negotiating Peace and Visibility as a Civil Society in Putumayo amid the Armed Conflict and the War on Drugs.” En: Colombia: Building Peace in a Time of War. Edited by Virginia M. Bouvier: 311-331 , Washington: United States Institute of Peace 2009