



Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial

COORDINADORES
Juan Carlos Palou
Gerson Arias

INVESTIGADORES
Carol Barajas
Miguel Ortega
Juan Pablo Liévano
Carlos Otálora

Fundación **Ideas para la paz**

Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial

COORDINADORES

Juan Carlos Palou
Gerson Arias

INVESTIGADORES

Carol Barajas
Miguel Ortega
Juan Pablo Liévano
Carlos Otálora

Septiembre de 2011
Serie Informes No. 14

Contenido

5

9

10

11

12

14

15

17

17

17

22

26

28

29

31

31

32

33

39

39

40

42

43

45

45

50

Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial

Introducción

1. Antecedentes políticos de la PSDS y de la PCSD

1.1 La evolución del conflicto armado: 1994-2002

1.2 La Estatalidad desde la perspectiva de la comunidad internacional y de los Estados Unidos

1.2.1 Las pequeñas guerras, las operaciones de estabilización y la fragilidad estatal en USA y el resto del mundo

2. Componentes conceptuales de la Política de Consolidación

2.1 El componente contrainsurgente

2.2 Conceptos estratégicos de la política de Consolidación Territorial

2.2.1 El direccionamiento civil de la Estrategia

2.2.2 El ciclo del control territorial

2.3 El componente antinarcoóticos

2.4 El componente de Desarrollo Regional y Social

2.5 Algunas Concepciones sobre el concepto de consolidación

2.6 Análisis Crítico de los componentes conceptuales de la Política Nacional de Consolidación

2.6.1 Principales amenazas contra la seguridad y la estrategia contrainsurgente

2.6.2 Relación administración nacional y local y penetración de la ilegalidad

2.6.3 El componente antinarcoóticos del PNCT y la naturaleza del mercado ilícito

2.6.4 Perfil sociocultural de la población en las áreas visitadas

3. Balance sobre el desarrollo de la Doctrina de Acción Integral en las áreas visitadas por la FIP

3.1 La Sierra Nevada de Santa Marta

3.2 El Bajo Cauca

3.3 Los Montes de María

3.4 La Macarena

4. Conclusiones y Recomendaciones

4.1 Sobre las relaciones civil-militares

Índice de anexos

Plan de Consolidación en el Bajo Cauca

Plan de Consolidación Integral en La Macarena

Análisis Regional de Los Montes de María

Plan de Consolidación en la Sierra Nevada de Santa Marta

Introducción

Este documento es producto de la investigación adelantada durante el año 2010 por la Fundación Ideas para la Paz (FIP)*, financiada con recursos de cooperación del gobierno de Suecia y de la Fundación FORD, y cuya finalidad era elaborar un balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) que adelanta el Gobierno Nacional en 13 regiones del país. La investigación apuntaba no solo a determinar los fundamentos teóricos y conceptuales de la política, sino también a caracterizar el modo de operar de dicha política en cuatro regiones del país: Sierra Nevada de Santa Marta, Bajo Cauca Antioqueño, los Montes de María y la Macarena.

El documento está dividido en dos partes: una primera, de carácter general, que recoge las conclusiones de los análisis orientados a identificar los componentes conceptuales de la Política, la adecuación de dichos componentes para enfrentar la problemática de cada una de las áreas que fueron visitadas y que concluye con recomendaciones que la FIP considera que pueden ayudar a mejorar la política; una segunda parte, integrada por las cuatro monografías de las áreas visitadas por el equipo de investigación de la FIP. En estas últimas, además de llevar a cabo una tarea de contextualización histórica, se hace el balance sobre el modo de operar de la política en cada una de las cuatro regiones.

Conclusiones generales del balance

El análisis de los documentos oficiales, de las entrevistas adelantadas con funcionarios de todos los niveles del Estado, así como el conocimiento de la evolución histórica de las políticas públicas colombianas orientadas a superar el conflicto armado y construir la paz, nos permitieron identificar las raíces conceptuales y programáticas de la política de consolidación territorial.

Tres son los componentes identificables en la formulación: a) El componente contrainsurgente (COIN) desarrollado durante el siglo XX por los teóricos militares de los principales ejércitos occidentales (británico, estadounidense y francés) cuya objetivo es regular el comportamiento político-militar de un poder estatal que enfrenta un conflicto asimétrico dentro de su territorio, en sus dominios coloniales o en terceros países susceptibles de caer bajo la órbita de influencia de una potencia enemiga (Guerra Fría); b) el componente antinarcó-

ticos que puede ser interpretado como una continuación del objetivo del Plan Colombia de combatir el narcotráfico, con un fuerte énfasis en la lucha contra los cultivos ilícitos; c) el componente de desarrollo regional y social cuyos alcances y objetivos están todavía en proceso de definición.

El componente Contrainsurgente

Los desarrollos teóricos COIN aportan a la política las nociones de secuencialidad (recuperación, transición y consolidación) y de simultaneidad (Unidad de esfuerzo o Doctrina de Acción Integral). De acuerdo con la secuencialidad, lo primero que debe recuperarse en el territorio es la seguridad, con lo cual se posibilita la protección al ciudadano y el despliegue de las instituciones civiles del Estado. La simultaneidad implica que el Estado debe actuar de manera integral, pues aunque la composición del esfuerzo estatal puede variar según la etapa en que se encuentre la recuperación de un territorio, las instituciones públicas deben siempre actuar en forma coordinada y complementaria. En otras palabras se trata de lograr la *Unidad de Esfuerzo* o la *Acción Integral* de todas las entidades del Estado.

La presencia de la COIN en la Política de Consolidación, no deja de ser paradójica, pues los teóricos de dicha doctrina conciben la insurgencia como un problema eminentemente político. De sobra conocidos son los esfuerzos que hizo el gobierno de Álvaro Uribe por quitarle a la guerrilla el carácter de actor político, soslayando la manifiesta contradicción de que la estrategia fundamental de su gobierno para enfrentarla se fundamentaba en el presupuesto de la naturaleza política de la subversión.

Pero de ese presupuesto se derivan dos consecuencias fundamentales: uno, la autoridad política es la que determina el objetivo estratégico de la política y en consecuencia lo militar debe estar subordinado a lo político y, dos, más que la derrota militar del enemigo debe tratarse de ganar “las mentes y corazones” de los ciudadanos que están sometidos a la influencia o al control de los poderes guerrilleros.

En este aspecto cabe aclarar que no es la política de consolidación la primera iniciativa gubernamental de carácter contrainsurgente que se da en la historia del país. Lo que si es novedoso y debe reconocérsele a la PNCT es que es la primera vez que se intenta hacer partícipes de la estrategia de seguridad a la fuerza pública y a la institucionalidad civil del Estado.

* La investigación fue desarrollada por Gerson Iván Arias, Coordinador del Área de Dinámicas del conflicto y negociaciones de paz hasta noviembre de 2010; Juan Carlos Palou, Coordinador del Área de Construcción de Paz y Postconflicto; Carol Barajas y Miguel Ortega, Investigadores del Área de Dinámicas del conflicto y negociaciones de Paz y Juan Pablo Liévano y Carlos Otálora, Investigadores externos.

La mayoría de los programas del Estado que se dieron en el pasado y algunos de los que existen en la actualidad, tienden a crear una separación funcional - casi metafísica- entre las acciones políticas y de inversión social del Estado y aquellas estrictamente asociadas con la creación de condiciones de seguridad. Se fortalece así una incompatibilidad que no se compagina con la naturaleza de la institución estatal que es a un mismo tiempo *consenso* y *coerción*. El mantenimiento de dicha separación lleva a que a veces se identifique la consolidación con el despliegue de acciones cívico-militares. Estas consisten en que el ejército desarrolla tareas que son de competencia de las instituciones civiles del Estado (vías, brigadas de salud, etc.). La propuesta de la PNCT es que cada institución adelante sus funciones y tareas, pero que lo haga de manera coordinada, simultánea y bajo un propósito común.

Este loable objetivo de unidad de esfuerzo es el que se presta a más cuestionamientos por parte de determinados sectores sociales y de opinión, ONG de derechos humanos o defensoras de víctimas y académicos nacionales e internacionales. Las críticas no sólo se refieren a los costos humanitarios de los procesos de recuperación de territorios que han estado bajo el control de grupos armados ilegales o que están destinados a los cultivos ilícitos. Estos costos en algunos casos son elevados, pues las operaciones militares o de erradicación de cultivos generan movilizaciones campesinas, desplazamientos de población debidos a los combates entre el ejército y la guerrilla, y violaciones al DIH o a los DDHH. Pero los cuestionamientos también se refieren a la inquietud de ¿Quién manda en los territorios y en los procesos de consolidación: los civiles o los militares?

En el nivel central es muy claro el alcance de la coordinación y es clara la subordinación de la estrategia militar a la civil, pero las cosas pierden su nitidez a nivel operativo. En los Montes de María el protagonismo de la Infantería de Marina en el proceso de consolidación es tal que podemos afirmar que allí se presenta una anomalía institucional. Los roles y la misión que desempeña tal estructura de la fuerza pública, desbordan claramente las competencias que le corresponden, en detrimento de las instancias políticas y civiles del Estado.

En la Macarena, si bien el control civil sobre terreno es más claro y los roles y funciones están mejor definidos, la extraordinaria supremacía material del ejército le proporciona un peso decisivo a la hora de definir las condiciones de seguridad de la zona y de propiciar el ingreso o la actividad de las instituciones civiles del Estado.

En el Bajo Cauca pudimos constatar que existía falta de claridad en los roles y misiones de la policía y el ejército, explícito en parte por la heterogeneidad de las amenazas que en

esa zona deben enfrentarse. En esas condiciones las posibilidades de control y orientación de las instancias civiles sobre la fuerza pública son más difíciles. En los últimos meses, con la implementación de la Operación Troya y con la elaboración de una doctrina para enfrentar las bandas criminales, es posible que la indefinición disminuya y se facilite el control por parte de los civiles. Sin embargo, cabe la pregunta de si el coordinador civil del Plan Regional de Consolidación, funcionario de nivel departamental, es el idóneo para implementar ese control sobre las actividades militares y policiales.

En la Sierra Nevada de Santa Marta, podemos decir que allí más que una estrategia de consolidación en los términos que fueron definidos a partir de la Directiva Presidencial No 01 de 2009, se presentó una intervención dentro de los parámetros de la Doctrina de Acción Integral y de la *recuperación social del territorio*. La intervención tuvo en cierto modo un carácter piloto y en la actualidad el funcionamiento estatal se desarrolla en los términos ordinarios y no especiales de un área de consolidación.

Por otra parte, es necesario señalar que la doctrina COIN no es necesariamente idónea para enfrentar todas las amenazas a la seguridad o al control territorial del Estado que existen en las áreas focalizadas por el PNCT. Las bandas y las redes criminales de alta incidencia en la mayoría de áreas de consolidación, no caben propiamente dentro de la categoría de insurgencia política. De manera que la estrategia de seguridad que debe aplicarse para enfrentarlas es diferente a la estrictamente contrainsurgente. Este hecho ya ha sido reconocido por el gobierno del Presidente Santos el cual aprobó, a través del Consejo de Seguridad Nacional, una estrategia nacional de lucha contra las BACRIM que fue desarrollada mediante la directiva No. 14 del 2011 del Ministerio de Defensa. De manera que es de esperar que se empiecen a aplicar los lineamientos de dicha política en las zonas de consolidación, lo cual requerirá la acción coordinada de la Policía, el ejército, la Fiscalía y el aparato judicial.

Pero aún si la estrategia COIN se complementara con la lucha adecuada contra las BACRIM, seguiríamos encontrándole una limitación para aproximarse a la población de las áreas de consolidación. En efecto, la táctica de ganar mentes y corazones apunta a atraer población que está sometida a poderes alternativos que envuelven sus conductas en discursos políticos e ideológicos. Aunque las relaciones entre la población y esos grupos son diversas (resistencia, cooperación, colaboración, adhesión, etc.), no son equivalentes al fenómeno que se ha denominado *cultura de la legalidad*.

En esta última situación se encuentran aquellas poblaciones que, estén o no sometidas a grupos violentos, se mueven

en un medio social en el que las normas morales, culturales y legales son heterogéneas, contradictorias entre sí o simplemente son incumplidas por los más prosaicos motivos. Ese es el caso de muchas zonas de consolidación, como por ejemplo el Bajo Cauca. Allí la “ley” desde épocas pretéritas ha sido el enemigo a vencer, a esquivar. Desde los asentamientos urbanos en fincas de propiedad privada, pasando por la minería ilegal, la tala prohibida de bosques de alto valor y los cultivos ilícitos siempre ha existido un predominio de lo ilegal, lo irregular, lo informal y, en su punto más grave, de lo criminal.

No se trata por lo tanto de un conflicto entre lealtades definidas: hacia el Estado o hacia la guerrilla o hacia los paramilitares. Se trata de enfrentar estrategias individualistas, oportunistas y contingentes de supervivencia que erosionan los vínculos de solidaridad, la eficacia de cualquier sistema de regulación de la conducta y alientan la imposición violenta de formas de dominación y control. La superación de este estado de cosas sólo es posible mediante la ruptura del dilema de acción colectiva involucrado en la cultura de la ilegalidad. Esto sólo se logra creando un movimiento colectivo en *pro* de la legalidad, una masa crítica de ciudadanos que esté dispuesta a comprometerse con el cumplimiento de la ley, renunciando a la satisfacción irregular o ilegal de los intereses individuales.

Nuestro balance nos indica que la PNCT tiene frente a este reto tres limitaciones: a) la ausencia de un discurso o una retórica motivacional capaz de interpelar a los diversos sectores sociales que se encuentran en las zonas de consolidación; la superación de esta limitación implicaría, en primera instancia, aclarar la definición de consolidación que se pretende promover, y en segunda instancia, llenar dicha definición de contenidos normativos y políticos; b) la debilidad de las estrategias de interlocución con la ciudadanía que impide desatar un proceso de construcción de Estado y de sociedad que vaya más allá de una presencia militar y policial del Estado; en efecto, el diseño de la política le otorga a la creación de condiciones de seguridad la capacidad de desatar por sí sola la dinámica de interacción social, de diálogo entre la sociedad y el Estado, de organización comunitaria. La interlocución expresa con la comunidad solo se concibe para etapas avanzadas del proceso y, en general, en condiciones en las que la comunidad aparece fraccionada en intereses particulares como miembros de proyectos productivos, o como erradicadores voluntarios de cultivos ilícitos. Debería contemplarse una estrategia más agresiva de organización política y social de la comunidad, en su condición de ciudadanos de un municipio o de una región determinada; c) la ausencia de estrategias para el saneamiento de la vida política local. En el diseño de la política no se contemplan metodologías para sanear la

vida política local, que vayan más allá de los convencionales cursos de capacitación para el fortalecimiento institucional. Esta es una falencia grave, pues es claro que algunos municipios, algunas autoridades locales están cooptadas por poderes ilegales o están manifiestamente desalineadas frente a los objetivos de la Consolidación. Aún admitiendo las limitaciones que impone nuestro régimen descentralizado al nivel central de gobierno, consideramos que se atenta contra la sostenibilidad de los resultados de los procesos de consolidación cuando simplemente se esquiva la participación de las autoridades locales, dejándolas en condición de marginales aunque manejen importantes recursos públicos estatales.

El componente Antinarcoóticos

Como ya dijimos, el componente antinarcoóticos de la PNCT se puede considerar una continuación del Plan Colombia, en su dimensión de control de cultivos ilícitos. De hecho, salvo la zona de Montes de María, todas las áreas de consolidación están afectadas por una importante presencia de cultivos ilícitos.

En nuestro análisis, de manera implícita, rechazamos el criterio de que los objetivos de la lucha contra la guerrilla o contra los grupos armados ilegales son complementarios y armónicos con los objetivos de la lucha contra los cultivos ilícitos. Es posible, por el contrario, que el logro de los objetivos en un frente impliquen el retroceso de los objetivos en el otro frente. Así una política intensa de erradicación forzosa de cultivos ilícitos puede conducir a la rápida y transitoria caída en las hectáreas de coca pero, al mismo tiempo, incrementar el capital político de la guerrilla o los grupos armados ilegales por la adhesión y apoyo de los campesinos cultivadores sometidos a la ruina económica por la erradicación.

Lo cierto es que no proponemos una fórmula homogénea para enfrentar el narcotráfico o los cultivos ilícitos en todas las áreas de consolidación. Sin embargo esbozamos tres criterios de análisis para definir el tipo de política que debe ser aplicada, de acuerdo con cada contexto en particular: a) no existe ninguna experiencia demostrativa de que la estrategia de atacar la fuente financiera de un grupo insurgente –en este caso los cultivos ilícitos– conduzca a la derrota militar de tal organización. Para ello nos fundamentamos en la investigación empírica adelantada por Vanda Felbab-Brown, del Brookings Institution en múltiples escenarios de guerra irregular o asimétrica;

b) siguiendo a la misma investigadora, consideramos que atacar los cultivos ilícitos, que es el eslabón del narcotráfico más intensivo en mano de obra, se atenta contra una gran masa campesina. Éste grupo humano, como respuesta a la

erradicación forzada, dirigirá su lealtad y adhesión hacia los grupos armados que promueven o permiten su subsistencia económica. Dicha reacción no es otra cosa que una disminución neta del *capital político* del Estado y un incremento equivalente de ese capital para las fuerzas insurgentes. Por tal motivo, la estrategia antinarcóticos deberá diseñarse de manera que no se disminuya el capital político del Estado, necesario para promover la seguridad, combatir a los grupos armados, construir instituciones estatales, promover condiciones para el desarrollo económico y afincar una cultura de la legalidad. Para ilustrar este planteamiento, comparamos los casos de la Macarena y el Bajo Cauca;

c) los análisis de costo/beneficio elaborados por la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, permiten afirmar que la interdicción de los procesos del narcotráfico (desarticulación de laboratorios y cristalizadores así como de rutas de circulación de la droga) son más costo efectivos que la erradicación de cultivos ilícitos. Las rutas y laboratorios no sólo tienen un mayor valor en el proceso del narcotráfico sino que en ese eslabón de la cadena del narcotráfico la capacidad de las organizaciones para neutralizar los efectos de las políticas son menores que la de los cultivadores. Es esta una razón adicional para orientar los objetivos de la política en direcciones diferentes a la erradicación de cultivos ilícitos.

Por último consideramos que en la actualidad está creciendo una corriente internacional de apertura política frente a la evaluación de las políticas antidrogas, que en Colombia han sido rígidamente prohibicionistas. Así por ejemplo, el gobierno del Presidente Obama ha manifestado que no volverá a utilizar el término de *guerra* para referirse a las políticas de control de drogas. Este cambio que puede parecer puramente semántico tiene, en nuestra opinión, un alcance más profundo: si el control del consumo, tráfico y producción de drogas no es una “guerra”, no son válidos todos los daños humanos, sociales e institucionales que la implementación de la política acarrea. Se abre por lo tanto un espacio para la ponderación de las estrategias, para reducir los daños de las drogas y de las políticas que las combaten. Se abre en últimas un espacio para la innovación y el diseño de políticas basadas en evidencias y no en fundamentalismos ideológicos como el prohibicionismo radical. ¿No sería acaso incomprensible que Colombia, el país que más costos ha pagado en la guerra contra las drogas, renuncie a hacer un uso autónomo y creativo del espacio que se abre para impulsar cambios que adecuen las políticas a sus propias prioridades sociales y políticas? ¿No sería el Plan Nacional de Consolidación Territorial el escenario idóneo para impulsar esos cambios tácticos y estratégicos de las políticas antidrogas?

El componente de desarrollo regional y social

Este es el componente que, en nuestra opinión, amerita mayor desarrollo conceptual y programático. Sintetizando la discusión que proponemos en el documento, el aspecto que debe ser precisado es el siguiente: ¿la PNCT se orienta a producir la integración regional más el desarrollo económico de las zonas de consolidación o apunta a crear las condiciones previas, mínimas para que la integración regional y el desarrollo económico se produzcan? Si se busca lo primero, el proceso sólo puede ser de largo plazo; si se propone lo segundo, las intervenciones serán de corta duración y terminarán cuando se alcancen las condiciones para que las zonas de consolidación puedan aprovechar y acceder a las políticas del Estado, en igualdad de condiciones con cualquier otra región de Colombia.

Lo que nosotros proponemos es que el PNCT intervenga hasta el momento en que los indicadores sociales, institucionales y de seguridad de las áreas de consolidación, estén cuando menos dentro del promedio nacional. Ello implica dos aspectos: a) que no se privilegien solamente los indicadores de seguridad y cultivos ilícitos para evaluar los avances e impactos de la PNCT. Por el contrario, esos indicadores deben ser enriquecidos con los de desarrollo social e institucionalidad estatal, así como con aquellos que permiten estimar el nivel y la calidad de las libertades y derechos ciudadanos; b) que se formalicen los procesos de evaluación de las zonas de consolidación para que sea posible establecer en qué momento una zona ingresa al PNCT y en qué momento egresa.

Finalmente, en un capítulo aparte presentamos las conclusiones y recomendaciones que nos permitimos hacer para mejorar PNCT de acuerdo con las iniciativas que adelantamos. Igualmente, tal como lo mencionamos en sus respectivos anexos están las monografías de las áreas visitadas.

¿Cuál es el alcance del concepto de consolidación?

Este concepto nuclear de la política se ha explicitado en algunos documentos oficiales, pero puede tener también manifestaciones implícitas que es necesario desentrañar. Así mismo, cabe preguntarse: ¿Este concepto de *consolidación* es pertinente para sustentar procesos de construcción de paz? ¿Se trata en realidad de una política contrainsurgente? ¿Las actividades concretas que desarrollan los modelos de intervención son coherentes con dicho concepto de *consolidación*?

Para responder a este conjunto de preguntas, primero desarrollaremos un breve análisis de las condiciones políticas que condujeron al gobierno colombiano a diseñar dos políticas íntimamente relacionadas: por un lado, la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), que se aplicó

durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006); y por el otro, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) que se aplicó durante el segundo gobierno del mismo presidente (2006-2010).

En segundo lugar, haremos una exploración de las doctrinas y teorías que se han desarrollado tanto en los Estados Unidos como en la comunidad internacional para enfrentar la situación de aquellos países que están afectados por lo que podríamos denominar genéricamente como “mal desempeño estatal”¹. Cabe precisar que la noción de “mal desempeño” a nivel internacional incluye países muy disímiles como aquellos que afrontan conflictos armados internos, aquellos que se enfrentan a procesos de transición del conflicto a la paz, o transiciones de regímenes dictatoriales hacia democracias; los que se encuentran en una situación de post-conflicto, o que están incapacitados para prestar a sus ciudadanos la adecuada protección contra diversos riesgos, naturales y humanos.

Desde la óptica de los Estados centrales o desarrollados, la preocupación con los países afectados por el “mal funcionamiento estatal” -en general periféricos o en vías de desarrollo- se explica por el potencial perturbador que muchas situaciones de orden doméstico tienen sobre la seguridad y la estabilidad internacionales. De ahí que, terminada la guerra fría, las intervenciones militares o político militares, incluyendo guerras abiertas de invasión -como es el caso de Irak y Afganistán- se presentan bajo diversas denominaciones que van desde intervenciones humanitarias para proteger a la población hasta operaciones de estabilización para evitar el colapso estatal o impedir que, aprovechando el caos en un país, medren los terroristas internacionales.

Por muy diversas vías, esos desarrollos conceptuales influyen en la formulación y diseño de las políticas de seguridad, aunque éstas se presenten como estrictamente domésticas. La razón por la cual abordaremos esos desarrollos conceptuales es que, en estricto sentido, la Política Nacional de Consolidación Territorial es la aplicación de estrategias del nivel central del Estado para intervenir en aquellas regiones de Colombia en las que es detectable el “mal desempeño del Estado nacional y local colombiano”.

1. Antecedentes políticos de la PDS y de la PCSD

La Política de Seguridad Democrática (PSD) impulsada por el presidente Álvaro Uribe en su primer periodo (2002-2006) representó una ruptura frente a la política de superación del conflicto a través de la negociación política con los grupos armados. Estuvo igualmente ligada a cambios en el contexto nacional e internacional. Los acontecimientos internacionales en materia de seguridad (el impacto de los actos terroristas) y los domésticos referidos al conflicto armado, convergieron para modificar diametralmente el imaginario social y el discurso gubernamental sobre la violencia y los caminos posibles para su superación. Casi de la noche a la mañana, las demandas de negociación política del conflicto armado se convirtieron en exigencias de guerra y mano dura contra el fenómeno internacional del terrorismo, que en Colombia estaba encarnado fundamentalmente por las FARC.

Dos situaciones concretas de ese contexto presionaron ese cambio de mentalidad y perspectiva: por un lado, los atentados contra las Torres Gemelas en New York (World Trade Center), el 11 de septiembre de 2001, ubicaron al terrorismo como la principal amenaza internacional². La “guerra mundial contra el terrorismo”, impulsada por el Gobierno de George W. Bush, sirvió de plataforma política internacional para consolidar un nuevo referente de alianzas estratégicas de seguridad, en el que el gobierno de Álvaro Uribe se ubicó para lograr apoyo político y nuevos recursos de EEUU para el Plan Colombia y el Plan Patriota.

Igualmente, el Presidente Uribe aprovechó el clima de rechazo hacia la violencia terrorista para legitimar la negativa a otorgar estatus político a las FARC por su condición de organización narcotraficante y terrorista de carácter internacional³. Por otro lado, en Colombia el proceso de diálogo con las FARC, frustrado en el Caguán, generó un cambio profundo tanto en el gobierno como en la sociedad sobre la forma de interpretar la racionalidad de los grupos armados. Los espacios políticos para el diálogo y la negociación con la guerrilla se cerraron radicalmente.

El cambio en la percepción pública sobre las FARC y el ELN se explica también por los procedimientos militares

¹ Gutiérrez Sanín, Francisco. “¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas. Fragilidad y fallas estatales: una perspectiva comparada”. *Revista de Estudios Sociales*, no. 37, (Diciembre, 2010): 87-104.

² Ulrich, Beck. *Sobre el terrorismo y la guerra*, Madrid: Editorial Paidós Asterisco, 2007. El terrorismo en España ha sido atribuido al grupo separatista ETA (Euskadi Ta Askatasuna - País Vasco y Libertad), pero tuvo su máxima expresión el 11 de marzo de 2004 (M-11), cuando una serie de artefactos explosivos puestos en varios tramos de la red de trenes de Madrid afectaron la infraestructura vial y causaron numerosas víctimas humanas. El hecho fue atribuido también a Al Qaeda.

que estas organizaciones habían venido aplicando en los últimos años, y por las cuestionables acciones que perpetraron contra la población civil⁴. Las prácticas armadas de las FARC, proscritas por el DIH, unidas a los vínculos con el narcotráfico, contribuyeron a que algunos sectores sociales y políticos dejaran de verla como organización político-militar de carácter insurgente para calificarla como criminal, terrorista y narcotraficante. En tal sentido señala Eduardo Pizarro, ex presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que los grupos armados ilegales, principalmente las organizaciones guerrilleras, entraron en un “callejón sin salida”, debido “por una parte, al cambio dramático en el contexto internacional tras los acontecimientos del 11 de septiembre y, por otra, al cambio en la dinámica de la confrontación interna gracias al creciente fortalecimiento de las instituciones estatales, en particular de las Fuerzas Militares”⁵.

Las FARC se habían mostrado ante el país y la comunidad internacional como una organización interesada en “hacer la paz como estrategia de guerra”, es decir, interesada en los diálogos de paz con el propósito de ganar tiempo para fortalecerse militarmente en función de su batalla definitiva para la toma del poder. Su comportamiento militar no mostró inhibición alguna para ejecutar acciones criminales tipificadas internacionalmente como crímenes de guerra y de lesa humanidad, como lo son el reclutamiento ilícito de niños y niñas, la siembra de minas antipersonales (MAP), el secuestro, los atentados contra la infraestructura económica y los hostigamientos armados contra poblaciones civiles.

La financiación mediante el aumento de actividades relacionadas con el narcotráfico a escala internacional, tenían el mismo efecto criminalizante⁶. Podría afirmarse que la experiencia adquirida por las FARC durante la década de los 90, de crecimiento militar y fracaso de las iniciativas políticas, las llevó a considerar que la guerra era la única opción, no solo por la confianza en su capacidad bélica,

sino también por la poca credibilidad que les generaban las iniciativas oficiales sobre la paz negociada⁷.

1.1 La evolución del conflicto armado: 1994-2002

Durante la segunda mitad de la década de los 90, las FARC lograron dar un salto cualitativo en términos de capacidad militar, pasando de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos, en la perspectiva de construir un escenario de guerra de posiciones que les permitiera enfrentar “cara a cara” al régimen. Acciones como La toma de Las Delicias, el 30 de agosto de 1996 en el departamento del Putumayo; la toma del Cerro de Patascoy, el 21 de diciembre de 1997 entre Nariño y Putumayo, y la toma de Mitú, capital del departamento del Vaupés, el 1 de noviembre de 1998, que dejaron decenas de víctimas y de secuestrados, principalmente de la fuerza pública, permitieron constatar el cambio en el modo de operar de la guerrilla.

La llamada Zona de Distensión, ubicada en 5 municipios de los departamentos de Meta y Caquetá⁸, también permitió ver la forma en que se expresó geográficamente la pretensión de avance militar de las FARC desde el sur del país hacia Bogotá. Dicho avance incluía consolidar su presencia en los departamentos de Meta, Caquetá, Tolima y Huila, aprovechando la coyuntura de diálogo político.

Paralelo a esta transformación de la guerrilla, el fenómeno paramilitar tuvo una expansión sin precedentes, provocada por tres razones fundamentales. En primer lugar, por la réplica del modelo de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) en varias regiones del país como estrategia contrainsurgente y de control social, militar, económico y político. Segundo, por la visibilidad que le dio Carlos Castaño al fenómeno con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997, pretendiendo posicionar al paramilitarismo como un fenómeno contrainsurgente de carácter nacional. A este resultado contribuyó la entrevista televisada y difundida a nivel nacional por el

³ La Lista Clinton, formalmente denominada Specially Designated Narcotics Traffickers o SDNT List, que es regulada por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, incluyó mediante la Ley Kingping en 2003 a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

⁴ Waldmann, Peter. *Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*. Konrad Adenauer Stiftung. (Bogotá: Grupo Editorial Norma. 2007). p. 255. Para un análisis sobre la naturaleza de las FARC y el uso de medios terroristas, ver: Lair, Eric. “El terror, recurso estratégico de los actores armados: reflexiones en torno al conflicto colombiano”. En *Análisis Político*, no. 37 (Diciembre, 2010): 64-76.

⁵ Pizarro León, Eduardo. *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. (Bogotá: Grupo Editorial Norma. 2004): 83.

⁶ Nazih, Richani. *Systems of Violence: The Political Economy of War and Peace in Colombia*, Press SUNY series of Global Politics. (New York: State University Press of New York, 2002). Ver también: Nazih, Richani. “Third Parties, War Systems Inertia, and Conflict Termination: The Doomed Peace Process in Colombia, 1998-2002”. *Journal of Conflict Studies*, Vol.25, no.2 (Winter 2005).

⁷ Pardo, Rafael. *La Historia de las Guerras*. Bogotá: Ediciones B. 2008. Ver también: Pizarro, Eduardo. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. (Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004).

⁸ San Vicente del Caguán (Caquetá), Mesetas, Vista Hermosa, Uribe y La Macarena (Meta).

reconocido periodista Darío Arizmendi en el año 2000. En ella Carlos Castaño socializó la idea del paramilitarismo como “mal necesario” para combatir a la guerrilla ante la incapacidad institucional del Estado. Y tercero, por la dinámica criminal del negocio del narcotráfico que permitió la expansión de las organizaciones paramilitares a gran parte del territorio nacional. Este proceso de expansión dejó a su paso una estela innumerable de masacres, homicidios selectivos y desapariciones forzadas y otros delitos inocultables para el país.

Durante ese mismo periodo, gracias a la implementación del Plan Colombia y a la decisión del presidente Andrés Pastrana de profesionalizar a la fuerza pública, la capacidad de respuesta militar a las amenazas armadas aumentó y mejoró ostensiblemente. Se fortaleció la capacidad de respuesta aérea mediante el aumento de la flota de helicópteros artillados, principalmente Black Hawk, y de aviones espía, se crearon batallones, brigadas y brigadas móviles, se reforzó la capacidad de fuego en operaciones de infantería y se mejoró la movilidad, entre otras decisiones estratégicas ligadas al aumento del presupuesto para la guerra⁹.

Lo cierto es que con base en los antecedentes descritos, la seguridad como prioridad de la agenda política concentró la atención de la campaña presidencial de 2002. El discurso del entonces candidato Álvaro Uribe Vélez, alineado con las nuevas lógicas e imaginarios internacionales sobre la violencia, fue la opción elegida. Las pretensiones del presidente Pastrana y de otros sectores sociales y políticos de lograr la paz mediante la negociación política se fue al traste y las propuestas de fuerza emergieron como la única y más eficaz alternativa.

Las ideas fuerza del candidato Álvaro Uribe Vélez fueron las siguientes: en Colombia no existen grupos armados ilegales sino una amenaza terrorista, financiada por el negocio del narcotráfico; en Colombia no hay un conflicto armado interno, sino una violencia criminal, terrorista y narcotraficante que asola a las comunidades y a la institucionalidad democrática. La solución para superar esta

situación es fortalecer las estrategias militares institucionales contra el narcotráfico y el terrorismo, y hacer caso omiso a las falsas promesas de paz de los violentos.

Así como la imagen de la silla vacía de alias ‘Tirofijo’ en la instalación de los diálogos del Caguán simbolizaba el desinterés de las FARC por las salidas políticas negociadas y reforzaba la necesidad de implementar medidas de fuerza estatales, los paramilitares insinuaban la voluntad de entrar en un proceso de negociación con el gobierno nacional. De hecho, la propuesta de Álvaro Uribe coincidía con la expectativa de Carlos Castaño de institucionalizar la lucha contrainsurgente, a través del fortalecimiento de la acciones de la fuerza pública contra la guerrilla¹⁰. Se acogía así la propuesta de Uribe de “mano firme” contra los grupos armados ilegales que persistieran en el ejercicio de la violencia y “corazón grande” para quienes optaran por la salida negociada inmediata y definitiva. Con ella Uribe se catapultó en pocos meses y obtuvo una votación masiva debido a la seducción provocada por el cambio de discurso y de estrategia política para solucionar los problemas crecientes de violencia¹¹.

1.2 La Estatalidad desde la perspectiva de la comunidad internacional y de los Estados Unidos

En Colombia, desde mediados del siglo XX, cuando la violencia se enseñoreaba de la vida política y social, las estrategias gubernamentales para enfrentarla han oscilado entre la negociación política con los actores armados hasta la intención de suprimirlos militarmente. Pese a su corta duración, el siglo XXI muestra que ese movimiento de oscilación se ha mantenido, aunque en los últimos años ha predominado la tendencia a la solución militar. Esta tendencia de “mano dura” tuvo una duración tal (dos periodos del Gobierno Uribe) que bien pudo interpretarse como una ruptura con la tradición política de las élites gobernantes y de la población colombiana. Hoy, con el Gobierno de Juan Manuel Santos, parece recuperarse ese talante pendular y la posibilidad de superación del conflicto por la vía negociada vuelve a adquirir un espacio político no desdeñable.

⁹ Información del Ministerio de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares de Colombia. Disponible en el sitio web: http://www.fuerzasmilitares.org/armamento/armas_ejercito.html.

¹⁰ En una entrevista inédita realizada en 2006 por asesores de la CNRR al excomandante de las AUC Iván Roberto Duque, alias ‘Ernesto Baéz’, recluido para entonces en la Cárcel de Máxima Seguridad de Itagüí, se puso de presente la afinidad política del Estado Mayor Negociador de las AUC con las propuestas y políticas del Presidente Uribe. A la pregunta: Por qué razón, habiendo estado en su mejor momento militar y político, deciden entrar en un proceso de paz que supuso su posterior reclusión en cárceles de máxima seguridad? Ernesto Báez respondió: “por uribistas”. También es pertinente recordar que Carlos Castaño señaló repetidas veces que las AUC desaparecerían, o perderían su razón de ser, en la medida que el Estado recuperara la capacidad de confrontar militarmente a las guerrillas. En ese momento las AUC deberían desaparecer.

¹¹ Leal Buitrago, Francisco. “La Política de Seguridad Democrática 2002-2005”. Análisis Político, Vol. 19, no.57. (2006): 106-125.

No se puede desconocer, sin embargo, que en Colombia, incluso después de la terminación de la Guerra Fría, por la proximidad geográfica e ideológica con los Estados Unidos los desarrollos doctrinarios y políticos que ese país ha hecho en el ámbito político - militar han tenido un peso preponderante en la formulación de las políticas públicas colombianas de seguridad. Eso ha sido particularmente cierto desde el lanzamiento del Plan Colombia (1999) que se concibió como una estrategia para combatir al narcotráfico al tiempo que se promovía la paz en el país. Por lo anterior haremos una revisión de la evolución que ha tenido en los Estados Unidos el concepto de conflicto interno o “pequeñas guerras” (*small wars*). Después revisaremos algunos discursos que sobre el mismo tema han desarrollado otros países o instancias de la comunidad internacional.

1.2.1 Las pequeñas guerras, las operaciones de estabilización y la fragilidad estatal en USA y el resto del mundo

Dado su carácter de gran potencia hegemónica, es claro que los desarrollos conceptuales y doctrinarios que se produjeron en los Estados Unidos moldearon las políticas de seguridad que se construyeron al amparo de las Naciones Unidas y de otros gobiernos occidentales. También determinaron en gran parte el aparato conceptual de muchas agencias internacionales o intergubernamentales. Por ello conviene hacer una muy breve descripción de la evolución del pensamiento militar en los Estados Unidos, respecto a las guerras no convencionales.

En 1940 el Marine Corps publicó, ad portas de la II Guerra Mundial, un *Manual de Pequeñas Guerras (Small Wars Manual)*. Este manual no estaba destinado a regular el comportamiento de Estados Unidos en la conflagración militar que estaba a punto de comenzar. Tampoco tenía la intención de regular el comportamiento del Estado norteamericano dentro de sus mismas fronteras. Apuntaba a establecer pautas para potenciales intervenciones que tuviera que hacer en el exterior, sin llegar a una guerra declarada entre dos Estados reconocidos. Al convertirse en una de las dos grandes potencias militares y políticas existentes en el periodo de la guerra fría, las intervenciones militares que se preveían eran aquellas en las que estaba en juego

la preponderancia de uno u otro campo en determinadas áreas geográfica o políticamente estratégicas.

Después de la II Guerra Mundial, se desataron las *Guerras de Liberación Nacional*, así llamadas por los soviéticos, o *Guerras Contrainsurgentes* o *COIN*, denominadas así por los Estados Unidos. Esta denominación duró hasta 1973, cuando apareció el concepto de *Operaciones de Estabilización*. En 1981, el ejército norteamericano cambió otra vez el nombre para las pequeñas guerras por el de *Conflictos de Baja Intensidad (Low Intensity Conflict - LIC)*. Esta denominación duró hasta 1993, cuando se optó por denominar las intervenciones militares como *Operaciones que no son Guerra (Operations Other Than War - OOTW)* y más tarde se complementó con la denominación de *Operaciones Militares que no son Guerra (Military Operations Other Than War - MOOTW)*. Finalmente, en 1997 se volvió a utilizar el concepto de *Operaciones de Estabilización*¹².

Este concepto de *Operaciones de Estabilización* se ha universalizado, acompañado de la noción de fragilidad estatal, que hace las veces de diagnóstico. Tal como lo plantean algunos analistas, este último concepto se hace eco del temor que aquejaba a las potencias metropolitanas durante el siglo XIX debido a la posibilidad de que estallara desorden en el interior de sus territorios coloniales. Ese temor se transformó durante el periodo de la guerra fría en el miedo al comunismo o a los movimientos de liberación nacional.

En la actualidad, “la fragilidad estatal se ha vuelto una preocupación internacional de las comunidades de donantes, de las de seguridad y de las agencias de construcción de paz”¹³. La posición de Estados Unidos con la “periferia” queda bien reflejada en el *US National Security Assessment* del año 2009. Allí se afirma que la principal amenaza contra la seguridad internacional – y de los Estados Unidos- es la existencia de Estados frágiles más que de Estados fuertes o autoritarios. Aparte de ese reconocimiento mínimo y genérico de que la debilidad estatal puede desbordar en forma de amenaza las fronteras del Estado que la sufre, son tremendamente confusos y variados los desarrollos en cuanto a “qué” se entiende propiamente por fragilidad.

De hecho, como lo señala Cammack *et al.*, “la palabra frágil es a menudo sustituida sin un cambio preciso en el significado por *fallido, fallando, crisis, débil, bribón (rogue)*,

¹¹ Leal Buitrago, Francisco. “La Política de Seguridad Democrática 2002-2005”. *Análisis Político*, Vol. 19, no.57. (2006): 106-125.

¹² La evolución de las denominaciones está tomada de: Fishel, John T. “The Interagency Arena at the Operational Level: The Cases Now Known as Stability Operations”. En *Affairs of state: the interagency and national security*, Gabriel Marcella (Ed.) (Strategic Studies Institute, 2008). Disponible en el sitio web: <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>

¹³ Mats Berdal and Wennmann, Achim (Eds). *Ending War: Consolidating Peace, Economic Perspectives*. Adelphi Series (Routledge: 2010).

colapsado, con mal desempeño, ineficaz, sombra; un Estado frágil también puede ser denominado un país en riesgo de inestabilidad o bajo estrés o incluso un interlocutor difícil". El mismo autor asegura que "(los) actores conceptualizan la agenda de los Estados frágiles de manera diferente, de acuerdo con sus preocupaciones y objetivos"¹⁴.

Wennmann A. sugiere que "Fragilidad usualmente describe algo que se rompe fácilmente, delicado, vulnerable. Se puede manifestar a nivel del Estado en la incapacidad de proveer servicios básicos a los ciudadanos (*state failure*) o a través de la erosión continua de las instituciones políticas (*state collapse*). A nivel de la sociedad, la noción de fragilidad captura la vulnerabilidad y resiliencia de las comunidades que están expuestas al riesgo de factores tales como el conflicto armado, la violencia, la enfermedad, y los desastres naturales"¹⁵.

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) promulgó en el 2004 un documento en el que exponía la particular interpretación de dicha agencia frente al concepto de Estado frágil, en el entendido de que es una categoría que utiliza para definir y orientar sus intervenciones. De hecho distingue entre los Estados que están fallando (*failing*), los que han fallado (*failed*) y los que están en proceso de recuperación de la falla (*recovering*). También se refiere a los que son vulnerables y a los que están en crisis.

Los primeros son aquellos que no están en capacidad o en disposición de proveer a los ciudadanos los servicios de seguridad u otros servicios básicos y cuya legitimidad está en cuestión. Los segundos son aquellos en los que el gobierno central no ejerce el control efectivo sobre su propio territorio, no quiere o no puede proveer servicios a sus ciudadanos, la legitimidad política está en entredicho y el conflicto armado es una realidad o un importante riesgo. Admite sin embargo, que "la distinción entre ellos no es siempre clara en la práctica"¹⁶.

De hecho, esta amplitud y vaguedad del concepto se pone en evidencia cuando, en el mismo documento, explica los "senderos comunes" que pueden recorrer los Estados

frágiles: colapso democrático, crisis o reemplazo de un estado autoritario; altos niveles de corrupción patrocinada por el Estado, rebelión regional o guerrillera, violencia étnica o genocidio, colapso económico o hiperinflación.

Según Robert Muggah, existe un amplio debate conceptual en todos los lugares en donde se aplican programas u operaciones de estabilización¹⁷. Sin embargo sostiene que en algunos países anglosajones - Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá - existen sendas definiciones de estabilización y además se han creado instancias burocráticas orientadas a desarrollar la coordinación intersectorial que dichas operaciones implican.

Para los Estados Unidos, se trata de intervenciones orientadas a controlar y manejar una serie de "tensiones subyacentes" que pueden hacer resurgir la violencia o el quebrantamiento del orden y la ley en determinados países.

En las operaciones de estabilización, al tiempo que se dominan esas tensiones, se trabaja en la creación de las precondiciones para que se pueda producir el desarrollo del país a largo plazo. Los británicos las definen como aquellas operaciones orientadas a aclimatar la paz y la seguridad en un país, al tiempo que fomentan acuerdos políticos que produzcan la aparición de un liderazgo autóctono capaz de garantizar atención adecuada a las necesidades de los ciudadanos.

Canadá, por su parte, considera que se trata con estas operaciones de fortalecer el liderazgo político, la eficiencia en la gestión y desplegar políticas de prevención del conflicto, construcción de paz, mantenimiento de paz y reformas del sector seguridad.

Para responder a la pregunta de cuál es el objetivo de las operaciones de estabilización, Robert Muggah¹⁸ presenta una gráfica que describe la estabilización como una elipse que, ubicada en un *continuum* entre la guerra y la paz, está más cerca de la guerra y se entrecruza con otras elipses que acotan los campos de la contrainsurgencia, el humanitarismo, el contraterrorismo y la antinarcóticos, la recuperación temprana, la construcción de paz, el desarrollo y la construcción de Estado.

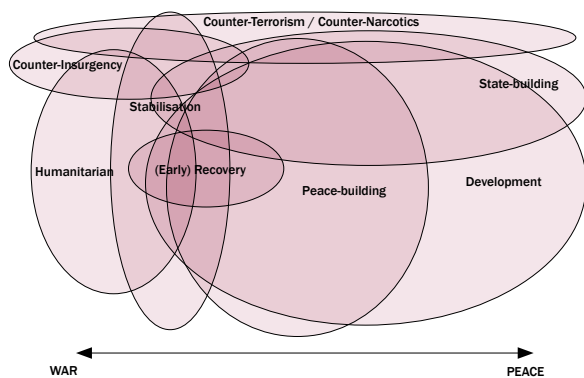
¹⁴ Cammack, Diana, et.al. *Donors and the "Fragile States" Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*. Londres: ODI - JICA. Citado en: Gutiérrez Sanín, Francisco. "¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas. Fragilidad y fallas estatales: una perspectiva comparada." En: *Revista de Estudios Sociales*, no.37, (Diciembre, 2010): 87-104.

¹⁵ Wennmann, Achim. *Aid Effectiveness between "Top-Down" and "Bottom-up" Statebuilding*. Working Paper. (The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, 2008). Disponible en el sitio web: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ccdp/shared/6305/Working%20paper_6_BD.pdf

¹⁶ *Fragile States Strategy*, USAID, 2005. Disponible en: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ccdp/shared/6305/Working%20paper_6_BD.pdf

¹⁷ Las menciones a Robert Muggah se basan en la presentación que hizo en el Seminario Internacional *La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades*, realizado por la Fundación Ideas para la Paz el 16 de junio de 2011 en Bogotá D.C.

¹⁸ Robert Muggah se desempeñó hasta hace muy poco como director de investigaciones del Small Arms Survey en Ginebra, Suiza.



Tomado de la presentación de Robert Muggah: Stabilization international experiences and critical reflections, realizada durante el Seminario Internacional La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades.

Hay que decir que la denominación de Operaciones de Estabilización se ha universalizado y hoy en día es utilizada por varios gobiernos y entidades multilaterales. Su íntima relación con la noción de “estados frágiles” y la muy variada naturaleza de los conflictos y circunstancias que se pretenden afrontar con las operaciones de estabilización, no impiden identificar un cierto consenso en el sentido de que involucran por lo menos tres supuestos: a) Que el Estado y no el mercado es el instrumento para resolver los problemas que se enfrentan; b) que se trata de intervenciones en las que deben aunarse los esfuerzos civiles y militares, bajo concepciones integrales, denominadas en inglés como “whole of government approaches”; y c) que cuando se trata de resolver conflictos armados, estos se caracterizan por ser guerras asimétricas frente a los cuales se busca la pacificación¹⁹.

2. Componentes conceptuales de la Política de Consolidación

No dudamos en calificar la Política Nacional de Consolidación Territorial, como una política inspirada en la noción de *estabilización*, aunque se pueden señalar sus diferencias con las *operaciones de estabilización* promovidas por las agencias o países de la comunidad internacional.

En primer lugar, el término *operación* designa una intervención acotada en el tiempo, por lo general breve y transitoria. Si bien nada se opone a que las intervenciones del PNCT sean breves –entendidas como operaciones extraordinarias- la transitoriedad se relativiza en la medida en que el Estado, local y nacional, tiene vocación de permanencia en los territorios en los que interviene. En segundo lugar, la PNCT no implica la intervención de un tercer agente en los asuntos internos de un país en situación de fragilidad, pues se trata de una iniciativa del gobierno nacional para resolver uno de sus principales problemas: la existencia de regiones que no se han integrado ni a la economía nacional ni al régimen constitucional imperante, que están controladas por poderes alternativos al Estado y que además se constituyen en una amenaza para el desarrollo y la estabilidad política nacional.

El alcance de la Política Nacional de Consolidación Territorial se entiende mejor si consideramos que se apoya, principalmente, en tres fuentes conceptuales:

- 1) La doctrina contrainsurgente conocida por las siglas COIN. Se trata de una teoría político-militar para enfrentar guerras asimétricas entre el Estado (o la potencia colonial) y una insurgencia que se enfrenta al orden político y social (o a la potencia colonial);
- 2) Las políticas antidrogas que constituyen la continuación del Plan Colombia y de un conjunto de políticas de control de la oferta que han existido en el país desde la década de los 80s;
- 3) El componente de desarrollo en su doble dimensión regional y social. En nuestra opinión, como lo explicaremos más adelante, esta dimensión es ambigua pues no se ha definido con claridad si la política de consolidación debe producir el desarrollo o si se debe limitar a crear las precondiciones para el desarrollo de las regiones en las que interviene.

¹⁹ States of fragility: stabilisation and the implications for humanitarian action, Workshop Summary, (Geneva: Centre on Conflict, Development and Peacebuilding Geneva, May 11-12, 2010).

Estas son las vertientes principales de inspiración teórica y conceptual de la PNCT, aunque no se puede negar que en la práctica aparecen otros campos de intervención como puede ser el *humanitario* (por la vía de la atención a la población desplazada o a las familias que han perdido gran parte de su sustento debido a la erradicación forzosa o voluntaria de sus cultivos de coca) o el de *construcción de Estado* (en la medida que es necesario hacer llegar el servicio de justicia a los territorios de consolidación y fortalecer las administraciones locales para que atiendan las necesidades básicas de los ciudadanos). Por otra parte, la distinción que aquí hacemos de las vertientes conceptuales del PNCT, debe entenderse como una distinción analítica pues en la práctica de la política se pretende llegar a una integración o alineación de todas esas dimensiones, bajo la figura de la Doctrina de Acción Integral que analizaremos más adelante.

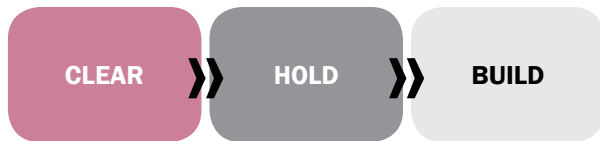
2.1 El componente contrainsurgente

La llegada del Gobierno Uribe en 2002, supuso la puesta en marcha de una estrategia contrainsurgente. Esta estrategia denominada Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) fue concebida bajo los principios básicos de una campaña contrainsurgente (COIN) clásica. La idea inicial era ejecutar una política integral que permitiera disminuir la amenaza de los grupos insurgentes, por un lado, y poner en marcha planes políticos, sociales, de desarrollo económico, y de justicia estatal en las zonas en disputa.

De acuerdo con el documento publicado por la Presidencia y el Ministerio de Defensa en 2003, el Objetivo General era *reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática*²⁰. Para lograr este objetivo general se trazaron tres objetivos estratégicos para ser desarrollados durante la PSDS, y que reflejan la influencia de los principios británicos de contrainsurgencia.

En primer lugar, se buscó el control estatal del territorio nacional a través de la recuperación de la presencia de la fuerza pública en aquellos municipios bajo la influencia de los grupos insurgentes (*Clear*), en especial las FARC²¹. Se buscaba con ello cerrar los espacios de influencia y los corredores estratégicos de estos mismos grupos y de organizaciones narcotraficantes a través de la erradicación de los cultivos de amapola y coca, la interdicción marítima,

aérea y terrestre y la desarticulación de redes de tráfico²². En segundo lugar, una vez recuperado el territorio se haría una labor de mantenimiento del control sobre las zonas recuperadas (*Hold*). Finalmente, la recuperación de la zona y el mantenimiento de las mismas bajo mínimas condiciones de seguridad, permitirían la entrada de los organismos necesarios para el funcionamiento del Estado (*Build*).



Esta gráfica explica las etapas de la recuperación del control territorial, según la doctrina COIN

La PSDS, además de la búsqueda del *control estatal del territorio* bajo la secuencialidad arriba descrita, se planteaba 4 objetivos adicionales:

- 1) Proteger a la población;
- 2) Eliminar el comercio de drogas ilícitas;
- 3) Mantener una capacidad disuasiva (para enfrentar las amenazas externas);
- 4) Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas;

La aplicación de esta política durante el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe, produjo impactos indudables en las condiciones de seguridad del país, pero empezó a tener rendimientos decrecientes que condujeron la revisión de la misma. Luego de cuatro años de aplicación, se expidió el Documento Conpes 3460 de febrero de 2007.

En dicho documento se reconocía que los grupos armados, los narcotraficantes y la delincuencia organizada se habían adaptado a las condiciones impuestas por la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) y que era necesario introducir las modificaciones acordes con los cambios en las condiciones de seguridad. Lo cierto es que en el primer gobierno de Álvaro Uribe, el protagonismo en materia de seguridad lo tuvieron las Fuerzas Militares y de Policía. El componente político y social había recibido un escaso desarrollo, aunque no se puede olvidar que ya en el año 2004 se había creado el Centro de Coordinación de Acción Integral, instancia cuya tarea era alinear a las entidades del Estado para apoyar los esfuerzos militar y policial.

²⁰ *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de la Defensa Nacional, 2003: 12.

²¹ *Ibid.* p.32.

²² *Ibid.* p.33

Por ello, con la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) se propuso hacer énfasis en los aspectos político-sociales, como condición de sostenibilidad de los resultados obtenidos en materia de seguridad. Se consideró que establecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional era un objetivo estratégico que desbordaba las capacidades y la misión de la Fuerza Pública y, por ello, era indispensable establecer unos principios guía para direccionar en forma efectiva a las agencias del Estado que deben involucrarse en esta tarea.

Ahora bien, los principios de acción desarrollados en la política tienen una base conceptual que se remonta a los desarrollos estratégicos de varios países y potencias coloniales que han enfrentado la amenaza de grupos insurgentes desde mediados del siglo XX.

Es el caso de la experiencia de Gran Bretaña durante la posguerra en el periodo conocido como “repliegue del imperio”, donde enfrentó la amenaza de varias insurgencias revolucionarias. Uno de los esfuerzos de Londres se localizó en la península de Malaya (actual Malasia) entre 1948 y 1960, donde enfrentó una guerrilla comunista de origen chino, modelada bajo el esquema de la guerra popular prolongada de Mao, la cual puso en vilo al gobierno. La llamada “Emergencia Malaya” requirió que los británicos desarrollaran estrategias estructurales, que iban más allá del plano militar, con el fin de recuperar el control del territorio, proteger a la población y asegurar el imperio de la ley.

De otra parte, se encuentra también la experiencia de los Estados Unidos durante el final de la Guerra de Vietnam. Washington había desarrollado una estrategia basada en la supremacía militar para apoyar a Vietnam del Sur en contra de Vietnam del Norte y la guerrilla del Vietcong. El fracaso de esta fórmula inicial condujo a Estados Unidos a rescatar los principios elaborados por los británicos, el primero de los cuales es que en las guerras irregulares o asimétricas no se debe privilegiar al componente militar; esto es así debido a que la naturaleza de la insurgencia es política, lo cual hace que el componente militar esté supeditado a lo

político y, por ende que la estrategia esté bajo el control de la autoridad civil²³; el segundo es que es indispensable asegurar la cooperación entre civiles y militares, garantizar la protección de la población y mejorar la calidad de vida con el fin de aislarlos de los insurgentes.

Según los historiadores militares, estos aprendizajes tardíos no pudieron aplicarse en Vietnam, pues la presión de la opinión pública interna condujo al retiro de las tropas norteamericanas en el año 1975. Sin embargo, las aventuras bélicas de la Guerra de Irak y Afganistán a comienzos del siglo XXI y el consecuente resurgimiento del fenómeno insurgente condujeron a que Washington retomase los principios propuestos durante los años sesenta para así formular un nuevo cuerpo de doctrina que guiara su acción militar en esos campos de batalla. Algunos de estos conceptos le han servido de modelo a Colombia en el marco de la Seguridad Democrática.

Vale la pena mencionar que algunos historiadores militares tienen una visión revisionista frente a la percepción positiva de las doctrinas COIN británica, norteamericana y francesa²⁴. Sostienen que esos países son los que han sistematizado la doctrina, porque ésta es una estrategia para la transferencia de valores y esos tres países son los que consideran que tienen unos valores dignos y susceptibles de transmisión a otras culturas.

En todo caso, en la medida en que la COIN se apoya en la actividad militar, los teóricos de la doctrina han debido mitologizar o si se quiere maquillar la realidad de la guerra. Para ello, el concepto más útil es aquel de que la guerra COIN está “centrada en la población” y en consecuencia aspira a ganar “las mentes y los corazones” de esa población. Esta idea parecería humanizar las acciones bélicas, fortaleciendo así los valores (liberales y democráticos) que se pretende transferir.

Lo cierto es que cuando se observan los hechos de manera desprevenida, se constata que la brutalidad de las guerras irregulares bajo la concepción COIN no es muy diferente a la de otros tipos de guerra. La violencia y los procedimientos de control de la población son tan extremos

²³ No sobra mencionar aquí que la doctrina de seguridad de Uribe, con su negación del carácter político de la guerrilla, entraría en contradicción con este principio de la teoría COIN británica. Lo cierto es que la negación de ese carácter a la guerrilla de las FARC tenía el objetivo de quitarle cualquier prestigio que pudiera ser utilizado simbólicamente para mejorar su posición política a nivel internacional o doméstico. Esa negación, no impidió, sin embargo, que la Política de Consolidación se desarrollara con base en los presupuestos ortodoxos de la COIN.

²⁴ Esta versión revisionista de la COIN está basada en la presentación que hizo el Dr. Douglas Porch en el Seminario Internacional *La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades*, realizado por la Fundación Ideas para la Paz el 16 de junio de 2011 en Bogotá D.C. Douglas Porch es historiador militar y actualmente se desempeña como profesor en la Escuela Naval de Postgrados en Monterrey, California, USA

²⁵ Cabe aclarar que la doctrina COIN incorpora la idea de respetar los valores “autóctonos” de la población civil y no la imposición de valores. No obstante, en un contexto de guerra es posible que la tolerancia hacia valores alternativos disminuya, máxime en la medida en que esos valores alternativos pueden tener consecuencias militares.

como los campos de concentración, los bombardeos indiscriminados sobre la población civil y otras del mismo tenor. En términos un tanto irónicos, se puede decir que una estrategia “centrada en la población” no es necesariamente “amigable” con la población²⁵.

Lo que se puede constatar es que la caída del muro de Berlín y el advenimiento virtual “del fin de la historia” fortalecieron la tendencia a creer que los valores occidentales, además de ser los dominantes, debían ser –y era lícito hacerlo– impuestos incluso por la fuerza. El armamentismo y militarismo desatado por las guerras de Afganistán e Irak, hicieron volver la mirada a la doctrina COIN, entre otras razones debido a que el desempeño convencional del ejército norteamericano empezaba a mostrar serias debilidades en ambas guerras.

El General David Petraeus, comandante de las Fuerzas Norteamericanas en Afganistán, es quien encarga y dirige la elaboración del Manual de Stability Operations, 2006. A través de este documento se pretende rescatar la doctrina contrainsurgente para ser aplicada por el ejército de los Estados Unidos (US Army) en los dos países mencionados. Tras un repunte inicial en el terreno militar derivado del cambio en el modo de operar, la doctrina COIN entra también en crisis y, según lo plantea Douglas Porch, en la actualidad se está abandonando por parte del ejército norteamericano. Es decir se vuelve al modo de operar de ejército convencional, por considerar que la COIN no produjo los resultados esperados.

2.2 Conceptos estratégicos de la política de Consolidación Territorial

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) establece como primer objetivo estratégico consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio. Este es un proceso que debe pasar por un control militar y policial, que asegure la protección de los ciudadanos, hasta una etapa donde esté garantizado el orden jurídico y, las instituciones estatales puedan operar en libertad permitiendo a los ciudadanos el goce de sus derechos. Los componentes de la estrategia son tres: a) El direccionamiento civil de la Estrategia; b) El ciclo del control territorial; c) la Unidad de Esfuerzo, dimensión que analizaremos en el siguiente capítulo cuando abordemos la Doctrina de Acción Integral. Veamos como se desarrollaron estos lineamientos en la Política de Consolidación.

2.2.1 El direccionamiento civil de la Estrategia

Durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe la seguridad se mantuvo como la primera prioridad en la agenda guber-

namental. Esa demanda ciudadana fue respondida por el ex presidente con un protagonismo intenso en la orientación de las actividades de la Fuerza Pública en su combate contra las guerrillas de las FARC y el ELN y contra el narcotráfico. Por lo anterior, se puede decir que consolidó la tendencia, iniciada unos años antes, de que la autoridad política asume la plenitud de sus responsabilidades en el frente del orden público y la seguridad ciudadana. De manera que tanto la Política de Seguridad Democrática como la de Consolidación de la Seguridad Democrática, estuvieron bajo la férrea dirección del Presidente y de los sucesivos Ministros de Defensa.

Pero esa subordinación de la seguridad a la dirección política, característica que responde a uno de los lineamientos de la COIN, no ha estado exenta de sesgos y excesos de “securitización”. Un ejemplo de ello se puede encontrar en el hecho de que el primer *Comité Directivo* establecido para el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) estuvo integrado por *el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Viceministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director del DAS y la Fiscalía General de la Nación*. Esta cúpula del CCAI, estaba acompañada de un Equipo Operativo en el que ya aparecían los representantes de los otros sectores del Estado, pero con un carácter subordinado.

Como se puede ver, los organismos de seguridad tenían un peso definitorio en la orientación estratégica, mientras que los responsables de la política social o civil quedaban como meros ejecutores de las decisiones del Comité Directivo. Este sesgo “securitista” en la estructura de administración de la política ha sido corregido mediante el Decreto 2933 de 2010, como veremos más adelante.

En el nivel operativo, las críticas han sido todavía más intensas, bajo la forma de un exceso de “militarización” de la presencia estatal. En efecto, en algunas áreas de intervención de los Planes de Consolidación, observadores externos, actores locales y ciudadanos destinatarios de los programas y proyectos consideran que el protagonismo militar es excesivo, en detrimento de una mayor responsabilidad por parte de las agencias civiles del estado. Tal afirmación será analizada en el siguiente capítulo al referirnos a la Doctrina de Acción Integral (DAI), y en referencia a cada una de las regiones en las cuales intervinimos.

2.2.2 El ciclo del control territorial

Como ya vimos antes, la PCSD estableció que la condición para cumplir con su objetivo general de fortalecer el Estado de Derecho era adelantar una consolidación gra-

dual del control estatal sobre la totalidad del territorio. La consolidación territorial se entiende en la política como un ciclo con tres fases diferenciadas las cuales requieren de distintos tipos de esfuerzo por parte de las autoridades. Los objetivos precisos del ciclo de control territorial serían desarticular y disuadir a las organizaciones armadas ilegales, proteger a la población y restablecer la autoridad democrática. Esta idea del ciclo de control territorial fue profundizada y refinada por la Política de Consolidación Territorial. En los siguientes dos gráficos presentados oficialmente por el gobierno, es posible entender el proceso de consolidación desde la óptica territorial²⁶:

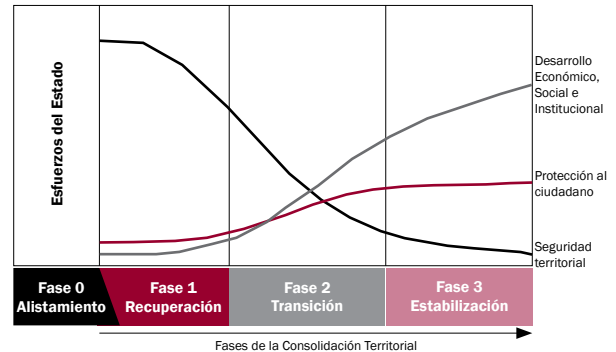
El Ciclo del Control Territorial del Estado



Fuente: Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.

En este gráfico se encuentra definida la función específica y dominante que debe desplegar el Estado en cada una de las etapas de la consolidación e incluso las entidades del Estado que deben llevarla a cabo. El siguiente gráfico es todavía más explícito, pues muestra como el esfuerzo en seguridad, poblacional y territorial, fuerte en la primera (recuperación) y segunda etapas (transición), va disminuyendo siendo y reemplazado por los esfuerzos orientados al desarrollo económico y social en la tercera etapa (consolidación).

Metodología y composición de esfuerzos de la intervención del Estado



En el primer gobierno de Uribe, las ofensivas militares estuvieron dirigidas a expulsar a las guerrillas de zonas estratégicas del país –como el caso de Cundinamarca con las Operaciones Libertad I y Libertad II o a perseguirlas en sus santuarios históricos– como el caso del Plan Patriota en el Suroriente. Pero el despliegue militar se continuó haciendo sin mayor planificación sobre el momento posterior a la intervención militar.

Aunque la vocación de permanencia de la fuerza pública en los territorios recuperados, sobre todo de la Policía Nacional, era mayor que en el pasado, no existían planes y mecanismos de política para darle sostenibilidad a los procesos de recuperación. Desde luego no se puede desconocer que el CCAI se creó en el año 2004 y su objetivo era involucrar a las demás entidades del Estado en el acompañamiento a los procesos militares de control territorial. De hecho las actividades del CCAI se sustentaron en la noción de *recuperación social del territorio*. Sin embargo, como ya dijimos, el refinamiento de la noción de control territorial llega con la expedición de la Directiva Presidencial No. 1 del 20 de marzo de 2009, denominada el *Salto Estratégico*.

Esta Directiva expuso una primera definición del PNC:

“El Plan Nacional de Consolidación Territorial es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano. Para avanzar en la consolidación sostenible de forma

²⁶ Ambos gráficos están tomados de la presentación oficial del programa de gobierno en el Seminario Internacional La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades, realizado por la Fundación Ideas para la Paz el 16 de junio de 2011 en Bogotá.

más eficiente, efectiva e integral se propone continuar con la Acción Inter-Agencial como herramienta de actuación rápida y dinámica para producir los resultados esperados, incrementar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el Estado, a través de: planeación conjunta y en paralelo, acciones colectivas y ejercicios de coordinación de las múltiples instituciones que participan en la implementación de la estrategia”.

Así mismo definió tres tipos de áreas geográficas para la intervención, cambiando la noción de Centro de Fusión, por la de Centros de Coordinación Regional:

“Áreas principales para iniciar la consolidación: Zona Macarena y Río Caguán, Zona Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, Sur de Chocó), Zona Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Zona Sur de Tolima y Sur de Valle del Cauca.

Áreas de transición hacia la consolidación: Zona Montes de María, Zona Sierra Nevada de Santa Marta y Zona Oriente Antioqueño.

Áreas Complementarias: Zona Arauca, Zona Putumayo, Zona Catatumbo y Zona Bajo Atrato”.

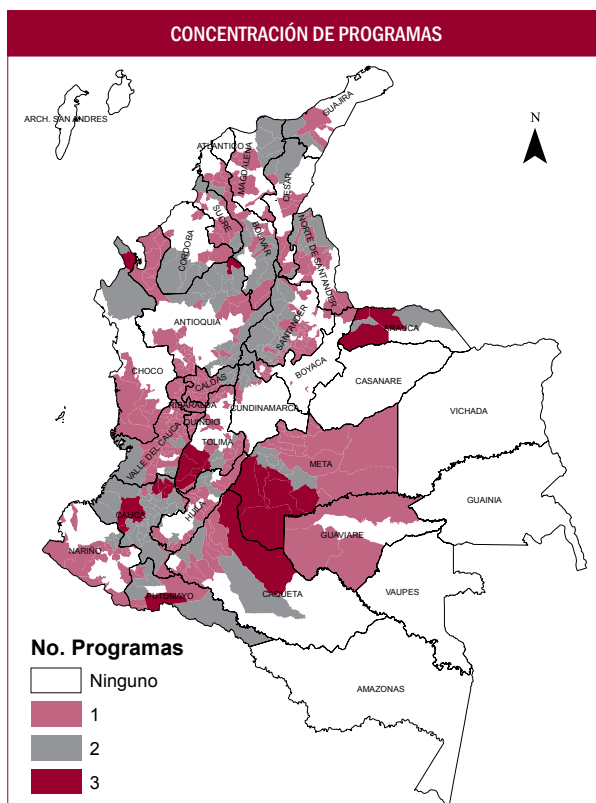
Podemos entonces afirmar que la Política Nacional de Consolidación Territorial, funciona explícitamente bajo la metodología de focalización geográfica o, en palabras del actual gobierno, con una visión territorial.

En ese orden de ideas, la política se conecta con una estrategia estatal que tiene ya una larga tradición en Colombia y que es objeto de polémica tanto en términos de su pertinencia como de su eficacia. De hecho, desde el gobierno del Presidente Alberto Lleras (1958-1962) han existido áreas del país que reciben una particular atención del Estado. En aquella época se escogieron las áreas afectadas por violencia política liberal-conservadora y la exclusión económica y social. Más adelante en el tiempo, un programa como el de Desarrollo Rural Integrado (DRI) intervino en áreas de economía campesina, para potenciarla e integrarla al mercado nacional e internacional (A. Lopez Michelsen 1974-1978).

Luego aparecieron programas del Estado como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que empezó seleccionando las áreas de atención en función de la violencia política o de la presencia guerrillera (Belisario Betancur 1982-1986), pasó a combatir la pobreza rural en 300 municipios del país (Virgilio Barco, 1986-1990) y terminó siendo un programa de inversión pública con múltiples objetivos (César Gaviria-1990-1994).

Posteriormente, se encuentran los programas de Desarrollo Alternativo –como el Plante o el de Cultivos Ilícitos de la Presidencia que actúan o actuaron en aquellos municipios afectados por la presencia de cultivos ilícitos (1994 -2011). Finalmente, encontramos los llamados Programas de Desarrollo y Paz (PDP 1995-2011) que intervienen en aquellos municipios afectados por graves situaciones de violencia, pobreza y falta de integración a la economía nacional.

Para dar más claridad a este tema, la FIP elaboró un mapa que permite identificar los municipios que fueron focalizados por tres de los programas más recientes de inversión pública y con criterios de focalización similares (violencia, pobreza, exclusión, bajo desarrollo institucional, etc.): el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), los Programas de Desarrollo y Paz (PDP) y el Plan Nacional de Consolidación Territorial. En él se puede observar que del 100% de los municipios focalizados por alguno de los tres programas, el 5% (25 municipios) lo ha sido por los tres, el 26 % (131 municipios) lo ha sido por dos programas y el 69 % (343 municipios) lo ha sido sólo por uno (Ver mapa). Lo cual demostraría la eficacia relativa de ese tipo de intervenciones, pues el 30% de los municipios ha sido reiteradamente intervenido con programas especiales.



Elaborado por FIP con base en información documental.

De hecho, durante el Seminario Internacional *La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades* organizado por la FIP, Claudia López, investigadora de la Corporación Nuevo Arco Iris criticó la focalización geográfica como metodología para promover la construcción de Estado²⁷. Entre sus argumentos está el de que si la focalización de la acción de Estado, sobre todo la militar, en 50, 100 o 300 municipios de Colombia, durante más de 50 años, no ha dado frutos de consolidar en ellos la paz y la institucionalidad estatal, es porque dicha metodología no funciona. En segundo lugar, criticó que la focalización siempre vaya acompañada de un componente contrainsurgente y de lucha contra los cultivos ilícitos. Sobre lo primero, asegura que la principal amenaza contra el Estado constitucional y contra la seguridad de los ciudadanos, son los territorios en los que existe un Estado Híbrido, esto es, en dónde formalmente existen las instituciones del Estado, pero están capturadas por poderes ilegales, derivados del narcotráfico y el paramilitarismo.

Además, critica la obsesión del Estado por controlar las áreas en las que existen cultivos ilícitos, pues dicha obsesión parte de la convicción de que la guerrilla existe porque hay coca, cuando lo cierto es que la guerrilla existe desde mucho tiempo antes de los cultivos de coca. Sostuvo que mientras el Estado se concentró en combatir a las FARC, porque tenían armas y drogas, los poderes ilegales fueron conquistando espacios de poder en el Estado colombiano hasta llegar a controlar el 35% del Congreso de la República.

Adicionalmente, López sostuvo que los problemas de Colombia desbordan los límites de los municipios e incluso de las regiones, pues tienen encadenamientos amplios con dinámicas que no son sólo nacionales sino también internacionales. Otro inconveniente o efecto perverso de los programas focalizados, es el relativo al desplazamiento o propagación a otras zonas del territorio nacional de los fenómenos delictivos o de la violencia como consecuencia de las intervenciones focalizadas. Algo parecido al efecto “balloon” de los cultivos ilícitos.

Finalmente, considera que es una tarea titánica pretender que un programa de Estado como el de Consoli-

dación, se obligue a construir institucionalidad en zonas marginales, en periodos tan breves como los que están implícitos en la política. Afirmo que la institucionalidad de las áreas de *Estado consolidado* que existen en el país se ha demorado más de 200 años de independencia para alcanzar ese grado de desarrollo. Esto la lleva a formular la inquietud sobre si el régimen de descentralización establecido en la Constitución del 91 es el idóneo para ser aplicado en todos los municipios o si sería necesario crear una institucionalidad diferenciada según los grados de desarrollo institucional, con la finalidad de ampliar las posibilidades de acción del gobierno central en territorios marginales.

Arturo García, consultor de la firma Econometría S.A, planteó algunos argumentos de porqué los programas focalizados geográficamente son útiles y, en particular, porqué el Plan de Consolidación debe mantenerse²⁸. Un primer argumento, es que algunas investigaciones empíricas llevadas a cabo en los municipios de los Programas de Desarrollo y Paz, demostraron que las políticas nacionales que funcionan bien en la mayoría de las entidades territoriales, pierden eficacia en los municipios focalizados por el PDP. Se debe entonces diseñar mecanismos y políticas públicas que, focalizados geográficamente, permitan superar las limitaciones de esas entidades territoriales que no reaccionan ante las políticas públicas genéricas.

Otro argumento a favor de la focalización geográfica es de índole económica, basado en teorías del desarrollo de acuerdo con las cuales una economía o país que en su interior arrastra agudas desigualdades interregionales tarde o temprano verá bloqueadas sus probabilidades de despegue económico. Si se quiere entrar en una senda de crecimiento y desarrollo sostenidos, es indispensable evitar que las zonas rezagadas se conviertan en “fardos” o “pesos muertos” para las dinámicas económicas y sociales.

De acuerdo con este analista, la focalización debe tener un alcance regional y no estrictamente municipal. El criterio para constituir una región de intervención debe ser el de que se trate de áreas en las que las unidades que las conforman (municipios) tengan dinámicas interrelacionadas.

²⁷ Claudia López se graduó de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad Externado, hizo una maestría en Administración Pública y Política Urbana en la Universidad de Columbia en Nueva York, y fue fellow de la Universidad de Yale en 2009. Se ha desempeñado como investigadora y analista política en diferentes medios de comunicación, y actualmente es investigadora de la Corporación Nuevo Arco Iris.

²⁸ Arturo García es economista de la Universidad de los Andes con una maestría en economía de la misma universidad y del London School of Economics. Actualmente, se desempeña como consultor senior de planta de Econometría Consultores. En particular, vale la pena destacar sus recientes trabajos sobre el Plan Nacional de Consolidación para el Departamento Nacional de Planeación y el Centro de Coordinación de Acción Integral, el montaje que viene realizando del sistema de monitoreo y evaluación para el programa CSDI (Country Strategic Development Initiative) de USAID, que apoya el PNCT, y que ha realizado desde Econometría S.A.

Es decir, que lo que se haga u ocurra en un municipio, tenga impacto o se propague a los otros.

Por otra parte, existen programas focalizados geográficamente, que no son seleccionados desde el nivel central del Estado. Es el caso de los programas de Desarrollo y Paz. Al Seminario Internacional de la FIP fue invitado el Padre Libardo Valderrama²⁹, director de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, quién explicó que, por lo menos el PDP del Magdalena Medio, nació de una iniciativa de la sociedad civil con el apoyo de algunas entidades externas. De manera que ahí podríamos hablar de auto-focalización, en el sentido de que son los mismos pobladores de una región los que toman la decisión de promover un programa, con alcance regional, que intenta abordar los problemas de la violencia y la pobreza. Aunque los PDPs reciben apoyo del Estado central e incluso de la cooperación internacional (sobretudo de la Unión Europea), la escogencia del área de intervención y de la focalización como metodología es descentralizada.

Por su parte, un representante del gobierno justificó plenamente la utilización del mecanismo de focalización geográfica, sin desestimar el hecho de que muchas de las regiones focalizadas hoy lo han venido siendo, por diversos programas, desde hace mucho tiempo³⁰. Reconoce que los esfuerzos del pasado no resolvieron el problema, pero considera que eso se explica por la falta de coherencia en los programas y por la ausencia de incentivos para que el sistema y el gobierno intervinieran en esas zonas.

El primer factor que obliga a la focalización es la escasez de recursos humanos y presupuestales del Estado. En la medida en que se aspira a darle un vuelco a las regiones de consolidación, es necesario concentrar esfuerzos para crear una masa crítica suficiente como para lograr ese objetivo. De lo contrario las intervenciones serían *pañitos de agua tibia*, insuficientes para superar la magnitud de los problemas.

Otra razón más poderosa para focalizar es que debe tenerse una perspectiva de ordenamiento territorial, en el sentido de que sólo se debe intervenir en aquellas regiones que sean susceptibles de integración a la economía y al ré-

gimen político nacional. Por lo tanto, no es suficiente que una región tenga cultivos ilícitos o problemas de seguridad para que se incorpore al Plan de Consolidación. No tendría sentido, por ejemplo, “*hacer un esfuerzo enorme de consolidación en la mitad de las selvas del Guainía porque resulta que allá hay unos cultivos de coca*”³¹. Por el contrario, el esfuerzo debe hacerse en la periferia histórica, en áreas de colonización en el borde de la frontera agrícola, es decir en zonas que son susceptibles de integración, creando estímulos para que la población que está en las lejanías se ubique en lugares donde el Estado puede llegar.

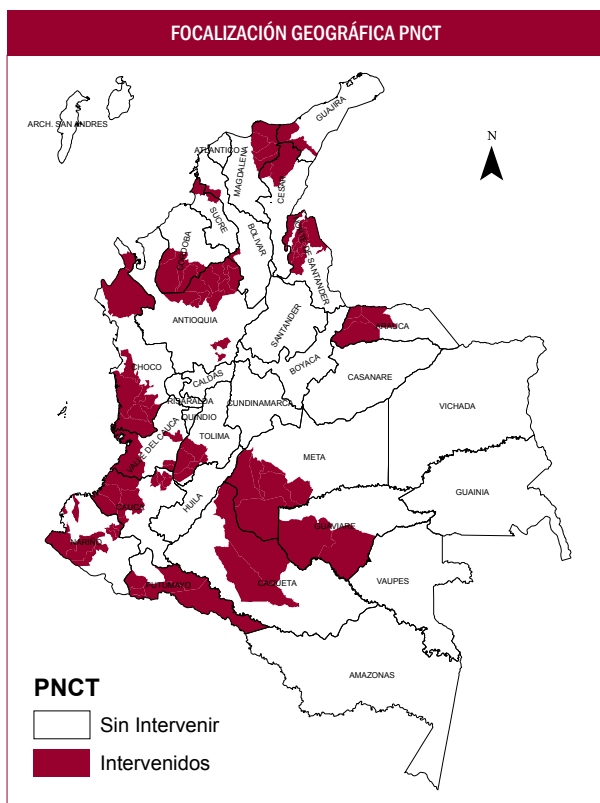
Desde la perspectiva de la FIP, la focalización geográfica permite la racionalización del esfuerzo estatal, pues establece prioridades de intervención y criterios para la destinación de presupuesto. Por lo demás, consideramos que las intervenciones focalizadas que tienen un nivel *meso regional* ni se oponen ni impiden intervenciones *macro* de carácter nacional. De manera que las dinámicas que tienen impacto en los territorios pueden abordarse desde diferentes niveles, sin que ello implique desconocer ningún aspecto de la interdependencia.

Lo contrario sería tanto como afirmar que en una sociedad globalizada son inútiles los esfuerzos que puedan hacer los Estados a nivel doméstico, pues la génesis de los problemas se encuentra *allende* sus propias fronteras. No obstante, la pertinencia de la focalización como metodología de construcción de Estado, no puede hacer olvidar los riesgos que involucra. Uno de ellos es que la política sea percibida como excluyente por las regiones no focalizadas y por lo tanto se ponga en riesgo la sostenibilidad política del Plan; otro riesgo es que sea percibida simplemente como una fuente de recursos adicionales para las regiones y las presiones políticas logren ampliar tanto el universo de regiones y municipios focalizados, que pierda su sentido y diluya los recursos; también es necesario tener en cuenta que se puede promover una dependencia permanente, algo así como una “consolidación perpetua”, si no se establecen límites en el tiempo para el logro de los objetivos y para que una región deje de recibir el tratamiento especial del programa focalizado.

²⁹ Libardo Valderrama es médico y cirujano de la Universidad Industrial de Santander, filósofo de la Universidad Javeriana, y licenciado en Teología del Centro de Estudios e Investigaciones de la Compañía de Jesús de París. Se ha desempeñado como Médico en la Misión del Servicio Jesuita para los refugiados en Burundi y Tanzania en 2001, Subdirector Técnico de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio entre 2005 y 2009, y actualmente es el Director de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

³⁰ Intervención de funcionario de alto gobierno durante el Seminario Internacional “*La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades*”, realizado por la Fundación Ideas para la Paz en el 16 de junio de 2011 en Bogotá.

³¹ Intervención de representante del gobierno durante Seminario Internacional “*La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades*”, realizado por la Fundación Ideas para la Paz en el 16 de junio de 2011 en Bogotá.



Mapa de la Focalización geográfica del Plan nacional de Consolidación elaborado por FIP.

En nuestra investigación no encontramos documentos oficiales que hicieran explícitos los criterios de focalización ni los procedimientos utilizados para seleccionar las áreas de intervención. No es claro qué instancia del Estado seleccionó las áreas de intervención o cuáles son los criterios de salida de un territorio después de que se han alcanzado los objetivos de la consolidación.

Desde la expedición del Decreto 2933 de 2010 esa tarea le corresponde al Consejo Directivo. En las presentaciones oficiales, se describieron los siguientes:

Criterios de Focalización

- Centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones;
 - Vulneración de los Derechos Humanos e infracciones al DIH;
 - Débil presencia institucional del Estado (debilidad institucional);
 - Presencia de Cultivos ilícitos
- Otros criterios de focalización similares pero más ex-

plícitos y descriptivos, son los propuestos por algunos consultores cercanos al CCAI. Las zonas focalizadas se caracterizan por³²:

- Un Estado ausente o ha que ha sido históricamente débil para garantizar el bienestar y la calidad de vida de la población;
- La presencia de grupos armados ilegales ha representado una violación sistemática de los derechos a la vida, la integridad y la libertad de las personas;
- La existencia real o potencial de actividades ilícitas afecta las condiciones económicas y sociales y refuerza las vulnerabilidades propias de la situación de abandono y marginalidad, y
- Las garantías sociales y económicas han sido masivamente vulneradas;

Por último, Arturo García quien participó en un proceso orientado a construir una línea de base para el PNCT, comentó que, aunque el Plan de Consolidación no tiene formalizados los criterios de focalización ni se conoce una actuación explícita de incorporación de los territorios al Plan, al aplicar las variables de violencia o seguridad, pobreza o calidad de vida y desarrollo institucional a las áreas seleccionadas por el PNCT se encuentra que están bien focalizadas. Esto quiere decir que en desarrollo, seguridad e institucionalidad las zonas de consolidación están todas muy por debajo de los promedios nacionales, e incluso en peor situación que los municipios adyacentes. Luego, se puede afirmar que el ejercicio responde a una focalización coherente y rigurosa.

2.3 El componente antinarcoóticos

Una mirada a la distribución geográfica de las zonas de consolidación, pone en evidencia que el plan se orienta hacia regiones en las que existe una fuerte presencia de los cultivos ilícitos. Las únicas excepciones en este aspecto son los Montes de María y la Sierra Nevada de Santa Marta, aunque ésta última tiene unas pocas hectáreas de coca. Sobre este punto es necesario reiterar que no toda región que tenga cultivos ilícitos, está incorporada al Plan de Consolidación. La selección, según el discurso oficial, depende de que la región sea *integrable* al sistema económico y social del país. Aunque no es claro cómo se determina esta *integrabilidad*, puede deducirse que se trata de la conectividad potencial que la zona tenga

³² Tomado de "Propuesta Organizacional para el CCAI", Oportunidad Estratégica, mayo de 2010.

con los centros principales de consumo y producción. Y decimos potencial pues, en principio, se trata de zonas aisladas de la infraestructura vial nacional, pero no tan remotas como para hacer inviable la interconexión. En general son zonas que están incorporadas en la frontera agraria como lo son el Bajo Cauca o los Montes de María, o que se encuentran en los bordes de colonización de esa frontera como son La Macarena, San Vicente del Caguán, o el Catatumbo.

El hecho de que uno de los criterios de focalización para la intervención del Plan de Consolidación sea la presencia de cultivos ilícitos, ha llevado a muchos analistas a calificar esta política como una nueva versión de la Política Antinarcoóticos y, particularmente, de la *guerra* contra los cultivos ilícitos.

La estrategia de combate a los cultivos ilícitos en zonas de consolidación, utiliza casi todas las herramientas que el Programa de Cultivos Ilícitos (PCI) de la Presidencia de la República y la Policía Antinarcoóticos aplican con ese propósito. Erradicación aérea, erradicación manual -voluntaria o forzosa- Programa de Familias Guardabosques (PFGB), Programa de Proyectos Productivos (PPP). Así mismo, se aplica el llamado *Protocolo Cero Ilícitos* que impone la erradicación previa como requisito para iniciar cualquier intervención en desarrollo alternativo y “el compromiso de no siembra ni resiembra de cultivos ilícitos, en un área mínima identificada (vereda, consejo comunitario o resguardo indígena)”³³.

No requiere mayor explicación el porqué se incorpora la lucha contra los cultivos ilícitos en el Plan de Consolidación. Si el objetivo estratégico es establecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional, la existencia de un mercado ilegal como el de los cultivos ilícitos, contradice totalmente ese propósito. Pero muchas de las críticas que se le hacen a las políticas antidrogas adquieren más fuerza cuando éstas se aplican en zonas de consolidación. Esto es así debido a que en los planes de consolidación confluyen los intereses y objetivos de la lucha contrainsurgente con los de la lucha antinarcoóticos. Lejos de ser complementarios y armónicos entre sí, estas dos “luchas” pueden ser excluyentes o contradictorias. Por ello la tarea de ponderación a la hora de escoger las tácticas y mecanismos de acción debe ser cuidadosa, para anticipar cómo los logros

en un frente pueden constituir retrocesos en el otro frente y escoger la alternativa de acción que armonice mejor los objetivos de ambas políticas.

Para elaborar esos procesos de armonización, existe ya una literatura, nacional e internacional, que aporta elementos de juicio pertinentes en la materia. Es el caso del análisis del tema de la relación costo/beneficio involucrada en la política, tal como lo han venido planteando investigadores de la Universidad de los Andes³⁴. De acuerdo con dichos planteamientos, el Estado colombiano tiene tres razones que lo deberían llevar a enfrentar el tráfico de cocaína (rutas) en lugar de atacar a los productores (cultivadores de coca): “a) Colombia es más eficiente en el conflicto con los traficantes que en el conflicto con los productores; b) El factor en disputa en el conflicto con los traficantes (las rutas) es más importante relativamente que el factor en disputa en el conflicto con los productores (la tierra); c) los productores tienen mayor capacidad de contrarrestar las políticas anti-droga que los traficantes”³⁵.

A pesar estas consideraciones, el Estado colombiano sigue haciendo énfasis en el combate a los cultivadores, que en últimas es un conflicto articulado alrededor del control del territorio. La razón de esta preferencia - explican los investigadores - se encuentra en que el Estado percibe que para la sociedad y el Estado el costo de los recursos recibidos por los productores es mucho mayor que el de los recibidos por los traficantes. Esto es así porque el grueso de la violencia proviene de la guerrilla, los paramilitares y hoy también de las BACRIM, que son los actores que, en general, controlan las zonas productoras de cultivos ilícitos.

En el ámbito de la literatura internacional, encontramos que Vanda Felbab-Brown, investigadora del Brookings Institution ha trabajado en profundidad el tema de las relaciones entre las políticas antidrogas y las políticas contrainsurgentes³⁶. De acuerdo con sus planteamientos, la perspectiva convencional contrainsurgente analiza la relación de los grupos armados con el mercado ilícito en términos estrictamente militares y financieros. A partir de allí, concluye que atacar el mercado ilícito, destruirlo, es sinónimo de atacar las finanzas de los insurgentes y debilitar su capacidad militar. De manera que, en el caso de las drogas, existiría armonía y convergencia entre el combate a la

³³ Ver: Conpes 3669 de 2010.

³⁴ Ver: Alejandro Gaviria, Daniel Mejía Londoño (Comps) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011).

³⁵ Mejía Londoño, Daniel., *Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia*. En: *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Alejandro Gaviria, Daniel Mejía Londoño (Comps). (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011).

³⁶ Felbab-Brown, Vanda. *Shooting Up, counterinsurgency and the war on drugs*. (Washington: Brookings Institution Press, 2010).

insurgencia y el combate al mercado de drogas, incluyendo el propósito de erradicar los cultivos ilícitos.

Pero esta visión está dejando por fuera una serie de variables que son recogidas por el *modelo de capital político*, elaborado por la mencionada investigadora. En tal modelo no sólo se debe tener en cuenta el fortalecimiento financiero y militar que el mercado ilícito le proporciona a los grupos armados sino el *capital político* que puede crecer o disminuir dependiendo de la manera como se enfrente el problema del mercado ilícito. El *capital político*, de los grupos insurgentes, según esta aproximación, se refiere a la legitimidad (la creencia popular de que las acciones de la insurgencia están justificadas) y al apoyo popular (la provisión voluntaria por parte de la población a los insurgentes de refugio, información, víveres y otros insumos para mantener su existencia). Pero el atributo del capital político es también predicable del Estado.

En esta dimensión se crea una relación de suma cero: todo incremento en el capital político del Estado lo pierde la insurgencia y viceversa. De manera que para diseñar políticas públicas que produzcan buenos resultados en un contexto de interacción entre violencia y mercados ilícitos, se debe tener en cuenta cuatro factores que median la relación entre el involucramiento en la actividad ilícita y la fortaleza de los insurgentes o beligerantes:

- 1) El estado general de la economía del país, que puede ser de crecimiento o estancamiento, riqueza o pobreza. Cuando ocurre lo primero, la economía lícita provee empleo y condiciones de desarrollo para la población; cuando ocurre lo segundo, aparece el desempleo, la informalidad y mano de obra disponible para actividades ilícitas;
- 2) El carácter de la economía ilícita. Ésta puede ser intensiva en mano de obra o no. En el caso del narcotráfico, es claro que la etapa que más utiliza mano de obra es el cultivo de la coca o la amapola. Las etapas subsiguientes, tales como el procesamiento en laboratorios, el transporte y el tráfico, son mucho menos intensivas en mano de obra;
- 3) La presencia o ausencia de narcotraficantes agresivos y predadores en torno al proceso del mercado ilegal (esto es importante pues los grupos insurgentes pueden proteger a la población cocalera de los abusos de los intermediarios narcotraficantes: imponiendo un precio mínimo de venta de la mercancía, evitando las sanciones brutales por incumplimiento de contratos de los cultivadores y otros);
- 4) Las respuestas o políticas del gobierno frente a la economía ilícita;

Nótese que el único factor sobre el cual ejerce pleno control el Estado o un programa estatal determinado es el de las políticas que aplica para enfrentar el problema simultáneo de mercado ilícito y presencia de insurgentes. Por ello, plantea Vanda Felbab-Brown, el dilema de un gobierno frente a la erradicación de cultivos ilícitos en áreas de violencia política o insurgente que se expresa en las siguientes alternativas de acción:

- a) Se erradica frontalmente con el ánimo de buscar la bancarrota financiera y por ende militar de los grupos subversivos o criminales, y con ello se enfrenta el desapego de la población campesina cultivadora; o,
- b) Se construyen vínculos entre las fuerzas contrainsurgentes del Estado y la comunidad y se fortalecen e incrementan los flujos de información e inteligencia provenientes de la comunidad para atacar a los grupos insurgentes; en esta forma se debilita el capital político de los insurgentes, pero es posible que se deba renunciar a una erradicación previa y absoluta de los cultivos ilícitos;

Lo cierto es que en la mayoría de los casos analizados por la investigadora del Brookings Institution, los gobiernos han optado por suspender la erradicación de cultivos en aras de lograr una buena relación con la población campesina que depende de ellos. Así lo hicieron los gobiernos de Perú (contra Sendero Luminoso), Estados Unidos (en Afganistán contra los Talibanes), Burma, Tailandia, entre otros. En ese sentido Colombia es una excepción, dada su persistencia (30 años) en la erradicación forzada de cultivos ilícitos. Cuando se opta por esta vía, los vínculos entre el Estado y las comunidades campesinas se debilita y los insurgentes o las organizaciones criminales que protegen el cultivo ilícito se fortalecen. Ese fortalecimiento no es producto de motivos ideológicos o simpatías políticas sino por que permiten que los cultivadores recurran a la única salida viable para sobrevivir económicamente, en el corto plazo.

En el caso de los Planes de Consolidación, es visible que cuando los documentos oficiales se refieren a la *secuencialidad* de la intervención estatal en las zonas de consolidación, la recuperación de la seguridad y la erradicación de los cultivos ilícitos aparecen en el primer escalón del proceso. Es casi como si el Protocolo Cero Ilícitos, que es en últimas la erradicación previa, fuera también condición para que una región accediera a los beneficios de la Consolidación. Dicho de otra forma, la política de consolidación no permite la *gradualidad pactada* en el proceso de eliminación de los cultivos ilícitos. Así por ejemplo, el llamado proyecto movilizador del Bajo Cauca y

del Sur de Córdoba, es el de *Nudo de Paramillo Cero Ilícitos*. Es este un propósito que, en nuestra opinión, debe ser percibido por la población campesina como una amenaza a la estabilidad de sus ingresos y a la ya de por sí mala calidad de sus vidas.

Irónicamente más parece un proyecto diseñado para movilizar la resistencia que la colaboración campesina, como se ha podido percibir por las múltiples movilizaciones que se han producido en la zona antes y después de la intervención del plan de consolidación. La última de esas marchas campesinas se produjo en febrero de 2011, en el municipio de Tarazá³⁷. El radicalismo en la formulación de ese proyecto movilizador – con alta utilización de la fumigación aérea – tiene además un alto potencial de desacreditar a la autoridad que lo propone, debido a que es literalmente imposible alcanzar esa meta en el corto plazo y mucho menos sin contar con la voluntad de los campesinos productores.

Atacar los cultivos ilícitos, con erradicación forzosa, manual o aérea, implica atacar la fuente de ingresos de esas amplias masas de campesinos. ¿No es acaso contradictorio que los campesinos que han de ser atendidos o beneficiados con los recursos de inversión del Plan de Consolidación, empiecen por ser golpeados por las políticas de erradicación? ¿Es compatible ese acto represivo con la aspiración de “ganar las mentes y corazones” de la población o con el objetivo de mejorar la legitimidad del Estado? ¿No sería razonable establecer que la desaparición de los cultivos ilícitos sea más un resultado final del Plan de consolidación y no su punto de partida?

Estas preguntas apuntarían a proponer una revisión de la estrategia de erradicación, y con ello de la composición de la secuencialidad prevista en los planes de consolidación. Pero su respuesta debe incluir un análisis de los resultados obtenidos por el Programa de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM) desde sus inicios en el año 2007 y hasta el año 2010. El último informe sobre cultivos ilícitos de UNODC señala lo siguiente:

Los cultivos de coca en el departamento del Meta mostraban una tendencia ascendente desde 2001 hasta convertirse entre 2004 y 2005 en el departamento del país con la mayor área sembrada de coca. Sin embargo, en el 2008 se presentó un importante cambio al pasar a ocupar el sexto lugar en área sembrada des-

*pués de estar en tercer lugar en el 2007. En el territorio de los seis municipios del PCIM, se registraron 1.595 hectáreas cultivadas en 2010, con una disminución del 77% en relación con el 2007, año de inicio del PCIM. El Plan de Consolidación integral de La Macarena ha tenido un efecto significativo sobre la dinámica de los cultivos y producción de coca*³⁸.

Esta reducción de los cultivos ilícitos ha sido paralela al progresivo debilitamiento del *Bloque Oriental* de las FARC, que terminó con la muerte de su principal comandante el ‘*Mono Jojoy*’, el 22 de septiembre de 2010. Pero el proceso de demolición del poder y la estructura militar del Bloque Oriental, se inició prácticamente desde el año 2002. Tal como lo plantea la CNA, (...) *el Bloque Oriental recibió el impacto de las principales operaciones de la Fuerza Pública: Plan Colombia, Plan Patriota, y recientemente la estrategia contrainsurgente más ambiciosa del gobierno que es el Plan Consolidación o Plan de Recuperación Social del Territorio. Dichas operaciones han desplazado las principales estructuras de las FARC en los departamentos de Cundinamarca, Meta, Guaviare, Casanare y Boyacá*³⁹.

Resulta entonces claro que el debilitamiento de las FARC en la región de La Macarena, no es el resultado de la erradicación de cultivos, que produce escasez de ingresos financieros, que conlleva al debilitamiento militar, según la versión convencional del enfoque contrainsurgente. El debilitamiento militar fue producto de acciones militares y los logros en materia de reducción de cultivos, fueron producto de los siguientes aspectos:

- a) Una fuerte campaña de fumigación de cultivos durante los años 2002 a 2005 (después de terminada la llamada *Zona de Despeje*);
- b) El cambio de énfasis de la fumigación aérea a la erradicación manual, a partir del año 2005, cuando se empezó a implementar el *Plan Verde (Grupos Móviles de Erradicación GME)*;
- c) Este cambio de énfasis se fortaleció con la llegada del PCIM, en el sentido de que sin eliminar totalmente la fumigación aérea se le continuó dando prioridad a la erradicación manual;
- d) Por último, el incremento sustancial de las inversiones en Desarrollo Alternativo a partir de la entrada del Plan de Consolidación al área.

³⁷ *Movilizaciones y desplazamientos campesinos en Tarazá y Valdivia*. Comunicado de la Asociación de Campesinos del Bajo Cauca antioqueño. 20 de febrero 2011. Disponible en: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article5352>

³⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2010*. Junio, 2010.

³⁹ Ávila Martínez, Ariel Fernando. “De la guerra de ‘Jojoy’ a la guerra de ‘Cano’”. *Revista Arcanos*, No. 16, Corporación Nuevo Arco Iris (2011).

En una evaluación sobre el PCIM, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE– la Universidad de los Andes concluía que “(...) *no es claro a simple vista cual de los componentes del programa ha tenido mayor impacto en dicha disminución (de cultivos ilícitos), aunque sí refleja que la coordinación entre las diferentes instancias y los diferentes programas ha permitido alcanzar uno de los principales objetivos trazados: la disminución de los cultivos de coca en la región*”⁴⁰. El mérito del PCIM, en nuestra opinión, no es que haya golpeado simultáneamente en dos frentes: la guerrilla y los cultivos. Lo que debe ser reconocido es que la política de erradicación del PCIM se basó en una combinación más inteligente de los instrumentos de la política, que le permitió acercarse a la comunidad. La erradicación manual, en algunos casos voluntaria, y su acompañamiento a través de inversiones en desarrollo alternativo explican la ausencia de movilización de protesta campesina y su correlativo costo en capital político para el Estado. El contraste con lo que ocurre en el Bajo Cauca es notorio, pues allí el proyecto movilizador de *Nudo de Paramillo Cero Ilícitos*, con fuerte énfasis en fumigación aérea ha conducido a las marchas campesinas de protesta, con grave costo para la legitimidad del plan.

Por lo anterior, y tal como profundizaremos en nuestras recomendaciones de política, consideramos que en la planeación de las acciones de intervención de los planes regionales de consolidación, se debe tener en cuenta el componente de capital político en los términos aquí planteados. Con ello será posible garantizar que se armonicen los objetivos de la política antidrogas y la contrainsurgente que están implícitas en el PNCT.

2.4 El componente de Desarrollo Regional y Social

La Política Nacional de Consolidación Territorial se sustenta en la idea de que existe un vínculo fuerte entre *seguridad y desarrollo*, aunque la secuencialidad propuesta le otorgue prioridad a la creación de las condiciones de seguridad. Por ello, se propone que en la primera etapa del proceso, la de *recuperación del control estatal del territorio*, se despliegue un esfuerzo militar intensivo. Gracias a éste se desplazarían o expulsarían los grupos armados que amenazan la vida y la integridad personal de los habitantes de la zona. Igualmente, se eliminarían los cultivos ilícitos y se desmontarían las estructuras del narcotráfico. Sólo después de cumplidos esos propósitos es posible pasar a

las otras etapas de *transición y construcción*, en las que se restituyen los derechos ciudadanos violentados (protección), se restablece el funcionamiento de las instituciones democráticas y se crean las condiciones para el desarrollo regional, social y humano.

Esta aproximación contiene lo que podríamos denominar una *teoría del cambio social* de acuerdo con la cual, la *imposición* de condiciones de seguridad a través de la eliminación de cualquier violencia *extraestatal* es condición necesaria, aunque no suficiente, para procesos de desarrollo más complejos. Hablamos de imposición debido a que el Estado “no pide permiso” para establecer el monopolio de la fuerza, aunque los funcionarios del PNCT alegan que la seguridad es la demanda prioritaria de los pobladores rurales. Esta teoría parece muy bien desarrollada en el siguiente texto sobre los propósitos de la Política de Consolidación:

*Promover la seguridad como generadora de crecimiento económico y rentabilidad social. Las operaciones de la Fuerza Pública deben seguir contribuyendo a generar un clima de confianza y estabilidad que atraiga la inversión privada, produzca crecimiento económico y desarrollo social a través de la reducción del desempleo y la pobreza. Una mayor seguridad debe generar las condiciones para el adecuado desempeño de la acción social del Estado en beneficio de los más necesitados*⁴¹.

Pero para ilustrar que se trata de una teoría particular del cambio, se puede traer a colación las teorías del cambio que a su vez fundamentaron o fundamentan dos programas geográficamente focalizados como lo son, por un lado, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y por el otro, los Programas de Desarrollo y Paz (PDP).

El primero de ellos, concebía la violencia política que imperaba en determinados territorios del país, como el resultado de la exclusión social y política de las poblaciones rurales y la exclusión de las regiones de los procesos nacionales de desarrollo.

La teoría del cambio se estructuraba en sentido contrario: lo primero era combatir la exclusión, el aislamiento, la marginalidad de las regiones, para hacer desaparecer la violencia. En últimas, era la validación de la idea de que existían unas “condiciones objetivas” que causaban/justificaban la violencia, superadas las cuales su efecto desaparecería. No sobra precisar que en aquellos años (1982-1994)

⁴⁰ Daniel Mejía et al., *Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM)*, Documentos CEDE, (Universidad de los Andes, 2011).

⁴¹ Ministerio de la Defensa Nacional. *La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, 2007.

la guerrilla no estaba tan criminalizada (los cultivos ilícitos estaban apenas en proceso de expansión) como lo estuvo durante los gobiernos de Álvaro Uribe y además, al tiempo que se implementaba el PNR, se adelantaban procesos de negociación con diferentes grupos guerrilleros. Esto último- los diálogos- apuntaban a remover las “causas subjetivas” de la violencia. En cierto modo, por ingenuo que parezca, se pensaba que la seguridad era resultado del desarrollo y no al revés.

En cuanto a los PDP, se trata de programas *autofocalizados* pues parten de la iniciativa de actores locales y regionales que aspiran a crear condiciones de paz y desarrollo en sus áreas de influencia. Los PDPs no condicionan el inicio de sus actividades a la desaparición de los grupos armados o al control total de las amenazas a la seguridad de la población.

De acuerdo con su ideario, los programas trabajan *desde el fondo* de los conflictos o *en medio* de los conflictos. La teoría del cambio que sustentan apunta a transformar a los habitantes de la región, individualmente considerados, y a las organizaciones sociales para que promuevan la paz y el desarrollo regional. Su objetivo no es tanto lograr el control estatal del territorio sino el control por parte de los habitantes organizados de la región, sobre los procesos sociales, económicos y políticos que los afectan. Exigen que el Estado cumpla con su función de proveer seguridad, pero tanto por razón de su metodología de acción- en medio del conflicto- como por su objetivo de promover una reconciliación inclusiva –la paz–, estos programas asumen una actitud de distancia crítica frente a las actividades de la fuerza pública.

En esta materia adoptan una posición similar a las organizaciones humanitarias que reivindican neutralidad e imparcialidad frente a los actores del conflicto, aunque son críticos activos de la violencia de cualquier origen. Esta actitud les ha generado, a veces, la animadversión de sectores de la fuerza pública que creen ver en ella un desconocimiento de la legitimidad del Estado.

La determinación de cuál es la *teoría del cambio* “correcta” sólo podría dilucidarse con evidencia empírica, mostrando cuál de ellas ha sido más eficaz para eliminar la violencia y propiciar la integración y el desarrollo regional. Hasta el momento, todas ellas conservan un carácter hipo-

tético, aunque el PNR ya desapareció sin lograr cabalmente sus objetivos. Pero plantear este problema nos conduce directamente a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los indicadores de éxito de la Política de Consolidación? ¿Cuál es la métrica del PNCT?

En nuestra opinión, los indicadores se deben corresponder con los “criterios para que una región ingrese, permanezca o salga de la focalización del Plan de Consolidación”⁴². Si se admite que la focalización del PNCT es transitoria, ¿qué define la finalización de la intervención en una región? Dicho en otras palabras, cuándo se puede decir: ¡la consolidación se alcanzó en la Región X!

La respuesta a las anteriores preguntas depende de la definición de *consolidación*, que se adopte. Robert Muggah, ha planteado que las operaciones de estabilización – en nuestra opinión equivalentes a las de consolidación- pueden tener múltiples objetivos finales⁴³. Unas se pueden orientar al logro de la paz “negativa” en el sentido de erradicar la violencia y las principales manifestaciones de la ilegalidad en las áreas de intervención, sin ir mucho más lejos. Se trataría en este caso de lograr unos objetivos conservadores, expresados en mejoras en las condiciones de seguridad de las zonas intervenidas.

Otras iniciativas pueden apuntar al logro de la paz “positiva”, en forma tal que se atacarían las condiciones de desigualdad, pobreza, exclusión económica regional, deficiencias en desarrollo social y humano. Se trataría en este último caso de una ambiciosa agenda de desarrollo. Algunas intervenciones se limitan a intentar conquistar “las mentes y los corazones” de las poblaciones que han estado sometidas al control de grupos armados ilegales. Otras pueden apuntar a enfrentar crisis humanitarias, a través de la prevención del desplazamiento forzado y la atención o protección de la población desplazada. Algunas más pueden apuntar a recuperar las condiciones de seguridad, pérdidas de manera súbita y acelerada en una determinada zona.

Encuestas y sondeos de opinión que se han llevado a cabo en las áreas de consolidación, han constatado que existe en ellas una gran variedad de ideas asociadas al concepto de consolidación⁴⁴. Estas van desde la provisión de condiciones de seguridad y justicia hasta la generación de desarrollo socioeconómico regional. Esta heterogeneidad

⁴² Numeral 4° del artículo 7° del decreto 2933 de 2010.

⁴³ Las menciones a Robert Muggah se basan en la presentación que hizo en el Seminario Internacional La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades, realizado por la Fundación Ideas para la Paz el 16 de junio de 2011 en Bogotá D.C.

⁴⁴ No podemos ofrecer las referencias de estas fuentes pues no están disponibles para consulta abierta. Sin embargo, al referirnos a los contenidos que hemos conocido no creemos violentar ninguna reserva.

de interpretaciones, siendo hasta cierto punto inevitable, debe ser corregida de tal forma que exista una definición compartida por las instituciones –nacionales, regionales y locales– pero también por las comunidades y poblaciones de las áreas de intervención. Es esta precisión un requisito para poder afinar las expectativas sociales, pero también para establecer la *métrica* de la consolidación.

Hasta el momento, los indicadores más utilizados para medir el éxito o fracaso de los procesos de consolidación son los relativos a la seguridad y a la erradicación de cultivos ilícitos. Por ello, las áreas mejor evaluadas son las de Montes de María (que tuvo notables mejorías en seguridad ya que allí no hay cultivos ilícitos) y La Macarena (en donde los cultivos ilícitos cayeron en 77% desde el 2000 hasta el 2010).

Lo dicho muestra que respecto del Plan de Consolidación, la mayor claridad existe respecto a las dimensiones de seguridad y lucha contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos; pero cuando se abordan factores tales como el desarrollo económico, la integración regional y el bienestar social, el discurso, los objetivos a perseguir y las actividades a desarrollar se vuelven imprecisas o difusas. Lo cual no quiere decir que no existan intentos de precisión bien elaborados, sino que estos no han sido oficialmente apropiados por las instituciones públicas. De hecho uno de los productos que se espera de la revisión estratégica del plan es la definición del concepto “consolidación” que habrá de tener un impacto clarificador en las actividades que desarrollan las múltiples entidades civiles del Estado.

Sin embargo, vale la pena hacer un breve recorrido por las apuestas que se han formulado en esta materia, de manera más o menos formal.

2.5 Algunas Concepciones sobre el concepto de consolidación

Cabe empezar por analizar las presentaciones oficiales del Plan. De acuerdo con dichas presentaciones los *Objetivos Generales* del PNCT son:

- *Integrar* a la vida económica y social del país las regiones de la periferia que han sido la principal fuente de violencia;
- *Garantizar* la protección y el respeto de los derechos en todo el territorio nacional; y
- *Establecer* una efectiva presencia institucional.

Los *Objetivos Especiales*, que se lograrían a través de un *Plan Integral*, son los siguientes:

- Establecer condiciones de *seguridad* permanentes en esas regiones, y por ende en el resto del país;
- Resolver el problema de los *cultivos ilícitos*;
- Recuperar el *medio ambiente*;
- Garantizar *condiciones de desarrollo*;

El Objetivo General podría sintetizarse en la idea de *imponer un orden* en las regiones periféricas. Para ello se debe garantizar que el Estado haga presencia permanente en los territorios, lo cual le permite proteger los derechos de los pobladores. Pero la sostenibilidad de la presencia estatal depende de la integración de la zona, expresada en infraestructura vial, sistemas de conectividad (telefonía, radio, televisión, Internet, etc.).

En cuanto a los Objetivos Especiales, volvemos a enfrentar un concepto muy abstracto que es el de garantizar condiciones de desarrollo. Al respecto, cabe recoger las aclaraciones del funcionario del Alto Gobierno quien plantea que “*la consolidación no es lo mismo que el desarrollo, la política de consolidación no pretende suplantar todas las obligaciones del Estado y el gobierno de llevar desarrollo a esas regiones*”⁴⁵. Lo que pretende “*es crear unas condiciones de estabilidad y unos mínimos que le permitan a esas regiones entrar en procesos de desarrollo y en ese sentido necesariamente es una política transitoria*”⁴⁶. En ese orden de ideas, la Consolidación trabaja bajo la lógica de fases. Culminadas todas las fases en una región, el PNCT pasará a otra zona para reiniciar el proceso.

El mismo funcionario planteó que la seguridad es un presupuesto fundamental de la consolidación, pero incluyendo en el concepto de seguridad la pretensión de ejercer control institucional en los territorios, lo cual no es otra cosa que “construir Estado” para que pueda dirimir conflictos, controlar amenazas, impartir justicia y proporcionar las prestaciones básicas a las que tienen derecho los ciudadanos (salud, educación, servicios públicos domiciliarios, etc.).

Un planteamiento similar hace Arturo García, desde una perspectiva económica⁴⁷. Si se tratara de promover el desarrollo de las regiones de intervención, el Plan de Consolidación no podría tener una duración menor de 20 o 30 años, que es el periodo necesario para que una zona se

⁴⁵ Intervención de representante del gobierno durante el Seminario Internacional *La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades*, realizado por la Fundación Ideas para la Paz el 16 de junio de 2011 en Bogotá D.C.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Intervención de Arturo García durante el Seminario Internacional *La Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades*, realizado por la Fundación Ideas para la Paz el 16 de junio de 2011 en Bogotá D.C.

desarrolle, según las investigaciones económicas. Por ello, el objetivo de la consolidación debe acotarse en términos de “*crear las condiciones básicas a partir de las cuales se mantiene la dinámica que permite acceder al desarrollo*”.

En un intento de darle más precisión a su planteamiento, A. Garcia se refiere a las teorías de W. Rostow quien en su texto *Las Etapas del Crecimiento económico*, esboza un modelo lineal de desarrollo que consta de cinco etapas. La segunda de estas etapas es definida de la siguiente manera:

*Condiciones previas al impulso inicial: Período de transición, durante el cual la sociedad tradicional adquiere aptitudes para aprovechar intensa y extensamente los resultados de la ciencia y la tecnología modernas, y para neutralizar los rendimientos decrecientes, en esta etapa se constituye el Estado nacional centralizado y eficaz, se adoptan instituciones modernas y se difunden las ideas y la voluntad de progreso. Igualmente, se requieren cambios radicales en el aumento de infraestructuras, incremento de la productividad y expansión del comercio*⁴⁸.

Al verificar la pertinencia de esta definición para las áreas de consolidación, tendría uno que decir que la noción de *sociedad tradicional* no es la más idónea para describir el inmediato pasado de las mismas, ya que la mayoría de ellas ha entrado en contacto con el mercado ilícito global del narcotráfico. Es sabido que dicho mercado involucra procesos tecnológicos complejos e impone conductas orientadas a mejorar la productividad y ampliar los alcances del comercio, de manera que la transformación de actitudes relacionadas con la actividad productiva ya se habría producido por cuenta del narcotráfico. No ocurre lo mismo con la estructura institucional mencionada en la definición de Rostow, pues en las zonas de producción de ilícitos los poderes ilegales que imponen el orden y garantizan el cumplimiento de los contratos son muy precarios y volátiles.

Por lo demás, el Plan de Consolidación se propone desplazar dichos poderes ilegales, con lo cual sería necesario sustituirlos por poderes legales. En ese orden de ideas, entramos nuevamente en la noción de construcción de Estado. Si la PNCT aspira a crear condiciones para el desarrollo económico, debe establecer una estructura de poder que, al tiempo que controle las actividades en el territorio, sea

capaz de regular eficientemente los procesos de producción y distribución de bienes.

Justamente, otra importante elaboración conceptual sobre la noción de Consolidación, la aporta la empresa consultora denominada *Oportunidades Estratégicas*⁴⁹. Sobre el concepto básico establece que *la consolidación integral es una movilización del Estado hacia las zonas donde ha estado ausente o ha sido históricamente débil, para habilitar a sus gobiernos en la plena garantía y ejercicio de los derechos de sus ciudadanos en un contexto de democracia participante y crear las dinámicas que les permitan integrarse sostenidamente en la vida política, económica y social*. En cuanto a los objetivos, los divide básicamente en tres:

- Restitución de derechos a los ciudadanos: los básicos a la vida y la integridad personal, pero también los relativos al patrimonio (derechos de propiedad), a la justicia y otros.
- Integración Regional: Aquí se hace referencia a la conectividad física y virtual y al desarrollo de actividades económicas para todos los ciudadanos de la zona
- Gobernabilidad: En esta dimensión se apunta a fortalecer a las autoridades locales y a las comunidades para que puedan interactuar y construir propósitos comunes.

Proponen dos aclaraciones adicionales que compartimos plenamente:

- a) *La Consolidación está concebida como un proceso habilitante que debe concluir cuando las instituciones y comunidades de las zonas priorizadas estén en condiciones de abordar autónomamente su desarrollo.*
- b) *La Consolidación no es confrontación sino protección.* Aunque la confrontación es inevitable dada la necesidad de recuperar el control territorial del Estado por la vía militar, el núcleo duro de la consolidación consiste en proveer protección directa y permanente a la población que habita en las zonas intervenidas.

2.6 Análisis Crítico de los componentes conceptuales de la Política Nacional de Consolidación

Habiendo hecho este recorrido por los componentes conceptuales de la PNCT, podemos capitular en términos críticos sobre el conjunto y la integración de los mismos. Queremos fundamentar el análisis crítico en la noción de *pertinencia* de las formulaciones de la política para intervenir los distintos contextos en los que debe actuar la PNCT.

⁴⁸ Mesino Rivero, Ledis. *Las Políticas Fiscales y su Impacto en el Bienestar Social de la Población Venezolana. Un Análisis desde el Paradigma Crítico. Periodo: 1988-2006*, Edición electrónica gratuita. 2010. Disponible en el sitio web: <http://www.eumed.net/tesis/2010/lmr/index.htm>

⁴⁹ Los comentarios y textos de este aparte son tomados del documento “*Propuesta Organizacional para el CCAI*” USAID, CCAI, Crea Colombia, Presidencia de la República. 2010. Mimeo.

Para ello caracterizaremos tres de las zonas que visitamos –La Macarena, Montes de María y el Bajo Cauca– según categorías utilizadas por la sociología política⁵⁰, y partiendo del presupuesto de que la Política de Consolidación, al igual que las Operaciones de Estabilización, apunta a intervenir en aquellas áreas del territorio nacional que muestran un mal desempeño estatal. A ese respecto cabe señalar que existen en Colombia tres tipos de situaciones:

- Áreas en las que el *Estado Constitucional* está consolidado, de manera que el monopolio sobre el uso de la fuerza, la supremacía del Estado y el orden jurídico se corresponden ampliamente - nunca absolutamente- con lo establecido en la norma Constitucional.
- Áreas en las que existe formalmente el Estado, pero las instituciones han sido capturadas por estructuras de poder local o regional, en muchos casos abiertamente criminal, que en consecuencia, orientan su funcionamiento en una dirección que contradice los valores y principios establecidos por la Constitución. Se trata

de una captura de la institucionalidad que produce un *Estado Débil o Híbrido*⁵¹.

- Finalmente, está el Estado Ausente, que se da en las regiones en las que no existen las instituciones del Estado o existen de manera tan precaria que difícilmente regulan alguna actividad de las que se realizan en la zona. En algunas versiones de esta categoría, se sugiere que se trata de zonas “no gobernadas” o “sub- gobernadas”. En nuestra opinión, se trata de zonas en las que existen “órdenes políticos alternativos y volátiles”, inestables y rudimentarios que sostienen los grupos armados contra estatales, como es el caso de las FARC.

En el siguiente cuadro hacemos un ejercicio comparativo entre las tres regiones. Como se puede observar, la Macarena corresponde a la categoría del Estado Ausente, mientras que Montes de María y el Bajo Cauca, se ciñen mejor a la de Estados Híbridos, aunque con notables diferencias entre ellas.

VARIABLE/ÁREA	PCIM	BAJO CAUCA	MONTES DE MARÍA
Categoría de Estado	Estado Ausente	Estado Híbrido	Estado Híbrido
Principales Amenazas contra la Seguridad	FARC	Guerrilla/paramilitarismo/Bacrim	Guerrilla/paramilitarismo/Bacrim
Relación Administración Local/ilegalidad	Fronteras claras entre la administración local y la ilegalidad	Institucionalidad local /penetrada por la criminalidad	Institucionalidad local /penetrada por la criminalidad
Relación niveles de gobierno y comunidad	Alineación relativa de las autoridades nacionales, regionales, locales y la comunidad	Alineación parcial de las instituciones nacionales y regionales con la comunidad/Fuerte desalineación real y potencial de las autoridades locales	Alineación de la Infantería de marina y la comunidad, pero desalineación de las autoridades locales
Política antidrogas Naturaleza del mercado ilícito/narcotráfico	Intensivo en mano de obra/ cultivos ilícitos	Todos los eslabones de la cadena del Narcotráfico/cultivos, laboratorios, rutas de tránsito	Tráfico y embarque de la Droga hacia mercados consumidores/ escaso involucramiento de la mano de obra local
Consecuencias de la implementación estrategia antinarcóticos	Énfasis en estrategias persuasivas, fortaleció el capital político del programa entre los cultivadores de ilícitos	Énfasis en fumigación y erradicación forzosa, marchas campesinas, pérdida de capital político del Plan de Consolidación	Poca afectación de la comunidad con la política antidrogas, dado el bajo involucramiento de la misma en el tráfico
Perfil sociocultural de la Población	Población colona, campesina de antiguo asentamiento en la zona susceptibles a la estrategia de ganar “mentes y corazones”	Población con poco arraigo y mentalidad minera	Población campesina, con tradición organizativa y de lucha por la tierra, susceptible a la estrategia de ganar mentes y corazones
Riesgos que deben controlarse	Abuso Fuerza Pública	Cultura del azar y de la ilegalidad impermeable a “mentes y corazones; Abuso y corrupción fuerza Pública	Abuso y corrupción fuerza pública

⁵⁰ Los conceptos que aquí se utilizarán, se basan en la síntesis que de ellos trae Mauricio García Villegas “Los Incumplidores de Reglas”. En: *Normas de Papel, la cultura del incumplimiento de reglas*, Mauricio García Villegas (ed), Colección Derecho y Ciudadanía, (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, 2009): 264-269

⁵¹ Mauricio García denomina *Estado Débil* a esta categoría institucional caracterizándola como aquella en la que el Estado no tiene el *imperium* suficiente para enfrentar los poderes locales, que lo acaban sometiendo a sus intereses (intereses que no son necesariamente criminales). Reserva el calificativo de *híbrido* para la sociedad civil de las zonas en las que impera el Estado débil. Nosotros hemos creído que la denominación de *híbrido* responde mejor a una situación en la que las instituciones estatales se mueven en la frontera entre la legalidad y la ilegalidad.

2.6.1 Principales amenazas contra la seguridad y la estrategia contrainsurgente

Es claro que la principal amenaza que enfrenta el Estado en la zona de La Macarena es la presencia de las FARC, en la medida en que se trata de un “santuario” histórico de esa organización. Esto no quiere decir que los paramilitares o las bandas criminales sean inexistentes en la región, pero tienen un protagonismo limitado. Cuando el PCIM entró al área, las Fuerzas Armadas le habían propinado fuertes golpes al Bloque Oriental de las FARC y la Fuerza Pública mantuvo el objetivo de confrontar a la guerrilla.

En el caso del Bajo Cauca y de Montes de María, las amenazas son más complejas y heterogéneas: en ambas áreas encontramos una fuerte presencia paramilitar que fue transformada con el proceso de negociación y desmovilización que se adelantó entre las AUC y el Gobierno Nacional. La desaparición de los bloques fue reemplazada por las bandas criminales que hoy se disputan el control de rutas y poblaciones en el área. Pero igualmente existía y existe presencia de las FARC y del ELN. En Montes de María, no existen cultivos ilícitos y por lo tanto las FARC no desempeñaron allí el mismo papel que en el Bajo Cauca en donde los frentes de las FARC se articulan alrededor de las áreas de cultivo y de la población cultivadora.

La doctrina contrainsurgente que fundamenta el PNCT es pertinente para enfrentar el tipo de amenazas existente en la Macarena, pues reconoce el carácter político de la insurgencia y promueve que las estructuras armadas sean enfrentadas militarmente, mientras que la población civil es objeto de un tratamiento orientado a ganar las “mentes y los corazones”. Las milicias urbanas, pueden desmontarse con inteligencia militar, en la medida en que los frentes armados son desplazados y las milicias pierden su orientación estratégica.

En el Bajo Cauca existen las bandas y redes criminales que desarrollan actividades en torno a diversos momentos de la cadena del narcotráfico y se caracterizan por una ambigüedad organizacional que genera dificultades a la hora de establecer los roles y misiones entre organismos de la Fuerza Pública. Así, en principio, por tratarse de un fenómeno criminal, deberían ser enfrentados por la Policía Nacional y la Justicia Penal, pero al constatar el poder de fuego de las estructuras rurales armadas, surge la necesidad de solicitar asistencia militar. Esta situación agudiza los problemas de coordinación y la tensión institucional entre la Policía y el Ejército.

Por lo demás, la ausencia de proyecto político o social de las bandas criminales y de las redes criminales dificulta la aplicación de la doctrina de ganar “mentes y corazones”,

pues más que una resistencia ideológica se enfrenta una “cultura de la ilegalidad”. La corrupción potencial de la fuerza pública –policía y ejército– es un alto riesgo que puede dar al traste con los propósitos del PNCT.

En el caso de Montes de María, el proceso de consolidación se inició al unísono con el proceso de desmovilización de los paramilitares, los cuales le habían propinado fuertes golpes a la guerrilla a partir de la cruel estrategia de masacrar a quienes ellos consideraban las bases sociales de la insurgencia. Así, al iniciar el primer gobierno de Álvaro Uribe, en 2002, el dominio territorial era más paramilitar que guerrillero. Sin embargo, hay consenso en que lo que permitió darle un vuelco a la situación de seguridad en beneficio del Estado, fue la decisión de la Infantería de Marina de atacar por igual a los paramilitares y a la guerrilla.

A partir de ahí, se desarrolló una estrategia contrainsurgente que permitió cerrar el cerco de los principales frentes del Bloque Caribe de las FARC y terminar con la muerte de su principal comandante, ‘Martín Caballero’ en octubre de 2007. La aproximación a la población civil fue determinante para este éxito militar, pues se produjo la conquista de mentes y corazones de la población.

2.6.2 Relación administración nacional y local y penetración de la ilegalidad

En la medida en que el PNCT es una iniciativa cuyo origen se encuentra en el nivel central del gobierno, es necesario llevar a cabo un esfuerzo importante para lograr alinear a las autoridades locales con los propósitos de la política establecidos desde el nivel nacional. Casi todas las evaluaciones que se han hecho respecto del PNCT coinciden en que este es el aspecto más débil de la política.

En teoría, municipios y departamentos, deben tener un importante protagonismo en la ejecución de los proyectos y programas y, en últimas, son las instituciones que habrán de garantizar la sostenibilidad de los logros e impactos de la Política de Consolidación, en la medida en que ésta se concibe como transitoria. En la realidad, las urgencias de la ejecución de recursos de las entidades nacionales o de los operadores, unidas a la debilidad institucional del Estado Local, conducen a soslayar, obviar o debilitar la participación de este nivel del Estado.

La vida política y administrativa de los municipios de intervención del plan de consolidación está altamente permeada por intereses locales, algunos de ellos abiertamente criminales, que perciben toda posibilidad de cambio como una amenaza para la continuidad de sus actividades delincuenciales. No obstante, a este respecto se pueden identificar las siguientes distinciones:

a) En el PCIM se ha logrado un importante nivel de participación del nivel departamental, mediante el aporte de recursos para proyectos de infraestructura y productivos. Con las autoridades locales o municipales, las relaciones no han estado exentas de problemas, en la medida en que las entidades nacionales parecen reivindicar el crédito de las obras e inversiones como cosa propia, desconociendo a veces los aportes y esfuerzos que han hecho las administraciones municipales. Sin embargo, la relación ha sido bastante satisfactoria y es perceptible un nivel importante de alineación entre los diversos niveles de gobierno.

En cuanto al nivel de penetración logrado por las FARC en el Estado Local, en nuestra opinión, el carácter contra-estatal de la guerrilla de las FARC le impone a ese grupo guerrillero un límite más estrecho de penetración de la institucionalidad, a diferencia del que tuvieron los paramilitares en el pasado, o que actualmente tienen las bandas criminales en diversas regiones de Colombia. En términos concretos, es mucho más fácil para las instituciones y los funcionarios públicos locales establecer una frontera entre la ilegalidad y la legalidad en un territorio con presencia dominante de guerrilla que en una zona en donde las organizaciones de narcotraficantes adoptan diversas formas de acción criminal.

Esto es así, con mayor razón, cuando el Estado Central está incrementando fuertemente su presencia y la consecuente vigilancia sobre las actividades públicas, como es el caso del PCIM. Así, de las tres áreas analizadas la que muestra una mejor alineación entre el nivel central y el local es la del PCIM, cuyos municipios son más confiables para los propósitos de la política.

Sin embargo, la relación entre la población y las autoridades locales no es la mejor, de manera que la desconfianza sigue siendo la pauta que regula estas relaciones.

b) En el Bajo Cauca, la participación del Departamento de Antioquia en el Plan de Consolidación es muy alta; hasta el punto de que la responsabilidad de gestionar y coordinar el Centro de Coordinación Regional es del Departamento. Sin embargo, las administraciones municipales durante la época del dominio de las AUC - Bloque Mineros y Bloque Central Bolívar- estuvieron altamente permeadas por los intereses de esos grupos. Hoy también existen pruebas y evidencias de que algunos

funcionarios municipales están en la “nómina” de las bandas criminales, lo cual hace que la confiabilidad en las instituciones locales no sea muy alta⁵².

El papel de la Gobernación de Antioquia, a través del Coordinador Civil tiene un sesgo “diplomático” en el sentido de garantizar la participación formal de las instituciones locales, pero sin una verdadera vocación de modificar las prácticas administrativas y de gestión pública.

c) En el caso de Montes de María, encontramos una situación similar a la del Bajo Cauca, en el sentido de que las administraciones municipales son evaluadas como ineficientes y poco confiables por la población civil. También allí, el Estado Local tuvo que sufrir los embates del paramilitarismo, (Bloque Héroes de Montes de María) y la parapolítica. A pesar de la intervención de la justicia que investigó y castigó del ex senador Álvaro García Romero, al exgobernador Salvador Arana y otros funcionarios y políticos de la Región, no existe la certeza de que las administraciones municipales se hayan liberado completamente de la influencia de los poderes criminales.

En Montes de María la responsabilidad por la ejecución de la política de Consolidación ha sido asumida por la Infantería de Marina, tal como lo explicamos en la monografía que acompaña este documento. Este protagonismo de la institución militar, se fundamenta en la tremenda desconfianza que muestra la población hacia las autoridades civiles locales.

La Infantería de Marina se posicionó como la institución líder de la región, a partir del momento en que decidió asumir una posición activa y ecuaníme en la lucha contra la guerrilla y el paramilitarismo. La autoridad civil nacional, en este caso el Coordinador Civil de Montes de María, tiene un papel un tanto secundario frente a la autoridad militar. Ello es así debido a que el CCAI llegó a la zona cuando las tareas de consolidación ya se habían iniciado y porque, al decir de algunos habitantes, el coordinador civil no hace una presencia permanente en el área, como si lo hace la Infantería de Marina. El departamento es inexistente como socio y participe en el PNCT.

2.6.3 El componente antinarcóticos del PNCT y la naturaleza del mercado ilícito

Al examinar el componente antinarcóticos, es evidente que el PNCT hace énfasis a la erradicación de cultivos ilícitos

⁵² “Los uniformados en la nómina del narco alias ‘Sebastián’, *El Tiempo* [en línea], Sec. Justicia, 11 de agosto de 2011. Disponible en el sitio web: http://www.eltiempo.com/justicia/uniformados-al-servicio-de-alias-sebastian_10141027-4 (Fecha de consulta: 11 de agosto de 2011)

tos. En esa materia, de las tres regiones en análisis la única que no tiene cultivos ilícitos es Montes de María, aunque juega un papel importante como corredor de tráfico de cocaína. Pero, como ya dijimos anteriormente, la existencia de cultivos ilícitos modifica la naturaleza del mercado ilícito pues es intensivo en mano de obra y, en esa medida, involucra de manera directa a una gran porción de la población.

Esta situación se presenta tanto en el área del PCIM como en el Bajo Cauca y, en nuestra opinión, el proceso de erradicación fue bien manejado en la Macarena y mal manejado en la Zona del Bajo Cauca. Ello fue así porque en el PCIM se hizo énfasis en estrategias persuasivas con los cultivadores con lo cual se fortaleció la relación entre el programa y los campesinos. En el Bajo Cauca, por el contrario, se intensificó la fumigación aérea, se destruyeron cultivos lícitos y se produjeron varias movilizaciones masivas de campesinos.

A este respecto quisiéramos plantear unas pautas que consideramos que deberían ser tenidas en cuenta por el PNCT para definir las estrategias aplicables al propósito de acabar con los cultivos ilícitos.

a) En primer lugar, es preciso que los operadores del PNCT estén conscientes de la existencia del “*capital político*”, entendido como el reconocimiento que le hace la comunidad o la sociedad al sujeto político que pretenda regularla. Ese reconocimiento implica que la población acepta la necesidad de la regulación por el Estado y que está dispuesta a colaborar para el logro de los objetivos de la regulación.

El incremento o conservación de dicho “*capital político*” es necesario para que los objetivos del PNCT puedan realizarse plenamente. De este modo, las estrategias y tácticas que se apliquen en las regiones deben apuntar a evitar el deterioro ese capital político, y en la medida de las posibilidades, lograr incrementarlo. Por ello el radicalismo en la erradicación de cultivos, pone en serio riesgo el capital político del PNCT y, en cambio, incrementa el capital político de los actores que defienden o promueven los cultivos ilícitos: la guerrilla o las bandas criminales. El llamado *Protocolo Cero Ilícitos*, que establece la erradicación previa como condición para acceder a los recursos del proyectos productivos o de desarrollo alternativo en general, atenta seriamente contra el capital político del PNCT en el Bajo Cauca.

b) Análisis recientes demuestran que son más costo/efectivas y más amigable con el capital político del Estado aquellas estrategias que atacan otros eslabones de la cadena del narcotráfico diferentes al cultivo mismo. No sólo debido a que los cultivadores son los actores que

menor participación tienen en el precio final del producto, sino porque tienen una mayor capacidad de adaptación frente a las políticas de erradicación.

Así por ejemplo, la persistencia de áreas de cultivo ilícito a lo largo del tiempo se ha venido interpretando como una prueba de que ciertas áreas son enclaves óptimos para el cultivo. Es muy posible, sin embargo, que esa persistencia geográfica de los cultivos se deba a que en torno a esos territorios se han creado rutas para la circulación de los insumos y la mercancía procesada que son altamente apreciados por la dificultad que tiene el construirlos. De acuerdo con ello, sería más radical y efectivo atacar las rutas o los laboratorios que a los cultivadores. En esa forma se preserva el capital político del estado al atacar eslabones fuertes de la cadena del narcotráfico que no son intensivos en mano de obra.

c) Este cambio de énfasis en la estrategia podría mejorar la relación entre el Estado y la comunidad de campesinos cultivadores, aumentaría el flujo de información de inteligencia sobre los grupos armados ilegales y le permitiría al Estado focalizar sus acciones represivas más directamente contra los actores armados. Al mismo tiempo el Estado debería desarrollar una estrategia de protección de los cultivadores que los preserve de las acciones de retaliación de los grupos ilegales.

2.6.4 Perfil sociocultural de la población en las áreas visitadas

El perfil sociocultural de la población de las áreas visitadas es muy diferente y por ello, conviene hacer una breve comparación:

a) La población de La Macarena es predominantemente campesina o colona, con larga tradición de asentamiento en la zona. En algunas veredas, la distancia frente al Estado es muy fuerte pues se trata de comunidades que durante años no conocieron expresión institucional alguna en su territorio. Debido a ello y también a la creación de la *zona de distensión* decretada por el gobierno del Presidente Pastrana, las FARC se posicionaron allí como el poder capaz de establecer un cierto orden político, que aunque inestable y volátil, seguía siendo “orden”.

Existe mucha discusión en torno a cuál es la verdad de las relaciones entre la comunidad campesina y la organización guerrillera. ¿Se trata de una relación de cooperación? ¿De resistencia? ¿De aceptación resignada?

Es muy posible que todas esas formas de interacción estuvieran presentes en el territorio, según las veredas o “las orillas” del río en que se asentara la población. Lo

cierto es que cuando el Estado, ausente y represivo, le ha dado a la comunidad el trato de cómplice o auxiliador de la guerrilla no ha hecho otra cosa que incrementar la desconfianza y disminuir su legitimidad⁵³. En nuestra opinión, aparte de que algunas minorías que puedan sentir simpatía ideológica por la guerrilla o que tengan familiares en las filas del grupo guerrillero, la gran mayoría de la población es pragmática y anhela antes que cualquier cosa un orden estable acompañado por la seguridad en los ingresos. Una vez disminuidas las hectáreas de coca que atraen población flotante de cosecheros o “raspachines”, la población que queda en el área tiene vocación de permanencia en la zona y, en esa medida, se puede abordar con base en la estrategia de “ganar mentes y corazones” siempre y cuando el Estado pueda garantizar un desarrollo económico sostenible.

Lo que se pudo establecer en las entrevistas es que existe incertidumbre derivada de la trayectoria económica del área. La gente recuerda las bonanzas del pasado -caucho silvestre, las pieles de animales salvajes, la coca- todas ellas transitorias y con pocos aportes a la acumulación de capital fijo en el territorio -y ¿ahora qué? se preguntan-. Existe una incertidumbre estratégica, pues no es claro cuál va a ser el mecanismo futuro de integración a la economía nacional.

- b) La población de los Montes de María es también una población campesina, con arraigo y asentamiento de vieja data, que más que enfrentar a un Estado Ausente ha sido víctima de un Estado instrumentalizado por los intereses regionales y locales para menoscabar los derechos de los pequeños campesinos. Aunque por su trayectoria de luchas organizadas por la tierra en la década de los setentas a través de ANUC línea Sincelejo, se la ha querido asociar a la guerrilla de las FARC o el ELN, se trata de una población que siempre ha entendido que sus intereses no se confunden ni se identifican con los de la guerrilla. Por otra parte, el paramilitarismo con su estrategia criminal de posicionarse a partir de las masacres y el desplazamiento de población, ha sido otra fuente de violencia y sangre para las comunidades de los Montes de María.

De esta manera, que se podría decir que la población de Montes de María ha sido triplemente victimizada: por la guerrilla, por los paramilitares y por el Estado central y local que se puso al servicio de los intereses

de los terratenientes y omitió cumplir con su deber de protección ciudadana. Tal vez por ello mismo, la población terminó otorgándole la confianza a la Infantería de Marina cuando ésta manifestó con actos y resultados que estaba dispuesta a combatir por igual a la guerrilla y a los paramilitares. Por lo demás, la guerrilla tenía bajo arraigo en la zona, a diferencia de lo que ocurría en la Macarena.

Esta población también ha demostrado estar dispuesta a acercarse al Estado, pero su talón de Aquiles está expresado en la informalidad en la tenencia de la tierra y en la debilidad de las autoridades locales para promover condiciones mínimas de bienestar para sus ciudadanos. En este sentido, un ingrediente que debe ser tenido en cuenta a la hora de analizar las posibilidades de la consolidación en Montes de María, es que su población nunca ha estado vinculada a los cultivos ilícitos, y por lo tanto, su apego al narcotráfico es mucho menor que el que existe en las áreas en donde sí se dan dichos cultivos. Aunque sin duda los capitales ilegales del narcotráfico permean la economía local, lo hacen de una manera indirecta y menos intensa que cuando existen cultivos ilícitos.

Finalmente, la ubicación de Montes de María, en un territorio bastante bien interconectado a la infraestructura vial nacional, permite afirmar que su integración a la economía nacional se puede lograr con costos razonables y accesibles. Pero es precisamente esta buena ubicación la que crea el riesgo de que sean intereses empresariales o financieros los que se puedan aprovechar de la plusvalía que genera la recuperación de la seguridad en la zona. De hecho, se han venido denunciando compras masivas de tierra que reflejarían esta intención de elementos extraños a la región de apropiarse de un territorio que ha sido rescatado de la inseguridad.

- c) La población del Bajo Cauca es muy diferente a la de las dos áreas anteriormente abordadas. Desde la época de la colonia, los municipios del Bajo Cauca han sido predominantemente mineros, tanto de aluvión como de veta. Esa riqueza aurífera ha provocado la inestabilidad poblacional y un modelo de desarrollo de economía de enclave. Siendo una región rica en tierras y bosques, la vocación agropecuaria no ha sido plenamente desarrollada y la explotación forestal se ha caracterizado por la

⁵³ Ejemplo de ello, fueron las redadas masivas en algunos municipios, que siguieron a la terminación de la zona de distensión. Estas redadas incluían comerciantes, concejales, y muchos otros pobladores y son recordadas con rabia y dolor por la gente de la zona.

ilegalidad en el aprovechamiento del recurso. Aunque administrativamente adscrita al departamento de Antioquia, las raíces culturales dominantes de su población son caribeñas.

Los analistas han recurrido a algunas categorías sociológicas y económicas para describir la realidad social del Bajo Cauca. En lo económico, se ha dicho que es una región afectada por el síndrome de la “maldición de los recursos” pues tiene una enorme riqueza natural y una extrema pobreza de normas sociales (jurídicas, morales y culturales). No existe entonces claridad sobre cómo se accede al uso, aprovechamiento y distribución de los recursos. La tradición minera ha propiciado una “cultura del azar” que termina alimentando la “cultura de la ilegalidad”. Hoy, un alto porcentaje de la actividad económica en el área es informal, ilegal o criminal. Los cultivos ilícitos refuerzan esa trayectoria, aunque los altos precios del oro en el mercado internacional están produciendo un traslado de capitales y recursos humanos de la coca a la minería, sin que ello implique ni una formalización de la actividad económica ni un repliegue de las organizaciones criminales que terminan controlando ambas actividades.

El punto clave en esta región es que junto a la estrategia contrainsurgente para combatir a las FARC, se debe diseñar una política de seguridad que sea idónea para enfrentar a las bandas criminales que infestan la región y producen serios daños a la seguridad ciudadana. Igualmente, es necesario diseñar una estructura sólida de contrainteligencia que permita controlar a la Fuerza Pública, altamente vulnerable a la corrupción propiciada por las bandas y redes criminales. Y por último, la transformación de la “cultura de la ilegalidad” consiste en enfrentar un dilema de acción colectiva. En nuestra opinión, la superación de ese dilema sólo es posible en la medida en que se haga explícito un pacto por la civilidad que involucre a las autoridades locales, a las nacionales y a la comunidad en todas sus diversas manifestaciones. Este pacto por la civilidad tendría unos contenidos similares a los propuestos por PNUD para Centroamérica así⁵⁴:

Principio de legalidad: Una sociedad segura es aquella en donde todos acatan la ley

Principio de universalidad: [pero] para que todos aceptemos la ley es necesario que la ley sea justa, –es decir,

que todos la percibamos como justa–, lo cual implica que la ley nos trate a todos como iguales –o como “ciudadanos”–

Principio de solidaridad: en la vida real hay personas marginadas o excluidas, a quienes es necesario incluir en el orden económico y social para que puedan suscribir el contrato por el civismo. La tercera cláusula se refiere por tanto a la “inclusión social” o si se quiere, a acortar la distancia entre las metas que la sociedad impone a los individuos y las oportunidades que les brinda para alcanzarlas.

Todo contrato crea obligaciones para las partes, y en este caso se trata de tres compromisos muy bien definidos, a saber: (a) El ciudadano o ciudadana acata la ley, (2) el Estado asegura el universalismo, y (3) tanto el Estado como los ciudadanos que disfrutaban de mejores oportunidades mejoran las de los ciudadanos marginados o excluidos.

¿Qué se entiende por Doctrina de Acción Integral y cuál es su relación con el proceso de consolidación? ¿Es esta doctrina compartida por todas las instituciones participantes y por la sociedad civil?

La Doctrina de Acción Integral, en su significación esencial, no es otra cosa que una propuesta para la coordinación de acciones entre entidades y agencias que, siendo autónomas e independientes entre sí, se ven obligadas a contribuir al logro de metas y objetivos comunes. El concepto de “doctrina”, tan cercano al pensamiento militar, denota que se trata de un discurso que ha tenido desarrollos por parte de los formuladores y diseñadores de estrategias de seguridad y guerra contrainsurgente. No obstante, como no podía ser de otra manera, los desarrollos teóricos de la gestión pública o la administración de empresas también se han referido a la necesidad de acciones coordinadas entre agencias del Estado o entre empresas que se proponen objetivos comunes. En esta versión se habla de “coordinación interagencial”. De manera que en el concepto de Doctrina de Acción Integral, es posible identificar unas raíces en el pensamiento estratégico militar y otras en los desarrollos teóricos de la administración o gestión pública.

En el caso específico de la Política de Consolidación convergen dichas tendencias debido a que ésta es una estrategia que exige el trabajo coordinado entre la fuerza pública y las agencias civiles del Estado, a nivel nacional y local. Algunas investigaciones afirman que el origen de la aplicación de esa metodología en Colombia fue una sugerencia del Comando Sur de los Estados Unidos al pre-

⁵⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC, 2009-2010: 273. Disponible en el sitio web: http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf

sidente Álvaro Uribe en el sentido de crear un Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) y convertirlo “en el vehículo para alcanzar el esfuerzo unificado requerido para derrotar a la insurgencia”⁵⁵.

El CCAI tiene su nicho institucional en la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la cual, a su vez, depende del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR). El CCAI, creado en el año 2004 no se formalizó a través de una norma legal, hasta que fue mencionado en la Directiva Presidencial No. 1 de 2009. Su ubicación en Acción Social explica el porqué la mayor parte de los coordinadores civiles de los Centros de Coordinación Regional (puntos de encuentro y coordinación de las entidades nacionales en las regiones de intervención) son contratados por esa entidad.

La definición original del CCAI, contenida en la mencionada directiva se refiere a “un espacio de coordinación de las entidades del nivel nacional que tengan responsabilidad en la consolidación del territorio nacional”. La función principal del CCAI se puede sintetizar con el concepto de “alineación” de esfuerzos entre las entidades militares, de justicia, de policía, de inversión social, desarrollo económico y gobernabilidad.

La coordinación inter-agencial desde la perspectiva del pensamiento político militar

Dada la señalada influencia de la doctrina militar contrainsurgente (COIN) en la Política de Consolidación, creemos que es de utilidad revisar la teoría de la Acción Integral desde el punto de vista del pensamiento político-militar. En ese sentido, la doctrina COIN considera que la clave del éxito en una guerra irregular está en lograr una acción coordinada de las entidades estatales, civiles, militares y de policía involucradas. El esfuerzo militar es necesario para la recuperación inicial del control de territorio, para mejorar las condiciones de seguridad y para proteger a la población. Sin embargo, este esfuerzo sólo puede ser efectivo cuando está enmarcado bajo una estrategia que integra los programas políticos, sociales y económicos de largo aliento desarrollados por las otras instituciones del Estado. En su obra cumbre *El arte de la Guerra Contra-Revolucionaria*, el estadounidense John McCuen analizó la experiencia británica en Malasia como una expresión temprana de acción coordinada, desarrollándola como el concepto de Unidad de Esfuerzo:

“Planeación unificada, control centralizado, y responsabilidades claras son los requerimientos mínimos para una unidad de esfuerzo que permita obtener el éxito contra un movimiento revolucionario unificado(...) Sin embargo, la unidad de esfuerzo es muy difícil de alcanzar porque representa la fusión de las funciones civiles y militares para pelear batallas que tienen principalmente objetivos políticos (...) Todos los medios; políticos, económicos, psicológicos y militares, deben ser utilizados como armas a través de una dirección y coordinación centralizada. La unidad de esfuerzo se puede obtener por medio de un comandante único, como lo promueven los franceses. La unidad de esfuerzo puede alcanzarse por medio de un comité bajo liderazgo civil como promueven los británicos”⁵⁶.

Para McCuen el mejor modelo para asegurar la mencionada *unidad de esfuerzo* es la creación de un comité dirigido por la autoridad civil, tal como el desarrollado por los británicos en Malasia. Este modelo está en la base de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, si tenemos en cuenta que el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) operó inicialmente con un *Comité Directivo* y un *Equipo Operativo*, y en ambas instancias se buscaba integrar a las autoridades militares y civiles.

Aunque la idea de *Unidad de Esfuerzo* es permanente en las operaciones contrainsurgentes o de estabilización, el rol y la misión de los militares se va transformando. En las primeras etapas del ciclo el papel del ejército es vital para recuperar el control territorial y proteger a la población. En la fase de consolidación, cuando los grupos insurgentes han sido neutralizados, desplazados o eliminados, los militares deben apoyar estrechamente a las agencias civiles para que puedan desarrollar efectivamente sus tareas. Esto es particularmente claro en relación con el apoyo logístico, pues los medios a disposición de las fuerzas militares les permiten apoyar acciones y tareas de las agencias civiles en zonas alejadas y de difícil acceso.

La teoría *sobre Unidad de Esfuerzo* reconoce que es preferible, por no decir esencial, que sean los civiles los que realicen las tareas civiles. Sin embargo, en lugares donde todavía existen niveles altos de violencia la separación de tareas es compleja pues las agencias civiles no pueden operar efectivamente. La doctrina de acción integral de los EEUU, basada en la experiencia británica, señala que

⁵⁵ Isacson, Adam y Poe, Abigail, *After Plan Colombia. Evaluating “Integrated Action”, the next phase of U.S assistance*, International Policy Report, (Center for International Policy, December 2009).

⁵⁶ McCuen, John. *The Art of Counter-Revolutionary Warfare*. (St Petesburg: Hailer Publishing, 2005): 182-183.

los militares pueden actuar en tareas no militares como la provisión de bienes públicos esenciales (alcantarillado, electricidad, provisión de agua potable, construcción de vías, colegios, hospitales), o de desarrollo económico (reconstrucción de infraestructura comercial), mientras las condiciones lo exijan⁵⁷. Cuando avanza el esfuerzo de consolidación, se debe adelantar un proceso de transición para que se imponga la regla de que las tareas no militares sean desarrolladas por civiles. En este sentido, la transición implica el paso de una lógica contrainsurgente a otra de desarrollo económico y construcción de Estado.

En la etapa final de la guerra del Vietnam los estadounidenses empezaron a aplicar la doctrina de acción integral. Ello implicó darle más importancia a las dimensiones socioeconómicas y políticas de la guerra antes que a los aspectos estrictamente militares. Bajo la noción de que el objetivo estratégico de EE.UU en Vietnam era lograr la pacificación del país, se adelantó en 1967 la creación del programa de Operaciones Civiles y Apoyo al Desarrollo Rural o CORDS (Civil Operations and Rural Development Support)⁵⁸. Uno de los principales objetivos del CORDS era coordinar los esfuerzos atomizados de acción no militar en Vietnam, como construcción de infraestructura, asistencia médica y educativa, y protección jurídica de los vietnamitas⁵⁹.

Aunque después del fracaso en Vietnam los estadounidenses evitaron involucrarse en guerras irregulares, la experiencia adquirida en dicho conflicto les permitió el desarrollo de conceptos estratégicos de COIN. Así por ejemplo, se estableció que en operaciones de contrainsurgencia es más importante conquistar y mantener la lealtad de la población que obtener triunfos en las operaciones militares contra las estructuras armadas,

Los estadounidenses llegaron incluso a desarrollar el concepto de *Defensa Interna y Desarrollo* (Internal Defense and Development) que considera el empleo de fuerzas militares en situaciones no necesariamente relacionadas con contrainsurgencia, como pueden ser las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz y estabilización⁶⁰. Según Frank Kitson –otro de los “padres” de la contrainsurgencia británica–, el refinamiento conceptual de los Estados Unidos los condujo a construir la noción de *operaciones de estabilización*, definidas como aquellas cuyo objetivo es

establecer, restablecer o mantener el orden, proveyendo las condiciones de seguridad mínimas para permitir que el país problema pueda desarrollarse⁶¹.

El objetivo estratégico de la PCSD está en lograr la consolidación del Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional y para ello propone la acción estatal focalizada geográficamente y regida por el principio de la Unidad de Esfuerzos entre las agencias estatales. Está fuera de discusión que la dirección estratégica corresponde a la autoridad civil. Durante los dos periodos de gobierno del Presidente Uribe, el liderazgo presidencial en la materia fue notorio. A partir de la expedición del decreto 2933 de 2010 se hace legalmente explícito que la dirección del *Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial* corresponde al Presidente de la República (art.3°).

En el nivel operativo, esto es el nivel en el que se enlazan las orientaciones estratégicas con las acciones tácticas, la integración de los militares y los civiles y de las agencias civiles entre sí, es esencial pero difícil. Sobre el terreno, el alcance del control y de la autoridad de las agencias civiles y las militares, no es tan evidente. El riesgo de conflicto y tensión se da en la medida en que los oficiales militares desconozcan que los objetivos y que la independencia propias de las organizaciones civiles (gubernamentales o no gubernamentales) impiden la construcción de relaciones formales regidas por un comando de autoridad. La potestad y jurisdicción que tiene un comandante militar sobre sus pares, no es aplicable sobre los civiles. En segundo lugar, las agencias civiles del gobierno, y aún más las no gubernamentales, tienen intereses y agendas que los militares no pueden ni deben controlar.

La interacción entre las agencias civiles tampoco está exenta de riesgos. La ausencia de una cultura de cooperación inter-agencial, las diferencias en las agendas sectoriales de las entidades, y la falta de incentivos de los funcionarios para la colaboración pueden conspirar contra la acción interagencial. Igualmente puede ocurrir que alguna de las agencias quiera predominar sobre las otras, liderando de manera incontestable el proceso de ejecución de los programas. Dicha agencia se asegurará una autonomía y un ámbito de autoridad para la toma de decisiones que necesariamente romperá la lógica de la acción coordinada.

⁵⁷ US ARMY-USMC, *Counterinsurgency Field Manual*. (Chicago: The University of Chicago Press, 2007): 157-158.

⁵⁸ Ibid. P.74.

⁵⁹ Dunn, Peter. “The American Army: the Vietnam War, 1965 - 1973”. En: *Armed Forces and Modern Counterinsurgency*. Beckett, Ian y Pimlott, John (Eds.) (Nueva York: Saint Martin's Press, 1985): 94.

⁶⁰ Kitson, Frank. *Low Intensity Operations. Subversion, Insurgency and Peacekeeping* (Harrisburg: Stackpole Books, 1971): 52.

⁶¹ Ibid. P.53.

Los desarrollos organizacionales y conceptuales de la Política de Consolidación.

Como ya se dijo, desde el año 2004 se creó en Colombia, el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) cuyo objetivo era “fortalecer la gobernabilidad, legitimidad, y confianza de los ciudadanos en el Estado acelerando los procesos de transición de los territorios, mediante la Recuperación Social del Territorio”. La estructura administrativa del CCAI, después de la Directiva Presidencial No 1 de 2009, fue un Consejo Directivo y un Comité Ejecutivo. El concepto de *recuperación social del territorio* ha dejado de utilizarse, pero en principio se refería a la etapa subsiguiente a la recuperación del control territorial por parte de la fuerza pública estatal.

En el año 2006, Luis Alfonso Hoyos, entonces Director de Acción Social de la Presidencia, reportaba que la estrategia de Acción Integral se desarrollaba en nueve zonas que incluían 52 municipios. Para la intervención regional se conformaban los Centros de Coordinación Regional (originalmente llamados *Centros de Fusión*). Estos Centros Regionales eran muy similares a los creados por los estadounidenses en Vietnam bajo la denominación de Centros de Operaciones Cívico-Militares, que coordinaban la interacción de las Fuerzas Armadas con una variedad de agencias civiles para alcanzar la unidad de esfuerzo.

Los centros regionales del CCAI están integrados por representantes de las agencias civiles, un coordinador militar, un coordinador policial y por un gerente de proyecto civil⁶². La *recuperación social del territorio* concebía el proceso con una fuerte intervención de agencias civiles del Estado pero las dinámicas propias del conflicto en la recuperación territorial y de legitimidad, han hecho que el rol de los militares resulte muchas veces preponderante frente al de las agencias civiles. La definición de directrices, toma de decisiones y disposición de recursos humanos y presupuestales estaba en manos del Comité Directivo, mientras la identificación de necesidades, y elaboración de diagnósticos de situación, diseño de estrategias, evaluación de desarrollo, y coordinación de las entidades está a cargo de un Equipo Operativo⁶³.

El Consejo Directivo del CCAI, estuvo conformado por “el Ministro de la Defensa Nacional, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Alto Consejero de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Director del DAS y el Fiscal General de la Nación”⁶⁴. Adicionalmente, se creó un Comité Ejecutivo integrado por siete Ministerios y seis Directores de Establecimientos públicos o Departamentos Administrativos.

El esquema administrativo previsto en la Directiva No.1 de 2009 se mantuvo vigente hasta la expedición del Decreto 2933 de 2010. Esta norma fue firmada dos días antes de terminar el segundo gobierno de Alvaro Uribe y por ello es posible que su implementación esté apenas en sus inicios y sólo se pueda desarrollar plenamente después de culminado el proceso de revisión estratégica de la política, ordenada a su vez por la Directiva Presidencial No 6 de 2011. Sin embargo es preciso analizar sus contenidos y las concepciones que parecen subyacer a su expedición con el fin de contrastarlas con las que primaron durante el segundo periodo del Gobierno de Uribe Vélez.

- a) Lo primero es que se formaliza normativamente el *Sistema Nacional de Consolidación Territorial* que había venido funcionando con base en documentos internos de las entidades públicas o con base en la Directiva Presidencial 01/09. En sentido estricto el Decreto 2933/2010 representa la institucionalización de la política. En esa forma, en principio, se le proporciona sostenibilidad en el tiempo y se incrementa la eficacia institucional.
- b) En segundo lugar, el decreto define lo que se entiende por *Sistema Nacional de Consolidación Territorial* (instrumento), asignándole la tarea de coordinar los componentes políticos y técnicos de las actividades de las entidades del Estado y eventualmente de los particulares involucrados en la estrategia de consolidación (Art. 1º). Se anuncia que tal estrategia funcionará con base en planes de “ejecución conjunta, complementaria y secuencial de acciones de seguridad y desarrollo, así como su seguimiento y evaluación” (Art. 2º).

⁶² El CCAI está conformado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁶³ Molano, Diego y Franco, Juan Pablo. “La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática”. *Revista Desafíos*, No.14, (Universidad del Rosario: primer semestre de 2006): 330.

⁶⁴ Directiva Presidencial No. 01 de 20 de marzo de 2009.

⁶⁵ Los miembros de este Consejo Directivo eran: Ministro de Defensa Nacional, Comandante de las Fuerzas Militares, Director de la Policía Nacional, Director del DAS, Fiscal General de la Nación y Director de Acción Social.

- c) Al crear la Comisión Intersectorial de Consolidación Territorial como instancia de coordinación y orientación “superior” se reemplaza el antiguo Consejo Directivo del CCAI, modificando ampliamente su composición⁶⁵. El cambio en la composición implica otorgarle a las instancias civiles del Estado un mayor protagonismo, en la medida que aquel Consejo Directivo estaba integrado predominantemente por representantes de los organismos de seguridad del Estado⁶⁶.
- d) En cuanto a las funciones de esta Comisión Intersectorial resultan de particular importancia, además de la de ofrecer el marco general de acción interinstitucional para garantizar la alineación y sincronización de las acciones de seguridad y desarrollo, las siguientes: señalar los criterios para que una región ingrese, permanezca o salga del Plan de Consolidación; articular los criterios para la destinación de recursos de las diferentes entidades a la consolidación y establecer los criterios para la interacción con los gobiernos y autoridades locales y con la cooperación internacional; esta Comisión se reunirá, de manera ordinaria tres veces al año, o más si las circunstancias lo ameritan.
- e) En el segundo nivel de jerarquía se conserva el Comité Ejecutivo de la Consolidación Territorial, cuya composición es la misma que la del Comité Intersectorial, pero en este caso integrado por los viceministros, subdirectores o empleados de nivel directivo. Entre las funciones que deben ser destacadas están la de aprobar los planes regionales de consolidación que presente el CCAI y designar los enlaces de cada entidad participante ante el Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI–.
- f) El CCAI tendrá la Secretaría Técnica permanente de la Comisión y del Comité. Además estará integrado por los Centros de Coordinación Regional que se creen para la estrategia de consolidación territorial.

3. Balance sobre el desarrollo de la Doctrina de Acción Integral en las áreas visitadas por la FIP

La Doctrina de Acción Integral (DAI) plantea la acción coordinada entre las instituciones civiles y las militares. Tal propósito es relativamente fácil de lograr en los niveles superiores de gobierno, en donde las decisiones están sometidas a la autoridad del Presidente de la República o sus delegados. Las dificultades aparecen en el nivel operativo que es aquel en donde las directrices estratégicas deben convertirse en actividades e intervenciones concretas y tácticas. Con este panorama, la FIP presenta un balance sobre el funcionamiento de la Doctrina de Acción Integral en las áreas visitadas.

3.1 La Sierra Nevada de Santa Marta

Por la época en que se realizaron las visitas de campo (Octubre de 2010), el proceso de *recuperación social del territorio* en la Sierra Nevada de Santa Marta se consideraba virtualmente terminado aunque no existe ningún documento oficial que así lo certifique. La intervención en esa zona se articuló alrededor del proyecto denominado “*Cordón Ambiental y Tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta*”. Este proyecto acordado con las autoridades indígenas de la región fue la respuesta del Gobierno Nacional a la crisis humanitaria que había sido diagnosticada por la Comisión de Observación de la Situación de Derechos Humanos⁶⁷.

Esta Comisión, conformada por delegados de Naciones Unidas, el Secretariado Nacional de Pastoral Social y la Defensoría del Pueblo, recorrió la zona en noviembre de 2003 para cumplir con la condición establecida por ELN para liberar a siete extranjeros secuestrados en Ciudad Perdida el 12 de septiembre de ese año. Las entidades que lideraron el proceso de intervención del Estado fueron la Alta Consejería para la Acción Social y el Despacho del Comisionado de Paz.

A través de este proyecto y dentro del proceso de recuperación social del territorio se llevó cabo una serie de inversiones en salud, educación, vías, comunicaciones y en seguridad alimentaria. Pero el producto emblemático de la intervención fue la construcción de diez pueblos *talanque-*

⁶⁶ El Director DAPRE, Ministro del Interior y de Justicia, Ministro de la Defensa Nacional, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministro de la Protección Social, Ministro de Educación Nacional, Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministro de Transporte, Director del DNP, Director de Acción Social. Igualmente se señalan los invitados permanentes que representan a la rama judicial y los organismos de seguridad del Estado.

⁶⁷ Este proyecto es “impulsado por un sector del pueblo Arhuaco que logró el respaldo del Consejo Territorial de Cabildos integrado por los gobernadores de los cabildos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo dentro de la perspectiva de avanzar en la consolidación territorial indígena de la región”. Ver: “Pueblos indígenas, control territorial y desarrollo. El caso de la Sierra Nevada de Santa Marta”. *Cien Días*, No 66, (CINEP, 2009).

ra financiada con recursos nacionales y de la cooperación internacional⁶⁸. La idea era condensar “en un solo discurso la seguridad democrática, la protección ambiental y los derechos territoriales de los indígenas...”⁶⁹. El último de los pueblos talanquera fue inaugurado en el año 2010.

En materia de presencia de la fuerza pública, se crearon en el año 2004 la Brigada No. 10 con sede en Valledupar, el Batallón de Alta Montaña en Santa Clara, municipio de Fundación. Además se pusieron en funcionamiento juzgados de Pueblo Bello y Dibulla.

Al momento de las visitas, el proceso ya había concluido y era difícil establecer el funcionamiento institucional en el área. Lo cierto es que, aunque existen críticas de muy diversa naturaleza frente a la intervención en la Sierra Nevada a través del CCAI, en general se reconoce que fue una intervención exitosa pues logró aclimatar una mejoría en las condiciones de seguridad y satisfizo parcialmente las demandas de los pueblos indígenas. La intervención es bien evaluada por los pobladores de la región en el sentido de que existió articulación entre los organismos de Estado, sobre todo entre la fuerza pública y las autoridades nacionales. No se puede decir lo mismo frente a las autoridades regionales (gobernadores y alcaldes) que se sintieron un tanto desconocidos y actuaron a partir de sus propias agendas sin articulación con el esfuerzo nacional.

3.2 El Bajo Cauca

El Bajo Cauca es una de las nueve regiones de planificación en las que está dividido el departamento de Antioquia. Esta subregión, compuesta por seis municipios –Cáceres, Caucaasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza– más tres municipios del Norte de Antioquia -Briceño, Ituango y Valdivia -y uno del Nordeste- Anorí– conforman el área del Plan de Consolidación que se administra a través del Centro de Coordinación Regional (CCR) del Departamento de Antioquia. En el vecino Departamento de Córdoba, colindando con la zona del Bajo Cauca, se encuentra otro Centro de Coordinación Regional que incluye cuatro municipios de ese departamento: Puerto Libertador, Valencia, Montelíbano y Tierralta. Esas dos áreas de intervención fueron seleccionadas en la Directiva Presidencial No 1 de 2009, bajo la deno-

minación de *Áreas principales para iniciar la consolidación*.

Muchos factores le confieren unidad a estos Centros Regionales de Antioquia y Córdoba, empezando por su ubicación en el área de influencia del Parque Natural Nudo de Paramillo. De hecho, el proyecto movilizador de ambos Centros Regionales es el de “Nudo de Paramillo Cero ilícitos”. La escogencia de los 10 municipios Antioqueños está justificada de manera general en la Circular 233 de 2 de septiembre de 2009 expedida por el Gobernador de Antioquia, mediante la cual se crea el Centro de Coordinación Regional del Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño. Allí se afirma que la subregión del Bajo Cauca y sus municipios aledaños tienen una importancia geoestratégica. Además se señala que las variables o factores considerados para seleccionar a los municipios del CCR como áreas de consolidación fueron “la presencia de grupos insurgentes y de bandas criminales, cultivos ilícitos altos y tasas de homicidio y de criminalidad, entre otros”.

La particularidad entonces del Plan de Consolidación en el Bajo Cauca es que su dirección y orientación es asumida directamente por el Departamento de Antioquia. De hecho, en el Plan de Desarrollo Departamental, 2008-2011, *Antioquia Manos a la Obra*, en la línea de Desarrollo Político, estaba previsto el Programa denominado Centro de Acción Integral. La resolución 233/2009 de la Gobernación tiene su propia definición de la Consolidación: “una vez *garantizadas las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública, la Gobernación de Antioquia apoyará la ejecución de una Política Integral de Consolidación Territorial, la cual busca restablecer el funcionamiento normal de la administración de Justicia, fortaleciendo la democracia local, la atención de las necesidades más urgentes de la población, la extensión de los servicios del Estado y el inicio de los proyectos productivos sostenibles de mediano y largo plazo*”.

La misma resolución plantea que la creación del Centro Regional fue dispuesta por el Presidente Álvaro Uribe, “por gestiones de la gobernación de Antioquia y debido a la importancia geoestratégica de la subregión del Bajo Cauca”, dejando claro que la iniciativa es regional y no nacional.

El Centro de Fusión (hoy, Centro de Coordinación Regional -CCR) fue instalado en Caucaasia el 29 de abril de 2009,

⁶⁸ Los ‘pueblos talanquera’ no son lugares de residencia de las comunidades indígenas, más bien se definen como espacios de intercambio cultural de las comunidades, en donde se propician encuentros religiosos y educativos, en los que se busca preservar la tradición cultural de los indígenas de la sierra y conservar el ecosistema de la zona. Así, el gobierno y los líderes indígenas crearon un espacio de concertación del que han resultado el diseño y construcción de diez de estos ‘pueblos’ entre los que se encuentran: Gunmaku de la comunidad Arhuaca, inaugurado el 14 de abril de 2007; Dumingueka, localizado en el municipio de Dibulla, departamento de la Guajira de los indígenas Kogui; Umuriwa inaugurado en Valledupar, el 20 de diciembre de 2008; Seykun en Valledupar, inaugurado el 20 de diciembre de 2008; Kankawarma, localizado en Fundación; y finalmente, Kantinarwa, localizado en Fundación.

⁶⁹ Op.Cit. CINEP, 2009.

antes de la expedición de la mencionada Resolución 233, con la presencia de autoridades nacionales y departamentales. La estructura de funcionamiento del Centro de Coordinación dispone de un gerente civil, un enlace policial, y un enlace militar, con quienes se reunió un equipo de la FIP en dos oportunidades y adelantó sendas entrevistas.

Estos funcionarios tienen un discurso compartido, pero por momentos es posible vislumbrar diferencias en algunos aspectos, como por ejemplo frente a la población civil. Uno de los representantes de la fuerza pública consideraba que la población del área estaba acostumbrada a recibir apoyos asistencialistas del Estado y por lo tanto, visualizaba el Plan de Consolidación como una continuación de lo mismo. En últimas parecía no aceptar plenamente los esfuerzos del Estado en materia de inversión social en el Bajo Cauca.

La entrevista que realizó la FIP a los funcionarios del CCR se concentró en los programas de inversión que se ejecutan en el área, pero fueron abiertamente reacios a tratar el tema de seguridad, invocando el carácter reservado de dicha información. Lo cierto es que tanto la información obtenida en la prensa como los testimonios recogidos por la FIP en la ciudad de Caucasia fueron muy desalentadores en esa materia. El temor se palpaba en el ambiente y las informaciones que llegan del área siguen sin mostrar cambios significativos en ese aspecto.

Por otro lado, no fue posible entender a través de las entrevistas cuál es la naturaleza de la función de “enlace” que desarrollan los miembros de la fuerza pública que hacen parte del Centro de Coordinación Regional. Considerando que no tienen mando sobre la tropa su incidencia en las operaciones militares y policiales puede ser muy marginal. El Coordinador Civil tiene buenas relaciones con los coordinadores militar y policial, y también con las autoridades nacionales y locales con las cuales interactúa. Sin embargo, su actividad parece más una tarea “diplomática” de mantener la mayor cantidad de buenas relaciones entre entidades que la de promover una transformación clara de los modos de operar de las instituciones.

La FIP también pudo detectar un cierto desconocimiento sobre la existencia o los alcances del Plan de Consolidación. Así por ejemplo, al entrevistar a algunos operadores de recursos USAID, se percibió que cada uno de ellos tenía la atención puesta en sus propios términos de referencia. Éstos les establecen metas, objetivos y recursos, pero no

parecían sentirse parte de una iniciativa más amplia y convergente denominada Plan Regional de Consolidación. Aunque esto es parcialmente comprensible, debido a que en ese momento el Plan tenía apenas un año de operación, no deja de ser llamativa la relativa “distancia” de estos operadores frente al Plan pues tienen acceso a información clara y precisa sobre las iniciativas estatales.

En cuanto a las condiciones negativas de seguridad se explican parcialmente por el modo de operar de la fuerza pública en el área de consolidación. La FIP detectó un alto grado de descoordinación entre la Policía y el Ejército (según entrevistas directas con oficiales de las fuerzas). Reina en dichas relaciones un talante de mutuas recriminaciones, en donde cada parte aduce que la otra no cumple con las tareas que el proceso exige. Aunque es posible que los incentivos para cumplir las funciones correspondientes no sean los mejores, es también cierto que los roles y las misiones no están claramente establecidos, o si lo están en el nivel nacional, no han sido correctamente transmitidos a los agentes que operan en el territorio. La numerosa presencia de bandas criminales junto a frentes guerrilleros de las FARC y el ELN, pueden dificultar la definición de roles y misiones en materia de seguridad, pero en todo caso debe ser un tema sometido a discusión.

Otro aspecto que pudo constatar la FIP a través de las visitas de campo es que existe una gran desconfianza por parte de la población frente a la Policía Nacional y también frente a las Fuerzas Militares. Ahora bien, en la medida en que la FIP visitó los cascos urbanos, pues las condiciones de seguridad no aconsejaban circular por las zonas rurales, la mayor parte de las quejas que conoció se dirigieron contra la policía que es la que hace más presencia en lo urbano. Una particularidad de la evaluación ciudadana sobre determinados miembros de la fuerza pública (comandantes, oficiales) es que ésta cambia según la persona entrevistada (periodistas, personera, representantes de víctimas). Esto es, un mismo oficial tenía detractores y admiradores. Sin pretender que sea un indicio concluyente, esa situación podría explicarse con base en los rumores que corren sobre una alineación de miembros de la fuerza pública con diferentes bandas criminales que operan en el área. En todo caso, lo anterior pone en evidencia la necesidad de desarrollar un programa claro de contrainteligencia. Esto no sólo para controlar la corrupción sino también los posibles abusos de poder⁷⁰.

⁷⁰ Funcionarios municipales, en nómina de alias ‘Sebastián’. *El Tiempo* [en línea], Sec. Justicia, 29 de julio de 2011. La muerte en el mes de julio de 2011 de Ángel de Jesús Pacheco Chanci, alias ‘Sebastián’ jefe de los Rastrojos del Bajo Cauca, puso en evidencia la red de corrupción que había construido y que abarcaba desde funcionarios del nivel municipal hasta miembros de la fuerza pública que operan en el área.

Finalmente es posible analizar el tema sobre las ventajas o los inconvenientes de que el Plan de Consolidación del Bajo Cauca esté bajo la coordinación de la Gobernación de Antioquia. En principio la FIP considera que es positivo que las autoridades departamentales asuman la dirección de Plan, pues ello es garantía de sostenibilidad. Naturalmente el control siempre será relativo debido a que la fuerza pública tiene estructura centralizada y depende del Gobierno Nacional. En todo caso el compromiso del departamento implica un incremento significativo de los recursos y un capital político adicional necesario para movilizar a las instituciones y ciudadanos de la zona de consolidación. En julio del año 2010 se reportaba que la inversión nueva en la zona, derivada del Plan de Consolidación, era de cerca de \$130 mil millones⁷¹. La prensa regional, en el año 2009, se refirió a que el departamento aportó aproximadamente 95.000 millones para la lucha contra los cultivos ilícitos.

En cuanto a los desarrollos programáticos, se puede decir que, aunque la gobernación reivindica que se trata de un proceso enteramente regional y por lo tanto muy diferente al que se aplica en las otras zonas de consolidación, lo cierto es que las diferencias o si se quiere las innovaciones no son muchas. Una de ellas es el llamado “Combo de Desarrollo Alternativo” que implica que “todas las familias que vienen implementando programas de desarrollo alternativo puedan completar los cinco componentes básicos y las futuras familias que sean sujetas a erradicación puedan acceder de manera integral, simultánea y oportunamente a los diferentes componentes del programa”⁷². Sin embargo este modelo del Combo se iría a aplicar extensamente durante el año 2011.

Por lo demás, el departamento no parece diferenciarse mucho en su contacto con las autoridades locales del comportamiento que tienen las autoridades centrales en otras áreas de consolidación. No se puede olvidar que Antioquia ha sido un departamento ausente en la zona, entre otras razones por la relativa distancia cultural que existe con la población del Bajo Cauca que proviene fundamentalmente de la Costa Caribe. De manera que en el Plan de Consolidación no se percibe un protagonismo mayor de dichas autoridades locales. Lo cierto es que la vida política local sigue atravesada por la influencia de estructuras ilegales y actores violentos y criminales. De manera que junto a la

mejoría de las condiciones de seguridad es necesario llevar a cabo una tarea de saneamiento de la vida política y administrativa local. El punto es que la Política de Consolidación se propone enfrentar los problemas de seguridad pero en cambio no tiene ninguna propuesta explícita para enfrentar el saneamiento de la vida política local. En eso el Bajo Cauca no es una excepción.

3.3 Los Montes de María

Esta región ubicada en los departamentos de Bolívar y Sucre, corresponde a la prolongación de la Serranía de San Jerónimo y tiene una extensión total de 2.677 KM2. Los Montes de María están integrados por 15 municipios, 7 del departamento de Bolívar (Carmen de Bolívar, Marialabaja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Córdoba, El Guamo y Zambrano) y 8 del Departamento de Sucre (Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Los Palmitos, San Onofre, San Antonio de Palmito y Tolúviejo).

Luego de la declaración de estado de conmoción interior en septiembre de 2002 por el Gobierno de Álvaro Uribe⁷³, se decreta a los Montes de María y municipios aledaños como Zona de Rehabilitación y Consolidación (ZRC). Los municipios incluidos son: Mahates, María La Baja, Calamar, El Guamo, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba y Zambrano, en el Departamento de Bolívar; y San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejas, Tolú Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelejo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa y Buena Vista, en Sucre, como zonas especiales para la intervención del estado.

Dada la delicada situación de orden público, la batuta la tomó la 1ª. Brigada de Infantería de Marina a cargo del entonces Coronel Rafael Colón, que implementó una estrategia frontal de recuperación militar, semejante a la de un ejército de ocupación, estrategia que fue complementada con campañas de acercamiento a la población civil. Justamente, con el diseño de un *Centro de fusión* –más tarde Centro de Coordinación de Acción Integral, CCAI– como mecanismo de coordinación cívico militar se articularon mejor los recursos económicos y humanos disponibles. Este Centro, compuesto por un Coordinador del Plan de Consolidación de los Montes de María, un Coordinador Militar, un Coordinador Policial, un encargado de Cooperación Internacional, y un representante de Acción Social, el CCAI se

⁷¹ Centro de Coordinación de Acción Integral CCAI . *Informe de Gestión Zona Nudo de Paramillo*. 14 de julio de 2010.

⁷² Los cinco componentes son: Proyectos Productivos; Seguridad Alimentaria; Crédito; Tierras; Asesoría Técnica, Social y Empresarial.

⁷³ El 11 de agosto de 2002, se expide el decreto No. 1837, en el cual la Presidencia de la República en cabeza de Álvaro Uribe Vélez declara el Estado de Conmoción Interior argumentando la situación de orden público que vive el país.

concentró inicialmente en cuatro municipios de los Montes de María. El Carmen de Bolívar y San Jacinto, pertenecientes al departamento de Bolívar, y Ovejas y San Onofre, del departamento de Sucre.

Ciertamente, el CCAI de los Montes de María tiene una organización y funcionamiento más efectivo que en otras zonas de consolidación. A diferencia del Bajo Cauca, por ejemplo, la distribución de roles y funciones de los miembros del Centro es mucho menos difusa, lo que evita la duplicación de esfuerzos y los conflictos interagenciales. A la vez, pese a la participación de numerosos operadores y entidades, el CCAI ha logrado alinear las prioridades propias con las ajenas, permitiendo el uso de recursos hacia proyectos productivos u obras de infraestructura de alto impacto en consonancia con las necesidades de la zona. De hecho, entre el 2007 y el 2010 el CCAI ha invertido 44.696.788.052⁷⁴ millones de pesos en los de Montes de María. Entre el 2007 y 2008 se ejecutaron 10.598.379.750 millones de pesos en proyectos de atención humanitaria de emergencia, desarrollo económico y social y ordenamiento a la propiedad⁷⁵.

No obstante, durante las visitas de campo (mayo y agosto de 2010), la FIP pudo constatar dos problemas clave relacionados con la implementación de la doctrina de acción integral. Primero, que la Doctrina de Acción Integral es comprendida desde dos orillas: la militar y la civil. Para la Infantería de Marina, este concepto es uno más dentro de la estrategia militar para combatir la insurgencia, pues combina acciones cívicas y militares. Desde la orilla civil, la Acción Integral está relacionada con la coordinación de la oferta civil estatal en una zona específica, donde las acciones militares desarrolladas están subordinadas a las acciones civiles. Esto ha llevado a que el modelo de acción integral en los Montes de María exhiba las anomalías institucionales propias de territorios que han estado mucho tiempo bajo la influencia y coordinación de los militares.

En efecto, el coordinador militar -perteneciente a la Infantería de Marina- responsable de los asuntos cívico-militares, acciones psicológicas y de estar al tanto de la situación de seguridad en las zonas de intervención de los delegados de las instituciones civiles, ha construido relaciones de confianza con una población que desconfía de los gobernantes locales por su antigua alineación con los grupos ilegales. La Infantería de Marina ganó protagonismo y terminó ca-

nalizando las demandas sociales de los habitantes desde su entrada al territorio, y continuó con esta práctica hasta el momento de las visitas, pese a los cambios de las condiciones de seguridad. De esta forma, en varios municipios los militares fueron reemplazando la institucionalidad civil sin proponérselo, consiguiendo proyectos de generación de empleo e ingresos para la población, entre otros.

Segundo, que aunque dentro de las prioridades del CCAI está el fortalecimiento de las autoridades locales, paradójicamente, estas son las que menos influencia han tenido a la hora de sentarse a tomar decisiones. Dicho de otro modo, la agenda local termina supeditándose a la agenda nacional. La endeble participación de los gobiernos locales en el diseño, implementación y evaluación de proyectos reduce enormemente las posibilidades de que lo local asuma en un futuro las responsabilidades que actualmente tiene el CCAI, y pueda desarrollarlo con la misma efectividad.

No obstante, esta situación es también atribuible a que la población percibe que las autoridades civiles locales son incapaces de responder adecuadamente a las exigencias de la comunidad. Pero esta *anomalía institucional* debe ser aprovechada para mostrar que las relaciones población-autoridad se pueden modificar y que ahora el turno es para el nivel local del Estado. Se debe romper la desconfianza histórica del pueblo con sus autoridades locales siguiendo el modelo aplicado por la Infantería de Marina.

3.4 La Macarena

Ubicada en el departamento del Meta, la región de La Macarena está compuesta por los municipios de La Macarena, Uribe, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa. Habiendo hecho parte de la Zona de Distensión desde octubre de 1998 hasta inicios del año 2002, La Macarena fue considerada por el Gobierno Nacional entrante de Álvaro Uribe como una zona de alto valor estratégico-operativo, simbólico-histórico y económico-logístico para las FARC, en especial para el Bloque Oriental. De este modo, se implementó un plan de acción que permitiese recuperar el control estatal en la zona. Así se lanzó el Plan Patriota, con la Fuerza de Tarea Conjunta Omega como punta lanza y con un pie de fuerza de alrededor de 1.400 efectivos. Esta presencia de la fuerza pública en el territorio ha sido percibida de manera diferente por los pobladores. Mientras que para los habitantes más ideologizados de la zona la desconfian-

⁷⁴ Durante este año se han ejecutado o se están ejecutando proyectos por un monto de 17'793.782.804 pesos en las líneas estratégicas de desarrollo económico y social, gobernabilidad, justicia y seguridad y ordenamiento de la propiedad.

⁷⁵ Centro de Coordinación de Acción Integral CCAI. "Informe del Centro de Coordinación Regional de Montes de María", 2010.

za arraigada los lleva a rechazar cualquier autoridad que presente al Estado y perciben a la Fuerza Pública como un ejército de ocupación, la entrada del Ejército a La Macarena trajo nuevas oportunidades de desarrollo, según testimonio de varios líderes comunitarios.

Justamente, una vez recuperado el control militar en algunas partes del territorio, se dio paso desde el 2007 al Plan Integral de Consolidación de La Macarena –PCIM–, *que contempla la acción coordinada de la fuerza pública, la justicia y otras instituciones públicas para garantizar la presencia permanente del estado colombiano*⁷⁶.

Esta tarea de coordinación está a cargo del Centro de Coordinación de Acción Integral donde confluyen las distintas instituciones. Cuenta con un presupuesto de 190 millones de pesos, habiendo realizado durante el 2009, 2.028 planes de transición en la zona. Adicionalmente, el CCAI se ha encargado de coordinar proyectos de rehabilitación de infraestructura como carreteras, acueductos, y de fortalecimiento de gobernabilidad.

Ciertamente, los avances que se han alcanzado con el plan de consolidación en la región se deben a la capacidad de dirigir y focalizar los esfuerzos por parte de las diferentes instituciones civiles reunidas en el CCAI. El modelo de consolidación de La Macarena, junto con el de Los Montes de María, es el que mejor ha funcionado. En el caso de las poblaciones que cubre el PCIM, su distanciamiento histórico con el Estado era marcado, y esto ha significado reconstruir los lazos de confianza. Esta tarea parte del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y de los gobiernos locales, lo cual ha estado a cargo de diferentes operadores civiles en la zona.

En efecto, las instituciones que trabajan en el PCIM han logrado coordinar sus programas de tal manera que la duplicación de esfuerzos es prácticamente inexistente. Sin embargo, es uno de los planes regionales donde el componente militar supera con creces la presencia institucional civil. La geografía de la región y la capacidad de las FARC para seguir operando a pesar de la presión militar han hecho que la entrada de los programas se retrase en algunos lugares, y que incluso, pese a las solicitudes de las instituciones civiles para ingresar al área con sus proyectos, ésta les sea denegada.

Esta situación ha dado pie para que sean los militares quienes a través de campañas cívico-militares intenten mitigar la carencia de los programas civiles los cuales cuentan con mayor presupuesto, mayor cobertura y mayor duración

en el tiempo. Aún así, se mantiene una línea de trabajo clara donde, a pesar de que la luz verde para el ingreso de funcionarios civiles a trabajar en la zona la dan los militares, son los civiles quienes mantienen el control de los proyectos productivos, educativos, de salud y de infraestructura, garantizando a el largo plazo de la permanencia de la institucionalidad estatal.

⁷⁶ Presentación Centro de Coordinación Integral. *Plan Nacional de Consolidación Integral en La Macarena*. 20 de agosto de 2010.

4. Conclusiones y Recomendaciones

Después de hacer este recorrido por los fundamentos conceptuales del PNCT y de haber visitado cuatro regiones de intervención, pretendemos hacer aquí unos aportes conclusivos y también algunas recomendaciones.

4.1 Sobre las relaciones civil-militares

En esta materia es necesario reconocer que el PNCT, desde su origen, ha pretendido integrar y coordinar la acción de las Fuerzas Militares con la de las entidades civiles del Estado, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de los logros de las intervenciones orientadas a construir Estado en las regiones focalizadas. En la formulación –como corresponde a una iniciativa inspirada en la COIN–, la dirección estratégica del PNCT le corresponde a las autoridades políticas del Estado, particularmente al Presidente de la República y sus ministros.

Este aspecto constituye una innovación dentro de la tradición colombiana, en la medida en que los programas de construcción de Estado o de construcción de paz promovidos por anteriores gobiernos nacionales, se caracterizaban por establecer una separación funcional bastante marcada entre las actividades de las Fuerzas Militares y, en algunos casos de la misma Policía Nacional, y las tareas asignadas a las entidades de inversión social o inversión pública del Estado. De esa forma, se propició la desconfianza y la distancia entre los organismos de seguridad y las demás entidades del Estado. Implícito en ese modo de operar, estaba la idea de que las funciones coercitivas o de fuerza del Estado, eran contradictorias o excluyentes de las tareas civiles, sociales y políticas del mismo.

El PNCT parte del presupuesto de que las funciones de confrontación, protección, estabilización y consolidación forman parte de un continuum en el que la intensidad y la composición de los esfuerzos van variando en cada etapa, pero siempre complementándose y coordinándose entre sí. Ese objetivo está explícito en la Doctrina de Acción Integral y en el CCAI.

Más allá de este punto de partida que consideramos acertado y necesario para un proceso de construcción de Estado en regiones marginales, es preciso incrementar la precaución frente a la posibilidad real de que en el ámbito operativo, esto es, el que une las orientaciones estratégicas con las aplicaciones tácticas, se produzca una inversión de la relación, y entonces los objetivos sociales y políticos acaben subordinados a los imperativos militares de la guerra irregular o del combate a cualesquiera actores del conflicto.

De hecho, en algunas zonas el protagonismo militar es aplastante, como es el caso de Montes de María, tantas veces mencionado. Allí es claro que se presenta una anomalía institucional en la medida que la Infantería de Marina ejerce un liderazgo que desborda claramente el ámbito de sus responsabilidades militares y de seguridad. No cabe duda de que este problema es resultado del éxito obtenido en los procesos de recuperación del territorio y de restablecimiento de la confianza entre la comunidad y un agente del Estado como lo es la Infantería de Marina.

Sin embargo, sin perder los importantes avances logrados, es necesario que, de manera deliberada y conciente, se ejecute en la zona un plan de transferencia de responsabilidades a las autoridades civiles. Esas autoridades civiles deberían ser, preferiblemente, las locales, a las cuales nos referiremos más adelante. Pero si ello resultara difícil en el corto plazo, en razón de la debilidad institucional, debería pensarse en autoridades civiles del orden nacional. En todo caso, el objetivo último debe ser habilitar a las autoridades locales para asumir sus tareas.

Es sabido que para lograr la articulación operativa civil-militar, el PNCT se ha apoyado en los llamados Centros de Coordinación Regional (CCR) –antiguos Centros de Fusión–. La arquitectura institucional está basada en el coordinador policial, el coordinador militar y el coordinador civil. Este núcleo esencial es complementado con los representantes de las otras entidades del Estado responsables en la región de distintas funciones en materia de consolidación. Frente a estos CCR, las preguntas básicas son dos:

1) Tratándose de una instancia de coordinación –que no presupone jerarquía entre sus miembros– ¿cómo lograr allí la supremacía del criterio civil y político en la toma de decisiones?

La respuesta a esta inquietud solo puede resolverse por la vía de establecer el perfil que debe tener el coordinador civil en cada CCR. No puede ser un funcionario exclusivamente técnico, que maneje problemas de gestión y ejecución de recursos o de interacción entre entidades de distinto nivel.

En opinión de la FIP, los Coordinadores Civiles Regionales deben tener un alto perfil que les permita:

- a) Desarrollar una solvente interlocución con las autoridades regionales y locales (Alcaldes y Gobernadores).
- b) Interactuar con gerentes de entidades nacionales, ministros y viceministros y representantes de la cooperación internacional, comandantes militares y de policía.
- c) Ser idóneos para construir una imagen pública regional que proyecte la Política Nacional de Consolidación Terri-

torial, afinando y clarificando el discurso y los propósitos de la misma;

- d) Tener capacidad cultural para dialogar con comunidades campesinas u organizaciones sociales que están vinculadas a los proyectos del PNCT. Justamente, la figura de los Delegados Regionales o Departamentales del Plan Nacional de Rehabilitación puede ser tenido en cuenta como antecedente funcional.

2) ¿Está la función de aplicar la metodología del “semáforo” –que determina la etapa en la que se encuentra cada Núcleo Básico de Consolidación (NBC)– lo suficientemente formalizada? ¿Es susceptible de revisión o control por parte de entidades u organismos que no participan directamente en la decisión?

Un hallazgo claro de nuestro balance, es que la información que tiene el nivel central sobre la situación de los Núcleos Básicos de Consolidación, no siempre coincidió con la que nos proporcionaron algunos funcionarios regionales. Por lo demás, no se encontró evidencia de que exista una clara formalización del proceso de evaluación que conduce a que un área pase del “rojo”, al “amarillo” y finalmente al “verde”.

Siendo la secuencialidad una parte esencial de la Política consideramos que debe ser más transparente el proceso de evaluación y, adicionalmente, que no es adecuado que tal evaluación se haga exclusivamente entre los tres coordinadores de cada CCR. Tratándose de una decisión que tiene tal impacto en la actividad del Estado, debería estar más abierta al escrutinio y a la participación amplia de otros actores.

3) En cuanto a los avances en la secuencia de un determinado Centro Básico de Consolidación, consideramos que deben tenerse en cuenta dos posibles riesgos en la evaluación de las condiciones:

Que el Centro de Coordinación Regional mejore artificialmente la situación de los NBC, al interpretar que al hacerlo incide en la evaluación positiva de su propio desempeño.

Que la fuerza pública, por el temor de perder los avances logrados en seguridad, presione evaluaciones negativas de un NBC para mantener el pie de fuerza y la presencia militar en detrimento de la intervención de otras entidades civiles y de la posibilidad de incrementar la inversión social

Frente a las dos inquietudes mencionadas, recomendamos:

Definir con claridad las funciones del Coordinador Civil de los Centros de Coordinación regional y el perfil del mismo, que debe ser *alto* en términos técnicos, políticos e institucionales

Elaborar un protocolo que establezca de manera muy explícita cuáles son los criterios que se deben tener en cuenta para aplicar la metodología del semáforo, que defina los procedimientos de aplicación de esos criterios y que permita una intervención amplia de autoridades locales, regionales y comunitarias para tomar decisiones en la materia. En nuestra opinión también sería necesario definir formalmente lo que se entiende por Núcleo Básico de Consolidación –NBC– (vereda, conjunto de veredas, cuencas hidrográficas, comunidades campesinas agrupadas en acciones comunales, etc.) Adicionalmente, debería difundirse y generalizarse la metodología de georreferenciar la metodología del semáforo, en los términos en que lo hace el PCIM.

2) Consideramos urgente y necesario que se adopte una definición oficial del concepto de consolidación, que sea difundida y apropiada tanto por las entidades oficiales del nivel nacional, incluyendo la fuerza pública, como por las autoridades regionales y locales. Tal definición debe ser ampliamente difundida entre las comunidades de las áreas focalizadas, con miras a afinar las expectativas de esas poblaciones y también a despertar la motivación entre las mismas. Proponemos la siguiente definición que recoge algunos elementos de las que revisamos en el curso de nuestro balance:

La consolidación integral que persigue la PCNT es un proceso a través del cual el Estado Central –rama ejecutiva, rama judicial y organismos de control– se moviliza hacia aquellas zonas en donde ha estado tradicionalmente ausente, o ha sido históricamente débil para contrarrestar el poder de los sectores sociales, políticos, económicos, ilegales o criminales que se oponen a la plena vigencia del Estado Social de Derecho. El objeto de la movilización es recuperar, mantener o mejorar las condiciones de seguridad de las zonas focalizadas, al tiempo que se habilita a las autoridades locales para que ofrezcan a los ciudadanos la plena garantía para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Los procesos de consolidación integral serán democráticos y participativos, de manera que la comunidad o los ciudadanos organizados establezcan con las autoridades estatales de todos los niveles un diálogo y una interacción permanentes que permitan la construcción conjunta del orden constitucional. El

proceso de consolidación integral habrá cumplido su objetivo, cuando la zona focalizada acceda a dinámicas sostenidas de integración a la vida política, económica y social del país.

Creemos que la definición propuesta tiene diferencias con algunas de las que están contenidas en los documentos oficiales. En primer lugar, le quita el carácter demiúrgico a la seguridad. No es la seguridad, por sí y ante sí, la creadora de desarrollo económico, político y social, activadora de procesos democráticos, estimuladora de inversión privada y confianza inversionista, generadora de cohesión social y otros bienes sociales y colectivos. Puede ser una condición necesaria pero a todas luces insuficiente para producir toda la gama de bienes superiores a los que aspira una sociedad democrática, regulada por el principio de un Estado Social de Derecho. Por ello, la tarea de implantación de la seguridad debe ir acompañada, desde el principio, de procesos dirigidos a lograr la habilitación de las autoridades locales en el cumplimiento de sus funciones institucionales. Lo mismo puede decirse de la interlocución con la ciudadanía o con las comunidades de las regiones de consolidación. Esto tendría implicaciones en la secuencialidad.

Sabemos que los responsables de los Planes de Consolidación consideran que es un imperativo ético del Programa evitar que las autoridades locales y la población civil sean victimizadas por los grupos armados ilegales como consecuencia de su participación en los procesos generados por los planes de consolidación. Eso sólo se logra, sostienen, cuando existe plena certeza de que las amenazas de seguridad están superadas. Siendo esta una consideración válida y responsable, es preciso modularla pues de lo contrario se puede crear, en la primera etapa de la intervención, un monólogo centralista o un diálogo entre actores armados en el que las autoridades locales y la población civil no son ni siquiera “convidados de piedra”.

El gobierno ha afirmado, por otra parte, que no considera conveniente ni éticamente aceptable que el Plan de Consolidación pretenda organizar políticamente a la comunidad, pues debe limitarse a crear las condiciones de seguridad para que aquella se organice, se manifieste y desarrolle sus propias formas de expresión política. Sostiene que así se preserva el programa del riesgo del *clientelismo* que tanto ha erosionado los programas públicos en Colombia. Esta opinión, de clara estirpe liberal, es válida sobre todo por su precaución frente al riesgo de clientelización. En últimas pretende evitar las distorsiones que la intervención del Estado produce en los procesos sociales y políticos comunitarios. Sin embargo, refleja

también una concepción mecanicista del proceso social, de acuerdo con la cual el Estado establece una especie de orden jurídico y político, formal pero vacío, que es llenado lentamente por los actores sociales. A esta concepción es posible oponerle otra de índole constructivista que está sugerida en la definición que proponemos, al señalar que las condiciones creadas por la Consolidación deben permitir la *construcción conjunta del orden constitucional*. De manera que la construcción del Estado es inconcebible sin un diálogo estrecho con la sociedad que dicho Estado pretende regular. Pero en las zonas de consolidación, las comunidades han estado sometidas a diversos poderes –guerrillas, paramilitares, bacrim, clientelismo tradicional– que han impedido cualquier asomo de organización social que se acerque a un modelo de sociedad civil moderna. En este modelo moderno las relaciones Estado-Ciudadanía están basadas en un enfoque de derechos y no de servidumbre o subordinación arbitraria.

De manera que en esta materia hacemos las siguientes recomendaciones:

- a) La PNCT debe definir estrategias explícitas y diferenciadas para abordar la relación con las autoridades locales y regionales, de manera que no puedan ser marginadas o esquivadas en el proceso de implementación de los Planes de Consolidación. Si las autoridades locales deben ser habilitadas para asumir sus tareas frente a la ciudadanía y deben garantizar la sostenibilidad de los logros de la consolidación integral, consideramos que deben desarrollarse programas específicos distinguiendo dos tipos de estructuras administrativas locales:
 1. Aquellas administraciones que se encuentran en áreas de Estado Ausente, en las que han predominado grupos armados insurgentes y que pueden responder de mejor manera a las estrategias convencionales de fortalecimiento institucional. En ellas, como se describió para el caso de la Macarena, la frontera entre la legalidad y la ilegalidad es más fácil de establecer para las autoridades locales, dado el carácter contraestatal de la insurgencia;
 2. Aquellas administraciones que están claramente cooptadas o capturadas por la criminalidad organizada y en las que la frontera entre lo legal y lo ilegal se han desdibujado (parapolítica), sobre todo para las administraciones locales. Estas administraciones no responden a las estrategias convencionales de fortalecimiento institucional, y por lo tanto es imperativo que se lleve a cabo una tarea de inteligencia policial y judicial, para detectar la naturaleza y

profundidad de los vínculos ilegales. La intervención de la rama judicial será definitiva para romper esos vínculos y sanear la vida administrativa municipal.

- b) Las políticas de acercamiento con las administraciones locales, deben sustentarse en unas políticas más agresivas de interacción y dialogo con las comunidades. Para ello, la PNCT debe disponer de recursos e inversiones que permitan promover la organización social de las comunidades, en torno a propósitos amplios que pueden ir desde el combate a la corrupción y el saneamiento de la vida política local, pasando por la integración social de zonas cultural o económicamente homogéneas (cuencas, veredas, subregiones); Hay una herramienta ya diseñada y poco desarrollada conceptual y operativamente que puede ser utilizada para estos propósitos: el *proyecto movilizador*. Entendemos por proyecto movilizador el proceso por medio del cual, a partir de ejercicios participativos, se construye un propósito colectivo, universal y comprehensivo. El proyecto pone en movimiento a las autoridades de todos los niveles y a las organizaciones sociales y comunitarias de las zonas de consolidación, para lograr el propósito acordado. El proyecto movilizador debe trascender los intereses particulares tanto de la población como de las autoridades e inscribirse en el espacio de lo municipal o regional. Alrededor de este proyecto movilizador, se pueden invertir recursos en la organización social y en el financiamiento de proceso de veeduría o la formación de líderes comunitarios.
- c) Otra recomendación que le hacemos al PNCT es que debe enriquecer y afinar el discurso con el cual se justifica, se promueve y se presenta antes las comunidades, las administraciones municipales e, incluso, ante las entidades públicas nacionales que deben acompañar los procesos regionales de consolidación. En nuestra opinión la PNCT está afectada por un déficit de *retórica motivacional* como consecuencia directa, en nuestra opinión, de tres factores:
1. La ya señalada ausencia de una concepción compartida de consolidación. Esta ausencia impide que los funcionarios, los coordinadores y a otros aliados sociales y políticos tengan un punto de partida sólido, una pauta de orientación que les permita a construir y enriquecer los objetivos de la política con formulas que la adecuen a contextos heterogéneos sin desdibujar sus propósitos originales.
 2. Una aproximación excesivamente tecnocrática a las políticas públicas. Este rasgo se podría definir como un exceso de confianza en la capacidad de

la planeación burocrática para lograr las metas y objetivos de la política, en detrimento de fórmulas más abiertas a la deliberación en los distintos niveles del proceso de implementación de la política. Un ejemplo de ello, podría encontrarse en el llamado proceso de revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial, regulado por la Directiva Presidencial No 6 de 2 de Febrero de 2011. A través de esa Directiva se crean “cuatro instancias de diagnóstico y toma de decisión, como son los sub-comité temáticos, la plenaria, el comité ejecutivo y el Consejo de Seguridad”. Este proceso es tan ambicioso que llega incluso a señalar que los subcomités deberán, además de identificar las principales debilidades de la PNCT, trazar “planes de acción”. Se pregunta uno si esos planes de acción serán revisados y discutidos con los niveles regionales y locales, o si el sistema estará preparado para incorporar modificaciones necesarias para adecuar los planes de acción a los cambiantes contextos locales y regionales. Volviendo al tema de la necesidad de un discurso, es necesario reconocer que una de las dimensiones que se sometió a la reevaluación estratégica fue el de la “comunicación estratégica”. Lo cual indica que se había identificado como una debilidad que debía ser corregida. Lo importante en esta materia es que se entienda que la audiencia para la legitimación de la política no está integrada solamente por los funcionarios públicos del nivel nacional, sino por los del nivel local, los productores campesinos, las amas de casa, los empresarios y otros actores sociales muy diversos.

- Otro factor que puede explicar el déficit discursivo de la PNCT, es el alto protagonismo que tienen las organizaciones de la Fuerza Pública en las primeras etapas de la implementación de la política y la ya señalada postergación de la interlocución con las comunidades para etapas posteriores o “superiores” del proceso. En primer lugar, las organizaciones militares tienen por definición un modo de operar relativamente secreto, pues sus acciones son más efectivas cuando el enemigo las desconoce por razón del factor sorpresa. Por ello el discurso no es necesariamente un compañero de la acción. Por otro lado, las discusiones de las fuerzas militares se adelantan en escenarios cerrados, entre colegas o expertos, y se concentran más en lo táctico que en lo estratégico. Allí no hay necesidad de elaborar ninguna formula de persuasión pues se manejan

los códigos y valores compartidos. Adicionalmente puede decirse que la función de proveer seguridad tiende a percibirse por sus proveedores como “auto-legitimada” y por tanto exenta de discurso justificatorio ante comunidades y autoridades locales.

Debemos aclarar que usamos aquí el concepto de *retórica* no en la acepción de discurso demagógico, racionalizador o propagandístico. La *retórica* según analistas que –en diversas disciplinas y campos del conocimiento– han recuperado su acepción original es “...el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con palabras”⁷⁷. Por lo demás, la política Pública está hecha de palabras... la argumentación es esencial no para obtener un acuerdo intelectual, sino para incitar a la acción, o por lo menos crear una disposición para actuar en el momento apropiado⁷⁸.

Traemos aquí nuevamente a colación los programas geográficamente focalizados del Plan Nacional de Rehabilitación y los Programas de Desarrollo y Paz que, en cambio, hicieron y hacen mucho énfasis en promover el despliegue discursivo de los valores que invocan y los cursos de acción que han escogido para alcanzarlos. En esa forma estimulan el diálogo y la apropiación de los objetivos de la política por parte de los diferentes sectores con los cuales debe interactuar un programa cuyo objetivo es consolidar el Estado de Derecho y las condiciones para el desarrollo.

En el seminario internacional sobre el tema, Arturo García proponía que para darle sentido a la noción de consolidación se podrían utilizar los valores que utilizan los Programas de Desarrollo y Paz que tienen sustento en nuestra Constitución del 91. Esto implicaría poner en el centro de los propósitos del plan el logro de la *dignidad humana*, entendida como el reconocimiento efectivo de los derechos a la seguridad, a la participación política y social y a las condiciones mínimas vitales. Adicionalmente, estaría el concepto de *cohesión social* que involucra la equidad, el capital social y el desarrollo institucional.

Oportunidad Estratégica ha aportado también elementos interesantes como son: la idea de *restitución* de derechos a los ciudadanos de las zonas de

consolidación; la noción de que la PNCT tiene por objetivo *habilitar* a las autoridades locales para cumplir con su finalidad *proteger* a los ciudadanos en el libre ejercicio de sus libertades públicas.

Como un aporte de la Fundación Ideas para la Paz, creemos que es necesario hacer énfasis en la idea de que el objetivo de la consolidación de lograr la vigencia del Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional es el resultado de un *proceso constructivo* en el que, por un lado, está el Estado –nacional, regional y local– y por otro está la ciudadanía, tanto en su condición de individuos como de miembros de cualesquiera organización comunitaria o de la sociedad civil. De manera que la interlocución con la ciudadanía de las zonas focalizadas debería iniciarse cuanto antes, pues si no existe el diálogo constructivo los avances siempre serán precarios, formales y vacíos.

⁷⁷ Giandomenico Majone. “Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas”. *Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. (México: Fondo de Cultura económica, 2005).

⁷⁸ Ibid.

Índice de anexos

PLAN DE CONSOLIDACIÓN EN EL BAJO CAUCA

PLAN DE CONSOLIDACIÓN INTEGRAL EN LA MACARENA

ANÁLISIS REGIONAL DE LOS MONTES DE MARÍA

PLAN DE CONSOLIDACIÓN EN LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA



FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Textos

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Fotografías

Fundación Ideas para la Paz y Policía Nacional

Diagramación

David Rendón

ISSN: 1909-4310

© Fundación Ideas para la Paz, 2011

Tel: (57-1) 218 3449

Calle 100 No. 8A-37, Torre A, Oficina 305

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

IMPRESO EN COLOMBIA

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) es un centro de pensamiento creado en 1999 por un grupo de empresarios colombianos. Su misión es generar conocimiento de manera objetiva y proponer iniciativas que contribuyan a la superación del conflicto armado en Colombia y a la construcción de una paz sostenible, desde el respeto por los derechos humanos, la pluralidad y la preeminencia de lo público.

La FIP con independencia se ha propuesto como tarea central contribuir de manera eficaz a la comprensión de todos los escenarios que surgen de los conflictos en Colombia, en particular desde sus dimensiones política, social y militar. Como centro de pensamiento mantiene la convicción de que el conflicto colombiano necesariamente concluirá con una negociación o una serie de negociaciones de paz que requerirán la debida preparación y asistencia técnica. Como parte de su razón de ser llama la atención sobre la importancia de preparar al país para escenarios de postconflicto.



FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Tel: (57-1) 218 3449

Calle 100 No. 8A-37, Torre A, Oficina 305

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org