



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

Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial

5	Introducción
9	1. Antecedentes políticos de la PDSO y de la PCSO
10	1.1 La evolución del conflicto armado: 1994-2002
11	1.2 La Estatalidad desde la perspectiva de la comunidad internacional y de los Estados Unidos
12	1.2.1 Las pequeñas guerras, las operaciones de estabilización y la fragilidad estatal en USA y el resto del mundo
14	2. Componentes conceptuales de la Política de Consolidación
15	2.1 El componente contrainsurgente
17	2.2 Conceptos estratégicos de la política de Consolidación Territorial
17	2.2.1 El direccionamiento civil de la Estrategia
17	2.2.2 El ciclo del control territorial
22	2.3 El componente antinarcóticos
26	2.4 El componente de Desarrollo Regional y Social
28	2.5 Algunas Concepciones sobre el concepto de consolidación
29	2.6 Análisis Crítico de los componentes conceptuales de la Política Nacional de Consolidación
31	2.6.1 Principales amenazas contra la seguridad y la estrategia contrainsurgente
31	2.6.2 Relación administración nacional y local y penetración de la ilegalidad
32	2.6.3 El componente antinarcóticos del PNCT y la naturaleza del mercado ilícito
33	2.6.4 Perfil sociocultural de la población en las áreas visitadas
39	3. Balance sobre el desarrollo de la Doctrina de Acción Integral en las áreas visitadas por la FIP
39	3.1 La Sierra Nevada de Santa Marta
40	3.2 El Bajo Cauca
42	3.3 Los Montes de María
43	3.4 La Macarena
45	4. Conclusiones y Recomendaciones
45	4.1 Sobre las relaciones civil-militares

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 la 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-

uticos 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 humanos 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, explicable 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 Antinarcóticos

Como ya dijimos, el componente antinarcóticos 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 antinarcoóticos 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 cristalizaderos 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 (PDS), 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 inoculables 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 las 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 Báez’, recluso 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.

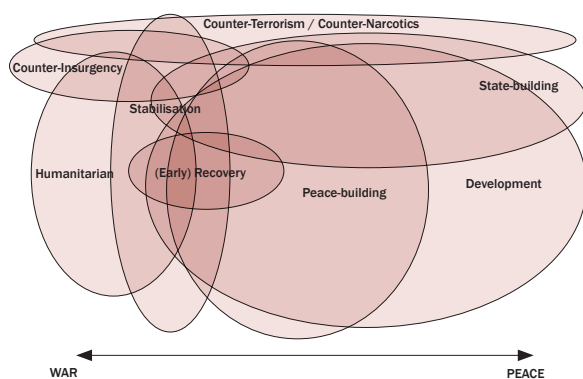
¹⁴ Cammack, Diana, et.al. *Donors and the "Fragile States" Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*. Londres: ODI - JICA. Citado en: Gutiérrez Sanín, Francisco. "¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas. Fragilidad y fallas estatales: 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 de *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 Compes 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 intervenimos.

2.2.2 El ciclo del control territorial

Como ya vimos antes, la PSD 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:

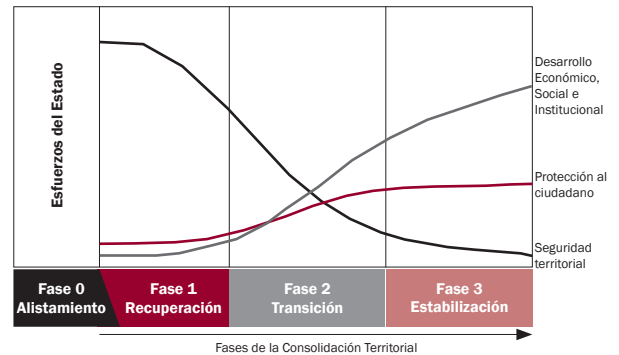
El Ciclo del Control Territorial del Estado



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.

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 donde 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. Afirma 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.

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 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 Brooking 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, Thailandia, 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 coca³⁸.

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 Boyacá³⁹.*

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 deb e 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.

