

Proyecto instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia

ESTUDIO COMPARADO DE EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Eduardo Wills Herrera | Académico

Ante los desafíos de déficit de presencia estatal en el territorio o de captura del Estado por organizaciones armadas ilegales en cientos de municipios colombianos, el objetivo del proyecto Instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia, desarrollado por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) e Idea Internacional, es brindar soporte técnico a un proceso de deliberación política para formular un proyecto de ley que cree una política pública de largo plazo y una institucionalidad estatal *ad hoc* dirigida a territorios en donde una o varias fuerzas ilegales se han disputado la soberanía estatal o la han capturado en su propio beneficio. En el marco de este proyecto, los análisis fueron elaborados durante el año 2012.



Introducción: el problema y cómo se piensa enfrentar*

Discutir y analizar modalidades institucionales para intervenir territorios que están parcialmente por fuera de la órbita estatal es un reto enorme. Se trata en principio de analizar y entender cuáles pueden ser algunos de los mecanismos institucionales de prevención y de acción para una intervención del Estado central colombiano en los territorios, incluyendo los gobiernos locales, el combate a grupos ilegales poderosos¹, la prevención de la captura del Estado por parte de grupos poderosos legales, el narco-tráfico, etcétera. Se parte de que los gobiernos de estos territorios han sido “capturados” parcial o totalmente por “poderes fácticos” tales como carteles del narcotráfico, grupos paramilitares, grupos guerrilleros, delincuencia organizada, organizaciones híbridas de todos los elementos anteriores y núcleos corruptos de origen público, privado o mixto. La sociedad civil allí ha sido vulnerada en los derechos humanos de sus habitantes, su organización se ha debilitado y ha estado sujeta a regímenes de miedo y terror, sufriendo al mismo tiempo impactos tales como el reclutamiento de menores, el tráfico de personas, el desplazamiento forzado, el despojo de sus tierras, etcétera.

Además de obtener lucro y utilidades de su acción en desmedro del interés público, estos actores ilegales pretenden ganar “legitimidad” o credibilidad ante los pobladores tratando de remplazar funciones que en principio debería cumplir el Estado y que este, por su ausencia o debilidad, no logra (véase Velásquez (ed.), 2009). Estos grupos pretenden instaurar el control sobre el territorio, imponiendo órdenes locales particulares, con la instauración de reglas de juego mediante la fuerza y la coerción sobre los gobiernos municipales y la población. Restringen la libre movilidad de los habitantes, generan desplazamientos y restringen el flujo de información y del comercio. Buscan acumular activos, en especial la tierra, y regular su producción y la comercialización de productos agrícolas y la distribución de bienes. Pretenden igualmente regular comportamientos políticos, electorales y sociales. Establecen alianzas con grupos políticos locales y capturan ilegalmente recursos públicos, en particular aquellos que han sido delegados a los gobiernos municipales como resultado de la ampliación del proceso de descentralización en el país, y buscan también la explotación de los recursos naturales en municipios periféricos.

No se trata de un problema reciente o nuevo en el Estado colombiano². Sin embargo, actualmente existe una serie de nuevas organizaciones delictivas con formas novedosas de acción. En medio de todo este panorama, el fenómeno de la corrupción, a su vez, ha alcanzado proporciones muy alarmantes local y regionalmente.

Son varios entonces los dilemas que deben considerarse:

- ♦ En esta problemática aparecen municipios y regiones en donde grupos poderosos, legales e ilegales, controlan el régimen político y parte de su economía y sociedad,

* Este documento es de responsabilidad exclusiva de su autor y no traduce necesariamente el pensamiento de Fescol e Idea Internacional.

1 Los actores armados ilegales son aquellas organizaciones que operan por fuera del marco de la constitución y la ley y que hacen uso de las armas y de la extorsión para lograr objetivos políticos, económicos o sociales. Utilizan por lo mismo la coerción y la violencia como medios eficaces para alcanzar dichos objetivos.

2 Véanse, por ejemplo, los estudios que de tiempo atrás viene haciendo Echandía (1999).

constituyendo así *órdenes locales en los que actores poderosos desafían la prevalencia del Estado central*. Por lo mismo no acogen los principios instituidos en la Constitución política de Colombia. Representan un riesgo y una amenaza estructural para los habitantes y grupos más vulnerables de las regiones, impiden el desarrollo social y amenazan la estabilidad política de la nación colombiana al desintegrar la unidad del Estado, además de representar un riesgo para la seguridad internacional.

- ♦ Lo anterior no significa que estemos ante una situación de Estado o “Estados locales fallidos”. En esos municipios las elecciones siguen teniendo lugar, sus alcaldes y concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno, la sociedad civil actúa, aunque disminuida y desorganizada en muchos casos, el Estado central aparece ocasionalmente, las transferencias de recursos del nivel central se siguen haciendo y algunos órganos de control tratan de prevenir los novedosos esquemas de corrupción y de captura de recursos públicos por parte de actores legales e ilegales.
- ♦ Ante los avances democráticos logrados por el proceso de descentralización en Colombia, hablar de retornar a la intervención desde el nivel central implicaría un retroceso en el andamiaje institucional del país. Más que una “intervención” centralizada, unificada y homogénea desde el Estado central, habría que pensar en un esquema concertado de acción entre el gobierno nacional, los municipios y la sociedad civil. Esta forma de acción coordinada desde el nivel central buscaría el restablecimiento del Estado de derecho, de la seguridad y del orden en aquellos territorios (regiones, municipios) capturados por grupos poderosos legales e ilegales.
- ♦ El marco de acción deberá: 1) actuar bajo el marco de Estado social de derecho, ampliando y fortaleciendo la democracia local, en particular en relación con el control social ejercido por los ciudadanos; 2) respetar la autonomía constitucional de las entidades territoriales; 3) establecer mecanismos de alarma que alerten sobre la “toma de control” por parte de poderes fácticos; 4) recuperar la legitimidad del Estado; 5) apoyarse en lo posible en la población civil; 6) sentar las bases para el fortalecimiento del aparato administrativo estatal local, disminuyendo los riesgos de captura; 7) instaurar sistemas de rendición de cuentas; 8) reducir sustancialmente la corrupción administrativa; 9) reducir la impunidad; 10) disminuir la acción de los grupos de delincuencia organizados denominados Bacrim.
- ♦ Se está frente a un problema muy complejo, por la cantidad de variables políticas, económicas, sociales y culturales que intervienen. Un problema *multidimensional y multi-nivel*. Es decir que abarca múltiples dimensiones, niveles de gobierno y jurisdicciones. Las múltiples dimensiones se expresan en variadas causas y consecuencias: políticas, sociales, de seguridad, económicas, culturales. Es un problema que ocurre en y afecta a diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno: locales, municipales, de entidades territoriales indígenas, departamentales, regionales, nacionales e internacionales. Ante un problema de tal complejidad es necesario diseñar estrategias que contengan al menos el mismo grado de complejidad³. Por ello, más que pensar en diseñar nuevas instituciones, entendidas como agencias del gobierno nacional, debería pensarse en desarrollar un sistema de acción en el que estén involucrados los distintos niveles de gobierno, la sociedad civil, las agencias nacionales coordinadas por un centro de

³ Véase al respecto la ley de Ashby (1956), que señala que solo la variedad absorbe la variedad. Para enfrentar la complejidad el sistema debe contar con, al menos, el mismo nivel de complejidad para adaptarse a su entorno.

comando desde el más alto nivel de gobierno, permitiendo respuestas diferenciales y heterogéneas según el diagnóstico local y regional que se tenga del campo de actores, poderes fácticos, modalidades de acción, etcétera.

- ♦ Es claro que el tipo de “intervención” desde el nivel central que se pretende estudiar y diseñar presenta ventajas para la unificación y legitimidad del Estado central. Es importante resaltar que presenta también graves riesgos para el desarrollo cabal del Estado social de derecho y su legitimidad. Partimos de la base que el proceso de unificación del Estado central, que sea legítimo para la mayoría de los ciudadanos, es un proceso histórico que en otros países ha demorado siglos y que es imposible acelerar completamente mediante la intervención de variables exógenas. Por lo mismo, *cualquier tipo de intervención debe asumirse dentro de la idea de un proceso a mediano y largo plazo. En dicho horizonte de tiempo la intervención puede ser diferencial, enfatizando en algunos momentos más los aspectos de seguridad y acción judicial que el despliegue de acciones para el desarrollo.*
- ♦ Los ciudadanos de las zonas periféricas del país son quienes en últimas deben tomar en sus manos, mediante el ejercicio de deberes y derechos, el reto de construir democráticamente este Estado legítimo desde lo local hasta lo nacional. Para ello se requiere de organización, recursos, apoyos desde el nivel central y una voluntad política decidida de acción contra los grupos que han capturado los gobiernos locales. Sin embargo, hoy en día los ciudadanos de estos municipios y regiones están inermes, pues se enfrentan a grupos poderosos, en muchos casos armados, quienes mediante la coerción, la extorsión, la captura del Estado y la corrupción ejercen un poder desmedido que solo puede ser combatido por medios militares, de policía, y por una acción efectiva de la justicia. De allí la necesidad de diseñar *intervenciones integrales y diferenciales* que logren coordinar efectivamente bajo un mando unificado acciones civiles, militares, de policía y del orden judicial y de los órganos de control.
- ♦ Como marco de referencia para entender estos dilemas de una potencial intervención y para establecer sus beneficios potenciales y cuantificar los riesgos eventuales que presenta, es importante indagar sobre intervenciones y acciones realizadas en el pasado en el ámbito nacional e internacional. Con base en las lecciones aprendidas de estas experiencias es posible generar un debate más calificado acerca del tipo de intervención por desarrollar.

En el pasado el gobierno colombiano y la sociedad civil desarrollaron algunas iniciativas que trataremos de resumir en sus rasgos esenciales. Se trata de las experiencias del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), la Estrategia Nacional de Consolidación Territorial (ENCT), los programas de desarrollo y paz (PDP) y las misiones de moralización y oficinas anticorrupción de la Presidencia de la República. Desde otra óptica también ha habido diseños institucionales novedosos de los que se puede aprender, como el Sistema Nacional de Atención de Desastres (SNAD).

Es interesante identificar además algunas experiencias internacionales como las agencias de desarrollo para el desarrollo y paz en el caso de Filipinas y Sudán, el Whole of Government Approach y el movimiento social por los derechos civiles en el sur de Estados Unidos⁴. Quedan por explorar otras experiencias internacionales como la

⁴ Estas experiencias solo pudieron ser estudiadas a partir de fuentes secundarias mediante la identificación de documentos con expertos. Para extraer verdaderas lecciones aprendidas de las mismas se requiere de una aproximación mucho más directa a estos casos y fenómenos.

intervención desde el ámbito judicial en Italia para combatir las mafias y el sistema de prefectura francés para apoyar el proceso de descentralización desde el centro.

Se cuenta así mismo con nuevos enfoques conceptuales sobre fallas de los Estados y territorios fallidos en los trabajos recientes de Acemoglu y Robinson (2012), los intentos por conceptualizar y medir Estados frágiles o fracasados y el enfoque del “comprehensive approach” desarrollado especialmente por la Comunidad Europea y, en particular, por el gobierno británico.

A partir del análisis de estas experiencias y enfoques se extraen varios elementos de juicio para ilustrar los principales dilemas que este tipo de intervención suscita y que pueden condensarse en las siguientes preguntas:

- ♦ *Territorio y ordenes locales:* ¿es requisito *sine que non* para la seguridad y desarrollo territorial la existencia de un Estado central fuerte que monopolice el uso de la fuerza y de las armas, o estamos ante la posibilidad de Estados híbridos, en los que coexisten diferentes órdenes locales que requieren otro tipo de conceptualización y de intervención? ¿Cuáles son esos órdenes locales y cómo se pueden caracterizar?
- ♦ *Riesgo y vulnerabilidad de captura del Estado central:* ¿cómo se evita o garantiza que no haya cooptación o, inclusive, captura de este?
- ♦ *Tipo de intervención: homogénea/diferencial:* si es cierta la existencia de órdenes locales disímiles, ¿cuál debe ser el marco para hacer intervenciones heterogéneas y diferenciales según el tipo de contexto que se quiera intervenir?
- ♦ *Integralidad:* ¿debe la intervención ser integral, conjugando y coordinando esfuerzos de distintas agencias nacionales?: la policía, el ejército, la rama judicial y la acción gubernamental. ¿Cómo se debe desarrollar dicha coordinación en los territorios? ¿Debe la intervención ser integral en términos de incluir políticas de combate a las drogas?
- ♦ *Participación ciudadana:* ¿cómo conciliar la intervención de un Estado central fuerte con la creación de espacios para la participación civil y la democratización y transparencia del aparato estatal?
- ♦ *Iniciativas locales y ciudadanas:* en Colombia existen múltiples iniciativas locales exitosas pro paz y desarrollo. Los territorios y habitantes muestran también un alto grado de resiliencia frente a las crisis y la adversidad. ¿Cómo integrar iniciativas desde la sociedad civil como el caso de los programas de desarrollo y paz? Para superar las crisis y las iniciativas propias que allí se han desarrollado (comunidades de paz, programas de paz, etcétera) es muy importante entender la resiliencia local.
- ♦ *Temporalidad:* ¿la intervención debe ser temporal, mientras se restituye el Estado social de derecho, o permanente? ¿Cómo afecta este tipo de intervenciones los cambios periódicos de gobierno? ¿Cuáles son los indicadores para establecer que ha sido exitosa?
- ♦ *Cooperación gobierno nacional-gobiernos locales:* ¿cómo se deben incorporar los gobiernos locales y la sociedad civil en la iniciativa? ¿Cómo debe acompañar y facilitar los procesos el gobierno central?
- ♦ *Focalización territorial:* ¿cuáles son los criterios de focalización? ¿La intervención debe ser generalizada?
- ♦ *Mecanismos nacionales de coordinación intersectorial:* ¿cómo garantizar que las entidades nacionales actúen al unísono?

- ♦ *Secuencia:* ¿la intervención debe ser secuencial? ¿Cuáles sus fases? ¿En qué momento la seguridad y la intervención judicial deben ser preferentes? ¿En qué momento las acciones para el desarrollo?
- ♦ *Construcción de capacidades locales:* ¿debe tener un papel predominante en la estrategia?
- ♦ *Cooperación y participación del sector privado.*
- ♦ *Integración con otras iniciativas:* ¿cómo integrar el esquema de intervención con la problemática del desplazamiento, la ley de tierras y la de desarrollo rural que impulsa el gobierno del presidente Santos?
- ♦ *Prevención, acción y monitoreo:* la estrategia debe contar con un enfoque preventivo, al tiempo que establece las políticas de acción y genera esquemas de monitoreo sobre el proceso.

Aun cuando contestar estas preguntas en un texto como este es imposible, ellas sí deben servir de guía para leer los enfoques conceptuales, las políticas públicas y las acciones gubernamentales. De todas formas es posible establecer que entre los principales atributos que deben ser considerados están los de la multidimensionalidad de la problemática y de sus causas, la necesidad de actuar simultáneamente en los distintos niveles de gobierno (municipal, entidades territoriales indígenas, departamental, nacional e internacional), la participación y compromiso de la población y de la sociedad civil, la forma de focalizar la acción, los mecanismos de coordinación estatal, incluyendo los estamentos civiles y militares, el grado de descentralización de la política y de delegación de poderes hacia los territorios, la puesta en marcha de sistemas de alarmas tempranas, el diseño de controles e incentivos apropiados, la cooperación con el sector privado, la secuencia en la implementación de la política y la subsidiariedad de la misma. En la última parte del documento se desarrolla una matriz que establece criterios mínimos para cada uno de los atributos. Finalmente se presenta una serie de recomendaciones que deben ser tenidas en cuenta para la formulación y desarrollo de la intervención.

El artículo inicia con una exposición de los antecedentes del problema. A continuación presenta algunos conceptos centrales del mismo, en particular lo relativo a la fragilidad estatal y la captura del Estado por parte de grupos legales e ilegales. Identifica algunas teorías y enfoques que sirven para aproximarse al problema de la debilidad o fragilidad estatal en el territorio y cómo enfrentarlo. Posteriormente resume y analiza algunas experiencias colombianas de políticas públicas, en particular el Plan Nacional de Rehabilitación, la estrategia de consolidación territorial a partir de los documentos oficiales de política, las oficinas anticorrupción en la Presidencia de la República y el Sistema Nacional de Atención de Desastres. Se exponen después elementos de iniciativas de la sociedad civil como los programas de desarrollo y paz. Y se sintetiza y analiza un caso internacional, el de las agencias para el desarrollo en territorios en conflicto.

Del análisis de esas experiencias y de los diferentes enfoques analizados se obtiene una serie de variables que serán consideradas en el momento de formular la estrategia de intervención. En particular, *se resalta la heterogeneidad de territorios y contextos, las múltiples modalidades de captura del Estado, la multiplicidad de los mecanismos utilizados por grupos legales e ilegales, la acción de los grupos ilegales, armados o no, sobre una o múltiples jurisdicciones. Parece ser que es imposible diseñar una política*

única, homogénea, de intervención desde el centro, que no considere las particularidades de los territorios involucrados, su resiliencia a sobreponerse a crisis prolongadas, la multiplicidad de actores y los grupos de interés.

Formulación del problema

Partimos de la definición de Estado inspirada en los trabajos de Max Weber (1993), quien lo define como el conjunto de instituciones y relaciones sociales que han penetrado un territorio para regular la convivencia y el comportamiento social. Como rasgo central, debe tener el monopolio sobre el uso de la fuerza, la coerción y las armas. De acuerdo con esta perspectiva y en resumen, podemos decir que, según O'Donnell (2004), se manifiesta en tres dimensiones: 1) un aparato burocrático encargado de implementar la política pública; 2) un conjunto de leyes y normas que velan por la protección de los derechos esenciales de los ciudadanos, la seguridad del territorio y de las personas y el mantenimiento del orden, la justicia y la convivencia; y 3) un portador de valores culturales que moldean la identidad de una nación.

Si bien la referencia de Estado weberiano es esencial para cualquier análisis, es importante considerar que este concepto se ideó en contextos históricos y circunstancias internacionales, nacionales y locales muy diferentes a las actuales. Por lo mismo es importante explorar nuevas concepciones del Estado como la idea de Estados híbridos y la coexistencia de múltiples órdenes locales.

A partir de la definición weberiana podemos establecer que la presencia estatal en buena parte del territorio colombiano es parcial, diferencial y evolutiva, dando lugar a su caracterización como un Estado frágil mas no fallido. Al usar ese concepto se reconoce que coexisten varios actores poderosos, legales, ilegales, armados, políticos, que se disputan el control de la órbita estatal por todo tipo de medios y mecanismos, la mayoría de ellos por fuera de la institucionalidad legal.

Es *parcial* porque al tiempo que existen grupos armados ilegales y una poderosa delincuencia organizada se mantienen al mismo tiempo las elecciones, la administración parcial de justicia, el desarrollo de actividades productivas y la prestación extendida de servicios públicos. Es *diferencial* por cuanto los grupos armados ilegales están presentes en una o múltiples jurisdicciones según el tipo de intervención, sin cubrir tampoco completamente el territorio, la economía y la sociedad. Las modalidades de Estado que pueden emerger en estos territorios pueden variar desde completamente acéfalo hasta patrimonialistas capturados por un solo grupo poderoso. Y es *evolutivo* porque las modalidades, el cubrimiento en el territorio y los sectores sociales económicos y sociales afectados por dicho fenómeno han cambiado en el tiempo, son dinámicas y se han reconfigurado mediante alianzas con partidos políticos, grupos económicos legales, otros países y sectores de la sociedad.

El Estado reclama su legitimidad sobre todo el territorio pero es posible encontrar algunos donde este vacío existe, alimentando de esta forma un círculo vicioso de conflicto social, violencia, impunidad y corrupción. Esta ausencia no implica la anarquía total ni la ausencia completa de instituciones y de elecciones ni la no prestación de servicios básicos. El Estado se convierte así en una órbita de disputa del poder y la imposición de ciertas lógicas y visiones de mundo (*weltanschauung*) por parte de varios actores sociales y políticos, muchos de ellos armados, que tratan de imponer sus intereses particulares a toda costa sin consideración alguna del interés público y la defensa de los derechos ciudadanos.

Por ello es necesario contar con la visión del Estado al que se quiere llegar, así se reconozca que en países como Colombia coexisten múltiples órdenes políticos locales, en un equilibrio precario, conformando de hecho lo que puede llamarse modalidades híbridas estatales. La existencia de órdenes locales que configuran Estados híbridos señala que el Estado central no es el único garante y depositario de la seguridad nacional y del bienestar de sus habitantes, y que por lo mismo comparte su autoridad, legitimidad y capacidad con otras redes, grupos poderosos e instituciones tradicionales en diferentes territorios.

Un aspecto por considerar en otros estudios serían las nuevas modalidades de gobernanza como la acción mediante redes, articulaciones y alianzas.

La política de descentralización política y administrativa se formuló y diseñó como un medio para: 1) asentar la democratización de la sociedad; 2) lograr un patrón de desarrollo nacional y regional más equilibrado; 3) generar esquemas de participación política y de control social que permitieran ejercer la ciudadanía de una manera más activa, al incorporar a los ciudadanos en la solución de sus problemas más apremiantes y generar esquemas de control social; y 4) contar con aparatos administrativos más eficientes y transparentes.

Sin embargo, el diseño de la política dejó vacíos que fueron aprovechados en su implementación por poderosos grupos privados legales e ilegales, para capturar recursos y poder político, al aprovechar la fragilidad estatal y su incapacidad por mantener el monopolio de la fuerza, la coerción y las armas. Esta es una señal de alerta que debe ser tomada en cuenta para el diseño de nuevos mecanismos institucionales de intervención. Si la multidimensionalidad y complejidad del problema no se comprenden a cabalidad, pueden diseñarse políticas que terminan siendo peores que los problemas que se busca corregir.

Es posible decir que en Colombia coexisten múltiples órdenes locales, en un equilibrio precario, órdenes que a su vez permean los otros órdenes contiguos, configurando así un orden político híbrido, si se mira desde la perspectiva nacional. Esta coexistencia con el Estado y la sociedad es parcial también y obliga a que cualquier tipo de intervención entienda claramente las causas del problema para que proponga un tratamiento diferencial según el tipo de orden local que se quiera intervenir, la jurisdicción que ocupe y las modalidades de captura del Estado presentes allí.

El análisis de experiencias nacionales e internacionales realizadas con el propósito de intervenir en el territorio, para fortalecer la presencia y estructura estatal y combatir los factores estructurales que han propiciado conflictos sociales prolongados y agravados, altos niveles de violencia, captura del aparato estatal, altos niveles de impunidad y de corrupción administrativa, es muy útil para extraer lecciones y formular un marco conceptual que sintetice los elementos y las variables que permitirán el diseño de sistemas y mecanismos de intervención efectivos y que no tengan efectos perversos. Colombia es una democracia estable, la más antigua de Latinoamérica, en donde la democracia formal funciona a partir de elecciones nacionales, departamentales y municipales relativamente transparentes. En el ámbito nacional es posible identificar un marco institucional estable que si bien tiene problemas de legitimidad opera para regular el comportamiento en sociedad de grupos y empresas privadas. Al mismo tiempo, en amplias partes del territorio coexisten una insurgencia prolongada y una pobreza extrema.

Algunos estudios (véase PNUD, 2003) señalan la coexistencia de *dos conjuntos de reglas de juego*, uno para el sector central, predominantemente urbano, y otro para las regiones periféricas en las que es posible identificar múltiples órdenes locales en los que ocurren disputas violentas por el poder, aprovechando los espacios y vacíos dejados por la ausencia del Estado central, los vacíos del proceso de descentralización y la irrupción de grupos armados de guerrilla, paramilitares, narcotraficantes y delincuencia común. En estos órdenes locales hay una pugna por la hegemonía territorial de alguno de estos actores poderosos que pretenden establecer el marco de seguridad, definir reglas para obtener y distribuir recursos y generar espacios para su acción política y coercitiva.

Estas confrontaciones violentas se dan también por el control de recursos estratégicos, en particular en las regiones de economía de enclave o extractiva, donde se disputa la propiedad de la tierra, que sigue siendo no solo un activo económico importante por su reciente valorización, sino un símbolo de poder y de estatus social y económico en las regiones. Es sabido que en el país no ha sido posible adelantar un proceso de reforma agraria efectivo. Por otra parte, los derechos de propiedad de la tierra rural están en buena parte indefinidos, se violan permanentemente y son sujeto de disputa, causando grandes desplazamientos de población y confrontaciones violentas entre grupos. Ello es especialmente grave en relación con resguardos indígenas (710 resguardos en el territorio) y en las propiedades colectivas de la población afrocolombiana que se extienden en 82 municipios en el país (Machado (ed.), 2011, Resumen ejecutivo). La inequidad en la distribución de los activos productivos para el desarrollo rural, en particular la tierra, sigue siendo alarmante. Algunas investigaciones mencionan un índice de Gini de 0,85 (véase Machado (ed.), 2011), uno de los más altos en el mundo. En las últimas dos décadas, el proceso de concentración de la propiedad se agravó de forma tal que varios investigadores y analistas hablan de una contrareforma agraria, que ha dejado como consecuencia una situación de desplazamiento masivo y agravado, cuya cantidad se estima en alrededor de cuatro millones de habitantes, casi 10 por ciento de la población del país.

El desplazamiento forzado ha afectado primordialmente a grupos de campesinos, indígenas y población afrocolombiana (véase Ibáñez, 2008). Los conflictos violentos por la tierra pueden clasificarse en tres categorías especiales (véase Raquiza, 2010): 1) conflictos entre grupos dominantes y élites hasta 1950, que dieron lugar al fenómeno conocido como la Violencia; 2) conflictos entre clases sociales por la posesión de la tierra, articulados a la presencia de grupos insurgentes armados, en particular las Farc; y 3) conflictos por el poder de la tierra alimentados por ejércitos privados de grupos poderosos, muchos de ellos vinculados con el narcotráfico y otros grupos tradicionales dueños de tierra y ganaderos. El problema de la propiedad de la tierra y el conflicto rural han sido señalados desde hace varias décadas como las causas de raíz de la violencia. Sin embargo, hay otros factores y causas que explican su persistencia y su larga duración, causas más relacionadas con el surgimiento de grupos particulares poderosos que se han beneficiado del conflicto para tener mayor acceso a los recursos y activos económicos, introducir actividades ilícitas, en especial el narcotráfico, y mantener un dominio sobre las estructuras políticas locales. Como bien lo resume el estudio de Machado (2011), el modelo de desarrollo rural seguido en Colombia no ha promovido el desarrollo humano y ha hecho más vulnerable a la población rural, ha sido inequitativo, es excluyente, no promueve la sostenibilidad ambiental, discrimina en términos de etnia y género, promueve conflictos violentos, es poco democrático

y no genera un sostén social para la institucionalidad. Todas estas consecuencias del proceso de desarrollo seguido históricamente se convierten a su vez en causas para explicar el surgimiento y afianzamiento de grupos poderosos no estatales que pugnan por dominar el poder local en buena parte de los municipios rurales colombianos.

Con respecto a una posible “intervención” del Estado central en los municipios periféricos, es importante discutir si se trata de replicar a escala nacional lo que históricamente han hecho los países más poderosos al intervenir otros países que se consideran en grave estado de conmoción, de guerra civil, de fracaso del Estado⁵ o de conflicto, y que pueden afectar significativamente la estabilidad o seguridad de sus vecinos. Este es un símil que se podría aplicar a la intervención del Estado central en territorios que “se han salido de madre”, al haber sido capturados por grupos poderosos y que están afectando la estabilidad y seguridad nacional.

La debilidad o fragilidad estatal en la periferia colombiana puede ser una causa, entre múltiples, de los fenómenos políticos, económicos y sociales no deseables que se pretende combatir con la “intervención” *ad hoc* del Estado central. Con este tipo de intervención se espera combatir sobre todo la violencia extendida y el conflicto social como producto de la existencia de grupos armados ilegales, de narcotraficantes y delincuencia organizada; la captura del Estado y la corrupción administrativa; y la pobreza, exclusión y desigualdad en la distribución de los ingresos. Estas manifestaciones tienen causas adicionales a la debilidad o fragilidad del Estado central que no pueden ser desconocidas. Hasta qué punto el proceso descentralizador es la causa o un factor detonador del fenómeno de captura del Estado y su consecuente crisis institucional en zonas periféricas del país es uno de los factores que se debe tener en cuenta.

Conviene señalar al respecto que el fenómeno de la corrupción administrativa y de captura del Estado no es reciente en Colombia (véanse al respecto los análisis de Wills et al., 2003; Cepeda, 1997). *No es posible entonces afirmar que la captura del Estado local en municipios periféricos se inició a raíz del proceso descentralizador. Sí es posible decir que es un fenómeno que llama hoy en día más la atención de la ciudadanía y de los medios de comunicación, debido a que altos funcionarios, agentes del sector privado y numerosos políticos se han visto involucrados en escándalos en los niveles nacional, departamental y municipal. En la actualidad existe también más conciencia sobre los efectos devastadores de la corrupción, en términos de la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas, la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Tampoco puede decirse que se trata de un fenómeno circunstancial (Laporta, 1997). Por ello este análisis establece como punto de partida que la corrupción existía y proliferaba en el país antes de iniciarse el proceso descentralizador. A partir de allí su incidencia municipal ha tendido a aumentar o a disminuir, dependiendo de factores y circunstancias locales ligadas muy estrechamente a la particularidad del proceso en cada municipio y departamento.*

La ampliación del fenómeno de la corrupción o su contención y eventual disminución municipal y departamental deben explicarse a partir del grado de avance alcanzado en el cumplimiento de tres objetivos centrales del proceso descentralizador: 1) la apertura política y el desarrollo y profundización de mecanismos de democracia participativa; 2) la modernización del aparato estatal municipal y de la gestión estatal; y 3) el desarrollo

5 Véase State Failed Index.

y profundización de sistemas de control y sanción social. Adicionalmente, la aplicación de acciones judiciales que permitan contrarrestar la enorme impunidad que se presenta con respecto a los delitos contra la administración pública.

Es importante alertar a su vez acerca de los riesgos de una posible intervención del Estado central en los municipios periféricos. Debe evitarse, primero, una visión dualista en la que se establezca que los males políticos están en la periferia y que deben ser curados por un Estado central impoluto. Es necesario reconocer que en este también hay sectores y órbitas de la política pública que han sido capturados y que en él se manifiestan intereses económicos y políticos que no necesariamente coinciden con los de los territorios periféricos, por lo que una intervención de este tipo puede exacerbar las brechas y desigualdades existentes entre centro y periferia. Actuar en nombre del interés común de la nación puede esconder intereses particulares que quieran imponerse en la periferia. En el Estado central se manifiestan igualmente algunos de los fenómenos que se quieren combatir en la periferia, como la clientelización, la corrupción del aparato administrativo y la captura de algunas agencias reguladoras por parte de grupos particulares. Un mecanismo de excepción de este tipo en manos de gobiernos autoritarios puede generar así mismo efectos perversos y contrarios a los que se buscan.

Es necesario considerar con sumo cuidado la posibilidad de retroceder en los avances alcanzados en los procesos de democratización que se han logrado mediante la descentralización, así esta sea limitada, parcial, y presente riesgos y amenazas frente a la apertura de espacios para la captura del Estado y de los recursos locales. Por ello un elemento por considerar al momento de intervenir debe ser el grado de aceptación de la “intervención” por parte de la población local, que solo podrá lograrse mediante formas de participación política. Los límites de lo que es un territorio “fallido o frágil” son discutibles, por lo que deberá haber criterios muy claros para establecer dónde, cuándo y cómo se debe intervenir. Otro aspecto que debe ser discutido claramente es el de las bases de la nueva gobernabilidad que se quiere establecer en los municipios “fallidos”, y a quiénes sirve.

No sería deseable intervenir solamente en términos de una justificación moral. Es importante considerar que la noción de Estado-nación es un concepto creado en siglos pasados y que no necesariamente es el único referente que puede y debe ser alcanzado (véase al respecto Clunan et al., 2010). Hoy en día las fuentes de identidad no se dan necesariamente en el nivel nacional. Hay numerosas voces que abogan por la existencia de Estados híbridos⁶, donde una centralización completa del poder ya no es posible. Un país multicultural y diverso como Colombia debe explorar nuevas posibilidades de organizar esquemas de autoridad y poder no necesariamente centralizadas y debe considerar las *experiencias de abajo hacia arriba, la capacidad de autoorganización de los territorios y la resiliencia para superar crisis que han desarrollado en este proceso*.

Elementos conceptuales

Podemos decir que el *Informe de desarrollo humano. El conflicto, callejón con salida* (PNUD, 2003), elaborado por el PNUD, es el primer documento académico que habló

6 El concepto de estado híbrido obedece a Vogel, Brown et al., 2008.

del posible colapso de la institucionalidad en la periferia colombiana mediante el fenómeno conocido como captura del Estado. Si bien este fenómeno ha sido estudiado ampliamente, el análisis se ha hecho fundamentalmente alrededor de esa captura por parte de empresas privadas poderosas, para influir en la regulación y toma de decisiones en su propio interés (Hellman et al., 2000; Hellman & Kaufman, 2001). Estas aproximaciones han sido influidas por el pensamiento del Banco Mundial sobre el desarrollo, de forma que su definición se estableció como,

Captura del Estado es la acción de individuos, grupos o firmas en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos.

En esta perspectiva, la captura del Estado se da por parte de firmas privadas, y se diferencia del fenómeno de la corrupción administrativa en el sentido que la primera ocurre durante la etapa de formulación de leyes, decretos y desarrollos legislativos, mientras que la corrupción administrativa se hace efectiva en el momento de poner en práctica las leyes o desarrollar las políticas públicas.

Pues bien, el *Informe de desarrollo humano* referido (PNUD, 2003) identifica la figura de clientelismo armado como una aproximación a la captura del Estado desde el ángulo de captura por parte de grupos armados ilegales del aparato burocrático estatal para financiar sus estrategias insurgentes o de lucro. Según este estudio, el clientelismo armado es función de dos variables: 1) el aislamiento geográfico; y 2) la corrupción, que constituyen las bases para una presencia estatal inefectiva en los territorios, particularmente en los que están ubicados en la periferia rural del país.

Breve diagnóstico de la naturaleza del Estado en Colombia

En Colombia son dos los rasgos prevalecientes que señalan una falla extendida del Estado central: 1) la incapacidad de resolver las violencias múltiples y que se expresan en los ámbitos urbano y rural; y 2) la corrupción reinante, que demuestra una estrechez institucional manifestada en la distribución desigual de poderes económicos, políticos y simbólicos. Esta situación se ve agravada por el fortalecimiento de grupos organizados ilegales alrededor del narcotráfico, aunque no solo de este, que utilizan sus fuentes de poder para influir sobre el Estado y ganar respetabilidad, debilitando de paso, sustancialmente, el código de valores prevalecientes.

De acuerdo con O'Donnell (2000), se entiende por Estado un conjunto de instituciones y relaciones sociales, la mayoría de ellas aceptadas y sancionadas por la ley, que normalmente hace presencia en y controla el territorio y la convivencia entre habitantes de un espacio geográfico determinado. Estas instituciones tienen como objetivo central preservar el orden, la justicia y el control de los medios de coerción para lograr el mayor nivel de bienestar de los habitantes. El uso de los medios coercitivos del Estado debe ser a su vez legítimo, de acuerdo con los postulados establecidos por Max Weber (1993).

Podemos decir que el Estado comprende una entidad territorial regida por instituciones, gobernada por una autoridad que mantiene el monopolio legítimo de la fuerza y de las armas y por ende de la violencia, aceptada o por lo menos reconocida por los habitantes de dicho territorio que comparten una identidad común. Este Estado a su

vez es reconocido por los partidos políticos y por la comunidad internacional. Es así mismo el garante del patrimonio de la nación y de sus recursos naturales. También y en una concepción más moderna, no solo debe mantener el monopolio en el uso de la fuerza, sino que es responsable del bienestar de sus habitantes, por lo que tiene una función explícita que cumplir en la redistribución del ingreso y la erradicación de la pobreza.

El Estado debe resolver el dilema de la provisión de bienes públicos y las externalidades negativas que origina el mercado en materia ambiental, social y cultural. Su grado de desarrollo en una nación determinada puede establecerse entonces mediante la respuesta a las siguientes preguntas: 1) ¿existe un territorio claramente delineado y definido y reconocido internacionalmente?; 2) ¿hay una comunidad definida con unas fronteras claras que se reconoce a sí misma bajo una misma identidad y por lo mismo siente pertenecer a dicho Estado?; 3) ¿qué tan efectivo es el control que puede ejercer la autoridad en función de su grado de legitimidad? Este control tiene que ver en particular con mantener el monopolio de la fuerza y hacer presencia efectiva en todo el territorio preestablecido; 4) ¿existe una percepción generalizada de legitimidad del Estado y de confianza en sus instituciones? En este punto se cuestiona su capacidad de actuar mediante un aparato burocrático exento de corrupción y de haber sido cooptado o capturado por grupos privados de interés que pueden a su vez ser legales o ilegales; 5) ¿puede regular por medio de leyes y reglas el funcionamiento del sector privado, entendido en forma extensa?; 6) ¿pueden sus dirigentes ejercer poder en la toma de decisiones para garantizar la convivencia de sus habitantes?; y 7) ¿existen minorías que no se ven como parte constitutiva de la nación y están esperando las condiciones propicias para salir o independizarse?

Esta es una definición normativa que no siempre se cumple en los diferentes estadios de desarrollo de un país. Como se verá, a lo largo de su historia republicana el Estado colombiano ha sido incapaz de garantizar el monopolio del uso de la fuerza, que no se ha hecho siempre de forma legítima, y tampoco ha tenido el poder necesario para hacer presencia y controlar todo el territorio nacional.

El aparato burocrático, por su parte, no funciona eficazmente como una burocracia racional-legal, y pocos de los preceptos enunciados por Max Weber se cumplen en la práctica⁷. En el modelo ideal weberiano se trata de un cuerpo regulado y ordenado jerárquicamente, constituido y renovado mediante criterios objetivos de reclutamiento y promoción, una organización en la que las competencias están delimitadas y existen reglas y procedimientos minuciosos para la decisiones.

El aparato burocrático colombiano no ha podido garantizar un sistema de selección y de ingreso de sus funcionarios por méritos, al estar imbuido en un sistema clientelista-patrimonialista que ve al Estado como un fortín de intereses políticos o privados que se confunde con la modalidad de gobierno imperante en el seno de sociedades familiares y tribales en las que el *pater familia* ejerce un poder omnímodo sobre sus pa-

⁷ Las principales características del modelo weberiano son: 1) imparcialidad en su accionar ante los sujetos pasivos de su actividad; 2) el carácter impersonal que impregna todos sus actos; 3) la universalidad (relativa) de sus decisiones; 4) una conciencia clara de la separación que existe entre el cargo y los intereses personales del funcionario; y 5) una certeza clara de administrar recursos ajenos, recursos públicos.

rientes, colaterales y dependientes. La estructura paternalista aplicada al Estado lleva a considerar al erario público como patrimonio privado de grupos poderosos que tienen a su disposición los medios físicos, coercitivos, simbólicos y tecnológicos para ejercerlo. He aquí una fusión de lo público y lo privado, el jefe de gobierno, a escala nacional o local, maneja los asuntos estatales como si fueran los de su casa.

Captura del Estado

Es el uso de las leyes y del funcionamiento del aparato burocrático estatal para beneficiar a grupos privados de interés: empresas privadas, partidos políticos y crimen organizado. Se trata de grupos externos al aparato estatal, legales o ilegales, que con mucha frecuencia utilizan los partidos políticos como conductos para lograr sus propósitos de captura del Estado. El poder económico y de estatus de ciertos grupos económicos es usado para influir sobre decisiones públicas o gubernamentales en su favor. Y el poder asociado a grupos criminales o grupos armados ilegales se utiliza para influir en la asignación de recursos públicos y en la toma de decisiones locales y regionales en beneficio de estos intereses particulares.

Los partidos políticos pueden aumentar su capacidad financiera al igual que su capacidad para colocar allegados o familiares dentro del aparato estatal de forma tal que puedan influir decididamente en las decisiones para beneficiar grupos particulares de interés. Captura del Estado que se da mediante diferentes mecanismos que deben ser entendidos con el fin de diseñar un esquema efectivo de intervención estatal que permita desmontar esos mecanismos y las prácticas que los acompañan.

Al respecto deben comprenderse varios aspectos: 1) ¿qué tan extenso es el problema y qué esferas de la vida pública cubre?; 2) ¿cuáles son los mecanismos políticos y asociados a la corrupción que se utilizan?; 3) ¿cuáles las consecuencias para la población?

Cuando el Estado ha sido capturado el espíritu de las leyes deja de funcionar ya que la operación e implementación de la ley se ponen en favor de intereses particulares. A su vez, cuando el aparato estatal es capturado por grupos de crimen organizado se desvirtúa la idea de servicio e interés público y la toma de decisiones y el accionar de dicho aparato se ponen al servicio de intereses privados ilegales. Lo que debe diferenciarse claramente de la corrupción administrativa basada en el mecanismo del soborno.

En un estudio para el Banco Mundial, Hellman et al. (2001) identificaron varios mecanismos de captura del Estado, enfatizando en la "compra" del legislativo para influir sobre el diseño de leyes para beneficio de grupos privados particulares, la captura del banco central para utilizar información asimétrica, la de las altas cortes mediante sobornos y amenazas para influir sobre sentencias judiciales y el financiamiento no transparente de los partidos políticos. Este enfoque ve la captura del Estado como una prolongación y manifestación de la concentración del poder económico en unos pocos grupos privados que utilizan su capacidad de influencia para intervenir en la formulación de leyes, regulaciones y políticas públicas. En países con alta concentración del ingreso como Colombia, el riesgo de que grupos poderosos dediquen parte de sus ingresos y de su capacidad e influencia para determinar condiciones favorables para sus negocios es alto. Estados con fallas protuberantes en su diseño institucional, escasa presencia en el territorio, incapacidad de garantizar el monopolio del uso de la fuerza, tendrán también condiciones más propicias para una mayor captura. Para terminar, la existencia de abundantes recursos naturales que conforman economías

de extracción o enclaves generarán otras condiciones propicias para la captura del Estado.

En Colombia, desde hace unas décadas, están en funcionamiento varios mecanismos de captura del Estado:

1. *Clientelización* del aparato estatal: el aparato burocrático estatal se otorga por sectores, fracciones o jurisdicciones a partidos o grupos políticos, rompiendo de esta forma con el principio weberiano de organización de los cargos públicos, que son impersonales y no deben estar al servicio de intereses particulares.
2. Los partidos que hacen parte de la coalición de gobierno son los únicos que pueden actuar en la administración pública y tomar decisiones, en desmedro de un aparato burocrático profesional.
3. No hay una regulación clara de la diferenciación entre empresas y negocios privados y el Estado.
4. Influencia desmedida de un órgano del poder público sobre el otro, por ejemplo, del legislativo sobre el ejecutivo o de este sobre el judicial.

Otra visión de la seguridad

LA NOCIÓN DE SEGURIDAD HUMANA

La visión contemporánea de seguridad no se circunscribe únicamente a la seguridad militar de defensa de un territorio por las armas o al tratamiento de las crisis desde una perspectiva de orden público y de cumplimiento estricto de la ley. No se trata de garantizar la seguridad y defensa de una nación o Estado. La nueva noción de seguridad humana abarca otras dimensiones de la existencia de personas y comunidades y enfatiza el principio del derecho de las personas a su autonomía y al valerse por sí mismas. Hoy en día se plantea que la seguridad debe entenderse desde una perspectiva de seguridad humana más vinculada con el bienestar de la gente y la calidad de vida. Esta visión, originalmente planteada por Mahbub Ul Haq (1998) en desarrollo de la línea de pensamiento de Amartya Sen de desarrollo con libertad, establece que la seguridad debe entenderse como una combinación de atributos que garanticen la libertad personal de amenazas y miedos a la persecución o preocupación por el acceso a recursos vitales como el agua, el territorio, los alimentos y el ambiente sano. Libertad de la necesidad y libertad de los miedos. Las Naciones Unidas apoyaron e impulsan esta visión de la seguridad, incluyendo aspectos tales como la seguridad alimentaria, en materia de salud, industrial, la seguridad política (expresar libremente puntos de vista y participar en elecciones), comunitaria (libertad de reunirse y colaborar con otros), seguridad frente a los desastres naturales, etcétera. El *Informe de desarrollo humano* del PNUD de 1994 trató este concepto por primera vez, planteando que la seguridad debería basarse en las personas y en las comunidades más que en el aparato militar de una nación. En el *Informe del milenio*, el secretario general de las Naciones Unidas señaló al respecto:

La seguridad no puede ser definida como la ausencia de conflicto armado sea dentro de un Estado o entre Estados. Los abusos de derechos humanos, el desplazamiento de población civil, el terrorismo internacional, la pandemia del sida, el tráfico de armas,

de drogas y personas, los desastres naturales presentan una amenaza a la seguridad humana, obligándonos a adoptar una estrategia coordinada (Nussbaum, 2001).

Es una visión que hace énfasis en la prevención. Se trata de garantizar la vida y la salud, física y mental, de las personas. Garantizar la convivencia es un aspecto fundamental de la seguridad humana, pero no se debe circunscribir única y exclusivamente al aparato del Estado. Es un derecho y un deber de los ciudadanos, de sus asociaciones y colectivos y de las instituciones que los representan, vistas desde una perspectiva que supera el ámbito estatal exclusivamente. Debe entenderse como la garantía de las libertades individuales y comunitarias. Existe por lo mismo un vínculo muy fuerte entre el concepto de seguridad humana y la necesidad de proteger los derechos humanos esenciales. Primordialmente el derecho a la protección y salvaguardia del derecho a la vida y a la integración personal y al propósito de humanizar la seguridad existente. Requiere que se integren los valores, las capacidades y los derechos humanos en sistemas que garanticen seguridad local, regional, nacional o internacional. La seguridad humana debe garantizar primordialmente humanidad. Como lo establece Martha Nussbaum:

cuando un ser humano tiene una vida que frustra sus poderes de acción humana y de expresión, produce en los demás una sensación de pérdida y de tragedia. Una vida sin dignidad y sin capacidad de elección, una vida en la que no se es más que un apéndice, es una vida que implica muerte de su humanidad (Nussbaum, 2001).

Perder las bases de la seguridad produce en muchas personas la noción que esta vida no es digna de vivirse. Implica entonces identificar y reconocer los factores que imposibilitan la realización personal y comunitaria y la identificación de las amenazas y dificultades más penosas de la vida humana.

COMPONENTES DE LA SEGURIDAD HUMANA

Se trata de un concepto multidimensional en el que todos sus componentes son interdependientes. Si bien los factores que causan inseguridad son múltiples, el propio concepto de seguridad humana enfatiza que la propia definición y la inclusión de sus factores debe realizarse desde la perspectiva propia de cada individuo, que entiende a cabalidad en sus propias circunstancias cuáles son los factores que le producen inseguridad, y no desde la perspectiva de expertos, funcionarios públicos o élites de un país. En principio se han planteado siete componentes básicos de la seguridad humana, que en cierta forma recogen los distintos factores causantes de inseguridad: 1) la seguridad económica; 2) alimentaria; 3) en la salud; 4) ambiental; 5) personal; 6) de la comunidad; 7) política.

Aproximaciones conceptuales internacionales

*The whole of government approach*⁸

La aproximación integral de gobierno (“whole of government approach”) se originó en Inglaterra, con miras a intervenir en crisis militares y políticas en países con graves

⁸ Basado en Joint Doctrine Publications del Joint Doctrine and Concepts Centre, Ministry of Defense, England.

faltas de gobernabilidad, casos de Bosnia y Kosovo. El primer avance en este enfoque consiste en la conceptualización de crisis de seguridad. Las amenazas de crisis incluyen no solamente guerras entre países sino también conflictos internos, violencia contra los civiles, terrorismo, crimen organizado, pobreza generalizada, amenazas de enfermedades infecciosas, desastres naturales y todas aquellas amenazas que impliquen muerte y limitación del desarrollo de los planes de vida de los habitantes de una región o una nación.

Surge de la preocupación de que un tratamiento exclusivamente militar de las crisis es insuficiente y que se deben diseñar intervenciones integrales que combinen estrategias diplomáticas, económicas, políticas, militares y sociales, además de intervenciones con carácter humanitario.

Se trata de una estrategia cuyo objetivo consiste en prevenir, contener y resolver crisis humanitarias y parte del principio de que ello no se podrá lograr a menos que haya una visión y diseño integral de la intervención que permita articular los esfuerzos de las distintas agencias gubernamentales involucradas en la resolución de la crisis. El mensaje novedoso consiste en plantear que dependiendo del tipo de crisis por resolver, la solución militar será insuficiente si no está acompañada de un esfuerzo integral de desarrollo que implique la coordinación efectiva de los órganos nacionales y regionales de gobierno. Plantea que las crisis deben resolverse de forma multidisciplinaria y multisectorial, incorporando los distintos niveles de gobierno y actuar sobre el principio fundamental de la coordinación interinstitucional de los esfuerzos.

Propone utilizar los tres poderes del Estado británico, militar, económico y diplomático, para intervenir en problemas de gran complejidad, internos o internacionales, mediante la acción coordinada y un enfoque transdisciplinario. La aplicación conjunta de estos tres poderes debe ir acompañada de esfuerzos puntuales en el campo de alivio humanitario y del desarrollo. El peso del esfuerzo y la aplicación de cada uno de los componentes de la acción conjunta variarán según las circunstancias, pero en general todas las agencias gubernamentales deben verse como entidades de soporte para la estrategia.

Parte del principio de que las amenazas a la paz y seguridad mundial en el siglo veintiuno provienen no solo de la guerra internacional, sino fundamentalmente del crimen organizado, el terrorismo, la violencia civil y las armas de destrucción masiva. Otras amenazas incluyen la pobreza, la propagación de infecciones, la degradación ambiental, ya que todas ellas tienen consecuencias catastróficas. Estas amenazas pueden vulnerar y degradar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional.

La posible intervención incluye cinco etapas, de: 1) prevención de la crisis o del conflicto; 2) contención del conflicto; 3) intervención sobre el conflicto; 4) rehabilitación; y 5) sostenibilidad. Este enfoque de intervención sostenible en el tiempo enfatiza en la prevención y contención de las crisis, lo que lleva a plantear la importancia de desarrollar esquemas de alarmas tempranas basadas en observatorios que trabajen sobre la base de indicadores que hayan sido discutidos y consensuados por los responsables de las agencias que posiblemente intervendrán en la crisis.

El mecanismo de intervención debe basarse a su vez en los siguientes principios: 1) una aproximación integral y proactiva; 2) el desarrollo de una visión común sobre el problema, visión común que debe incluir acuerdos sobre la situación específica por

intervenir, los participantes y el tipo de respuesta que se debe dar; 3) el pensamiento estratégico común alrededor de objetivos previamente consensuados; y 4) el trabajo colaborativo y la coordinación interinstitucional.

Este último surge de reconocer que las acciones dispersas de las agencias gubernamentales pueden actuar en función de intereses propios más que en objetivos estratégicos comunes.

La estrategia señala cuatro áreas del entorno en el que se desenvuelven las crisis que ameritan una atención especial:

1. *Población y recursos*: la actividad combinada de presiones demográficas crecientes, explotación de recursos naturales y crecimiento económico ilimitado generan presiones intensas sobre el medio ambiente natural y el entorno político y social, y en particular sobre recursos vitales como agua, energía y alimentación. Los aspectos de seguridad alimentaria son aspectos esenciales por atender.
2. *Aspectos de identidad*: los límites geográficos que constituían fuentes primarias y tradicionales de identidad se han ido erosionando por la presencia de medios de comunicación masiva, internet, etcétera, y la disponibilidad de nuevas tecnologías. Por lo mismo, las fuentes de identidad tradicional son movibles y se espera que identidades comunitarias, étnicas y religiosas tengan un papel cada vez mayor en la exacerbación de las crisis.
3. *Gobernanza y orden*: las estructuras de gobernanza deberán ser reforzadas sobre la base que el Estado no será el único ni principal actor que garantice el orden y la estabilidad jurídica. La globalización y una mayor competencia exacerbará aspectos relacionados con crímenes transnacionales/tráfico de drogas y personas, por ejemplo, crimen organizado y piratería.
4. *Generación de conocimiento e innovación*: innovaciones civiles y militares proliferarán a ritmos que no se habían visto con anterioridad, lo que generará mayores oportunidades y amenazas que deberán ser tenidas en cuenta.

The Failed State Index Approach⁹

El concepto de Estados frágiles ha estado en la agenda de los estudios de seguridad y desarrollo en los últimos años. A partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, varios gobiernos establecieron que las principales amenazas a la seguridad mundial provenían de los Estados débiles, frágiles, fallidos o en vías de fracasar (Rice & Stewart, 2008). El Banco Mundial, por su parte, ha establecido que estos países son los que generarán un mayor desafío al desarrollo en los próximos años. De acuerdo con el enfoque de Estados fallidos pueden identificarse varios índices, siendo el más conocido el del Fondo para la Paz (Fund for Peace). El Banco Mundial desarrolla también el World Bank Country Policy and Institutional Assessment. Y aparecen así mismo el Bertelsmann Stiftung Transformation Index y el State Weakness Institution del Brookings Institute.

⁹ Basado en Brookings Institute (2011).

El indicador de Estados fallidos del Fund for Peace es un índice que originalmente pretendía establecer la situación de Estados fracasados (*failed states*) en el mundo. Hoy en día, y dada la controversia que el mismo concepto de Estado fallido genera, ha cambiado hacia un indicador del riesgo que un Estado tiene de convertirse en uno fallido. Para ello se utilizan 12 indicadores que resumen apropiadamente el riesgo existente en un momento histórico dado para un país determinado. Este índice permite comparar entre países y a lo largo del tiempo.

Las principales características de un Estado fallido son la pérdida parcial de su territorio, que a su vez implica pérdida de control militar y presencia insuficiente del aparato estatal para garantizar la ley y el orden; la erosión de su legitimidad, que incluye la percepción generalizada en la población de la incapacidad del Estado por resolver sus necesidades básicas, al igual que una percepción de uno distante y desinteresado en resolver demandas sociales; finalmente, la pérdida de credibilidad en las instituciones, particularmente por la existencia de corrupción generalizada y falta de transparencia.

Estos indicadores se agregan a su vez en variables económicas, políticas y del Estado, o militares, y se califican en una escala de uno a diez y luego se agregan sin ponderación alguna para establecer el índice. Los 12 indicadores contemplados por este índice son los siguientes:

- ♦ *Factores sociales:* 1) presiones demográficas crecientes frente a recursos vitales como alimentos, agua y medio ambiente. Incluye patrones de asentamiento que impiden asociación y presiones derivadas de desastres naturales; 2) movimiento masivo de refugiados: desplazamiento forzado por violencia crónica que implica cruzar fronteras nacionales o dentro de un mismo país; 3) historia de venganzas interpersonales o entre grupos por razones étnicas, de propiedad o religiosas; 4) fuga crónica de personas y talento humano hacia otros países.
- ♦ *Factores económicos:* 1) desarrollo económico desigual entre grupos y regiones dentro del país; 2) grado de pobreza y recesión económica.
- ♦ *Factores políticos y de seguridad:* 1) ilegitimidad del Estado y niveles altos de criminalización; 2) deterioro progresivo en la prestación de servicios públicos; 3) suspensión de la vigencia de la ley y violación recurrente de derechos humanos; 4) operación de aparatos y fuerzas de seguridad por fuera del control estatal; 5) fragmentación de élites directivas; 6) intervención de otros países o de actores externos.

El indicador de ilegitimidad del Estado es particularmente importante para efectos de este estudio. Tienen un peso importante los aspectos relacionados con la corrupción, la captura del Estado local o nacional por parte de grupos privados de interés, el grado de presencia de insurgentes o terroristas, el de transparencia en las elecciones locales y nacionales, el grado y número de manifestaciones civiles de protesta, paros cívicos y movimientos sociales o campesinos, la existencia de derechos políticos, derechos de las minorías, y el acceso a la información pública.

Si bien el concepto de Estado fallido ha recibido múltiples críticas (véase Gutiérrez Sanín, 2010), consideramos que sus indicadores son una buena guía para orientar la territorialización de la política, ya que señalan vulnerabilidades y riesgos económicos, sociales y políticos que deben considerarse.

Otras visiones: importancia de la cultura y de la psicología de los individuos

Es interesante mencionar otros enfoques que han desarrollado la idea de que el conflicto y la violencia pueden reducirse si se logra un cambio en la cultura de las sociedades y en la psicología de los individuos. Particularmente interesante es el enfoque de Norbert Elias en su libro *Sociogenetics and psychogenetic investigation*.

Para Elias la clave de la reducción de la violencia fue el cambio que se dio en Europa en cuanto al ejercicio de autocontrol de los individuos, la consideración del otro y la anticipación de las consecuencias de sus actos. Todo ello se logró mediante el surgimiento de normas sociales que se construyeron durante varios siglos en la Europa del medioevo. A partir de la irrupción de nuevas normas sociales se pudo transformar la cultura social basada en el valor del honor, que prevalecía anteriormente, en una cultura basada en la aceptación de la dignidad de los otros y del propio individuo. Esta nueva cultura de la dignidad se basa a su vez en la capacidad que tiene cada individuo de controlar los impulsos y las emociones que suscitan la presencia de los otros, los que son distintos en su forma de pensar y de actuar, al igual que la consideración de las diversas circunstancias en que se desenvuelve la acción.

Las normas sociales se internalizan en la vida familiar cuando los hijos las asumen sin cuestionarlas, ya que es lo comúnmente aceptado, y al no tener los niños la capacidad cognitiva para cuestionar. Una vez internalizadas las normas sociales, el niño puede poner bajo control los impulsos biológicos y emocionales que le suscita la presencia de otros, la presencia de personas distintas. Para desarrollar este autocontrol se requieren facultades mentales particulares y desarrollar nuevos hábitos y prácticas como evitar la gratificación inmediata, desarrollar la empatía y tomar distancia frente a las diversas circunstancias. El autocontrol debe ser ejercitado en pequeños detalles y circunstancias de la vida diaria. De ahí la importancia otorgada por Elias a las normas de etiqueta. Si la persona es capaz de controlar sus modales en la mesa, seguramente lo podrá hacer cuando se le presente un dilema frente a los demás en la esfera pública.

Esta capacidad de autocontrol se ajusta con las condiciones particulares del entorno según el régimen de incentivos y sanciones que la persona reciba. Estos mecanismos endógenos de control por parte del individuo fueron impulsados exógenamente por cambios estructurales en la sociedad y en los mecanismos de gobierno. Elias le otorga una importancia enorme a la centralización del poder estatal, la consolidación de un genuino “Leviatán” tras siglos de anarquía en la Europa medieval y feudal. Esta anarquía se expresaba en la coexistencia de múltiples principados, ducados, reinados, etcétera, que solo controlaban parte del territorio, que podemos asimilar con la coexistencia de los distintos órdenes locales a los que hemos hecho referencia. En dichos órdenes los habitantes le obedecen directamente a quien ejerce poder coercitivo, sin consideración alguna hacia las leyes establecidas por el gobierno central. Las monarquías que en ese entonces lograron centralizar el poder, al incluir a la fuerza o por la dominación a los diferentes reductos feudales, fueron las que tuvieron la capacidad de desarrollar un ejército que monopolizara el uso de la coerción, liberando tiempo a los habitantes para dedicarse a distintas actividades comerciales y productivas, en vez de gastar el tiempo exclusivamente en la protección de su seguridad.

Una vez el Estado central prima y queda establecido el orden centralizado, se genera un cambio fundamental de incentivos para el comportamiento de nobles y vasallos.

Ya no es tan importante tener la capacidad de dominar a los súbditos, ya que el Estado central lo puede hacer, sino generar una capacidad de cabildeo en las cortes del Estado centralizado para obtener mayores recursos. El Estado central buscará a su vez agentes formados y eficientes para controlar sus provincias. Estos aspectos mencionados por Elias nos recuerdan parcialmente la situación en la que se encuentra Colombia, con una alta fragmentación del poder y una escasa centralización de la coerción y de la legitimidad estatal.

En aquel entonces los nobles debían dedicarse a cortejar al rey, cambiando sus formas de comportarse mediante un autocontrol que les permitiera ganarse la aprobación del Estado central. Estas nuevas formas de comportarse, que provienen de la corte, terminaron impulsando la noción y significado de comportarse cortésmente, de forma que el respeto y la dignidad son los nuevos valores que deben ser incorporados en la cultura y la sociedad. El símil de esta metáfora con lo que sucede actualmente en Colombia, donde hay un Estado central cada vez más debilitado por el surgimiento y sostenibilidad de poderes feudales locales que se han apropiado de un territorio y de un aparato administrativo no es completamente irreal. Ratifica así mismo que cualquier política pública que se diseñe debe contener elementos de trabajo sobre cultura ciudadana, desarrollo consensuado de normas sociales y de mecanismos individuales de regulación y autocontrol.

Experiencias de políticas públicas nacionales

El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo para la superación de la pobreza, el conflicto social y el desarrollo regional

ANTECEDENTES

El primer antecedente del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) data de 1958, cuando el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) creó la Comisión Nacional de Reconciliación y Rehabilitación para enfrentar las agudas consecuencias sociales, económicas y políticas que había dejado el periodo conocido como la Violencia (Guzmán, Fals Borda y Umaña, 1962), durante el que estuvieron enfrentados por el poder, en una especie de guerra civil, los partidos tradicionales de ese entonces, el Liberal y el Conservador, dejando una secuela de más de 300.000 víctimas, buena parte de ellas campesinos o habitantes de municipios pequeños, y un enorme número de desplazados de las zonas rurales del país, que en ese entonces no fueron cuantificados ni objeto de atención por ninguna política pública. Lo que dejaría unas secuelas sociales, psicológicas y políticas que agravarían el conflicto social en Colombia hasta el día de hoy y hasta bien entrado el siglo veintiuno. El periodo conocido como la Violencia en Colombia puede caracterizarse como una disputa ideológica y burocrática por el control del Estado por parte de los dirigentes de los partidos Liberal y Conservador, que exacerbó a su vez la violencia agraria existente en el país, generada por una gran desigualdad en la tenencia de la tierra, la imposibilidad de garantizar un ingreso mínimo que pudiera solventar las necesidades básicas mínimas del importante segmento de población campesina en el país y por la ausencia notoria del Estado central en las zonas rurales periféricas, razón por la cual era casi imposible impartir justicia y garantizar los derechos mínimos indispensables de la población.

La fase de la Violencia empezó a superarse por la amnistía decretada por el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), con la cual se desmovilizaron grupos de guerrilla liberal, en particular en los Llanos orientales, y posteriormente por el pacto político conocido como el Frente Nacional (1958-1974), que estableció la alternación en el poder de los dos partidos tradicionales y la paridad en el reparto del aparato burocrático del Estado, con lo que se logró la desmovilización de las faltantes guerrillas liberales y de las bandas de conservadores conocidas como *pájaros* (PNUD, 2003: 26).

El Estado central administró, jerárquicamente, la política social de ese entonces, orientada hacia la superación del conflicto en las zonas rurales del país, sin tener en cuenta a los actores sociales en conflicto. Política que se presentaba como dádivas del gobierno central a la población afectada, con el efecto de aumentar el caudal electoral del partido de turno, sin afectar ni tratar necesariamente las causas estructurales de la violencia y el conflicto.

La Comisión de Reconciliación y Rehabilitación ideada por Lleras Camargo diseñó programas orientados a atender a los campesinos desplazados, sin llamarlos así, al igual que programas de colonización dirigida por el Estado en las zonas del Ariari, departamento del Meta, Saravena, en Arauca, y en el Caquetá. Se diseñó también un importante programa de carreteras y de caminos vecinales para lograr interconectar las regiones periféricas rurales con el mercado nacional de forma que la comercialización de la producción campesina pudiera *desembotellarse* para aumentar sus ingresos. En los programas de construcción de carreteras y de caminos vecinales participaron guerrilleros liberales desmovilizados, como los posteriormente conocidos como *Tirofijo* y *Mariachi* (Pardo, 1996: 32).

Este primer plan de rehabilitación generó importantes beneficios en las zonas más afectadas por la Violencia. Sin embargo, el gobierno conservador de Guillermo León Valencia (1962-1966) no lo continuó, argumentando que había beneficiado a zonas y poblaciones liberales en desmedro de las habitadas por miembros del Partido Conservador. Iniciándose así una nueva etapa en la infortunada costumbre en el país de no continuar los esfuerzos estatales exitosos por diferenciar al gobierno de turno del anterior. Esta misma situación se vería más adelante con el PNR durante la transición de los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) a César Gaviria (1990-1994).

Virgilio Barco, en 1958 un ingeniero preocupado por los destinos del país y quien actuó como ministro de Obras Públicas en el gobierno de Lleras Camargo, hizo parte de dicha Comisión de rehabilitación (Pardo, 1996), que lo marcó en su experiencia personal. Más adelante y habiendo sido electo presidente de la República en 1986, retomaría las ideas de esta Comisión nacional de reconciliación y rehabilitación para fortalecer el Plan Nacional de Rehabilitación y convertirlo en su principal programa de gobierno. Para ganar las elecciones, Barco había propuesto un proyecto político novedoso para entonces, consistente en establecer el modelo democrático de gobierno-oposición, de forma que se pudieran desmontar las estructuras heredadas del Frente Nacional.

La idea de la rehabilitación había sido desarrollada en principio en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), quien propuso a los colombianos al comienzo de su mandato iniciar una nueva política de paz que atacara las causas objetivas y subjetivas de la violencia (la desigualdad social y la exclusión política), al tiempo que iniciaba un proceso esperanzador de diálogo directo con los grupos guerrilleros con el fin de que dejaran las armas y se reincorporaran a la vida civil. En su momento representó una

política audaz, estableciendo una clara diferencia con las políticas del Frente Nacional que no habían tenido éxito, en parte por la “clientelización” creciente de los partidos políticos, la ausencia de oposición política y la incapacidad real y manifiesta de dichos partidos políticos por canalizar las demandas de la población. Todo lo cual se tradujo en la expresión masiva de protesta ciudadana mediante paros cívicos y marchas campesinas, principalmente en regiones periféricas.

Betancur buscó imponer un estilo diferente de negociación directa con los grupos guerrilleros, que debería complementarse con un plan de inversiones, entendido como un plan de rehabilitación, orientado hacia aquellas zonas y regiones donde estos grupos hicieran presencia física y prevaleciera el conflicto social. En principio se consideró que este plan debería concentrarse en 137 municipios, haciendo parte del mismo el Urabá antioqueño, el Magdalena medio, el Cauca, Huila y Tolima, los Montes de María, la bota Caucana, el Catatumbo, la Orinoquia, el Guaviare y el Caquetá. La idea era reasignar buena parte del gasto público nacional a estas zonas, que albergaban un conjunto importante de campesinos, colonos e indígenas.

Para financiar dicho plan de inversiones el gobierno de Betancur inició conversaciones formales con el Banco Mundial, con el objeto de desarrollar adecuadamente los programas en infraestructura y también en materia de política social. Las dos iniciativas complementarias tuvieron desarrollos contradictorios y pocas realizaciones. Efectivamente, se lograron dos acuerdos de cese al fuego con el EPL y el M-19, que se rompieron después de forma violenta por incumplimientos de parte y parte y por malentendidos de comunicación. Así, el diálogo directo con los grupos guerrilleros no avanzó suficientemente y los que habían adquirido una dinámica propia fueron frenados por las contradicciones mismas que surgieron a lo largo del proceso. Estos diálogos fueron alentados y orientados por un consejero especial del presidente en comités *ad hoc* donde participaban representantes de gremios, grupos políticos y medios de comunicación. Su responsabilidad en la orientación de los fines y el mismo proceso de diálogo nunca estuvieron claramente establecidos, por lo cual surgieron confusiones e interpretaciones diversas sobre los distintos tópicos de negociación (Pardo, 1996). El gobierno no controlaba completamente las decisiones que surgían de estas comisiones conformadas por particulares, por lo que no podía garantizar el cumplimiento de sus acuerdos. Y algunas comisiones empezaron a contradecirse entre sí.

En cuanto a los planes de inversión de rehabilitación, el proceso de negociación con el Banco Mundial resultó extremadamente demorado y complejo. El Departamento Nacional de Planeación fue la entidad encargada de diseñar los planes y programas, apoyado por un equipo de cooperación internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Lo que se hizo realmente fue habilitar los programas tradicionales de inversión pública a cargo de las entidades nacionales de ejecución y focalizarlos hacia las zonas donde existía presencia de grupos guerrilleros. Se requería de algo más: cambiar la idea de proyecto de inversión para convertirlo en verdaderos planes de rehabilitación a partir de las necesidades de la gente, lo que implicaba redefinir espacios y esquemas de participación comunitaria, un aspecto al que se le daría total prelación en el rediseño ejecutado por el gobierno del presidente Barco.

Desde el gobierno de Betancur era claro que estas zonas eran las más desprotegidas en términos de presencia estatal efectiva, lo cual implicaba que fuese muy difícil garantizar el desarrollo efectivo de los proyectos mediante entidades nacionales centralizadas que tenían poco conocimiento y presencia en dichas zonas.

Por otra parte, para el Banco Mundial, en ese entonces, era muy difícil entender la iniciativa de reasignar el gasto social hacia los grupos más pobres de población y hacia las zonas más periféricas y alejadas del país. La idea de la participación comunitaria en la decisión de proyectos de inversión era ajena a su filosofía y forma de actuar. El Banco se mostraba receloso también frente a la estrategia de participación comunitaria esbozada en el plan. Estos aspectos hicieron que no se pudiera llegar a un acuerdo con el Banco Mundial, por lo cual los ambiciosos planes de inversión pública se vieron truncados. El gobierno de Betancur terminó en medio de una crisis causada por el rompimiento al cese de fuego con los grupos guerrilleros, la toma posterior del Palacio de Justicia por parte del M-19 y la pérdida de credibilidad de la mayoría de los colombianos sobre sus realizaciones de gobierno.

El gobierno del presidente Barco reformuló completamente la estrategia del Plan de Rehabilitación. En vez de política de paz se pasó a una concepción integral de reconciliación, normalización y rehabilitación. La reconciliación consistía fundamentalmente en orientar diálogos con los grupos guerrilleros que mostraran una vocación clara de entregar las armas y reincorporarse a la vida civil, al convertirse en partidos políticos que pudieran reivindicar sus ideas y necesidades dentro del sistema democrático. También se consideró el componente de reconciliación: una reconciliación entre el Estado y la comunidad en las zonas rurales de mayor pobreza y desintegración económica y social, como forma de recuperar la legitimidad estatal. En dichas áreas, la legitimidad del Estado era muy precaria debido a su presencia deficiente y a su ineffectividad para resolver las necesidades básicas más apremiantes de la población. Parte vital de la política de reconciliación consistía en abrir espacios de diálogo y concertación para generar confianza mutua y compartir la responsabilidad de resolver los problemas más agudos del desarrollo.

La normalización tenía que ver con garantizar la presencia estatal efectiva en dichas regiones, particularmente en relación con la administración de justicia para resolver los conflictos cotidianos que por falta de resolución terminaban escalándose en forma significativa. Se orientaba también a resolver la indefinición de los derechos de propiedad de la tierra, una de las principales causas del conflicto social en dichas zonas. Propugnaba por la creación de espacios de diálogo entre el Estado y la comunidad y entre intereses enfrentados, para encontrar vías pacíficas de resolución de conflictos y generación de acuerdos.

La rehabilitación, finalmente, tenía que ver con un ambicioso plan de inversiones cuyos objetivos, proyectos y realizaciones deberían concertarse entre el Estado y las comunidades.

Esta estrategia se centralizaba en la Presidencia de la República bajo el mando directo del presidente en cabeza de la Consejería para la Paz y la Secretaría de Integración Popular (SIP), encargada de diseñar e implementar el nuevo Plan Nacional de Rehabilitación.

LOS PILARES DEL PLAN

La base conceptual y filosófica del PNR fue la de comprender el grado de ilegitimidad del Estado ante un grupo creciente de población, localizado sobre todo en lo que se ha llamado la periferia rural colombiana. Esta ilegitimidad se expresaba fundamentalmente por la percepción de la ciudadanía de no contar con un Estado que estuviera

presente en sus regiones para solucionar los conflictos y para remediar la situación de pobreza e indefensión en la que se encontraba la mayoría de la población. A esta percepción de ilegitimidad estatal contribuía también el hecho manifiesto de la presencia de grupos guerrilleros que ejercían, en su defecto, las funciones que le correspondían al Estado, tales como prestar seguridad a la población vulnerable, resolver conflictos, especialmente aquellos relacionados con los derechos de propiedad, recaudar “tributos” y ejercer justicia. En muchas de las regiones periféricas que conformaban el Plan Nacional de Rehabilitación los grupos guerrilleros eran considerados como un sustituto, en muchos casos efectivo, de la ausencia estatal.

Los partidos políticos, por su parte, habían sido incapaces de convertirse en conductos democráticos de expresión de las necesidades de la población. Se habían *clientelizado* y atendían solamente las demandas que les permitían afianzarse en el poder y reproducir el modelo bipartidista. La mayor parte de las demandas no atendidas correspondían con las demandas por mayor equidad y justicia social de los grupos más vulnerables de población (PNUD, 2003). La creciente centralización en la toma de decisiones de un Estado centralista que se veía como distante e inefectivo contribuyó también a la pérdida de legitimidad estatal. Finalmente, los aspectos anteriores se reflejaban en la toma de decisiones del aparato estatal, que privilegiaba los sectores económicos, regiones y grupos sociales que hacían parte del sector moderno y desarrollado del país, dejando de lado la atención de regiones periféricas, grupos de campesinos, colonos e indígenas y el sector informal urbano. Por lo mismo, la estructura del gasto social y de las inversiones públicas en general expresaban la idea de “dos Colombias”, reforzando así el proceso de concentración y centralización de las decisiones en grupos sociales particulares y regiones y ciudades dinámicas.

♦ **Objetivo**

Durante el gobierno de Virgilio Barco, el Plan Nacional de Rehabilitación tuvo como objetivo beneficiar a las personas y comunidades, regiones y sectores productivos que hasta ese entonces (1986) permanecían afectadas por fenómenos de pobreza y desintegrados del proceso de desarrollo económico y social del país. Para ello estableció unos principios básicos de acción: 1) alcanzar un mayor acercamiento entre el Estado central y la comunidad para ganar una verdadera legitimidad. Ello en razón a la percepción generalizada de un Estado central insuficientemente preocupado por los problemas y las necesidades básicas de la gente, en particular en las zonas rurales, su incapacidad de acción y ejecución y su despreocupación por modificar el patrón del proceso de desarrollo del país que se había centrado fundamentalmente en los sectores modernos de la economía y las principales ciudades; 2) ampliar el modelo de democracia participativa de forma que los habitantes de zonas periféricas y remotas pudieran participar a partir de su propia autonomía y sus planes de vida en las decisiones, desarrollo, seguimiento y control de los programas, proyectos e inversiones del gobierno central. Se crearon entonces los Consejos municipales y departamentales de rehabilitación, como espacios de deliberación y acción entre el Estado y la comunidad, todo ello a partir de una visión conjunta de desarrollo expresada en los Planes regionales de rehabilitación; 3) recuperación del concepto de dignidad humana y respeto hacia las ideas, propuestas y planes de vida de los pobladores de las zonas objeto del PNR. El Estado consideraba como interlocutores válidos a los diferentes grupos organizados y asociaciones que deliberando en función de ideas y sin el uso de las armas pudieran plantear iniciativas en materia de desarrollo y política. El Plan acogió en sus deliberaciones a asociaciones campesinas e indígenas, de sectores populares, iglesias y

partidos políticos que habían sido excluidos con anterioridad en la deliberación política por sus ideas y visiones de desarrollo; 4) combatir explícitamente el modelo de exclusión social y regional en el que se había basado el modelo de desarrollo en Colombia, que había dado como resultado la existencia de un grupo muy grande e importante de compatriotas en estado de pobreza y miseria. Para ello se reasignó el gasto social del país hacia las regiones más pobres y los sectores sociales tradicionalmente excluidos, en una idea de modelo de justicia social y de economía social que pretendía redistribuir los ingresos entre grupos sociales y regiones.

♦ **Estrategia dentro de una política pública más amplia**

El PNR hacía parte de la política pública de reconciliación, normalización y rehabilitación, para diferenciarla de las políticas de paz de anteriores gobiernos, en particular del de Belisario Betancur, que planteaba como eje central que la búsqueda de la paz no era un objetivo aislado del conjunto de acciones del Estado, sino el resultado de una política de cambio con contenido político que buscaba integrar a la sociedad y al Estado a sectores y regiones del país que permanecían por fuera de la órbita de intervención estatal y desintegrados del proceso de desarrollo económico y social. Parte fundamental de esta política pública consistía en avanzar en reformas estructurales como la reforma agraria, urbana y tributaria. El Plan consideró que la ejecución efectiva de la reforma agraria era uno de los principales aspectos de política pública que debería ser resuelto para asegurar el acceso de los campesinos a la tierra en condiciones de beneficio productivo y social, asegurando cambios en la estructura de propiedad para el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado colombiano. Igualmente, impulsó un ambicioso programa de titulación de tierras en las zonas de colonización.

La reforma urbana que se planteó buscaba agilizar el mercado de tierras de modo que amplios sectores urbanos pudieran tener acceso a ellas, regularizando al mismo tiempo las formas ilegales de ocupación de terrenos. La reforma tributaria pretendió estimular la inversión empresarial en las zonas periféricas del país mejorando la capacidad de autofinanciamiento de las sociedades, estimulando la capitalización y eliminando la doble tributación a las empresas privadas. Como se mencionó, el gobierno planteó una reforma política, al proponer e instaurar el modelo gobierno-oposición. Esta reforma no fue completamente efectiva en los hechos y el gobierno tuvo serios problemas para hacer aprobar por el Congreso las reformas que había diseñado, debido a la necesidad de negociar apoyos políticos. Este aspecto se evidenció de manera más dramática en el gobierno siguiente, de César Gaviria, quien en su necesidad de conseguir apoyos políticos para su nueva propuesta de apertura comercial y de reforma tributaria, terminó disolviendo la estructura y varios de los principales objetivos del PNR.

Por lo mismo, el desarrollo de estas reformas y el del mismo Plan Nacional de Rehabilitación fueron parciales e insuficientes y no lograron cumplir con todo su cometido

La búsqueda de la paz en Colombia se planteaba como un esfuerzo del Estado y de la sociedad civil. Dentro de este se concebía como un proceso institucionalizado, de forma que los compromisos que asumiera el gobierno nacional fueran correspondidos por todo el aparato estatal nacional, regional y local. Para ello se reforzó la institucionalidad de la Presidencia de la República como agencia primaria de la acción estatal, al crearse una Consejería Presidencial como órgano asesor y responsable de la política, y se reforzó la Secretaría de Integración Popular como órgano ejecutor del PNR. Como

parte fundamental de este marco institucional se consideraba indispensable cambiar principios de administración pública que se habían afincado en la mentalidad y cultura de dirigentes y funcionarios, en el sentido que cada agencia estatal debería moverse en función de una agenda propia, muchas veces determinada por intereses particulares de sus directivos, y no obedecer a una estrategia comprehensiva de acción del Estado. En ese entonces la mayoría de los directivos de las agencias gubernamentales negociaban los presupuestos de inversión en función de intereses sectoriales, sin tener en cuenta la estrategia global del Estado, que en este caso implicaba hacer una reasignación profunda del gasto público hacia grupos vulnerables y regiones periféricas. En ese entonces resultaba extraño el concepto de rendición de cuentas de los agentes gubernamentales, la ciudadanía y la comunidad.

Por todo ello, los principales mecanismos para el desarrollo de este nuevo modelo institucional fueron: 1) la creación y puesta en marcha de los Consejos municipales y regionales de rehabilitación, como expresión de nuevos espacios de participación comunitaria, los cuales decidían sobre los planes regionales de rehabilitación y el fondo de proyectos especiales, un fondo de recursos importante que se ponía directamente en manos de las organizaciones comunitarias y populares para asignarlos a proyectos prioritarios y ejecutarlos directamente por la misma comunidad; 2) mecanismos efectivos de coordinación interministerial e interagencias estatales en función de los objetivos y estrategias del PNR. Algunos de los diseños novedosos en este sentido fueron los siguientes: a) el desarrollo de un documento Conpes donde se especificaban los objetivos, las estrategias y responsabilidades de las agencias gubernamentales en la ejecución del PNR. Este fue el primer caso de documento Conpes¹⁰ integral y regional que dio lugar a una tradición hoy en día asentada dentro del gobierno; b) la identificación de un presupuesto de inversiones específico para el PNR, de forma que en la ley de presupuesto nacional quedaban claramente identificados los programas de inversión con la leyenda PNR, lo que significaba una prelación en el gasto según las circunstancias fiscales temporales, y más importante aún, un seguimiento especial de las inversiones a nivel nacional, a partir de un novedoso sistema desarrollado entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación; c) reuniones periódicas de coordinación interministerial sobre el PNR en la Presidencia de la República, presididas por el presidente como expresión de la voluntad política e importancia del PNR hacia ministerios y agencias públicas. Como anécdota vale la pena mencionar la salida del gobierno del presidente de Ecopetrol de ese entonces, por no ajustarse al mandato presidencial de canalizar el superávit financiero de la empresa petrolera estatal hacia el desarrollo de los principales programas de infraestructura del Plan. Esta decisión envió una señal simbólica muy importante a los funcionarios públicos, en el sentido de que quien no apoyara las iniciativas del Plan debería salir del gobierno; d) la puesta en marcha de novedosos esquemas de ejecución del gasto público para que los recursos públicos del centro llegaran efectivamente a las regiones, como la puesta en marcha de convenios fiduciarios de ejecución con bancos estatales, aprovechando que los bancos oficiales de ese entonces (Caja Agraria y Banco Popular) eran los únicos que tenían presencia en las zonas periféricas del país, aspecto que imposibilitaba un giro eficiente de los recursos; e) la puesta en marcha de mecanismos de las veedurías populares (véase Martín Castrillón, s. f.) como mecanismos locales de control social y de rendición de cuentas por medio de los Consejos de rehabilitación. Por primera

¹⁰ Véase el documento Conpes 2523 de 1991.

vez se vio en Colombia a gerentes de entidades como el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), la Caja Agraria y ministros, rindiendo cuentas ante la comunidad en municipios periféricos. Se partía de la base de que asuntos públicos como el presupuesto del Estado deben ser de conocimiento público, y de que todos los habitantes de un municipio deberían conocer a cabalidad los presupuestos de inversión, los contratos, los contratistas, los plazos de ejecución, para que la comunidad, por medio de las veedurías populares, hiciera un control social efectivo.

LOS CONSEJOS DE REHABILITACIÓN: MÉDULA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los Consejos regionales y municipales de rehabilitación fueron el instrumento principal del proyecto político y social del PNR. Creados mediante el decreto 3270 de 1986, su propósito fundamental era ampliar los canales específicos de relación entre el Estado y la sociedad civil proveyendo espacios deliberativos que canalizaran la participación ciudadana organizada mediante diferentes conductos de representación. Se trataba de llegar a pactos sociales y acuerdos entre el Estado y la sociedad civil en los que se plasmaran unos fines, objetivos y metas concretos, económicos, políticos y sociales, de forma que se reforzaran el diálogo y la democracia local. Los Consejos de rehabilitación permitieron una participación política amplia a partidos que tradicionalmente habían sido excluidos de cualquier participación en toma de decisiones gubernamentales, como la Unión Patriótica¹¹. Constituían un conducto para el aprendizaje social, la formación de escuelas de liderazgo político y la profundización de valores democráticos como la tolerancia por las ideas ajenas, el respeto al consenso logrado y el seguimiento sistemático a los acuerdos y acciones que de ellos se desprendían. Inculcaban así mismo la idea de que los principales problemas del desarrollo local y regional solo podrían superarse mediante la mancomunidad entre el Estado y la sociedad. Los Consejos eran el mecanismo para canalizar la iniciativa local y regional, para institucionalizar la coordinación y el seguimiento del PNR y facilitar el ejercicio de focalizar y reasignar el gasto público nacional hacia los grupos más pobres de población y hacia las regiones de la periferia marginadas del proceso de desarrollo en el país (Presidencia de la República-SIP, 1990). En ellos se garantizaba la participación activa y efectiva de las organizaciones populares, de la iglesia, los campesinos, colonos e indígenas, los partidos políticos diferentes a los tradicionales, los gremios y las entidades estatales nacionales y regionales, cuya participación era obligatoria. Grupos y organizaciones que se habían sentido excluidos de mecanismos formales de participación política como los consejos municipales, cooptados y acaparados hasta entonces por los partidos políticos y el clientelismo local y regional.

MECÁNICA DE FUNCIONAMIENTO

Se estableció de la siguiente manera:

- ♦ Funcionarán mediante reuniones ordinarias mensuales, y extraordinarias cuando hubiera necesidad de tratar algún asunto especial.

¹¹ En el departamento de Antioquia los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, solicitaron al presidente de la república la eliminación de estos consejos por el juego político que se le dio a la Unión Patriótica (Burbano, 2011: 109).

- ♦ Las reuniones serían convocadas con ocho días de anticipación por el coordinador regional del PNR.
- ♦ Sus decisiones se tomarían por consenso y debían quedar consignadas en un acta.
- ♦ El Consejo aprobaría los planes de rehabilitación regional y local con su correspondiente plan de inversiones.
- ♦ Se haría pública toda la información sobre presupuestos nacionales, departamentales y locales, los proyectos, el valor de los contratos, el nombre de los contratistas, sus plazos y cronograma de ejecución.
- ♦ Contaría con comités de trabajo organizados por sectores de la inversión pública: carreteras, salud, educación, capacitación, crédito y asistencia técnica agropecuaria, transferencia de tecnología, comercialización, etcétera.
- ♦ Desarrollaría las veedurías populares encargadas de monitorear, supervisar y controlar por parte de la comunidad la ejecución de las obras y los proyectos previstos en los planes regionales y locales de rehabilitación.

CARACTERIZACIÓN DE REGIONES

El Plan partía de un diagnóstico según el cual el crecimiento económico en Colombia se había concentrado en unas pocas áreas geográficas, privilegiando las grandes zonas urbanas, los puertos comerciales del país y las zonas de agricultura comercial, proceso que se había visto reforzado por la orientación de las políticas e inversiones públicas. Se constataba también que los sectores sociales pobres en las regiones pobres del país eran más pobres proporcionalmente que aquellos de las zonas prósperas, debido a que en las regiones pobres y periféricas se asentaban sectores económicos débiles como el minifundio o el empleo informal, entre algunos, con una reducida capacidad para generar ingresos y una baja capacidad de negociación con un Estado central distante y en muchos casos ausente.

De acuerdo con el modelo de economía social que proponía el gobierno del presidente Barco, los desequilibrios regionales no eran el resultado único y exclusivo de las imperfecciones de mercado, sino fundamentalmente de un ordenamiento institucional que hacía prevalecer los intereses de las zonas desarrolladas y modernas del país y de los grupos organizados del sector privado, dejando por fuera de toda posibilidad de negociación a grupos de campesinos, indígenas y del sector informal urbano, etcétera. Lo que a su vez generaba un círculo vicioso en el que las oportunidades del desarrollo se concentran en las zonas desarrolladas, donde hay una presencia estatal más efectiva, dejando a las regiones periféricas sin poder para revertir el fenómeno de exclusión social y regional. Por lo anterior, el Plan planteaba en ese entonces que el Estado no podía seguir marchando al paso exclusivamente de las regiones, los sectores y grupos sociales más poderosos y privilegiados. El modelo de economía social y de democracia participativa supone una distribución más equilibrada del poder político y del poder de decisión de los recursos públicos, de modo que se abran espacios efectivos de participación para los grupos más vulnerables y las regiones periféricas.

Se estableció que la principal característica de las regiones de rehabilitación era la desarticulación de su estructura económica con la del resto del país y el grado de exclusión social de sus habitantes. Esas regiones también habían surgido desfasadas del

ordenamiento institucional, generando una presencia estatal nula o poco efectiva. Al mismo tiempo, las políticas de desarrollo regional que se habían adelantado hasta ese entonces habían sido instrumentales al modelo de desarrollo dominante, por lo que se habían limitado a resolver cuellos de botella y estrangulamientos parciales a los sectores modernos de la economía. En ese entonces se consideraba que el Estado colombiano, por medio de sus políticas macroeconómicas y sectoriales y de la asignación del gasto público, había privilegiado a ciertos grupos sociales y actividades productivas, lo que regionalmente se expresaba en la agudización de las desigualdades entre regiones y entre el centro y la periferia. Por lo mismo, el desarrollo de ciertas regiones había sido típicamente excluyente. El patrón de desarrollo no solo había excluido ciertas regiones, sino que las había afectado negativamente, en la medida que las políticas macroeconómicas prevalecientes habían incentivado el flujo de capital y de población hacia las regiones prósperas. Y el excesivo centralismo dominante hasta ese entonces, producto de la historia política y económica del país, había incidido en una asignación del gasto público claramente desfavorable para las regiones periféricas y para las zonas rurales en general. El centralismo fiscal se manifestaba no solo en la captación de recursos, sino en la asignación de los mismos a favor de las regiones prósperas. Por lo mismo, la comprensión cabal de este proceso de desarrollo regional requirió de la caracterización precisa de las regiones objeto del plan, que fueron divididas en *regiones de enclave*, *regiones de colonización* y *regiones de economía campesina*.

Regiones de enclave: regiones que poseen importantes recursos naturales renovables y no renovables para los cuales existe una demanda dinámica por parte del mercado externo. Se trata de recursos naturales localizados en áreas poco pobladas, aisladas, con una presencia estatal débil y con mercados laborales insuficientes y poco desarrollados. Son regiones que han existido desde la colonia, asociadas a modelos de desarrollo hacia afuera y en las que hubo épocas de bonanza poco aprovechadas para la redistribución y el desarrollo local. La explotación de estos recursos, en su mayoría de exportación, no genera la internalización de sus beneficios en la región ni su reinversión en programas y proyectos que estimulen el desarrollo regional propio. Por lo general la explotación de estos recursos no necesita ni genera inversiones en infraestructura y servicios complementarios, agravando de esta forma la fuga de capitales hacia otras regiones y países.

Regiones de colonización: fundamentalmente en tierras de baldíos declarados por la ley segunda de 1959, regiones que fueron pobladas por campesinos expulsados de las zonas andinas por la alta concentración de la propiedad de la tierra, la ausencia de una reforma agraria efectiva y la falta de oportunidades para generar ingresos dignos. Se caracterizan por actividades agrícolas extractivas con prácticas de tala y quema que a su vez han generado un enorme daño ambiental, generando el declive y agotamiento de ricos ecosistemas forestales. La economía de la colonización ha sido regida por sus propias reglas de juego, en particular la del endeude con comerciantes y ganaderos. Al no capitalizar el fruto de su esfuerzo y al quedar endeudado, el colono debe vender sus mejoras a precios irrisorios para seguir adentrándose en la frontera agrícola, generando mayor deforestación y aumentando la imposibilidad de sacar sus productos agrícolas a los mercados. En estas zonas predomina la incertidumbre sobre títulos y derechos de propiedad, lo que se constituye en la fuente principal del conflicto. Son zonas desintegradas por la ausencia y precariedad de las vías de transporte, de forma que el transporte fluvial precario se constituye casi en el único modo de salida de sus productos agrícolas. Por lo mismo estas regiones se convirtieron en tierras fértiles para la siembra de cultivos ilícitos como el de la coca.

Regiones de economía campesina: aquellas que corresponden a las zonas de minifundio de la cordillera andina colombiana, zonas expulsoras de población.

LECCIONES APRENDIDAS

Del diagnóstico del Plan Nacional de Rehabilitación y del funcionamiento de los Consejos de rehabilitación es posible extraer las siguientes lecciones¹²:

- ♦ El protagonismo de la población y de las comunidades: el proceso de rehabilitación fue impulsado y apoyado directamente por los pobladores y las comunidades. El diálogo con los grupos insurgentes fue importante, pero el protagonismo pasó de las guerrillas de gran despliegue en el gobierno de Betancur a las comunidades de los municipios afectados. De hecho, a las deliberaciones de los Consejos de rehabilitación no se permitía el acceso de actores armados.
- ♦ El PNR se centró en el desarrollo local y regional y permitió que las comunidades fueran gestoras del mismo.
- ♦ Los Consejos de rehabilitación fueron espacios de deliberación y negociación acerca de visiones y programas de desarrollo local. Se constituyeron en escuelas de liderazgo a partir de la tolerancia hacia las ideas de grupos tradicionalmente opositores y la empatía hacia los grupos más vulnerables. La dignidad y el respeto de todos los interlocutores, de cualquier ideología o movimiento político, fue la regla de oro para la deliberación.
- ♦ Los Consejos permitieron también el diálogo directo entre el Estado y las comunidades, eliminando la intermediación de los grupos armados y de los partidos políticos mediante el ejercicio de la clientelización. Sin embargo, al ser mecanismos *ad hoc* y estar por fuera del consejo municipal instituido, desaparecieron antes de haber completado sus objetivos, generando un vacío importante que no pudo ser canalizado por los nuevos alcaldes electos.
- ♦ El Plan reconoció el desarrollo institucional desigual en Colombia y privilegió la construcción de Estado en las zonas periféricas. Para ello fue clave crear espacios de deliberación en los que se pudieran oír las diferentes voces comunitarias sin que prevaleciera el interés de algún grupo en particular. En este sentido, esos espacios fueron escuelas de democracia local que contrastaron significativamente con la forma tradicional de acción de las entidades gubernamentales nacionales, departamentales y locales.
- ♦ Los criterios de focalización de los municipios fueron los de pobreza y debilidad institucional y no la presencia de grupos insurgentes, aun cuando en algunas zonas esta presencia podía coincidir. Este criterio evitaba el efecto perverso de reclamar presencia estatal solo cuando hubiera presencia de grupos insurgentes en el territorio.
- ♦ El PNR se fundamentó en la idea de un Estado descentralizado, por lo que apoyó decididamente el inicio del proceso de descentralización en Colombia y a los alcaldes electos de los municipios más pobres y marginados del país.
- ♦ Al reconocer la heterogeneidad de los conflictos y de las regiones donde actuaba, diferenciaba sus acciones e intervenciones.

¹² Véase al respecto también la interesante monografía de grado de Burbano (2011).

- ♦ El PNR ideó y fue el primer programa estatal nacional que incorporó la noción de control social a partir de las veedurías populares¹³.

Estrategia Nacional de Consolidación Territorial

Este Plan es una expresión y desarrollo de la política de seguridad democrática implementada por el gobierno del presidente Álvaro Uribe a partir del año 2002 en Colombia. Según los lineamientos oficiales se trata de un proceso coordinado, progresivo e irreversible¹⁴.

De acuerdo con el documento de análisis de la Fundación Ideas para la Paz, “con los cambios en el panorama de la seguridad internacional a partir de los ataques terroristas de septiembre 11 del 2001 y con la nueva ideología propugnada por el gobierno de Uribe, se dio un viraje sustancial en la forma de conceptualizar la política para alcanzar la paz en el país con los grupos alzados en armas”.

Según este balance, las Farc habían continuado con sus acciones de guerra, criminales, mediante el reclutamiento de menores, la extensión de minas antipersonales, el ataque a población civil indefensa, el secuestro, la extorsión, todas ellas acciones tipificadas internacionalmente como actos de guerra. Por ello y ante la nueva postura ideológica en el discurso del gobierno Uribe, dejan de aparecer como un actor insurgente, con el que se podrían tener negociaciones, para convertirse en un grupo terrorista, criminal y narcotraficante, que debería ser combatido fundamentalmente por la acción militar estatal, aliada con la ciudadanía por medio de la conformación de redes de información ciudadana. Se consideró así que la ciudadanía debería participar, no para recuperar la legitimidad del Estado como lo hizo el PNR, sino como fuente de información y denuncia sobre la presencia y actos de estos grupos guerrilleros.

Así, su naturaleza como grupos insurgentes que propugnan por un proyecto político alternativo se despolitiza, de forma tal que se les declara como grupos terroristas que deben ser combatidos fundamentalmente por medio de la acción militar contrainsurgente como parte de la política mundial contra el terrorismo desarrollada por el presidente George W. Bush en Estados Unidos y seguida por el gobierno de Álvaro Uribe en Colombia. A partir del fracaso de la estrategia seguida por su antecesor Andrés Pastrana (1998-2002), de dialogar directamente con las Farc en contraprestación de la entrega de 42.000 km de territorio colombiano como área despejada de la presencia de las fuerzas armadas colombianas, y del clima creciente de rechazo de los ciudadanos colombianos contra la violencia, el secuestro y la extorsión desarrollada por las Farc, el gobierno del presidente Uribe se niega a reconocer el estatus político a las Farc también por su vinculación abierta con el narcotráfico.

Al mismo tiempo, los grupos paramilitares habían tenido una expansión sin precedentes en el país, a partir de la unificación de las autodefensas campesinas en un frente militar común, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con acciones en lo político y en lo social.

¹³ Decreto 1511 del 11 de julio de 1989.

¹⁴ Véase al respecto, Fundación Ideas para la Paz. 2011. Informe 14. “Balance de la Política de consolidación territorial”, septiembre.

En medio de este escenario, el gobierno del presidente Uribe estableció la siguiente estrategia:

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 más eficiente, efectiva e integral se propone continuar con la acción inter-agencial como herramienta de actuación rápida y dinámica para producir los resultados esperados, incrementar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el Estado, a través de desarrollar planeación conjunta y en paralelo llevar a cabo acciones colectivas y ejercicios de coordinación de las múltiples instituciones que participan en la implementación de la estrategia (Directiva presidencial n° 1, marzo de 2009).

Esta coordinación interagencial tiene un énfasis predominante en lo militar y en aspectos de seguridad, siendo preponderante el rol del Ministerio de Defensa Nacional y de las fuerzas armadas, pasando el despliegue de acciones para el desarrollo regional a un segundo plano, en lo cual es posible identificar una diferencia importante con el PNR.

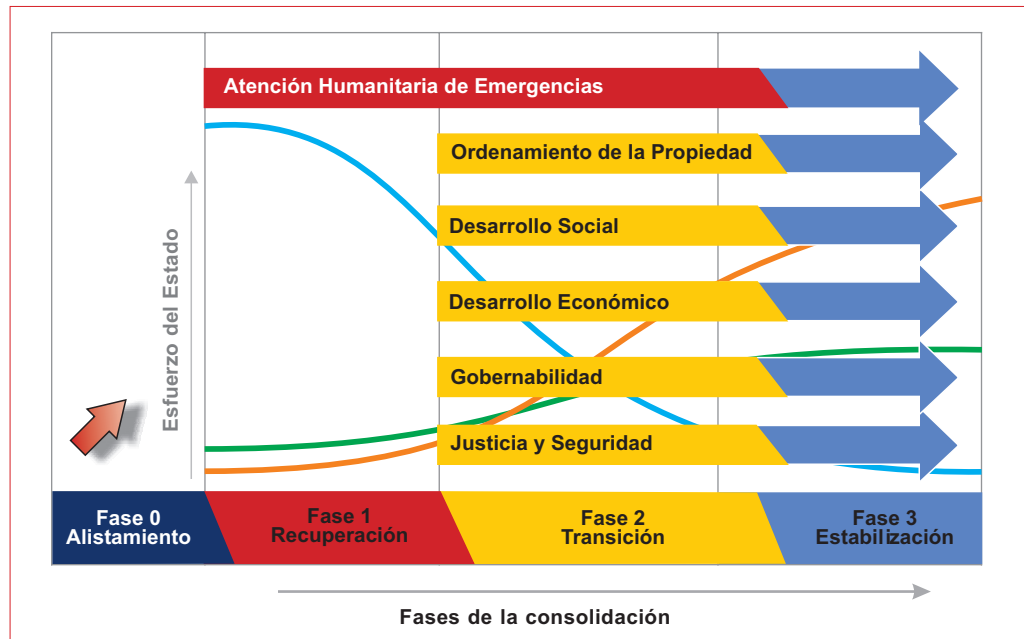
El Centro de coordinación de acción integral, liderado y coordinado por la Presidencia de la República, articula representantes de las diversas entidades del Estado, en particular la Agencia Presidencial para la Acción Social, el Ministerio de Defensa, el Comando General de las Fuerzas Armadas, los ministerios del Interior y de Justicia, de Educación Nacional, de la Protección Social y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre los principales, con el fin de fortalecer la gobernabilidad, la legitimidad y presencia del Estado en zonas específicas del territorio nacional donde su presencia ha sido débil y en las que se supone que el gobierno está avanzando en consolidar su seguridad. Aun cuando la retórica es parecida a la del PNR, sus acciones confirman la prelación del elemento de seguridad y de presencia militar.

Los objetivos planteados en la política oficial son: 1) lograr que el Estado de derecho se desarrolle plenamente en zona recuperadas de la presencia insurgente; 2) generar un nuevo esquema de coordinación *sin la creación de una nueva institucionalidad* para estas zonas; 3) alcanzar objetivos en reducción de violencia física y delincuencia; 4) avanzar en cobertura de servicios sociales; 5) mejorar la gobernabilidad; y 6) ordenar los títulos y registros de propiedad.

En el gráfico 1, tomado del documento oficial (Directiva presidencial n° 1), se observan los componentes secuenciales de la consolidación.

Incluye las fases de alistamiento (una nueva fase si se compara con el PNR), recuperación del territorio a través de medios militares, transición y estabilización, que incluyen la atención humanitaria y de emergencias, justicia y seguridad, desarrollo social, desarrollo económico, gobernabilidad y ordenamiento territorial y derechos de propiedad. El plan considera que ello se puede desarrollar secuencialmente, ya que establece que las condiciones objetivas que se deben lograr en las últimas fases no constituyen causas de la situación de inseguridad en los territorios, una visión muy diferente a la del PNR del gobierno del presidente Betancur.

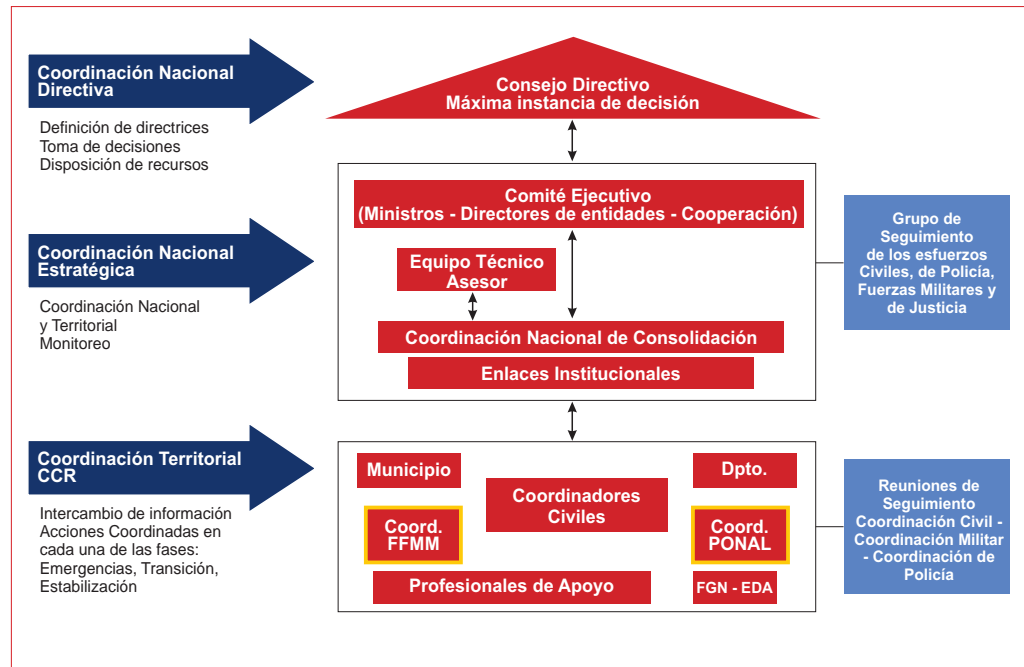
Gráfico 1. Fases de la consolidación



Fuente: Directiva presidencial nº 1 y Fundación Ideas para la Paz, 2011.

En el gráfico 2 se observa, de acuerdo con el mismo documento oficial, el esquema de coordinación nacional/regional.

Gráfico 2. Escenarios de coordinación del Plan Nacional de Consolidación



Fuente: Directiva presidencial nº 1 y Fundación Ideas para la Paz, 2011.

Si bien en la formulación del Plan se le asignan funciones y roles a los niveles local y regional y se señala la posibilidad de participación de la ciudadanía, en la práctica ello no ha ocurrido y la percepción ciudadana es que el plan es básicamente contrainsurgente, basado en la presencia militar. De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz:

En la medida en que el PNCT es una iniciativa cuyo origen se encuentra en el nivel central del gobierno, es necesario llevar a cabo un esfuerzo importante para lograr alinear a las autoridades locales con los propósitos de la política establecidos desde el nivel nacional. Casi todas las evaluaciones que se han hecho respecto del PNCT coinciden en que este es el aspecto más débil de la política (Fundación Ideas para la Paz, 2011).

Como principios guías se establecen los del desarrollo humano, enfatizando en el fortalecimiento ciudadano como sujeto de derechos, la acción coordinada interagencial encargada de coordinar la acciones mediante indicadores de gestión y monitoreo permanente de los procesos y resultados, establecer responsabilidades y roles, así como mecanismos de comunicación y de rendición de cuentas. Si bien en la retórica pareciera darse un cambio en la noción de seguridad hacia nociones de seguridad humana, en la práctica se consolida la idea de un plan basado en el concepto de seguridad a partir de la presencia de fuerzas militares.

Las zonas objeto del plan se definen a partir de un análisis de aquellas en donde convergen la débil presencia institucional del Estado, una alta vulneración de los derechos humanos e infracciones al DIH, la presencia de cultivos ilícitos y los centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones. Se establece que el Plan Nacional de Consolidación se desarrollará sobre áreas principalmente rurales que requieren urgentemente de la concurrencia del Estado en su conjunto, dando prioridad entonces a 15 zonas de acción que incluyen 100 municipios, en buena parte coincidentes con aquellos que ya habían sido focalizados por el PNR.

Las principales regiones objeto de esta intervención se diferenciaron en tres categorías: regiones para iniciar la consolidación, áreas hacia la consolidación y áreas complementarias de una forma secuencial. Las principales regiones incluidas son las siguientes.

- ♦ *Áreas principales para iniciar la consolidación:* zonas Macarena y río Caguán, Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, sur del Chocó), del bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba, sur del Tolima y sur del Valle del Cauca.
- ♦ *Áreas de transición hacia la consolidación:* zonas de Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta y oriente antioqueño.
- ♦ *Áreas complementarias:* zonas Arauca, Putumayo, Catatumbo y bajo Atrato.

Es interesante observar que la mayor parte de estas regiones coincide con las identificadas 25 años atrás en el PNR, con excepción de las zonas del Pacífico: Buenaventura y Pacífico choicano y caucano.

El Plan Nacional de Consolidación Territorial desarrollará tres acciones principales: 1) una estrategia contrainsurgente liderada por las fuerzas militares; 2) una política de combate a la producción y distribución de cultivos ilícitos y narcóticos; y 3) el desarrollo de una estrategia de desarrollo social y regional en aquellos territorios más afectados por la presencia de las Farc. Por primera vez se establece una iniciativa gubernamental que combina acciones militares y de desarrollo en un plan integral que pretende coordinar las acciones del aparato estatal incluyendo el comando de las fuerzas militares, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil con las del aparato burocrático estatal. Sin embargo, la presencia militar ha sido preponderante.

El componente contrainsurgente parte de que lo primero que debe recuperarse en un territorio es la seguridad, para lo cual es necesario actuar por medio de una estrategia

de acción militar y de acción estatal y civil progresiva y secuencial compuesta por tres fases: 1) recuperación del territorio; 2) etapa de transición; y 3) etapa de consolidación. Como bien lo señala el Informe de la Fundación Ideas para la Paz, esta estrategia se basa en los principios de la política contrainsurgente británica que establece tres fases para lograr el predominio estatal y la vigencia plena de la democracia en estos territorios: 1) *Clear*: recuperar el territorio de la presencia de grupos insurgentes; 2) *Hold*: mantener una presencia estatal legítima en el territorio; 3) *Consolidate*: consolidar un proceso de desarrollo democrático, para lo cual se crea el Centro de coordinación de acción estatal en la Presidencia de la República, como una agencia estatal central que debe garantizar la coordinación efectiva de las acciones en el territorio. Igualmente se espera la acción e intervención activa del sector privado para garantizar esquemas productivos viables, y la prestación eficiente de servicios públicos para garantizar el desarrollo regional.

Es interesante señalar que el diseño de la estrategia contrainsurgente británica se origina en su experiencia en el caso de Malasia, en donde, tras la retirada del imperio británico, hubo de enfrentarse al desafío de una guerrilla de inspiración china maoísta que logró controlar buena parte del territorio. Frente a lo cual se diseñó una estrategia conjunta de desarrollo regional y social después de haber logrado la recuperación militar de los territorios y la consolidación de la acción estatal.

El desarrollo de estas regiones se basó en la introducción de cultivos permanentes de palma africana para afianzar a los pobladores a la tierra y generar una fuente estable de ingresos. Esta misma estrategia ha sido promovida por diferentes actores del sector privado colombiano y ha servido de inspiración para introducir y consolidar el cultivo de palma africana en las regiones periféricas de Colombia. Sin embargo, la introducción de estos cultivos en el país muestra desarrollos paradójicos: por un lado, afianzamiento de economías regionales con aumento en la generación y distribución de ingresos como en algunas zonas de los departamentos del Meta y Casanare, al tiempo que en otros territorios ha sido sinónimo de violación de derechos humanos, desplazamientos, vinculación de grupos relacionados con el narcotráfico y patrocinadores de grupos paramilitares.

Se trata entonces de una estrategia de consolidación sin intervención de fuerzas extranjeras, en la que la acción militar desempeña un papel preponderante aunque no exclusivo, sin que haya quedado definido cómo se va a dar paso a la etapa de consolidación y cuál va a ser la estrategia social y de desarrollo regional a seguir, a diferencia de lo que proponía el PNR, tal como se analizó.

La recuperación del territorio por las armas permitirá supuestamente la protección de la población civil frente a los grupos insurgentes, en particular las Farc. Sin embargo, tal como está planteada la estrategia, en esta primera fase son probables la violación de derechos humanos y el alejamiento progresivo de la ciudadanía. Por lo cual se plantea que la actuación debe ser integrada, no separada, como se había hecho en el pasado entre el componente militar, el estatal y el civil. El liderazgo y la dirección de esta acción estatal integrada queda en la parte civil del gobierno, por lo que la acción militar, en teoría al menos, estaría supeditada al diseño que la Presidencia de la República haga de la implementación del Plan. Es preciso señalar que la etapa de recuperación del territorio no solo debería estar supeditada a la derrota militar de los grupos guerrilleros insurgentes.

Con respecto al componente de desarrollo social y regional, la estrategia de consolidación no pretende sustituir a las agencias especializadas del Estado responsables de llevar a cabo las anteriores políticas, ni espera crear unas bases sostenibles en el tiempo para lograr el despegue del desarrollo en dichos territorios. Pretende sí crear unas condiciones mínimas de seguridad, como requisito esencial para garantizar los derechos humanos, proteger a grupos vulnerables de la población, recuperar la confianza y legitimidad de las instituciones y atraer inversión privada encargada de dinamizar las economías regionales. El encargado estatal de la formulación de la política de consolidación subraya al respecto que “la consolidación no es lo mismo que el desarrollo, la política de consolidación no pretende suplantar todas las obligaciones del Estado y el gobierno de llevar desarrollo a esas regiones”. Lo que pretende “es crear unas condiciones de estabilidad y unos mínimos que le permitan a esas regiones entrar en procesos de desarrollo y en ese sentido necesariamente es una política transitoria”¹⁵.

Se trata de un programa transitorio y progresivo que debe concluir cuando las comunidades y las nuevas instituciones en las regiones estén en capacidad de asumir por cuenta propia los dilemas y desafíos del desarrollo. La consolidación no se concibe en términos de confrontación, aunque ella es inevitable, sino de protección directa y permanente a los habitantes. El Plan pretende integrar las regiones periféricas al mercado nacional mediante un ambicioso programa de infraestructura vial. Pretende así mismo resolver los problemas de cultivos ilícitos en estas regiones mediante la erradicación de cultivos, que se ha llevado a cabo mediante políticas disuasivas con participación de la comunidad, relativamente exitosas, pero también por medio de la interdicción vía fumigación. Fumigación que ha generado el rechazo de la comunidad con expresiones de protesta masiva, tal como ha sucedido en el caso del bajo Cauca antioqueño.

Los programas de desarrollo y paz (PDP)

Se trata fundamentalmente de iniciativas de la sociedad civil, en territorios específicos que hayan sido duramente golpeados por el conflicto social y el conflicto armado, originados aisladamente, pero que hoy constituyen una red articulada con políticas comunes y financiamiento proveniente de la cooperación internacional, en especial de la Unión Europea y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Su iniciativa surge de la decisión de sectores de la sociedad civil de no permanecer pasivos ante la gravedad del conflicto armado colombiano en espera a que el Estado produjera la tan anhelada pacificación de territorios y la desmovilización de grupos armados.

El más conocido de estos programas es el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, liderado durante cerca de dos décadas por el jesuita Francisco de Roux a partir de la Pastoral Social de la iglesia. Otras iniciativas de este tipo son Corporación Nueva Sociedad Región Nororiental de Colombia (Consornoc), en Norte de Santander, en especial en la zona del Catatumbo, la Fundación Montes de María en Bolívar y Sucre, promovida por la arquidiócesis de Cartagena y las diócesis de Magangué y Sincelejo. También se cuenta con una iniciativa de la Pastoral Social, la Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental (Cordepaz) en el Meta, con programas auspiciados por empresas privadas como el caso de el Alcaraván en Arauca y de Hocol en el

¹⁵ 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.

Huila, al igual que con el programa Prodepaz en el oriente antioqueño, auspiciado por entidades mixtas como Isagen y Pro-antioquia, así como con programas propiciados por universidades, como el caso del Programa de competitividad y paz de la Universidad Autónoma de Manizales, y por una asociación supradepartamental de gobiernos locales municipales, caso de Asopatía en Nariño y Cauca.

Los programas de desarrollo y paz representan una apuesta por las coaliciones amplias, donde unidos en la diferencia todos los actores: el Estado, la sociedad civil, los políticos, los empresarios, las organizaciones gremiales, sociales y comunitarias, las iglesias, los inversionistas, los organismos internacionales y multilaterales, construyen procesos y programas orientados a lograr la paz y la convivencia en sus regiones a partir de un modelo alternativo de desarrollo que prioriza lo local y lo regional con estrategias de aproximación a partir de tres premisas: 1) la convivencia en la paz y la justicia; 2) la economía y la técnica al servicio de las personas y las comunidades; y 3) la armonía con la naturaleza¹⁶.

Desde sus inicios estos programas plantean el logro de procesos sostenidos de desarrollo humano sostenible en su zona de influencia, lo que implica un trabajo sostenido en la promoción y el surgimiento de nuevos liderazgos locales para impulsar patrones de desarrollo distintos a los tradicionales. Liderazgos que deben desarrollarse a partir de proyectos productivos con el impulso de ejercicios participativos en nuevos espacios de debate sobre asuntos públicos. Plantean también la creación de una cultura de paz regional, que supone necesariamente un cambio en el ámbito político, particularmente en las relaciones de poder.

Se trata de programas autofocalizados, pues parten de iniciativas propias de actores locales y regionales sin intervención externa. Trabajan en medio del conflicto y como requisito para iniciar su acción social, y sus programas de desarrollo no solicitan una resolución del conflicto en términos militares. Sus objetivos incluyen la capacitación y el cambio individual, al igual que el fortalecimiento de las organizaciones populares y de base para generar procesos incluyentes de desarrollo. Se trata de que los habitantes y las organizaciones de la región ganen autonomía y control sobre el proceso mismo de desarrollo, modificando las condiciones que se impongan desde afuera y que no contribuyan a procesos más equitativos de desarrollo. Asumen también una posición de distancia crítica frente a los actores militares y de policía y han estado prestos a denunciar abusos de autoridad y violación de derechos humanos tanto de los grupos insurgentes como del la fuerza pública (militares y policías). Asumen una posición de neutralidad ante el conflicto, tal como otras organizaciones no gubernamentales humanitarias.

Es decir que los programas de desarrollo y paz combinan estrategias políticas y económicas por medio de la promoción de proyectos productivos, y sociales mediante el reforzamiento de procesos de liderazgo, de autonomía y de autodeterminación de individuos y comunidades.

¹⁶ Declaración de los Programas regionales de desarrollo y paz: "Por una Colombia en paz, construida desde las comunidades locales y desde las regiones". Bogotá, lunes 11 de marzo de 2002.

La Misión para la moralización y oficinas anticorrupción

Este fue el primer intento de combatir la corrupción administrativa mediante la conformación de un frente común coordinado entre la Presidencia de la República, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. La Fiscalía General de la Nación no existía todavía formalmente, por lo que no fue incluida.

Su objetivo central era rescatar en los ciudadanos y en los funcionarios de la administración pública la finalidad ética y un marco de mayor transparencia en su acción, para lo cual se proponía aminorar la corrupción administrativa imperante y aumentar la eficiencia de la administración.

Se partía de la base de las responsabilidades legales atribuidas a cada uno de los entes de control. En la Presidencia de la República se creó una Consejería especial para el diseño de la política y la coordinación con los entes de control. Se trataba de lograr un mayor intercambio de información, desarrollar un sistema de control interno coordinado dentro de todas las agencias estatales, que pudiera integrar los aspectos disciplinarios y de gestión, revisar conjuntamente la normativa en aras del desarrollo de una ley o estatuto especial anticorrupción que elevara las sanciones de los delitos contra la administración pública, fomentara los sistemas ciudadanos de control social, aumentara el riesgo para el potencial corrupto de ser descubierto y sancionado por medio de un sistema de control social y participación de la ciudadanía más eficiente en la denuncia, y la disminución de la impunidad mediante el funcionamiento más efectivo de la rama judicial, al tiempo de fijar un marco para la desregulación y eventual privatización en la prestación de algunos servicios públicos.

La Consejería anticorrupción actúa como un órgano central que básicamente diseña políticas, planifica y coordina con los entes nacionales de control. Sin embargo, no cuenta con mecanismos apropiados de acción, lo que se delega en las agencias estatales, los departamentos y los municipios mediante la puesta en marcha de sistemas efectivos de control interno. La Contraloría y la Procuraduría actúan en función de las facultades precisas otorgadas por la Constitución de 1991.

El Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres¹⁷

Estudiar este Sistema como modelo institucional de acción es importante. Interesa particularmente entender los principios en los que se basa, los esquemas de coordinación y cooperación estatal que establece entre diferentes niveles de gobierno y sus sistemas de prevención y de acción. ¿Cuál es la utilidad del SNPAD como modelo (parcial) para sustentar una intervención del Estado central colombiano en los gobiernos de las entidades territoriales descentralizadas, que han sido “capturados” en su mayoría por “poderes fácticos”?

Creado mediante la ley 46 del 2 de noviembre de 1988, su organización funcional se logró con la expedición del decreto ley 919 del 1 de mayo de 1989, siendo un sistema administrativo de coordinación. Es sistema en la medida en que se trata de un conjunto ordenado y conectado de entidades, competencias, actividades, recursos, informa-

¹⁷ Este aparte se basa en el memorando de trabajo preparado para tal efecto por Luis Roberto Wiesner Morales.

ción y principios que se puede diferenciar de su entorno. Y es administrativo en tanto se limita a entidades de la rama ejecutiva del poder público en todos sus órdenes: 1) nacional; 2) descentralizada funcionalmente; y 3) descentralizada territorialmente. No incluye las ramas legislativa ni judicial.

Se creó como una respuesta a la fragmentación legal de las funciones relativas a la prevención y atención de emergencias que existía antes de 1988, y se concibió como un *sistema de coordinación*. La exposición de motivos de la ley 46 de 1988 explicó:

Muy diversos son los organismos oficiales encargados de los diferentes aspectos de las emergencias. Hay múltiples agencias del Estado que deben desarrollar acciones pre-desastre, post-desastre y de investigación. No existe una coordinación adecuada entre estas distintas entidades; no se ha señalado a quien corresponde dicha coordinación; no se establecen responsabilidades para las distintas agencias y funcionarios oficiales, ni quien debe hacer efectiva tal responsabilidad. En algunos casos hay duplicidad de funciones. En otros eventos se han creado organismos sin continuidad institucional, lo cual hace transitoria su actividad y ocasiona la pérdida de experiencias. Existe una telaraña institucional de ministerios, institutos, fondos, comités y sus relaciones en casos de desastres. No existe una estructura regional y municipal que opere. En muchos países, la base para la prevención y atención de desastres, viene dada por las organizaciones regionales, las cuales, con la colaboración del gobierno central, se especializan en los respectivos riesgos a que están sometidos.

La respuesta a ese estado de cosas fue articular a las entidades competentes sobre desastres y emergencias alrededor de comités locales, que funcionan como espacio de coordinación nacional, departamental y municipal. Se estableció también una entidad especializada como núcleo alrededor del cual gira el Sistema Nacional. En un principio se denominó Oficina Nacional para la Atención de Desastres. Era una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y su jefe o director era un “funcionario de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, con remuneración y régimen prestacional igual al de los viceministros”.

La ubicación de este nodo coordinador del SNPAD en Presidencia de la República obedecía a la intención de aprovechar la autoridad del presidente para lograr que las diferentes entidades que hacían parte del Sistema Nacional actuaran efectivamente de una manera armónica, sin poner obstáculos ni refugiarse en sus competencias y cometidos individuales¹⁸.

La Oficina Nacional para la Prevención de Atención de Desastres (Onad) gozó durante un tiempo del estatus presidencial que le confirió la ley 46 de 1988, habiendo sido trasladada luego al Ministerio del Interior como una dependencia del despacho del viceministro del Interior y con una nueva denominación, Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Posteriormente se suprimió la referencia a “desastres” y se convirtió en la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos, en un reconocimiento del cambio paradigmático que se produjo en el área de conocimiento, de

18 La experiencia de los demás países señala que la creación de un organismo central encargado de todos los aspectos que tienen que ver con la prevención y atención de una catástrofe es demasiado complicada y exigente, y que además no es funcional. Los asuntos que deben atenderse son tan variados y diferentes que se ha optado, y con buenos resultados, por un ente coordinador, sin mucha burocracia y con la autoridad suficiente para cumplir tal cometido (Memorando de Luis Roberto Wiesner).

una concepción centrada en el hecho mismo del desastre o calamidad a una visión del asunto como el manejo del riesgo en sus diferentes fases, con énfasis en lo preventivo.

Es importante resaltar aquí la degradación de la entidad coordinadora del SNPAD, que dejó de ser una proyección de la Presidencia para convertirse en una dependencia de tercer nivel en el Ministerio del Interior. La nueva ubicación era coherente con el papel de este Ministerio en los procesos de descentralización, participación ciudadana y ordenamiento territorial, pero el alejamiento de la Presidencia le restó importancia y capacidad de convocatoria en la administración pública central.

Sobre las virtudes del esquema original es preciso recordar que: 1) el problema de los desastres se relaciona también con materias de orden público, es decir *del mantenimiento de la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas*; 2) el presidente es el primer responsable del mantenimiento del orden público en todo el territorio; 3) entre él, los gobernadores y los alcaldes existe una “correa de transmisión” que le permite al primero imponer sus decisiones de orden público a los segundos.

En materia de orden público y de gestión de la anormalidad, la autoridad del presidente desciende a todos los niveles territoriales, sean regiones, departamentos, distritos, municipios o comunidades indígenas. El presidente puede gestionar la anormalidad directamente o por intermedio de instancias como el nodo coordinador del SNPAD. La alternativa del nodo coordinador se presenta como una solución que mantiene la autoridad presidencial por interpuesta persona, para lo cual es preciso que pertenezca al círculo de competencias del presidente. Es importante destacar que el nodo coordinador del SNPAD tiene atribuciones que le permiten incidir en la operación del componente territorial y descentralizado del Sistema Nacional. Está a cargo, primero, de la información que sube de los niveles territoriales al nacional, por ser el gestor del Sistema integrado de información del SNPAD. En el mismo sentido, es la entidad que determina los estándares de protección contra la vulnerabilidad. En esta red o sistema de información se ubica la señal “algedónica”, en términos de Stafford Beer (1966), que alerta a la dirección del sistema sobre incidentes extraordinarios en las unidades operativas como pueden ser las entidades territoriales.

El nodo coordinador organiza además la planeación dentro del Sistema desde el nivel nacional. El Plan nacional se aprueba a instancias suyas y sirve de referente obligado para los planes regionales, departamentales y municipales. Cuando es de rango nacional, ese centro de coordinación está a cargo de “todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender la situación de desastre”. Si se trata de un desastre regional o local, la oficina o dirección apoyará a las autoridades territoriales.

Finalmente, el nodo coordinador sirve de enlace entre el componente territorial y el elemento nacional del SNPAD, toda vez que actúa como: 1) agente del presidente; 2) secretaria del Comité nacional; y 3) líder del Comité técnico nacional y partícipe en el Comité operativo nacional. En él coinciden todas las informaciones y determinaciones del Sistema Nacional.

El esquema del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres crea los Comités regionales de emergencias, hoy de prevención y atención de desastres (Crepad), y los Comités locales de prevención y atención de emergencias, hoy de prevención y atención de desastres (Clopad). Se trata de instancias de coordinación administrati-

va en los niveles regional y local, en la que operan dos modos fundamentales de la gestión pública, la descentralización territorial, que supone el traslado de competencias y funciones de la administración nacional, y la desconcentración administrativa, consistente en el traslado de competencias, funciones y funcionarios fuera de la sede principal del organismo o entidad.

De esta manera, en los comités regionales y locales actúan autoridades y funcionarios propios de la entidad territorial, como gobernadores, alcaldes, jefes de planeación, secretarios de gobierno y otros funcionarios de la administración territorial, que encarnan la descentralización y la autonomía de las entidades a las que pertenecen.

Las autoridades locales se encuentran en los comités con funcionarios que, perteneciendo a la administración nacional, trabajan de forma desconcentrada en los territorios. Pueden mencionarse a los representantes de las Fuerzas Militares y de Policía, a miembros de la Defensa Civil, a servidores de ministerios como los de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y Salud, y lo que es más importante, a los representantes de la entidad coordinadora del sector central que representan al presidente.

Los comités regionales y locales son el escenario de la interacción entre los niveles nacional y territorial bajo los siguientes principios autonómicos, implícitos en la Constitución, aun cuando no han sido contemplados explícitamente en la ley:

1. De intermediación: según el cual se prefieren las competencias y decisiones de las autoridades más próximas a los ciudadanos.
2. Principio de plenitud de las competencias locales. Considera que las autoridades locales tienen toda la competencia en cada asunto, es decir tienen facultades plenas y no parciales o menguadas, salvo los límites que impongan la Constitución y la ley.
3. De la instancia municipal prioritaria. Es un corolario de los anteriores. Se estima que el municipio es la unidad territorial fundamental. Así lo dispone el artículo 311 de la Constitución y el artículo 1º de la ley 136 de 1994.
4. De la construcción ascendente del Estado. Corolario del anterior. Si el municipio es el elemento fundamental, debe entenderse que el Estado se construye a partir de ellos. Así, el departamento es un agregado de municipios y la nación un conjunto de municipios agrupados en departamentos.
5. Principio de la iniciativa territorial. Las entidades territoriales deben conservar la iniciativa en las decisiones. Cuando la decisión es compartida, deben en todo caso ser consultadas y su participación asegurada.
6. De la gestión discrecional. Los departamentos y municipios tienen un grado de discrecionalidad en el manejo de sus propios asuntos.
7. Principio de unidad. La República de Colombia es un Estado unitario. Por esta razón es deber primordial de las autoridades preservar la integridad territorial. Se trata en particular de una competencia del presidente, quien “simboliza la unidad nacional” y tiene a cargo la defensa de la seguridad exterior, de la independencia nacional, de la honra de la nación y de la inviolabilidad de su territorio.

8. De reserva de Constitución y de ley. La autonomía de las entidades territoriales y sus competencias descentralizadas solo pueden ejercerse de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes.
9. Principio jerárquico. En algunos casos, las autoridades territoriales están en una posición subalterna en relación con las nacionales: los gobernadores son agentes del presidente en asuntos de orden público y los alcaldes deben obedecer las órdenes que les imparta el presidente o el gobernador respectivo en materias de orden público.
10. Principio del interés superior. En los casos de conflicto entre el interés de una entidad territorial y el de la nación, se preferirá al segundo. Esto, por la limitación física misma del interés departamental o municipal.

Los principios autonómicos y sus límites se articulan en las reglas constitucionales de distribución de competencias enunciadas en el segundo inciso del artículo 288 de la Constitución y que son, en su orden.

- a) Regla de subsidiariedad negativa. La nación y sus autoridades, los departamentos y otras entidades territoriales o funcionales (las CAR, por ejemplo) deben abstenerse de intervenir en asuntos que puedan ser atendidos por los municipios.
- b) De subsidiariedad positiva. Las autoridades de rango superior (nación, departamentos) apoyarán a las de menor rango (distritos, municipios), cuando estas últimas no puedan resolver el problema.
- c) Regla de concurrencia. Cuando coincidan los intereses de diferentes niveles territoriales, las entidades pueden colaborar entre sí, de manera voluntaria, sin imposiciones. Serán necesarias entonces instancias de consulta, participación e iniciativa para lograr la expresión de voluntades autónomas y coincidentes.
- d) Regla de coordinación. Como se dijo, la coordinación implica la existencia de una autoridad o centro que coordina y que debe tener para esos efectos una competencia específica, que debe ser reconocida por los sujetos a coordinar. Esa es la importancia de la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR) en el Sistema Nacional.

El componente nacional está integrado por un comité nacional, donde se toman las decisiones relativas a la totalidad del SNPAD y a las situaciones de desastre nacional. En él concurren los ministros, jefes de departamento administrativo y las entidades descentralizadas del orden nacional que por materia deban acudir a sus sesiones. El nodo coordinador actúa como secretaría técnica del Comité y de esta manera asegura el contacto con el resto del Sistema. Existen dos instancias administrativas especializadas: el Comité técnico y el Comité operativo, donde se ventilan los aspectos científicos por un lado y los aspectos propios de la respuesta al desastre o calamidad, por otro, instancias que han sido fuertemente criticadas por su falta de operatividad. Lo que es más importante, el presidente de la república debe liderarlo como funcionario a cargo de la dirección del Comité nacional y como jefe del director del nodo coordinador (al menos en el esquema original). Su presencia y el interés que tenga en él y en su cometido es la piedra angular del funcionamiento del mismo.

Puede decirse que dentro del SNPAD coexisten dos vertientes. Una jerárquica, encabezada por el presidente de la república, quien toma las decisiones fundamentales y las implementa por medio de sus subalternos, en particular, la Dirección de Gestión

del Riesgo. Esta vertiente se proyecta en el ámbito territorial mediante las reglas del sistema, impuestas por el Comité nacional en la planeación y en la intervención que hace el nodo coordinador como experto. En caso dado, la vertiente jerárquica puede imponerse a las entidades territoriales mediante la “correa de transmisión” del poder presidencial en materias de orden público. Puede decirse que esta vertiente es la que prevalece en el conjunto y le da su coherencia.

Existe además una vertiente territorial, que se expresa en las entidades territoriales, sus autoridades y los comités respectivos.

Experiencias de planes y programas internacionales

Centro de Evaluación Conjunta: Marco de acción para la paz sostenible, el desarrollo y la erradicación de la pobreza, Sudán¹⁹

A partir de la firma de los acuerdos de paz de 2005 en Sudán, se abrió la posibilidad de realizar una intervención sin precedentes en ese país para recuperar décadas perdidas por el conflicto social. Esta aproximación partió de un diseño integral en el que la defensa y recuperación de los derechos humanos y la seguridad es el elemento central de la estrategia, al igual que garantizar el retorno del altísimo número de desplazados, el mayor del mundo, con el fin de construir capital social de forma de impulsar los programas de recuperación y desarrollo productivo. El documento plantea que al mismo tiempo y en paralelo se deben crear nuevas instituciones, un nuevo sistema de gobernanza para el país y desarrollar capacidades a lo largo del mismo. Se parte de reconocer que una gran parte del territorio del Sudán, en particular el sur, que hoy constituye una nueva nación, está desintegrada y desprotegida y no hace parte del proceso de desarrollo, que la discriminación hacia la mujer es enorme, y del acceso precario de los pobladores a los servicios básicos esenciales y a la infraestructura.

Una vez alcanzados los acuerdos de paz se consideró que se debía desarrollar una política decidida de descentralización y fortalecimiento de la sociedad civil así como de medios de comunicación independientes. La estrategia partía de tres pilares fundamentales: 1) el acuerdo sobre poder compartido. Que busca legitimar el Estado en el sur de Sudán en un periodo de seis años para realizar un referéndum acerca de si se mantiene como parte de Sudán o se crea un nuevo Estado, lo que sucedió en 2011; 2) el acuerdo sobre repartición de la riqueza, que provee un marco para la asignación de recursos y el desarrollo de un fuerte proceso de descentralización que permita delegar poder y recursos a las áreas tradicionalmente marginadas. Establece un marco para compartir los recursos provenientes del petróleo con el sur al tiempo que le permite desarrollar un sistema bancario autóctono; 3) el protocolo de seguridad: una aproximación colaborativa para lograr integrar dos ejércitos dentro de un ejército estatal, permitiendo la desmovilización de militantes; 4) el desarrollo de una estrategia integral de lucha contra la pobreza.

¹⁹ Sudan Joint Assessment Mission, World Bank and UNDP, Government of Sudan and participation of Sudan People’s Liberation Movement (SPLM).

La Agencia de Desarrollo de Mindanao-Filipinas

Mindanao, una importante provincia en el sur de Filipinas, ha sufrido los efectos de la violencia política en los últimos 30 años con más de 120.000 muertos y el desplazamiento de más de 2'000.000 de personas (véase Lara y Champain, 2009). Desde 1996 ha habido acuerdos de paz con los grupos insurgentes del Frente Nacional de Liberación Moro (MNLF), acuerdos que no han sido capaces de garantizar la paz y la seguridad en el territorio. De hecho, la pregunta más frecuente hoy en día es cómo explicar el nivel tan alto de conflicto en la etapa del posconflicto. La violencia en Mindanao proviene de dos fuentes diferentes. De la insurrección armada que atenta permanentemente contra la infraestructura provista por el Estado central, y del conflicto entre familias, clanes y grupos privados por el control de recursos valiosos, incluyendo la tierra. De acuerdo con los autores, estos dos tipos de conflicto y ejercicio de la violencia han servido para aumentar el poder de grupos tradicionales en la región, que se han beneficiado económicamente en desmedro de la mayoría de la población musulmana y las minorías étnicas que han sufrido discriminación y desplazamiento. El conflicto ha exacerbado por su parte la economía ilícita por medio del tráfico de drogas y de armas y la minería ilegal. La población y la región musulmana de Mindanao permanecen excluidas de los avances en el desarrollo en el resto del país. Como se puede ver un entorno muy parecido al existente en Colombia. El cese al fuego, el llamado a elecciones y la descentralización se ven como los medios más efectivos para lograr la pacificación de la región. De acuerdo con los autores, una estrategia para la paz y seguridad debería: 1) incluir un mayor entendimiento de la relación entre los dos tipos predominantes de violencia, la insurreccional y la intraclanes; 2) resolver la exclusión política y económica prevaleciente durante décadas; 3) trabajar sobre varios niveles y considerar la forma de incluir de forma más activa los esfuerzos del sector privado.

Identificación de variables críticas

Del análisis de las experiencias anteriores en Colombia sobre mecanismos de intervención *ad hoc* del gobierno central en las regiones y municipios para reducir el conflicto social, la violencia y la inseguridad, y los altos niveles de corrupción, y para mejorar y empoderar a los municipios para que asuman efectivamente las mayores responsabilidades derivadas del proceso de descentralización, la erradicación de cultivos ilícitos con sus niveles de violencia asociados; y del análisis parcial de experiencias internacionales, de este análisis presentamos una síntesis mediante la identificación de las principales variables críticas que se deben tener en cuenta al momento de formular una nueva política de intervención.

1. Existencia de órdenes locales diferenciados y grado de debilidad o fortaleza de los esquemas de gobernanza locales y regionales. Si dicha debilidad proviene de un foco particular de factores o si es multifactor. Como se ha señalado, local y regionalmente existen diversos órdenes locales y diversas formas de gobernanza, no todas ellas dependientes exclusivamente de una adecuada presencia del Estado central. Hay municipios y regiones donde se han establecido otras formas de ejercer el poder público y la autoridad a partir de la constitución de alianzas público-privadas con una participación considerable del sector privado; otras zonas donde las autoridades tradicionales ejercen un grado importante de influencia y convocatoria sobre las comunidades; otras donde la participación de la sociedad civil es más deliberativa y directa, y así sucesivamente. Por otra parte, hay múltiples amenazas y fuerzas que tienden a desestabilizar y afectar esas distintas formas de gobernanza.

2. Tipo de intervención desde el nivel central: habrá que decidir si es diferencial y heterogénea según territorio y orden local. Debe establecerse un marco general de intervención que permita dicho grado de flexibilidad. Y es necesario explorar y precisar el grado de coordinación interinstitucional del aparato estatal.
3. Es importante analizar diferentes esquemas de gobernanza local que permitan, por un lado, una acción unificada y concertada de las agencias estatales nacionales, departamentales y municipales, al tiempo que establecen un marco flexible para reaccionar a fuerzas y amenazas disímiles en lo local.
4. Nivel de efectividad de la presencia estatal en el territorio: como se ha subrayado insistentemente en este texto. Nivel que varía según la historia de ocupación del territorio, su distancia frente a los ejes de desarrollo más consolidados del país, su índice de ruralidad, el potencial de desarrollo económico, la definición de derechos de propiedad, la presencia de comunidades étnicas organizadas, la presencia de grupos armados que desafían la autoridad del Estado, la participación política de sus ciudadanos y otras variables de tipo político, socioeconómico e institucional. Esta característica señala la importancia de diseñar un sistema coordinado y unificado de acción en el que exista una agencia ubicada en el mayor nivel de decisión (Presidencia de la República) que exprese con claridad la intención política de acción y con capacidad de coordinación. Los municipios y regiones tendrán la primera prelación para la acción. Si se requiere acudir a una instancia superior de autoridad y fuerza, el sistema debe permitir la intervención desde lo nacional.
5. Desde la perspectiva socioeconómica, el PNR había identificado tres grandes tipos de regiones para orientar diferencialmente su intervención: 1) zonas de colonización; 2) zonas de enclave; y 3) regiones de economía campesina deprimidas. A esta tipología podrían sumarse hoy en día los municipios y las regiones afectados por la presencia de cultivos ilícitos, zonas de minería ilegal donde los derechos de propiedad minera no están definidos, de desarrollo agroindustrial comercial (palma africana y biocombustible) y otras que deberían definirse mediante un diagnóstico más detallado. De acuerdo con las características de las regiones y de los municipios, podría llegarse a una tipología de presencia estatal que caracterice a dichas regiones como: 1) regiones con ausencia predominante del Estado central; 2) zonas con presencia débil y desarticulada del gobierno nacional; y 3) zonas donde su presencia está desviada del cumplimiento de sus objetivos centrales, porque parte del aparato estatal ha sido capturado por grupos ilegales, por la existencia de alianzas estratégicas entre grupos políticos y grupos ilegales o por el abuso en el ejercicio del poder en términos del cumplimiento de derechos humanos y derechos ciudadanos. Esta tipología simple podría llevar a enfoques y tratamientos diferenciales regional y municipalmente.
6. Grado de fortalecimiento institucional de los municipios y regiones: es conocido que la capacidad de formulación de políticas públicas, la capacidad de acción y orientación del interés público varía por regiones y municipios. Existen municipios que han sabido aprovechar el momento y los recursos provenientes del proceso de descentralización y manejo de regalías para fortalecerse institucionalmente, capacitar a su administración pública, desarrollar canales adecuados de participación política y generación de mecanismos de información y comunicación para el seguimiento y evaluación de la política pública. Ello contrasta con otros que han sido capturados por intereses particulares, con un grado muy incipiente de desarrollo institucional y de capacitación de recursos humanos, y con pocos espacios y canales para la participación ciudadana en

la formulación, implementación y seguimiento de la política pública. Ello podría llevar a una tipología de tres tipos de municipios y regiones: 1) con capacidad institucional adecuada; 2) con capacidad institucional en construcción; y 3) con escaso desarrollo institucional y alta vulnerabilidad de captura del Estado. La intervención deberá ser flexible y diferencial según el tipo de municipio.

7. Este aspecto de gobernanza debe entenderse desde dos perspectivas: una tipología que señale el tipo de gobernanza prevaeciente en el municipio o en la región que podría caracterizarse desde: 1) gobernanza dependiente de la presencia del Estado central; 2) esquemas alternativos de gobernanza que involucran directamente al sector privado y estamentos de la sociedad civil; 3) gobernanzas alternativas a partir de la constitución de autoridades tradicionales de grupos indígenas o comunidades afrocolombianas; y 4) municipios en transición que no han logrado establecer un esquema perdurable de gobernanza y que se ven afectados de manera seria por fuerzas externas que los desestabilizan. A su vez, las fuentes de amenazas que vulneran la gobernanza local o regional pueden ser unifocales, como en el caso de presencia de cultivos ilícitos, o multifocales, donde se combinan aspectos de presencia de grupos armados ilegales, captura del Estado, indefinición y por ende ilegalidad en el uso de derechos de propiedad, presencia de grupos de criminalidad organizada, etcétera. Podría pensarse en el diseño de un indicador que varíe según la presencia de factores desestabilizadores, yendo desde más simple, unifocal, hasta lo más complejo: presencia de tres o más factores desestabilizadores.
8. Grado de organización de la participación ciudadana en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. De nuevo, el grado de concientización de la ciudadanía para ejercer sus derechos y el grado de participación ciudadana y empoderamiento para la toma de decisiones varía significativamente entre regiones o municipios. La intervención deberá ser diferencial según este grado de participación y empoderamiento ciudadanos.
9. Grado de efectividad de acción del poder judicial y de los órganos de control. La presencia del poder judicial es desigual. Y la capacidad de intervención de los órganos de control varía según tipo de municipio y de región. Es importante considerar también si entre los órganos de control existen mecanismos institucionales o *ad hoc* de coordinación.
10. Temporalidad de la intervención: es importante considerar por último el horizonte de tiempo de la intervención, si desde el inicio ella se plantea de forma temporal, cuál puede ser su duración y establecer en qué momento los municipios intervenidos salen de ella y con base en qué criterios.

La discusión anterior puede sintetizarse mediante la identificación de variables críticas que lleven a su vez al diseño de indicadores para la focalización y definición del programa de intervención. Un listado de variables es el siguiente:

- ♦ Agencia única que formula, implementa y evalúa, o SISTEMA de intervención en el que la agencia central se concentra en la coordinación.
- ♦ Grado de centralización/descentralización en el diseño de la política.
- ♦ Grado de centralización/descentralización en la implementación de la política.
- ♦ Nivel de integralidad en las acciones militares/gubernamentales/judiciales.

- ♦ Secuencia en la aplicación de la política: identificar indicadores críticos/generar alarmas/intervenir/consolidar/evaluar.
- ♦ Grado de participación de la comunidad en la formulación del problema.
- ♦ Grado de participación de la comunidad en la implementación de la intervención.
- ♦ Grado de participación de la comunidad en la evaluación de la intervención.
- ♦ Focalización territorial de la intervención y tipología de intervención.
- ♦ Focalización de la intervención en actores legales o ilegales.
- ♦ Origen de la intervención: gubernamental/sociedad civil/judicial.
- ♦ Temporalidad de la intervención: permanente/parcial.
- ♦ Mecanismo de coordinación nacional.
- ♦ Mecanismo de coordinación regional.
- ♦ Diseño de incentivos y controles.
- ♦ Intervención unijurisdiccional o multijurisdiccional.
- ♦ Intervención multidimensional (pobreza, corrupción, conflicto) o unidimensional (corrupción, captura del Estado).

En la tabla 1 se muestra un ejemplo tentativo de aplicación de las anteriores variables tomando en cuenta los programas analizados en este documento.

Tabla 1. Ejemplo tentativo de aplicación de las variables críticas de acuerdo con los programas analizados

	PNR	ENCT	PDP	SNAD	MM
A	Centralizado en su diseño, participación en diseño regional	Centralizado en su diseño e implementación	Focalización y regionalización desde la sociedad civil	Centralizado en el diseño, descentralizado en ejecución	Completamente centralizado
B	Descentralizado en ejecución	Centralizado en su diseño e implementación	Descentralizado	Descentralizado	
C	No hay integración entre acción militar y civil, integración entre rehabilitación y diálogos con grupos insurgentes	Integración entre acción militar y acción civil en teoría	Solo acción civil	No hay integración explícita entre lo militar y lo civil	No hay
D	En teoría, no hay mecanismos efectivos de integración	En teoría	No hay	No hay	En teoría, en la práctica no hay mecanismos
E	No existen fases secuenciales	Clara identificación de fase como prerrequisito para pasar a la siguiente	No hay	Prevención, despliegue de alarmas y alertas y acción	No hay
F	Alta	Baja	Alta	Baja	Baja

	PNR	ENCT	PDP	SNAD	MM
G	Alta	Media	Alta		
H	Regional diferenciada, regiones de enclave, de colonización y de economía campesina deprimida	Regiones de mayor riesgo para la seguridad democrática	Por parte de comunidades que toman la iniciativa de desarrollar un PDP	Municipal y departamental	No hay
I	<i>Ad hoc</i> en la Presidencia de la República, obligatoriedad de todo el aparato estatal	<i>Ad hoc</i> en la Presidencia con presencia de fuerzas armadas	En manos de sociedad civil	Articulación con base en principios administrativos	<i>Ad hoc</i> en la Presidencia con convenios de buena voluntad con órganos de control
J	Gubernamental	Gubernamental	Sociedad civil	Estatal	Estatal
K	Temporal	Temporal	Temporal	Permanente	Temporal
L	Frente común Presidencia-Min hacienda-DNP	Presidencia	Red	Mininterior	Frente común con entes de control
M	Consejos de rehabilitación	<i>Ad hoc</i> en la Presidencia con presencia de fuerzas armadas	Consejos de la sociedad civil		No hay
N	Baja	Baja	Media	Baja	Baja
O	Multijurisdiccional	Unijurisdiccional	Unijurisdiccional	Unijurisdiccional	No se sabe

PNR: Plan Nacional de Rehabilitación.

ENCT: Estrategia Nacional de Consolidación Territorial.

PDP: Programas de desarrollo y paz.

SNAD: Sistema Nacional de Atención de Desastres.

MM: Misión para la Moralización.

Conclusiones y recomendaciones

1. El Estado colombiano enfrenta un reto de grandes proporciones frente a la gobernanza de su territorio, ya que actualmente no puede ejercer el control que se le exige. Ello se refleja en la existencia de territorios en disputa (véase al respecto Clunas y Trinkunas, 2010), órdenes locales, ubicados preferencial, aunque no únicamente, en la periferia del país. No se trata de territorios donde no haya gobernabilidad o gobernanza, sino que ella no recae exclusivamente en manos del Estado central. Allí existen actores poderosos que ejercen o intentan ejercer soberanía y definir las reglas de juego para la asignación y distribución de derechos y recursos. El monopolio de la fuerza y el espacio de acción han sido coaccionados o capturados por grupos poderosos de interés, algunas veces aun cuando no siempre armados, constituyendo por lo mismo un riesgo y amenaza para el ejercicio de los derechos humanos y ciudadanos.
2. Estos territorios en disputa pueden entenderse como instancias en las que fuerzas económicas, políticas, culturales y sociales se expresan por medio de actores y grupos organizados, legales o ilegales, actores que disputan la legitimidad del Estado, y en algunos casos se alían con fracciones de partidos políticos y sectores de la burocracia estatal, creando órdenes locales, algunos en equilibrio cuando un actor poderoso ejerce el control territorial, o inestables, cuando el territorio se convierte en el ámbito de la lucha y la disputa, dando lugar al incremento de la violencia, el conflicto y la inseguridad.

3. Esta ausencia de soberanía o ilegitimidad de la soberanía que ejerce el Estado se expresa mediante la existencia de órdenes locales distintos y disímiles que generan a su vez fenómenos tales como: 1) la incapacidad de garantizar el dominio de la fuerza y la coerción; 2) la inexistencia de la separación absoluta de los poderes públicos, encontrándose alianzas entre sectores del Congreso y el gobierno para afectar la asignación y ejecución de recursos públicos; 3) alianzas entre el gobierno y el poder judicial para ampliar o frenar investigaciones, etcétera; 4) la inexistencia absoluta del peso de la ley (*rule of law*) en dicho territorio; 5) la inexistencia de una regulación efectiva sobre grupos poderosos del sector privado que aprovechan esta circunstancia para extraer rentas; 6) la incapacidad del Estado de garantizar la provisión efectiva de bienes y servicios públicos.
4. Los territorios en disputa son disímiles y diferenciales, presentando alguna de las siguientes características: 1) monopolio en el uso de la fuerza y de la coerción amenazado por la presencia de grupos armados activos que arguyen elementos de rebelión frente al Estado para hacer presencia en vastos territorios del país, y, en la contraparte, de grupos paramilitares formados en principio para combatirlos por la ineffectividad del Estado pero que a partir de su dominio territorial han tomado dinámicas propias de coerción para la acumulación de activos físicos y financieros, el control de tráfico ilícitos (drogas, gasolina, personas) y el control político en sus zonas de influencia, para lo cual han acudido a la generación de alianzas estratégicas con grupos políticos locales y regionales; 2) jurídicos: el Estado no ha podido garantizar la administración efectiva y eficiente de justicia, por lo que la impunidad frente a la violación de derechos humanos, delitos contra el Estado, pleitos entre civiles y comunidades se acumula y aumenta. Los esfuerzos recientes del gobierno central por restituir derechos, bienes y accesos a las víctimas del conflicto armado se han visto amenazados por la precariedad del sistema judicial y la imposibilidad de garantizar la vida y honra de las víctimas que demandan restitución; 3) control sobre la implementación de políticas públicas estratégicas como el proceso de descentralización, cooptado en buena parte por grupos de interés particular, políticos y económicos, que se han apoderado de ciertos sectores y niveles del Estado para extraer rentas de las crecientes transferencias que hace el Estado central a las regiones y municipios para adelantar el proceso de descentralización. Al mismo tiempo, aumentan los riesgos y la vulnerabilidad locales frente a la posibilidad de comisión de delitos asociados con la corrupción, al no contarse en todo el territorio con gobiernos municipales y departamentales con las capacidades técnicas, institucionales y de control suficientes para garantizar la ejecución efectiva de los recursos públicos; 4) falta de garantía de los derechos humanos esenciales de grupos vulnerables como comunidades étnicas, sindicatos y menores de edad. Y de libertad de prensa efectiva en ciertas regiones, al no poderse combatir las amenazas y crímenes contra periodistas y miembros de los medios de comunicación que disienten de los poderes hegemónicos locales; 5) ausencia de niveles mínimos de seguridad ciudadana o seguridad humana en ciertos núcleos urbanos o rurales del país, por la presencia de grupos criminales organizados que ejercen violencia sistemática para garantizar su acceso a bienes físicos y financieros, y chantajejan y coaccionan a determinados grupos de la población.
5. Todo lo anterior genera lo que hemos llamado una crisis de gobernanza en los territorios, crisis que no es homogénea en todos ellos. Sus causas son diferentes según la región, con la presencia de actores organizados diferenciales y con distintos grados de participación política y ciudadana por parte de los habitantes. Ello da para pensar que

el tipo de intervención que se haga debe ser diferencial, flexible, con distintos grados de participación sobre variables críticas y con énfasis en la prevención e información y monitoreo de los procesos.

6. Si bien la amenaza y vulnerabilidad que se presenta en distintos territorios del país es grave y tiene la posibilidad de generar una crisis sistémica en las instituciones, es fundamental entender que las dinámicas que se van a confrontar tienen grados enormes de heterogeneidad, diversidad, confluencia de múltiples actores con distintos grados de organización y posibilidad de ejercer fuerza y crear daños sobre la población civil. No es lo mismo, por ejemplo, actuar sobre zonas donde hay presencia histórica de grupos armados ilegales que le disputan el poder al Estado a partir de una ideología, así recurran a delitos comunes como el secuestro, el tráfico de drogas y otras figuras para su financiación y expansión, que enfrentar territorios que han sido tomados por bandas criminales o grupos de crimen organizado que pretenden extraer rentas de las crecientes transferencias que le hace el Estado central a sus territorios; o actuar en territorios donde la soberanía del Estado central es cuestionada por grupos étnicos organizados que reclaman su capacidad para ejercer autoridad sobre sus territorios colectivos; o combatir fenómenos de corrupción crecientes de grupos privados o políticos que se han organizado para capturar recursos como regalías, transferencias del sector salud, contratación, etcétera.
7. Por lo anterior, es necesario recomendar que antes de expedir cualquier estatuto de intervención del Estado central se establezcan tipologías regionales sobre posibles formas de intervención, a partir de estudios más cuidadosos sobre las dinámicas locales y regionales. Para ello es necesario identificar y entender los actores legales e ilegales que intervienen y diagnosticar los procesos mediante los cuales pretenden menguar la soberanía, el control y la autoridad del Estado central.
8. A su vez es fundamental fortalecer de inmediato los sistemas de observación y monitoreo sobre estos procesos, que hasta ahora han adelantado organizaciones principalmente no gubernamentales, por lo que el Estado no siempre responde sus alertas y alarmas eficiente y efectivamente. Creemos que una entidad como la Defensoría del Pueblo, que en su momento tuvo un papel importante en el diseño de observatorios de generación de alertas contra los derechos humanos, podría retomar y fortalecer esta función, expandiéndola hacia todos los sectores que generan amenaza o riesgo de menoscabo de la soberanía y control por parte del Estado en dichos territorios.
9. Si bien la intención es recuperar la legitimidad de la autoridad y soberanía estatal en los territorios, principalmente los periféricos, es necesario reconocer también que buena parte de la pérdida de legitimidad del Estado sucede principalmente por la acción de actores o grupos insertos dentro de él, y que ello no es producto exclusivamente de grupos rebeldes, disidentes o criminales ubicados en la periferia. Buena parte de la corrupción territorial está influida o patrocinada por actores y grupos que actúan desde el allí: Congreso, administración pública, carteles de contratación, etcétera. Por lo mismo, buena parte de las acciones que se prevean en el estatuto de intervención deben dirigirse hacia el centro y los actores cruciales que allí actúan.
10. Es necesario interrogarse acerca de si la única forma de gobernanza que garantice la cohesión estatal legítima y efectiva en Colombia sea la de la presencia efectiva de un Estado central que hasta el momento ha sido distante de estos territorios y pobladores. Es necesario explorar nuevas formas de gobernanza territorial en el país, en las

que a las comunidades organizadas se les devuelvan verdaderamente los poderes y la autoridad, como es el caso de los grupos indígenas y afrocolombianos, únicos que pueden garantizar el ejercicio efectivo de mecanismos de control social.

11. Experiencias anteriores de intervención en territorios periféricos de Colombia señalan variables y aspectos críticos que deben estar presentes en cualquier tipo de intervención que pretenda aumentar la legitimidad del Estado central: 1) una participación clara, decidida y democrática de los habitantes de los territorios que se pretendan intervenir. Para ello es necesario contar con la participación de grupos y actores organizados y de organizaciones de la sociedad civil que tengan una voz efectiva en la toma de decisiones, el control social y la implementación de cualquier mecanismo de intervención; 2) así mismo, con espacios de deliberación y diálogo, institucionalizados local y regionalmente, en los que los distintos grupos tengan la capacidad de plantear, rebatir, disentir y proponer soluciones frente a lo propuesto por el Estado central.
12. Estos deben ser espacios institucionalizados dentro de la inmensa gama de espacios de participación existentes en Colombia, y a ellos se les debe delegar una gran capacidad de convocatoria y decisión.
13. La principal conclusión de este estudio plantea la necesidad de realizar una intervención a partir de la creación de un sistema de prevención, acción y restitución del ejercicio pleno de la democracia y los derechos fundamentales en municipios y regiones de Colombia. Se propone así que la intervención para la recuperación de la institucionalidad no se limite a crear un nuevo organismo en la Presidencia de la República, sino que se constituya un sistema que integre a los niveles locales, regionales y nacionales, al Estado y a las comunidades, las fuerzas militares y el sistema judicial. Este sistema debe señalar una forma distinta, una cultura, de acción estatal, centrada en valores y principios del sistema democrático, en la expedición de regulaciones particulares y la definición de reglas de juego para la interacción social. Podrá contar con una agencia que formule la política y coordine desde el más alto nivel gubernamental (Presidencia de la República), de forma que exprese la voluntad política de la presidencia con el sistema y para garantizar sus recursos de inversión y despliegue en el territorio. Tendrá la posibilidad de intervenir *ad hoc* mediante las atribuciones del presidente en materia de orden público y que le dan la posibilidad de remover alcaldes o gobernadores e intervenir *de facto* en las finanzas y administración municipal o departamental.
14. Al mismo tiempo se constituirán comités regionales para la emergencia institucional, que garanticen la participación de la sociedad civil y comités locales de prevención y manejo de información sobre riesgos y vulnerabilidades. Comités que deberán contar con un sistema de monitoreo y de alarmas tempranas que envíen señales a tiempo para canalizar la intervención.
15. Es fundamental que el sistema de emergencia institucional cuente con una capacidad amplia de divulgación y difusión, local y regionalmente. Para ello es necesario establecer mecanismos de divulgación de información sobre recursos públicos estratégicos como el presupuesto, los sistemas de contratación y los sistemas de control.
16. No es recomendable dejar que la intervención estatal en los territorios esté solo en manos de las fuerzas militares, sin la posibilidad de intervención y deliberación por parte de la comunidad y de los pobladores del lugar: 1) la coordinación estatal de las agencias nacionales debe ser territorial, mediante la aplicación de mecanismos como

la creación de grupos o comandos de operación conjunta. Estos espacios deben contar con autonomía suficiente para tomar decisiones, y su acción y resultados deben ser reconocidos mediante incentivos o sancionados por medio de instrumentos efectivos de control; 2) un instrumento fundamental de cualquier tipo de intervención es el desarrollo de sistemas de información estratégicos para divulgar la información y la puesta en marcha del observatorio y los sistemas de monitoreo que puedan influir sobre la toma de decisiones.

17. Es necesario crear formas de gobernanza efectiva sobre el territorio a partir de la acción de abajo hacia arriba, que permita la vinculación y participación verdadera de la comunidad. Estos esquemas de gobernanza territoriales deben estar íntimamente articulados con el ordenamiento territorial. Es necesario tomar decisiones gubernamentales fundamentales en la formulación y aplicación de la ley de ordenamiento territorial del país, de forma que figuras como las entidades indígenas territoriales, las provincias, las reservas naturales para la conservación y zonas estatales de excepción de presencia de las fuerzas militares cuenten con el poder y capacidad suficientes.
18. El sistema de atención de emergencias institucionales debe articularse con el reciente y débil proceso de descentralización por el que atraviesa la nación colombiana. Si bien es necesario aceptar que el proceso de descentralización aumentó los riesgos y las vulnerabilidades para una mayor captura de ciertos sectores del aparato estatal y los espacios para ejercer la corrupción en la contratación administrativa y la prestación de servicios, sería un error histórico concentrar mayor poder de decisión en el Estado central, que no puede suponerse como eficaz y legítimo. Buena parte de las reformas deben hacerse en el mismo, y debe fortalecerse prioritariamente la construcción de capacidades locales y regionales, dotando a los territorios con la capacidad de retener al mejor talento humano y capacitar al existente.
19. El sistema debe ser integral en el sentido de actuar sobre la provisión de bienes y servicios y su contratación, la efectiva administración de justicia, la cualificación de la policía y sus prácticas de control, la puesta en marcha de sistemas de control social y ciudadano así como de sistemas de decisión estratégicos y de monitoreo, que permitan flexibilizar la política, modificarla sobre el mismo proceso y reevaluarla a partir de los resultados y aprendizajes.
20. Es fundamental entender que buena parte de las acciones para el debilitamiento de la gobernanza territorial se debe a iniciativa de actores estatales y no necesariamente de grupos externos al Estado. Es así como ciertos grupos políticos locales y regionales, sectores de la administración pública, jueces y miembros del sistema de control también desarrollan alianzas estratégicas con grupos ilegales o de crimen organizado, por lo que se debe iniciar un proceso de saneamiento desde adentro del propio aparato estatal, para lo cual es necesario reforzar y actuar coordinadamente con los entes de control: Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, auditorías, etcétera.
21. En ciertas zonas o territorios críticos en términos de presencia de grupos armados ilegales se debe contemplar la posibilidad de expedir un estatuto de ordenamiento temporal que garantice la presencia efectiva de las fuerzas militares.
22. Es necesario precisar e investigar mejor la tipología territorial de vulnerabilidades y amenazas, ya que son heterogéneas y varían con el tiempo. Para ello es necesario crear un observatorio de gobernanza territorial que esté monitoreando todo el tiempo lo que sucede en territorios vulnerables a partir de indicadores precisos.

Bibliografía

- Acemoglu, D., J. Robinson. 2012. *Why Nations Fail*. Crown Publishing Group.
- Acemoglu, D. 2008. "The Persistence of Power, Elites and Institutions". *American Economic Review*. 98: 267-293.
- Ashby, William R. 1956. *An introduction to cybernetics*. Chapman-Hall.
- Barco, Virgilio. 1988. *Así estamos cumpliendo. Una política de cambio para la reconciliación, normalización y rehabilitación: historia de un proceso*. Presidencia de la República. Bogotá.
- Beer, Stafford. 1966. *Decision and Control*. Wiley. London.
- Bejarano, Ana María. 1990. "La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política". *Análisis Político*. 9.
- Bell, Stephen. 2009. *Rethinking Governance: The centrality of the State in modern Society*. Cambridge University Press.
- Brookings Institute. 2011. *Index of State Weakness in the Developing World*. Edited by Susan Rice and Stewart Patrick.
- Burbano Zapata, María Alejandra. 2011. "El Plan Nacional de Rehabilitación: una apuesta a la consolidación del poder estatal (1986-1990)". Tesis de grado en sociología, Universidad de Antioquia. Medellín.
- Cepeda Ulloa, Fernando (comp.). 1997. *La corrupción en Colombia*. Universidad de los Andes-Fedesarrollo-Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Clunan, A. L., H. A. Trinkunas. 2010. *Ungoverned Spaces*. Stanford University Press.
- Echandía, Camilo. 1999. *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*. Observatorio de la Violencia, Presidencia de la República. Bogotá.
- Elias, Norbert. 1989. *El proceso de la civilización*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Garay, L. J. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2011. "Evaluating State Performance: A critical View of State Failure and Fragility Indexes". *European Journal of Development Research*. 23 (1): 20-42.
- . 2010. "¿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*. 37: 87-104.
- Fundación Ideas para la Paz. 2011. "Balance de la Estrategia Nacional de Consolidación Territorial". *Informes*. 14. Bogotá.
- Guzmán, Germán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna. 1962. *La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social*. Editorial Iqueima. Bogotá.
- Helman, J., G. Jones, D. Kaufmann, M. Shankerman. 2000. "Measuring Governance, Corruption and the State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies". *Policy Research Working Paper*. 2312. World Bank.

- Helman, J., D. Kaufmann. 2000. "La captura del Estado en las economías en transición". *Finanzas y Desarrollo*. Septiembre.
- Ibáñez, Ana María. 2008. *El desplazamiento forzado en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Cede-Uniandes. Bogotá.
- Klitgaard, Robert. 1994. *Ajustándonos a la realidad*. Editorial Sudamericana.
- Laporta, Francisco, Silvina Álvarez. 1997. *La corrupción política*. Alianza Editorial. Madrid.
- Lara, Francisco J. y Phil Champaign. 2009. *Inclusive Peace in Muslim Mindanao. Revisiting the Dynamics of Conflict and Exclusion*. International Alert. London.
- Machado, Absalón (ed.). 2011. *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe de desarrollo humano para Colombia*. PNUD. Bogotá.
- Marín Castrillón, Fernando. s. f. "El control social a la gestión pública". Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá.
- Nussbaum, Martha. 2001. *El cultivo de la humanidad*. Editorial Andrés Bello. Barcelona.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Acerca del Estado contemporáneo en América Latina. Diez tesis para discusión". En *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. PNUD. Buenos Aires.
- Olson, Mancur. 1984. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflations and Social Rigidities*. Yale University Press. New Haven.
- Ossa, Carlos y Malcolm Deas. 1994. *El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social en Colombia, 1986-1990*. Fondo Cultural Cafetero. Bogotá.
- Pardo, Rafael. 1996. *De primera mano. Colombia, 1986-1994, entre conflictos y esperanzas*. Cerec-Grupo Editorial Norma. Bogotá.
- Pinder, S. 2011. *The better Angels of our Nature. Why Violence has Declined*. Viking.
- Pizarro, Eduardo. 2004. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Grupo Editorial Norma. Bogotá.
- Presidencia de la República. 1986. *Una política de cambio para la reconciliación, normalización y rehabilitación*. Presidencia de la República. Bogotá.
- . 1988. Consejos de rehabilitación.
- . 1989. *Hacia una nueva Colombia. La política de reconciliación, normalización y rehabilitación. El Plan Nacional de Rehabilitación, los paros cívicos y las marchas campesinas: un nuevo modelo para el tratamiento de la protesta popular*. Presidencia de la República. Bogotá.
- . 1992. "Misión para la moralización y la eficiencia de la administración pública. Informe de gestión". Mimeo.
- Presidencia de la República-Secretaría de Integración Popular. 1987. *Plan Nacional de Rehabilitación. Una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación. 1986-1990*. Presidencia de la República. Bogotá.
- . 1990. *Plan Regional de Rehabilitación de Santander. Estrategias y realizaciones*. Presidencia de la República. Bogotá.

- Raquiza, Antoinette. 2010. "Reflections on Colombia's land problems and development framework". Indepaz. Bogotá.
- Rice, Susan E., Stewart Patrick. 2008. *Index of State weakness in the developing World*. The Brookings Institution. Washington.
- Romero, Mauricio. 2003. *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*. Editorial Planeta. Bogotá.
- Sánchez, Gonzalo. 1988. "Rehabilitación y violencia en el Frente Nacional". *Análisis Político*. 4.
- Ul Haq, M. 1998. *Human rights, security and governance. Peace and Policy for Today. Dialogue of civilizations for World Citizenship*. 3 (2).
- Velázquez, Fabio (ed.). 2009. *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. GTZ. Bogotá.
- Weber, Max. 1993. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Wiesner Morales, Luis Roberto. 2012. "Memorando". Mimeo sobre el Sistema nacional de atención de emergencias.
- Wills, E. 2010. "El reto de construir socialmente el bienestar de las personas y de las sociedades". En Mariano Rojas (ed.). *La medición del progreso y del bienestar*. OECD-Foro Consultivo. México.
- . 2001. "La interrelación entre el proceso de descentralización y la corrupción en Colombia". En *Evaluación del proceso de descentralización en Colombia*. Fonade-DNP. Bogotá.
- . 1997. "The Process of decentralization and democratization in Colombia: Myth and reality". En B. Helmsing y J. Guimaraes (eds.). *Locality, State and Development. Essays in honour of Hors G. M. Hilhorst*. Institute of Social Studies. La Haya.
- . 1995. "Participative Planning and Collective Action: The case of Plan Nacional de Rehabilitación in Colombia". Tesis de maestría en estudios de desarrollo. Instituto de Estudios Sociales. La Haya.
- . 1994. "Alcance, modalidades y control de la corrupción en Colombia". En *Gobernabilidad y reforma del Estado*. Asociación Colombiana para la Modernización del Estado-Consejería Presidencial para la Modernización del Estado. Bogotá.
- . 1989. "Plan Nacional de Rehabilitación. Un modelo institucional para el cambio político y social". En *Construir la paz*. Presidencia de la República. Bogotá.
- Wills, E., et al. 2011. "The relationship between perceptions of insecurity, social capital and subjective well-being". *Journal of Socio-Economics*. 40 (1).
- Wills, Eduardo, Nubia Urueña, Rosen Tim. 2003. *World Corruption Report*. South-American Chapter. En Transparency International. *World Corruption Report*. Berlín.

Fescol
Calle 71 n° 11-90
Bogotá, Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
www.fescol.org

International IDEA
Strömsborg, SE-103 34
Estocolmo, Suecia
www.idea.int

ISBN 978-958-8677-14-9