

Reinventar Consolidación

Por Víctor Barrera*

¿Por qué la política que pudo haber sido la punta de lanza de la construcción de paz durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos terminó engavetada, sin dientes y con un balance de resultados tan pobre?

En un discurso pronunciado en la emblemática población de San Vicente del Caguán, a poco más de un mes de haberse posicionado como presidente, Juan Manuel Santos anunció la necesidad de revisar y ajustar los Planes de Consolidación en el entendido que era una de las prioridades de su Gobierno para “llevarle paz a los colombianos” (Caracol Radio, 18 de septiembre de 2010).

Sin embargo, cuatro años después, es evidente que el tema de consolidación perdió dinamismo al punto de marginarse por completo tanto de la agenda pública como dentro de los objetivos estratégicos del Estado. ¿Por qué?

Antecedentes de la política: origen y evolución

Influenciada por las operaciones de estabilización promovidas por el ejército estadounidense en otros países en conflicto, la Política de Consolidación tuvo sus orígenes en el marco de la Política de Seguridad Democrática (PSD) de Álvaro Uribe Vélez a través de la implementación de los Centros de Coordinación y Acción Integral (CCAI).

Sin embargo, fue Juan Manuel Santos durante su paso por el Ministerio de Defensa, en compañía de Sergio Jaramillo, su viceministro, quienes le imprimieron un nuevo enfoque a la política. Sobre la base de los avances militares que había

registrado la PSD durante el primer Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, desde el Ministerio se diseñó y puso en marcha en 2007 la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática cuyo eje central fue la noción de “Recuperación Social del Territorio”.

Estos esfuerzos desembocaron en la adopción en 2009 del Plan Nacional de Consolidación (PNC) que, según la Directiva Presidencial 01 de este mismo año, pretendía “*reafirmar la generación de condiciones de seguridad, con efectos irreversibles, buscando potenciar las condiciones necesarias para lograr la consolidación sostenible del Estado de acuerdo con las particularidades territoriales*” (Directiva Presidencial 01 de 2009).

A pesar del nuevo enfoque asumido y el relativo éxito que tuvo el plan piloto iniciado en la región de La Macarena en 2008, posteriormente “exportado” a otras regiones del país, la política enfrentó una serie de críticas justificadas relacionadas con la excesiva “securitización” de sus operaciones y el enorme protagonismo que asumieron las Fuerzas Armadas en los territorios intervenidos.

Sobre la base de estas críticas, el Gobierno de Juan Manuel Santos identificó cuatro “factores limitantes” de la política: (i) informalidad institucional; (ii) limitada planeación estratégica y planes de acción regionales; (iii) baja capacidad operativa en el territorio; (iv) baja capacidad gerencial (Gobierno Nacional, 7 de diciembre de 2011).



Los Planes de Consolidación fueron una apuesta del gobierno de Juan Manuel Santos para llevarle paz a los colombianos.

La apuesta de Santos

Consciente de las deficiencias y el desgaste de la Política de Consolidación, dentro su Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos* el presidente Juan Manuel Santos le dio un espaldarazo a la política al asignarle al Consejo Nacional de Seguridad y al Gobierno Nacional su direccionamiento estratégico y la responsabilidad de monitorear periódicamente sus resultados y asegurar un mayor involucramiento de las instituciones civiles (artículo 195 de la Ley 1450 de 2011).

Posteriormente, un año después de su anuncio, Santos ordenó en septiembre de 2011 una revisión estratégica que se esperaba permitiera capitalizar los aprendizajes de una política que llevaba más de seis años en funcionamiento (Directiva Presidencial 06 de 2011). Como resultado de esta revisión se definió la nueva Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) basada en tres pilares (institucionalización del territorio, participación ciudadana e integración regional), fundamentada en la noción de “seguridad territorial” y orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales consignados en el artículo 2 de la Constitución. Para su ejecución se priorizaron 51 municipios ubicados en siete regiones y, quizá lo más relevante, se creó una unidad administrativa

“ La gran paradoja de Consolidación fue que su reformulación, institucionalización y fortalecimiento coincidió con el inicio de un proceso de deterioro de la política del que difícilmente se pueda recuperar.

”

especializada, adscrita al recién inaugurado Departamento de Prosperidad Social, encargada de su coordinación y presencia institucional en las regiones intervenidas (Decreto Ley 4161 del 3 de noviembre de 2012).

En palabras de Álvaro Balcázar, quien fue el primer director de esta nueva Unidad, lo que se buscó con este conjunto de reformas fue “crear una estructura [...] que coordinara la movilización de todo el Estado hacia los territorios focalizados [...] [aquellos] de más alto valor estratégico en la estructura del conflicto”. En este sentido, Balcázar definía la nueva Política de Consolidación “como una acción del Estado para acortar el sufrimiento, acortar el tiempo de duración del conflicto y crear condiciones irreversibles para una paz duradera” (entrevista en *El Nuevo Siglo*, 25/05/2012: 2A-3A).

No obstante, la gran paradoja de Consolidación fue que su reformulación, institucionalización y fortalecimiento coincidió con el inicio de un proceso de deterioro de la política del que difícilmente se pueda recuperar. ¿Cómo explicar esta paradoja?

Las razones del deterioro

La respuesta se enmarca en el horizonte de acción en el que se vio obligado gobernar Juan Manuel Santos durante su primer mandato. Iniciado el proceso de diálogo con las FARC, cuya fase exploratoria se puso en marcha en febrero de 2012, la paz se convirtió en una meta prioritaria en el mediano y largo plazo que, precisamente por esa razón, sólo podía conseguir si resultaba reelegido para un segundo período. En este sentido, gobernar con los ojos puestos en la siguiente elección lo obligó priorizar algunos aspectos de su agenda y enfocarse en aquellas políticas cuyos retornos electorales pudiera capitalizar en el corto plazo.

Según indicó un funcionario de alto rango de Consolidación que renunció ante el nuevo manejo que se le dio a la política, en este contexto los objetivos de la PNCRT no le representaban ganancias significativas a Santos por dos razones. Primero, porque demandaba una inversión de recursos económicos y políticos que difícilmente el presidente



Juan Manuel Santos priorizó las políticas de su agenda durante el primer mandato con los ojos puestos en la reelección.



estaba dispuesto a asumir. Y, segundo, porque las regiones priorizadas por la política si bien se caracterizaban por tener un alto valor estratégico respecto al conflicto armado no necesariamente lo eran en términos electorales de modo que gran parte del componente social se trasladó a otras regiones del país (entrevista 22 de julio de 2014).

Como resultado, la apuesta estratégica de la PNCRT se sacrificó en aras de aliviar asuntos concretos que amenazaban la reelección de Juan Manuel Santos.

Entre hacer la guerra y negociar la paz

El primer factor que contribuyó al declive de Consolidación tuvo que ver con las presiones y las demandas ciudadanas de seguridad frente a unas guerrillas que habían reorientado su estrategia militar. De manera paralela al desarrollo de la fase exploratoria que desembocó en los diálogos de La Habana unos meses más tarde, durante el primer trimestre de 2012 se implementó un nuevo Plan de Guerra conocido como “Espada de Honor”, menos costoso que la agenda de Consolidación y más efectivo en cuanto al impacto que tenía en la opinión pública el conteo de bajas y capturas de guerrilleros.

Producto del aprendizaje de la operación Odiseo en la que se dio de baja a “Alfonso Cano” el 4 de noviembre de 2011, la nueva estrategia buscó alinear

las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas para asegurar éxitos militares y así enviar un mensaje claro a la opinión pública, desvirtuar las críticas del ex presidente Uribe acerca de las fallas de seguridad y fortalecer la posición del Gobierno en la mesa de negociación que se instaló a mediados de octubre de 2012.

No obstante, el precio que se pagó fue un mayor distanciamiento entre las actividades civiles y las operaciones militares y, por esa vía, un claro desdibujamiento de Consolidación dentro de las prioridades del Gobierno. Según Adam Isacson, investigador de la Oficina de Washington sobre Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés), aunque dentro de las regiones priorizadas por el nuevo plan estratégico de guerra coincidían algunos municipios contemplados en la PNCRT, se trató de una intervención orientada únicamente a desarticular las estructuras de las FARC que, por sus buenos resultados, terminó copando la agenda del Ministerio de Defensa, la misma agencia estatal que por años había liderado las actividades Consolidación (Isacson, 2012: 19).

Entre la probidad y el pago de favores

El segundo factor que explica el fracaso de Consolidación durante el gobierno de JMS fue la “clientelización” de la nueva Unidad Administrativa. Esta situación se manifestó en septiembre de

2012 con la solicitud de renuncia que se hizo desde Presidencia al que, hasta entonces, había sido el director de esta Unidad, Álvaro Balcázar, un experto en temas de desarrollo rural y el funcionario que había sacado adelante el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM).

Aunque el asunto se trató con la mayor diplomacia y, en su momento, se relacionó con problemas operativos insignificantes, el hecho cierto es que la institucionalización de Consolidación y el fortalecimiento de la proyección regional de sus actividades terminó por convertirla en un recurso burocrático adicional para que Santos negociara los equilibrios al interior de la heterogénea coalición política que lo respaldaba.

Así lo denunció el portal La Silla Vacía en varios reportajes en los que afirmó que en una reunión a puerta cerrada el partido de la U le había pedido al presidente Juan Manuel Santos la dirección de la Unidad. Según la periodista Juanita León, autora de uno de estos reportajes, se trataba de “un cargo apetecible pues en el 2012 manejó un presupuesto de inversión de 182 mil millones, interlocución directa con cientos de municipios y la posibilidad de nombrar funcionarios en varias regiones del país” (León, 24/04/2013, en línea).

Como resultado de esta negociación, la Unidad terminó en cabeza de Germán Chamorro de la Rosa, un veterinario sin ningún tipo de experiencia en el sector

y cuyo único mérito había sido ganarse la lealtad de Santos por el buen manejo que había hecho de su campaña en el departamento de Nariño. Desde ese momento, la PNCRT se politizó y su orientación estratégica terminó supeditada a intereses regionales particularistas que, finalmente, minaron la poca confianza que se había logrado construir entre algunos de los pobladores de las áreas intervenidas.

Reinventar Consolidación

Durante estos cuatro años, con el declive de Consolidación, el país perdió la posibilidad de ganar terreno en términos de la promoción de los cambios necesarios para asegurar la construcción de una paz estable y duradera en las regiones focalizadas. Incluso, se podría decir que se revirtieron muchos de los avances previos toda vez que lo que antes parecían ser problemas del nivel operativo en el ámbito territorial, escalaron al orden nacional por una serie de

“

Durante estos cuatro años, con el declive de Consolidación, el país perdió la posibilidad de ganar terreno en términos de la promoción de los cambios necesarios para asegurar la construcción de una paz estable y duradera en las regiones focalizadas.

”

presiones políticas coyunturales que terminaron por comprometer lo que, para algunos, había sido una política bien concebida.

En este sentido, el rezago de la PNCRT durante el primer gobierno de JMS retrata a la perfección los dilemas políticos e institucionales que deberán superarse si el interés es el de generar las reformas de largo aliento necesarias

para el establecimiento de un escenario de posconflicto sostenible en un contexto altamente competitivo, en el que un conjunto importante de los agentes con capacidad de cambio actúan bajo reglas de juego que incentivan la consecución de resultados concretos en un horizonte de acción que prioriza el corto plazo.

Superar la cultura del indicador, formar nuevo recurso humano y funcionarios públicos preparados y comprometidos, y promover un mayor compromiso entre las agencias civiles y militares para así lograr una acción estatal conjunta que priorice el bienestar integral de los pobladores en las regiones intervenidas son objetivos que aún están pendientes por cumplir.

Ojalá el presidente Santos sepa leer las señales inequívocas del deterioro de lo que fue uno de sus mayores motivos de orgullo y asegurarse de replantear la estrategia de Consolidación de cara al fin del conflicto con las FARC como se espera pueda lograrse con la firma de un eventual Acuerdo Final. ☐

Bibliografía

Prensa

Caracol Radio. “Santos relanzará consolidación de la Seguridad Democrática”. septiembre 18 de 2010. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/santos-relanzara-consolidacion-de-la-seguridad-democratica/20100918/nota/1359849.aspx>

González, Armando. “Grupos armados están arrinconados”, *Diario El Nuevo Siglo*, mayo 25 de 2012. Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/5-2012-grupos-armados-est%C3%A1n-arrinconados.html>

León, Juanita. ¿Se consolida el poder militar en el Programa de Consolidación?. Portal La Silla Vacía. Disponible en: <http://lasillavacia.com/node/43873>

Leyes y otros documentos oficiales

Directiva Presidencial 01 de 2009, Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Directiva_presidencial%20_salto_estrategico.pdf

Ley 1450 de 2011

Decreto Ley 4161 del 3 de noviembre de 2011. Disponible en: http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/111103_decreto.pdf

Gobierno Nacional de Colombia (2011) Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial / PNCRT. Presentación 7 de diciembre de 2011. Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/9176c05ea2044cdd2c512b1d577740cb/Unidad_de_Consolidacion.pdf

Entrevista

Funcionario alto rango programa de Consolidación. Entrevista personal, julio 23 de 2014.

Otros

Isacson, Adam (2012) *Consolidating “Consolidation”*. Washington Office on Latin America, diciembre 2012. Disponible en: http://www.wola.org/files/Consolidating_Consolidation.pdf

* Víctor Barrera

Investigador CINEP/PPP. Coordinador del equipo Violencia, Paz y Construcción del Estado.

Controversia

200
Dossier

Dossier
 “Negociación del conflicto armado y proyecto político en Colombia”

• Cuarta etapa
 Junio 2013 •