

ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO: LECCIONES DEL MODELO DE “CONSOLIDACIÓN” DE COLOMBIA

Por Abigail Poe y Adam Isacson

Abril 2011

INTRODUCCIÓN

Colombia, el productor de cocaína más grande del mundo, se ve envuelta en un conflicto armado interno y en emergencia humanitaria desde mediados de la década del 60, y desde el año 2000 es, por lejos, el receptor número uno de asistencia militar y policial estadounidense, más allá del Medio Oriente. Alrededor de cuatro años atrás, ante la pertinaz producción de droga y la dificultad de gobernar territorios que estaban bajo la influencia de grupos armados ilegales, los gobiernos de EE.UU. y Colombia introdujeron un importante cambio de estrategia.

El modelo que se sigue ahora en Colombia se llama “Acción Integral” o “Consolidación”. Se eligieron diversas regiones pequeñas, históricamente ingobernadas, del país como objetivos para emprender allí una iniciativa gradual y coordinada de “controlar y construir”. Dentro del ámbito del gobierno central de Colombia, se creó un nuevo organismo llamado Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) que, precisamente, coordina las acciones militares dirigidas a crear condiciones de seguridad en estos territorios, y luego las tareas civiles encaminadas a incorporar al resto del gobierno y sus servicios. La situación final deseada es que las zonas anárquicas y violentas se integren a la vida cívica y económica de la nación, donde sus habitantes tengan plenos derechos ciudadanos, defiendan al Estado y se retiren de las actividades ilegales.

En algunas zonas, la experiencia de la Consolidación lleva suficiente tiempo de vida como para poder evaluarla. Algunos aspectos de esta experiencia parecen estar funcionando bien: La producción de droga se redujo, y la seguridad, particularmente en los centros urbanos, está mejor. Pero, hay otros aspectos que ponen en riesgo el éxito de todo el proyecto de la Consolidación. Se puede citar el problema de la “militarización”, de la falta de coordinación y participación de agencias civiles, la corrupción local, los abusos a los derechos humanos, y el dominio de las tierras, entre otros.

Los Estados Unidos, al igual que otros estados donantes, también están teniendo desafíos similares de estabilidad, desarrollo y pacificación en otros lugares del planeta, particu-

larmente en Afganistán. Nosotros creemos que Colombia no es un modelo para copiar al pie de la letra, pero los políticos y profesionales que trabajan en otras partes del mundo sí pueden sacar varias lecciones de ese modelo.

Es por tal motivo que el Centro para la Política Internacional y el Instituto Estadounidense para la Paz organizaron una conferencia el 9 de diciembre de 2010 para debatir sobre la experiencia colombiana con profesionales cuya competencia va más allá de Colombia y América Latina. El objetivo de esta conferencia, llamada “Estabilización y Desarrollo: Lecciones del Modelo de “Consolidación” de Colombia”, era atraer gente que estuviera trabajando y elaborando políticas sobre los mismos temas, ya sea en Afganistán o en otras partes.

En la conferencia hubo oradores en representación de diversos organismos tanto estadounidenses como colombianos, y también expertos no gubernamentales y activistas de diversas extracciones. La agenda y la lista de oradores figuran al final de este informe. No obstante, debido a que se acordó que las conversaciones fueran sin identificación de fuentes, en este informe no se hace mención a los oradores,



Miembros del panel Vanda Felbab-Brown, Kevin Healy, Abigail Poe (moderadora) y miembro del panel Katherine Donohue-Papillon discuten los lecciones socioeconómicas del modelo de Consolidación de Colombia.

2 a menos que hubieran prestado su consentimiento expreso para ser citados.

EXPLICACIÓN DEL MODELO

El Problema

Colombia está envuelta en un prolongado y complicado conflicto armado interno desde hace décadas, existiendo opiniones variadas en cuanto al momento en que realmente comenzó. Están quienes dicen que la violencia actual de Colombia comenzó a fines de la década del 40, con el estallido de una década de sangre entre los partidos políticos, conocida como “La Violencia”. Otros apuntan aún más atrás en el tiempo a guerras menores que tuvieron lugar en el siglo 19. En un pasado no tan lejano, la violencia ha seguido una cierta trayectoria, comenzando en los años 60, cuando surgieron en el interior de Colombia los grupos guerrilleros de izquierda llamados Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (las FARC) y Ejército de Liberación Nacional (el ELN), a los que siguieron las sucesivas milicias paramilitares de derecha en los años 80. Sólo en los últimos 20 años, la lucha se ha visto enardecida en todos los frentes por los ingresos del narcotráfico.

Como lo demuestran los frecuentes conflictos, Colombia es un país difícil para gobernar. Tiene una de las peores distribuciones de riqueza, tierras e ingresos del mundo, y menos del 5 por ciento del país vive en casi la mitad del territorio nacional. La red vial nacional secundaria y terciaria es muy mala, la cobertura rural de salud y educación es mala, las fuerzas de seguridad no pueden cubrir todo el territorio, y el sistema judicial está ausente. Casi dos tercios de la población rural viven en la pobreza. Por lo tanto, estos “espacios ingobernados” han funcionado como semilleros del dominio de ‘señores de la guerra’ y de economías ilegales, donde el desplazamiento, las masacres, las violaciones a los derechos humanos y los cultivos ilícitos se dan con total impunidad.

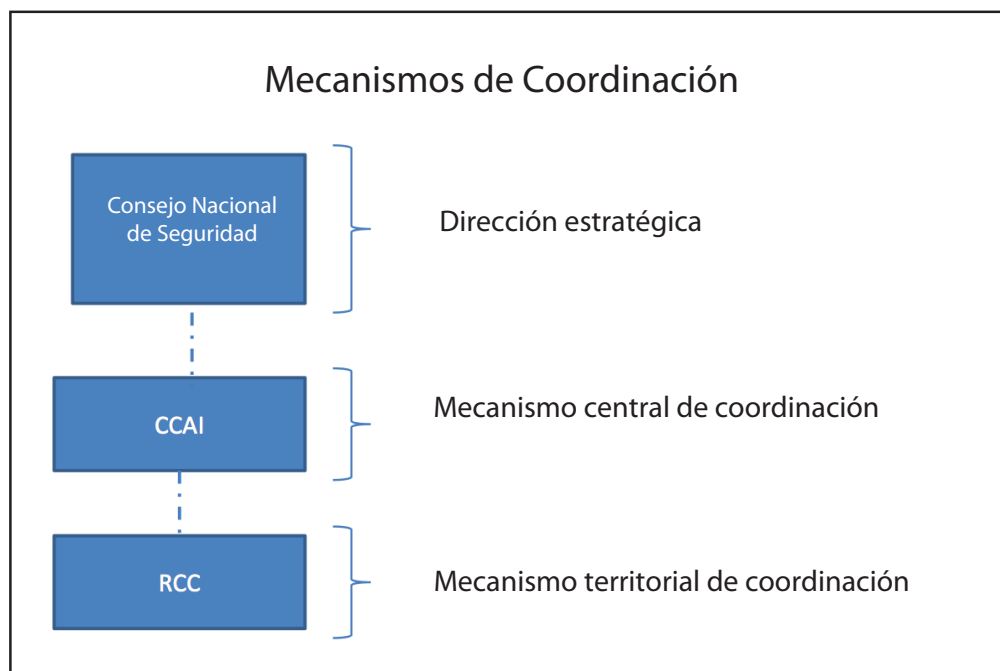
¿Qué es la Consolidación?

En Colombia, autoridades estadounidenses y colombianas comenzaron a elaborar una nueva estrategia civil-militar a través de un proceso que comenzó alrededor de 2004 y alcanzó su máxima expresión en 2006. Según comunicados oficiales acerca de la estrategia de la Consolidación, su objetivo es garantizar los derechos cívicos en todo el territorio nacional, integrar las regiones periféricas y ejercer un gobierno efectivo.

La idea detrás de esta estrategia es que las zonas rurales históricamente olvidadas de Colombia sólo podrán ser recuperadas de manos de los grupos armados ilegales si el gobierno en su conjunto asume el compromiso de “recuperar” o “consolidar” su presencia en estos territorios. En la teoría, la estrategia comienza con operativos militares y la erradicación de cultivos ilícitos, luego sigue con proyectos de asistencia social y económica de alto impacto para generar confianza o “conseguir adeptos”, seguidos de proyectos de seguridad alimentaria, ingresos permanentes, recursos locales y reforma agraria, y termina con la implantación de un gobierno civil operativo y el retiro del grueso de las fuerzas militares.

La iniciativa de la Consolidación requiere un cuidadoso secuenciamiento de todos sus componentes, con la coordinación de tres mecanismos institucionales con mandatos específicos: el Consejo Nacional de Seguridad de la Presidencia Colombiana, el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) de la Presidencia y los Centros de Coordinación Regional (CCR) en las zonas de la Consolidación. El Consejo Nacional de Seguridad hace las veces de “techo estratégico” que dirige todo el proceso. El CCAI es el mecanismo administrativo centralizado en Bogotá, cuya misión es coordinar el ingreso de 14 instituciones del Estado, incluidas las fuerzas armadas, el poder judicial y ministerios, en zonas de Colombia que se consideran recuperadas del control de los grupos armados. Finalmente, los CCR son los centros de coordinación territorial que ponen en práctica la política y el programa.

La clave del éxito, según el Alto Asesor Presidencial de Seguridad Nacional de Colombia, Sergio Jaramillo, es que los habitantes sientan verdaderamente que la intención del gobierno es seguir cumpliendo sus promesas, en lugar de que lo vean simplemente como otra ocupación militar; ofrecer incentivos para alentar a los residentes a cumplir, en lugar de socavar los esfuerzos del programa; y lograr que se embarquen en proyectos económicos viables que sean sos-



tenibles. El desafío está en la secuencia de ejecución: las diversas etapas de la Consolidación deben ejecutarse casi simultáneamente para poder mantener comprometida a la comunidad local e impedir el regreso de actores armados una vez finalizada la Consolidación.

La Consolidación y el pensamiento actual de estabilización, pacificación y desarrollo

Por definición, la Consolidación tiene lugar cuando se aplican modelos cívico-militares y cuando se pone en práctica la teoría de “gobierno entero”. Tal como lo advirtieron muchos panelistas, en teoría, la aplicación de la Consolidación es simple, pero en la práctica suele ser mucho más compleja y difícil de instrumentar, y en cada región/zona/país será una experiencia diferente.

La corriente actual de estabilización, pacificación y desarrollo sostiene que en zonas donde aún persiste el conflicto interno, como en Colombia, hay grandes posibilidades de fracasar. En este punto, el gobierno colombiano destaca dos factores preponderantes: que nada funciona por sí solo, y que el esfuerzo debe enfocarse en “la población”.

El primer punto, que nada funciona por sí solo, tiene que ver con la necesidad de que la estrategia esté verdaderamente integrada. Las etapas de “limpiar, controlar y construir” no pueden considerarse como etapas aisladas, y a menudo deben tener lugar al mismo tiempo. Las poblaciones de las zonas en conflicto suelen tener una “impotencia aprendida” y ansían tener previsibilidad en sus vidas - aún cuando esa previsibilidad signifique brutalidad. Si el contar con algo tan esencial como alimentos o seguridad se torna tan arbitrario e imprevisible, la gente comienza a acomodarse y finalmente se rinde ante grupos y personas que en circunstancias normales serían desagradables.

El segundo punto es que la Consolidación debe enfocarse en la población. Debe adaptarse a las necesidades y a la historia de la zona y ganarse la confianza de su población para que participen en el programa. La seguridad elemental desaparecerá rápidamente, y con ella desaparecerá la confianza de la gente, si es que la Consolidación no logra dejar, al menos, una fuerza policial fuerte, un sistema de justicia civil y una seguridad alimentaria básica.

Para retener la confianza de la población de la zona, es crucial que se instale un sistema de justicia de transición y se reparen los agravios. Si los violentos (ya sean del propio gobierno, de la policía, fuerzas armadas, grupos armados ilegales, etc.) se manejan con impunidad, será problemático generar credibilidad en el gobierno actual y aumentarán las posibilidades de que el conflicto se perpetúe o vuelva a escena. La capacidad y la voluntad de combatir la impunidad y generar confianza con un poder judicial que funcione y una fuerza policial efectiva actuarán como barrera impidiendo la vuelta o perpetuación del conflicto.

Finalmente, además de estas importantes medidas que de-

ben formar parte de un proceso de la Consolidación, 3
en un estudio sobre guerras civiles y rebeliones de David Leighton y James Ferron, se concluyó que “las montañas provocan guerras civiles”. Si bien es una hipótesis muy simple, el caso de Colombia le da credibilidad. Cuando se tiene un país muy montañoso, como Colombia, la misma geografía hace que la población se fragmente, el gobierno se vea imposibilitado de prestar servicios, los pueblos no logren identificarse con la nación, se corta el acceso a la economía nacional y el gobierno no puede garantizar la seguridad que necesita la gente para que, cuando se animan a participar en sus programas, no sean amenazadas por grupos armados. Por lo tanto, cuando se llevan a cabo programas de Consolidación, las dificultades del terreno son un obstáculo importante que debe sortearse para que el Estado pueda llegar a la gente y la gente al Estado.

ÉXITOS DEL PASADO Y DESAFÍOS DEL FUTURO

A medida que el proceso de la Consolidación avanza hacia su cuarto año de vida, se advierten algunos éxitos. Pero lo más importante es que se aprendieron algunas lecciones y son más visibles los desafíos que enfrenta el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos.

La Macarena, situada en el extremo oeste del departamento de Meta, a unas 200 millas al sur de Bogotá, es una importante destinataria de proyectos de Consolidación desde el año 2007. Su cercanía con la capital y su red de caminos y rutas la hicieron un punto obvio de partida, y para el gobierno colombiano, La Macarena es un símbolo de éxito.

El gobierno colombiano tiene varias estadísticas para citar como indicadores del éxito logrado en La Macarena. Según Sergio Jaramillo, entre 2007 y 2008, los cultivos de coca se redujeron en un 75 por ciento en la zona, lo que equivale a casi un 23 por ciento a nivel nacional. También se recuperaron 7.000 hectáreas de parques nacionales de manos de las FARC.

Entre otros logros que se citan en la presentación de Jaramillo sobre La Macarena están la creación de un Centro Regional de Estudios Superiores para la Región de La Macarena (CERES), en San Juan de Arama, que es un proyecto para mejorar la infraestructura y los recursos de las escuelas, y un proyecto para asignar enfermeros a 9 centros de salud de zonas rurales.

Pero, más que enfocarse en los éxitos del pasado, Jaramillo y muchos de los otros panelistas pusieron su atención en los desafíos que se plantean para el futuro. Entre ellos se puede mencionar:

- Tener en consideración las particularidades históricas de cada zona.
- Minimizar la intervención de las fuerzas armadas.
- Fortalecer el sistema de justicia y el Estado de Derecho.
- Mejorar la política de tierras.
- Generar proyectos y medios de vida para el

- 4 sustento de las poblaciones.
 - Trabajar con los funcionarios públicos corruptos a nivel local.

Tener en consideración las particularidades históricas de cada zona

Como ya se dijera, la Consolidación no puede pensarse ni instrumentarse como una estrategia lineal y mecánica. Es así que las particularidades históricas y el contexto cultural de cada país, y de cada zona dentro de cada país, afectarán el secuenciamiento de la estrategia y la propia estrategia.

Cada comunidad históricamente olvidada de Colombia tiene su propia historia de violencia a partir de la cual se moldearon vivencias que le son propias. La violencia llegó a diferentes regiones en diferentes momentos, y cada región tiene sus características específicas y peculiaridades: desplazamiento, el cultivo de coca y el impacto social del conflicto. Conocer, entonces, la dinámica del lugar es fundamental y algo que no puede pensarse como una “estrategia uniforme” asignando a todas las zonas la misma lista de problemas y soluciones posibles.

Los proyectos de Consolidación no sólo deben conocer las particularidades históricas de una determinada localidad, sino que también deben tener en cuenta su dinámica de poder surgida de más de 30 años de conflicto. Muchos de los objetivos de la Consolidación—incluyendo los programas de reforma agraria y medios de vida para el sustento de campesinos—pretenden desandar décadas de desigualdad y estructuras tradicionales de poder. Esto tiene especial importancia en zonas como los Montes de María, en el norte del país, donde la estructura tradicional de poder está asociada con paramilitares y grupos armados ilegales, un desafío aparte que se verá más adelante. El proyecto de Consolidación debe estar preparado para sortear protestas o intentos de hacerlo fracasar de aquéllos que se vienen beneficiando desde hace tiempo con la estructura tradicional de poder.

Minimizar la intervención de las fuerzas armadas

La intervención de las fuerzas armadas ha sido uno de los aspectos más problemáticos de la experiencia colombiana. La parte civil del gobierno llega con lentitud, y se está convocando a soldados no sólo para que mantengan el orden en las zonas de la Consolidación, sino también para que presten servicios e interactúen constantemente con las comunidades.

Uno de los desafíos más grandes para los próximos años es descifrar cómo limitar la intervención de las fuerzas armadas en las zonas de la Consolidación. Idealmente, se aposentarían militares sólo en la primera etapa de la Consolidación, para garantizar seguridad. Pero, como se dijo antes, si el desarrollo y las instituciones del Estado no llegan con rapidez, una retirada apresurada de los militares sólo traería aparejado el regreso de la violencia y el resurgimiento de

actores ilegales.

En Colombia, al igual que en muchos otros países, las fuerzas armadas son la única institución que cuenta con el equipamiento y el personal necesario para ir a una comunidad y poner manos a la obra en proyectos rápidos de desarrollo y seguridad. Pueden ir a una zona en una primera instancia, evaluar el ambiente, hacer su planificación y dar curso al proyecto. Sin embargo, muchos piensan que cuando los militares trabajan a la par de una población civil son inevitables las violaciones a los derechos humanos, porque los soldados estén entrenados para derrotar al enemigo con amenazas o el uso de la violencia.

Es imperativo que las fuerzas armadas intervengan el menor tiempo posible para evitar que asuman funciones civiles, como las de instaurar el Estado de Derecho y generar medios de vida para el sustento de la gente. Para lograr este objetivo, las etapas “limpiar” y “controlar” de la Consolidación deben actuar rápidamente, en tanto que la última etapa, la de “construir” debe apuntar a fortalecer el Estado de Derecho mediante un sistema judicial eficiente y una fuerza policial capaz.

En Montes de María, los militares no pudieron abstenerse de participar en la etapa “construir”, y suelen disfrutar de su condición local de ingenieros y prestadores de servicios de desarrollo. Aparte de dar seguridad, los infantes de marina prestan servicios sociales, algo que lamentablemente avanza hacia la militarización no deseada del desarrollo. La importancia del papel desempeñado por los infantes de marina en el proceso de la Consolidación ha llegado al punto en que son víctimas de su propio éxito y la comunidad local no quiere que se vayan. El caso de Montes de María es un ejemplo de la importancia de las políticas y los programas de transferencia de poder a las fuerzas locales, algo que, así parece, es difícil de lograr.

Fortalecer el sistema de justicia y el Estado de Derecho

Mejorar rápidamente el Estado de Derecho es vital para el éxito de la Consolidación. La población local debe ver que la reparación legal existe, que hay una justicia que se hará, y que la impunidad quedó atrás. Como ya se mencionó, sin un sistema de justicia eficaz y una fuerza policial capaz, los éxitos de la Consolidación vendrán a ser reemplazados por la violencia en el preciso momento en que los militares se retiren de la zona.

Aquí radica una de las principales falencias hasta ahora del proceso de la Consolidación de Colombia. Muchas de las zonas de la Consolidación ven importantes mejoras de seguridad, especialmente en sus pequeños centros urbanos, pero la falta de recursos y de voluntad política les ha impedido a los militares traspasar a los civiles el control efectivo del proyecto. Es así que cuando no hay presencia de personal militar, resurgen actores armados.

En muchas zonas, se puso en funciones a nuevos jueces, tribunales y oficiales policiales, pero para poder absorber la tarea que despliegan los militares en este proceso, sigue siendo insuficiente la cantidad de funcionarios. Se han elevado tanto los índices de delitos que el nuevo sistema judicial se ve desbordado y no puede hacerse la justicia que tanta gente añora.

Aún en zonas donde existe un sistema judicial en funcionamiento, la Consolidación sigue enfrentando varios desafíos. Por ejemplo, la posibilidad de acceder físicamente a los tribunales sigue siendo dificultosa para los que viven en zonas rurales, y muchas zonas siguen confiando demasiado en las fuerzas militares y policiales para las funciones de justicia alternativa. Muchos territorios, especialmente fuera de los centros urbanos, aún no cuentan con seguridad, y los fiscales deben manejarse en condiciones precarias. Finalmente, estos tribunales que, aún estando funcionando, se ven abrumados y sobrecargados por los casos de abusos graves a los derechos humanos de todos los flancos.

Mejorar la política de tierras

El problema de la distribución de las tierras en Colombia no es nuevo, ni tampoco simple. Para los académicos, se trata de una de las principales causas del conflicto. Uno de los principales objetivos explícitos del programa de Consolidación es restituir a las familias agricultoras desplazadas a sus comunidades originales—una tarea que se enfrenta de inmediato con el injusto e intrincado sistema de dominio de las tierras de Colombia.

La Administración Santos está trabajando en dos nuevas leyes, que en estos momentos están pasando por el Congreso Nacional, que intentan solucionar el problema de la tierra que existe en Colombia: La Ley de Víctimas y la Ley de Tierras. Ambas leyes contemplan estrategias para facilitar a las familias desplazadas el regreso a sus tierras, aplicar programas de justicia de transición, modificar los requisitos para la ocupación de tierras, facilitar la emisión de títulos de dominio, y muchas otras cosas más. Pero todavía quedan muchos obstáculos en el camino, por ejemplo:

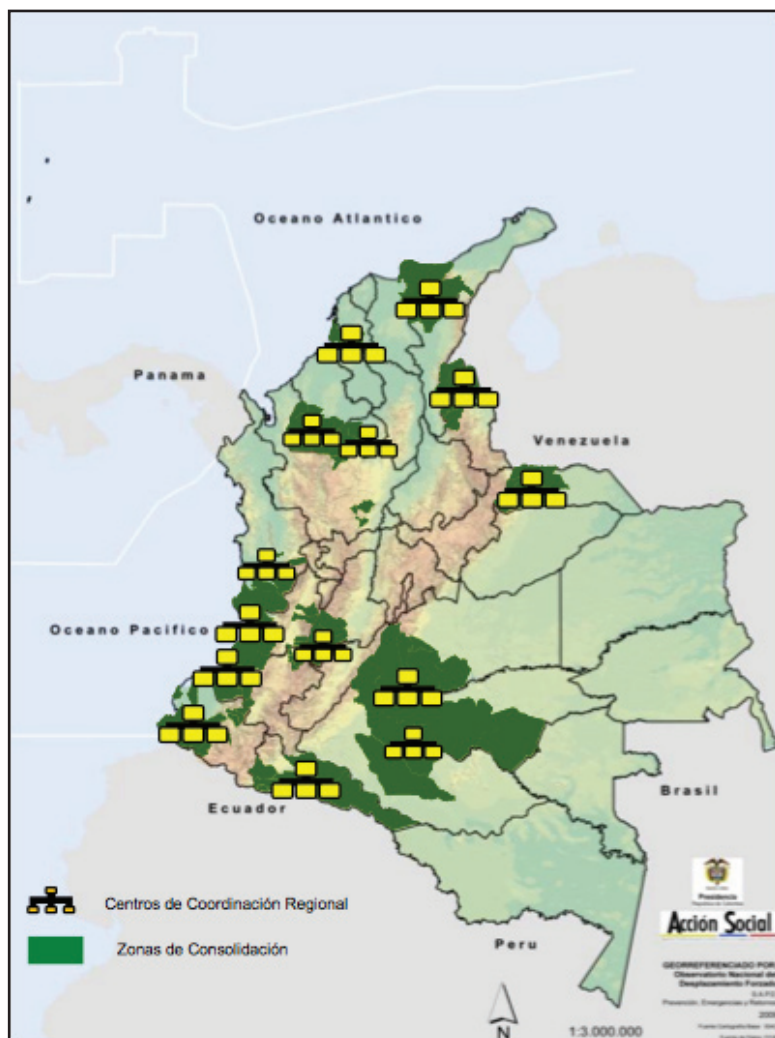
- Trabajar con los funcionarios públicos corruptos a nivel local.
- Inseguridad del dominio. Muchos hacendados no tienen los títulos de dominio de sus tierras y sin la documentación correcta, no pueden demostrar que son dueños.
- Enormes compras de tierras. En las zonas donde mejoró la seguridad, subió el valor de la tierra, y muchos terratenientes poderosos y corporaciones decidieron comprar grandes extensiones que incluyen, posiblemente, tierras de familias desplazadas.
- Las víctimas del desplazamiento suelen tener grandes deudas que subsisten cuando regresan a sus lugares de origen. Muchas son

obligadas a venderlas a un precio ínfimo a cambio de la liquidación de sus deudas. 5

Estas dos leyes nuevas que presentó la Administración Santos contemplan algunos de estos obstáculos, pero establecer con certeza que los que regresan a sus tierras no son víctimas de una “apropiación de tierras” sigue siendo un gran problema. El éxito de los programas de Consolidación se enfrenta con el problema del temor que siente la gente que los mismos programas sean parte de una estrategia de concentración de tierras que termine desplazándolos de sus terrenos nuevamente valiosos.

Antinarcoóticos, seguridad alimentaria y medios de vida para el sustento de las poblaciones

En Colombia, ninguna estrategia sería considerada completa sin un componente antinarcoóticos, y la Consolidación no se aparta de ese camino. La erradicación de los cultivos de coca en las zonas de la Consolidación normalmente ocurre durante la primera etapa, con la idea de que eliminando la coca de la zona se recortarán las finanzas del grupo armado



Zonas de Consolidación: Nariño (Pacífico), Cauca (Pacífico), Valle (Pacífico), Sur del Chocó (Pacífico), Río Caguán, Macarena, Cordillera Central, Oriente Antioqueño, Bajo Cauca, Sur de Córdoba, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta, Putumayo, Arauca y Catatumbo.

6 ilegal que opera allí, y por lo tanto se verá forzado a retirarse.

Pero, el verdadero desafío no es la erradicación, sino cómo transitar de la primera fase “limpiar” a la fase de “controlar” en zonas productoras de coca. La gente que vive en zonas anteriormente ingobernadas suele sospechar mucho del Estado, y encontrar la forma de cambiar esa sospecha por confianza no es fácil. En teoría, la secuencia es primero erradicar, luego crear seguridad alimentaria para recién después pasar a proyectos de desarrollo y creación de medios de vida para el sustento de las poblaciones, aunque las últimas corrientes sostienen que estas etapas deben tener lugar en forma simultánea y de hecho, el desenlace ideal es llegar a un acuerdo en que los agricultores erradiquen sus cultivos voluntariamente y el gobierno preste servicios.

La seguridad alimentaria es crucial. Durante años, incluso décadas, estas comunidades sostuvieron a sus familias con los ingresos relativamente modestos que les generaban sus parcelas de coca, y sin la coca, se quedan al instante sin opciones de un cultivo rentable en zonas que tienen muy poco acceso al mercado. Aún así, los programas de seguridad alimentaria que se instrumentan suelen ser insuficientes. Por ejemplo, viviendo de la coca, una familia típica puede comer carne una vez por semana. Una familia sin el recurso de la coca y sin un programa de seguridad alimentaria podría comer carne una vez cada dos o tres meses, en tanto que una familia con un programa de seguridad alimentaria, pero sin coca, puede comer carne una vez por mes o cada mes y medio. No es fácil convencer a alguien que estaba acostumbrado a comer carne una vez por semana de que con un programa alimentario que no puede garantizar algo tan simple como comer carne una vez por mes, estará mejor.

Una estrategia que tiene posibilidades de prosperar es implementar programas de seguridad alimentaria antes de erradicar la coca, haciendo una transición gradual de la coca a una agricultura alternativa. Esta estrategia da tiempo para que los nuevos cultivos lleguen a su productividad plena antes de que una familia quede privada de su medio de sustento con la erradicación. Esto estaría en violación del espíritu de la política “cero coca” que rige actualmente, que prohíbe iniciar programas de seguridad alimentaria antes de erradicar totalmente los cultivos de coca, aún cuando su fracaso quedó sobradamente demostrado. El desafío de la Consolidación será encontrar una solución sostenible que motive a las familias productoras de coca a confiar en el Estado y garantice un medio básico de vida, además de seguridad, que no sea demasiado inferior al que ofrece la coca.

Trabajar con autoridades y elites locales

En muchas de las zonas de la Consolidación en Colombia, será difícil vencer la resistencia de sus dirigentes políticos y elites tradicionales. Como lo demuestran los escándalos recientes, los dirigentes políticos locales suelen estar vinculados con sectores de grandes terratenientes – o incluso con

el crimen organizado y los grupos armados – y es posible que estén trabajando activamente en contra de los intereses de poblaciones cuyo apoyo pretenden obtener los programas de Consolidación. Este quizás sea el mayor problema, ya que requiere abordar no sólo el tema de la corrupción, sino el aún más espinoso tema del dominio de las tierras.

En Montes de María, por ejemplo, el gobierno no es una tabla rasa – el desafío no es imponer un Estado en un vacío donde no existe tal gobierno.

Por el contrario, la estructura de poder que existe está infiltrada por paramilitares y organizaciones de narcotráfico. Tanto ahí como en otras partes, el desafío será disolver los vínculos que existen entre el gobierno local y estos sectores, que destruyen la credibilidad del Estado.

Una de las muchas tareas a emprender es fortalecer a los políticos que no están vinculados con paramilitares u otros grupos armados emergentes. Es importante allanar el camino para que estos políticos salgan a la palestra y se fortalezcan políticamente desplazando a las autoridades corruptas. Pero más importante aún es asignar muchos más recursos para la creación de un sistema de justicia capaz y creíble – donde sus integrantes tengan la seguridad y los recursos necesarios para abordar a las estructurales locales de poder que están involucradas en actividades criminales. El componente judicial de los programas de Consolidación apenas está encaminado, y se teme justificadamente que si queda demasiado rezagado en el tiempo, las redes corruptas locales que no comparten los objetivos del programa de Consolidación seguirán actuando sin ninguna traba. Este resultado podría hacer peligrar toda la estrategia.

CONCLUSIÓN

En la conferencia del 9 de diciembre quedó claro que estos desafíos están íntimamente relacionados entre sí. Si falta una sola pieza del rompecabezas, por ejemplo, una fuerza policial fuerte o un poder judicial eficaz, el proceso seguirá siendo militarizado, la impunidad continuará, las violaciones a los derechos humanos persistirán, el dominio de las tierras seguirá siendo injusto e inseguro, y los grupos criminales volverán a surgir.

El programa de Consolidación tiene objetivos que son admirables. Para acortar la brecha entre estos objetivos y la realidad, será necesario contar con una estrategia conducida por civiles y verdaderamente integrada, ejecutada con una secuencia y una coordinación impecables. Son muchas las medidas que deben tomarse en forma simultánea, y si una se demora, podría retrasarse todo el proceso. Si bien bajo la Administración Santos todos los ministros tienen el empeño en teoría, lograr que todos ellos trabajen mancomunadamente y en el momento oportuno será un importante escollo a superar para el éxito de la consolidación en muchos de los territorios ingobernados de Colombia. Para superar este escollo, el gobierno colombiano tendrá que demostrar mucha voluntad política – algo que jamás podrá ser sustituido por asistencia extranjera por mucha que fuere.

AGENDA DE LA CONFERENCIA

Estabilización y Desarrollo: Lecciones del Modelo de “Consolidación” de Colombia

Organizada por

Centro para la Política Internacional e Instituto Estadounidense para la Paz

Jueves, el 9 de diciembre, 2010

8:30-8:45 Llegada de los participantes, registración, café

8:45-9:00 Bienvenidos

9:00-10:45 Panel 1: Explicación del Modelo

Moderador: Adam Isacson, consejero, Centro para la Política Internacional

- Adam Isacson, consejero, Centro para la Política Internacional.
- Sergio Jaramillo, Alto Asesor Presidencial de Seguridad Nacional de Colombia.
- Mauricio Romero, Corporación Nuevo Arco Iris, Colombia.
- Jonathan Morgenstein, Oficina del Subsecretario de Defensa para la Política, Washington.

11:00-12:45 Panel 2: Lecciones por las relaciones civil-militar y los derechos humanos

Moderadora: Virginia Bouvier, el Centro para la Mediación y Solución de Conflictos, el Instituto Estadounidense para la Paz

- Juan Carlos Palou, coordinador, Área Construcción de Paz y Postconflicto, Fundación Ideas para la Paz, Colombia.
- Beth Cole, directora, Asuntos Intergubernamentales, Instituto Estadounidense para la Paz.
- Nancy Sánchez Méndez, Corporación MINGA, Colombia.
- Heather Hanson, directora de la política y abogacía, MercyCorps, Washington.

12:45-1:30 Almuerzo

1:30-3:15 Panel 3: Lecciones Socioeconómicas

Moderadora: Abigail Poe, directora adjunta, Centro para la Política Internacional

- Yamile Salinas Abdalá, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), Colombia.
- Kevin Healy, profesor, Escuela Elliott de Asuntos Internacionales, Universidad de George Washington, Washington.
- Vanda Felbab-Brown, Política Internacional, Iniciativa de Defensa del Siglo 21, Institución Brookings, Washington.
- Katherine Donohue-Papillon, líder de la División Latinoamericana y del Caribe, Oficina de Iniciativas Transitorias, Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional, Washington.

3:30-5:15 Panel 4: Lecciones Institucionales

Moderadora: Mary Hope Schwoebel, Academia para la Dirección de Conflictos Internacionales y la Consolidación de la Paz, Instituto Estadounidense para la Paz

- Luis Jorge Garay, Grupo Método, Colombia.
- Miguel La Rota, Área de Sistema Judicial, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia), Colombia.
- Johanna Mendelson Forman, programa de las Americas, Centro para Estudios Estratégicos y Internacionales, Washington.

El Centro para la Política Internacional quisiera agradecerles a la Fundación Compton y el Instituto Estadounidense para la Paz. La conferencia y este informe no habrían sido posibles sin su apoyo.