

No. 09

Octubre 2019

ISSN 2538-9491

Documento de Política

El Ejército Nacional en la implementación de la
Política Nacional de Consolidación y
Reconstrucción Territorial
(2012-2016)

Autor:

Mateo Rubiano Giraldo

El Ejército Nacional en la implementación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (2012-2016)¹

Autor

Mateo Rubiano Giraldo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - CIDER-, Universidad de los Andes

¹ El profesor Gonzalo Alfredo Vargas Forero, perteneciente al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo -CIDER- de la Universidad de los Andes fue quien acompañó, asesoró y dirigió esta investigación.

Documentos de política

No. 09

Edición electrónica

Octubre 2019

© **Universidad de los Andes 2019**

Mateo Rubiano Giraldo

Egresado de la Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo | Cider

Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

cider@uniandes.edu.co

<http://cider.uniandes.edu.co>

Nathalia Franco Borrero

Directora del Cider

Roger Rossi Ballesteros

Gestor de Comunicaciones del Cider

Daniel Alejandro Barbosa Casas

Practicante de Comunicaciones del Cider

Tabla de Contenido

- Resumen 1
- Introducción 2
- 1. Marco Conceptual 5
 - 1.1. Contrainsurgencia 5
 - 1.2. Consolidación 7
- 2. Metodología 8
- 3. Análisis de resultados 13
 - 3.1. Actividades realizadas por el GAC 13
 - 3.2. ¿Coordinación interagencial? 16
 - 3.3. Procesos organizacionales 18
 - 3.3.1. Delimitación de roles 18
 - 3.3.2. Credibilidad Interna 20
 - 3.4. ¿Corazones y mentes? 21
 - 3.5. Desarrollo ¿medio o fin? 22
 - 3.6. Continuidad del esfuerzo no armado 23
- 4. Reflexión final 24
- Listado de referencias 26

*A mis padres y mi hermano,
quienes son los motores y el sostén de todos mis proyectos.*

Resumen

Esta investigación analiza el rol del Ejército Nacional en la implementación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) durante el periodo 2012-2016. Para este fin, se realizaron entrevistas a los directores regionales del Grupo Asesor del Comandante (GAC), quienes, a través de esta unidad militar creada por el Ministerio de Defensa, ejecutaron acciones enfocadas a ganar el apoyo de la población en territorios constantemente afectados por el accionar de los grupos armados al margen de la ley. Se plantea que, pese al aparente éxito de las acciones realizadas por el Ejército, existieron brechas entre lo planteado por la teoría contrainsurgente y la puesta en marcha de la estrategia militar, principalmente por inconvenientes relacionados con colaboración efectiva entre instituciones estatales, problemas organizacionales del Ejército, dificultad en ganarse “corazones y mentes” de la población, y divergencias entre oficiales frente al papel del *desarrollo* en la implementación de la PNCRT.

Palabras clave: Ejército Nacional de Colombia; Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT); Grupo Asesor del Comandante (GAC), Teoría de contrainsurgencia (COIN).

Introducción

La presencia diferenciada del Estado en el territorio ha sido una de las mayores debilidades a lo largo de la historia colombiana. (González, 2003, p.135) Esta falencia es consecuencia de la excesiva concentración del poder en la región central del país en detrimento de la periferia (Robinson, 2016, p. 16) y de la ausencia del monopolio legítimo de la fuerza en algunas zonas del territorio. Dicha situación ha tenido fuertes implicaciones en los niveles de desarrollo del país y en las oportunidades que el gobierno les proporciona a todos sus ciudadanos.

El modelo desequilibrado de difusión regional de la presencia del Estado ha propiciado la existencia de vacíos institucionales, pues hay diferencias en la prestación de servicios y en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos según el territorio que se habite. Según Mauricio García, esta situación, genera que importantes espacios regionales queden desintegrados y desarticulados de la vida económica, social e institucional del país. Dicha situación ha permitido el establecimiento de diferentes actores armados (FARC, ELN, y AUC) que no solo detentan el control territorial, sino que pretenden imponer un orden social paralelo y están en constantes enfrentamientos con la estatalidad. (García, 2013, p. 110)

La perpetuidad en el tiempo de esta dinámica ha profundizado, por más de cinco décadas, las dinámicas de conflicto interno. Los diferentes gobiernos han intentado a través de la implementación de medidas políticas, sociales y militares la superación del conflicto y el establecimiento de condiciones necesarias para el desarrollo y la prosperidad económica del país; sin embargo, no lo han logrado de forma eficiente y sostenida. Como lo señala Carlos Patiño (2010), Colombia es un Estado débil que “día a día debe competir por ganar espacios, [...] imponer el monopolio de la violencia y la justicia y organizar a la sociedad alrededor de propósitos comunes de bienestar” (2010, p. 287)

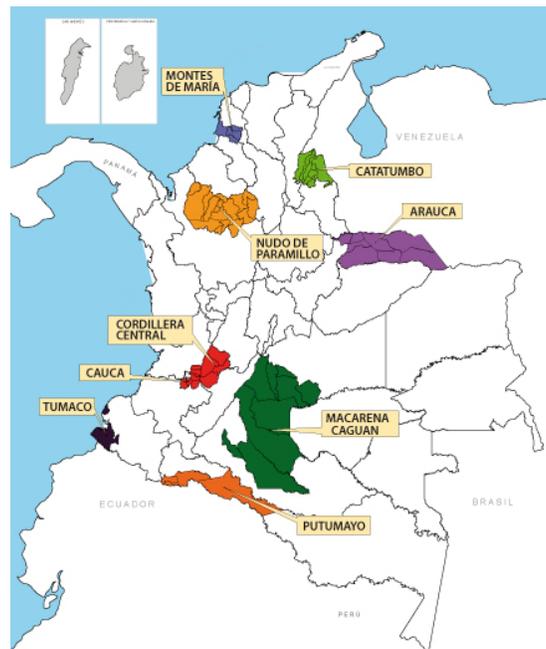
El gobierno colombiano en su intento por contrarrestar sus problemas internos ha puesto en marcha una serie de políticas y programas que apuntan hacia la consolidación estatal y el desarrollo de los ciudadanos. Uno de estos programas es la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), la cual tuvo como objetivo el establecimiento de capacidades institucionales en los territorios históricamente más afectados por el conflicto para asegurar la participación ciudadana, el buen gobierno local y la integración regional -mejoras en los niveles de desarrollo económico, social y humano-. (Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, sf)

La PNCRT surgió en el 2009, durante el gobierno de Álvaro Uribe, bajo el nombre de Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT). No obstante, las debilidades estructurales del proceso de consolidación generaron la revisión estratégica del mismo por parte del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, que determinó mediante la Directiva Presidencial 06 del 2011 el establecimiento de la PNCRT tal cual se conoce hoy².

² Como resultado de la revisión, “se establecieron acuerdos interinstitucionales sobre el concepto, estrategias y planes de acción sectorial para la creación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), así como su incorporación en los temas prioritarios de la agenda gubernamental y la creación de una entidad para su coordinación, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)” (Ministerio de Prosperidad Social, sf).

A través de la PNCRT se pretende dar solución no solo a la ausencia estatal en zonas específicas del territorio colombiano, sino también, al vínculo de reforzamiento negativo existente entre la violencia armada y un menor nivel en los procesos de *desarrollo*³⁴. (Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 2015, p. 13) Lo anterior, con miras a contribuir tanto a la finalización del conflicto y la consolidación de paz, así como a garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Algunos territorios de gran valor ambiental y estratégico, con un alto potencial de desarrollo social y económico, ubicados en zonas afectadas por el conflicto armado como lo son: Montes de María, Catatumbo, Nudo del Paramillo, Arauca, Cordillera central, Cauca, Macarena, Caguán, Tumaco, y Putumayo, fueron escogidos para la aplicación de la PNCRT. (Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, sf) (Mapa N°1).

Mapa N° 1 - regiones que hacen parte del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial⁵.



Fuente: (Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, sf)

³ El reforzamiento se da debido a que son causa y consecuencia el uno del otro: causa en tanto, la violencia armada tiene un efecto negativo en la economía, genera desplazamientos forzados, destruye la infraestructura, promueve la corrupción, afecta la educación y la salud lo cual genera una debilidad estatal. Y consecuencia en tanto, ante un Estado incapaz de cumplir con su labor de satisfacer las necesidades básicas de la población, se genera una carencia de cohesión social con relación a la inequidad existente, facilitando el surgimiento de dinámicas violentas, no necesariamente asociadas al conflicto. (Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 2015) Cabe resaltar que existen teóricos como Charles Tilly, quien, basado en el surgimiento de los Estados de Europa occidental, sustentó que la guerra fue esencial en el proceso de construcción del Estado.

⁴ El concepto de *desarrollo* es transversal a toda la investigación, no obstante, su definición solo se abordará en el apartado de “análisis de resultados”. Lo anterior, debido a que uno de los objetivos específicos de esta investigación, pretende comprender la noción de *desarrollo* que tienen los directores regionales del GAC del Ejército Nacional.

⁵ La asignación de zonas y colores evidenciadas en el mapa corresponden únicamente a la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial.

Pese al esfuerzo del gobierno nacional por generar una respuesta ordenada, articulada y contundente en los territorios que sufrieron por décadas profundos desequilibrios y que se terminaron constituyendo como puntos nodales del conflicto armado en Colombia, es importante resaltar que el éxito en el diseño de la PNCRT no pudo reflejarse en su ejecución y desarrollo. (Palou, 2011, p. 45) Lo anterior, puesto que el proceso de consolidación no ha logrado recuperar ni estabilizar la periferia colombiana, donde la influencia de las FARC persiste y la legitimidad del gobierno sigue siendo impugnada en algunos territorios antes del proceso de negociación de La Habana. (Delgado, 2014, p.409)⁶

Uno de los actores claves en la superación del conflicto y en la ejecución e implementación de la PNCRT es el Ejército Nacional, debido a que dicha entidad es una de las encargadas de ejecutar acciones orientadas a consolidar el control territorial y a fortalecer la legitimidad del Estado en los lugares más recónditos del país, sin olvidar brindarle protección a la población civil, lo cual se constituye en el primer paso dentro de la estrategia de la PNCRT. (Palou, 2011, p. 15) De este modo, aparte de ser el principal agente estatal de un país en las zonas afectadas por un conflicto armado interno, el Ejército debe contribuir a la cooperación para el desarrollo a través de procesos de prevención, mitigación y atención de diferentes contingencias con la intención de garantizar que los espacios necesarios para la recuperación del tejido social (Centro de Doctrina del Ejército, 2016, p. 55), deteriorado por las dinámicas propias del conflicto, existan y se mantengan en el tiempo.

Con el propósito de ejecutar acciones orientadas a consolidar el control territorial y a fortalecer la legitimidad del Estado en aquellos territorios históricamente afectados por el conflicto, se creó por parte del Ministerio de Defensa un equipo de trabajo interdisciplinario denominado Grupo Asesor del Comandante (GAC)⁷. Dicha estrategia estuvo enfocada en asesorar y apoyar a las unidades del Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y Armada Nacional, focalizadas en las áreas de mayor concentración de los grupos armados ilegales, en la planeación, ejecución y control de *acciones no militares* que hacen parte de la PNCRT. (Comando General de las Fuerzas Militares, 2014, p. 1) Cuando se habla de *acciones no militares* se hace alusión a todas aquellas acciones cívico-militares definidas como el “uso de las Fuerzas Militares en proyectos de utilidad para la población a nivel local, que contribuyen al desarrollo económico y social, e igualmente sirven para mejorar el concepto que la población tiene de las Fuerzas” (Ejército Nacional, sf) y consisten, por ejemplo, en prestación de servicios médicos, básicos y especializados, asesorías, donaciones y otros servicios técnicos (Ejército Nacional, sf).

Esta investigación explora el papel del Ejército en los procesos y proyectos de desarrollo ejecutados como parte de la PNCRT a partir de la perspectiva de los directores regionales del GAC. Asimismo, pretende indagar sobre cómo la seguridad se constituye como un elemento clave para la consecución de mejoras en los niveles de desarrollo del país. Lo anterior, enfocado a explorar las posibles brechas que existen entre la teoría, las orientaciones dadas por el gobierno y la puesta en práctica de la política. De esta forma, cabe preguntarse, ¿qué brechas se encuentran entre lo planteado en la teoría de contrainsurgencia y la puesta en marcha de la estrategia del Ejército Nacional en la implementación de la PNCRT durante el periodo 2012-2016 desde la perspectiva de los directores regionales del GAC?

El lapso escogido para el desarrollo de esta investigación está determinado por el período de vigencia que tuvo el GAC dentro de la estrategia del Ejército Nacional en la implementación de la PNCRT. De esta manera, el objetivo general que va a guiar este trabajo investigativo es diagnosticar las brechas que existieron entre lo planteado por la teoría de contrainsurgencia y la puesta en marcha de la estrategia del Ejército Nacional en la implementación de la PNCRT durante el periodo 2012-2016.

⁶ Es importante mencionar que por la temporalidad de la investigación (2012-2016) no se tienen en cuenta los cambios que pueden haber ocurrido como producto de la firma del Acuerdo Final entre el gobierno y la guerrilla de las FARC.

⁷ El GAC, inicialmente denominado Grupo Asesor de Campaña, surgió en 2012 como producto del plan estratégico “Espada de Honor” bajo la administración Pinzón en el Ministerio de Defensa. En el contexto político del post-acuerdo, en el año 2016 se inició un proceso de transformación y reestructuración del Ejército Nacional, a partir del cual el GAC cambió su composición y se vinculó bajo la campaña “Fe en Colombia” creada por el Ejército Nacional. “Fe en Colombia” es una iniciativa que busca garantizar territorios de paz, mediante herramientas que acercan la institucionalidad a la comunidad, a través de actividades de aproximamiento que generen bienestar social, focalizando la oferta estatal y privada, principalmente en las comunidades de mayor vulnerabilidad. (Entrevista No. 2)

La consolidación estatal en el territorio y el vínculo entre los procesos asociados a la promoción del *desarrollo* con las dinámicas de seguridad y violencia son un campo de interés para los estudios sobre desarrollo porque en la consecución de estrategias para la mejora de la seguridad se ejecutan proyectos encaminados a disminuir las necesidades básicas insatisfechas de diversas comunidades, lo cual ayuda a conquistar “corazones y mentes” de la población, razón por la cual, se han convertido en una dinámica constante en las intervenciones de seguridad. Por otra parte, el trabajo consiste en analizar el papel del Ejército Nacional al ser uno de los actores involucrados en la implementación de la PNCRT, a través de sus funcionarios desplegados en el terreno (directores regionales del GAC), pues son ellos quienes en últimas llevan a cabo en las regiones priorizadas por la PNCRT la ejecución de los programas de “*alto impacto*”⁸ por parte del Ejército que, teniendo como base la consolidación, repercuten en el mejoramiento de los niveles de desarrollo del país.

La principal razón de ser de este análisis es dar a conocer las percepciones y nociones de los oficiales desplegados en el terreno. Estas hasta ahora no habían sido abordadas desde la academia, ya que análisis anteriores se enfocaban en los resultados o informes de gestión de la PNCRT, dejando de lado el factor humano. De esta forma, se procedió a concentrarse en el conocimiento y las experiencias de los actores encargados de ejecutar dicha política en las diferentes regiones.

El presente documento está dividido en cuatro secciones: las dos primeras exponen el marco conceptual y el marco metodológico que le dan sustento a esta investigación. En tercer lugar, se presenta y analiza la información recolectada con la intención de dar respuesta a los objetivos específicos de la investigación, los cuales son: caracterizar el proceso de coordinación interagencial en la implementación de la PNCRT; identificar la manera en que los procesos organizacionales influyeron en la implementación de la PNCRT; indagar en qué medida creyeron los oficiales del Ejército Nacional en el propósito de ganar “corazones y mentes”; y, comprender la noción de desarrollo que tienen los directores regionales del GAC. Finalmente, se plantean unas conclusiones sobre el vínculo entre los procesos de desarrollo y las dinámicas de seguridad y violencia, así como sobre la labor del Ejército Nacional en su esfuerzo no armado.

1. Marco Conceptual

El marco conceptual de esta investigación está centrado en los conceptos de contrainsurgencia y consolidación territorial, los cuales se vinculan con los procesos de diseño, planeación, implementación y evaluación de la PNCRT. Como se había mencionado anteriormente, el concepto de *desarrollo* es transversal a toda la investigación, no obstante, solo se abordará en el apartado de análisis de resultados, debido a que, uno de los objetivos específicos de esta investigación, pretende comprender la noción de desarrollo que tienen los directores regionales del GAC del Ejército Nacional.

1.1. Contrainsurgencia

A lo largo de la historia pueden rastrearse tres tipos de enfoques de contrainsurgencia: el bárbaro, el clásico y el neoclásico. “Lo que comenzó como el uso de la violencia para destruir a las insurgencias incluyendo sus bases sociales de apoyo [...] se convirtió en una empresa política para la construcción de instituciones del estado en las regiones de un país determinado” (Palma, 2011, p.196).

En esencia, el concepto de contrainsurgencia está vinculado con las estrategias del Estado, o del actor dominante, para contener o minimizar a la insurgencia, que es un actor usualmente débil con un objetivo político que recurre a tácticas como la guerra de guerrillas para combatir al Estado. Es la lucha entre David y Goliat. En el siglo XIX, la característica principal de las tácticas de contrainsurgencia fue la brutalidad excesiva: “las insurgencias que surgieron en Europa como respuesta a las invasiones

⁸ Los programas de alto impacto hacen alusión a aquellos que representan un mayor beneficio para la comunidad, desde la óptica del GAC, se pueden ejecutar en un lapso corto de tiempo y generar gran visibilidad de la labor adelantada por el Ejército. (Entrevista No. 7)

napoleónicas, y las de África y Asia para impugnar la expansión imperial de las potencias europeas, fueron respondidas con fuerza indiscriminada y métodos represivos” (Palma, 2011, p.198).

A principios del siglo XX, las operaciones de contrainsurgencia estaban todavía lejos de situar el apoyo de la población civil en el centro de la estrategia. Sin embargo, el enfoque clásico propuso un cambio en la perspectiva: centrarse “menos en la erradicación directa de los insurgentes y su base de apoyo, y más en romper el vínculo entre los insurgentes y la población” (Palma, 2011, p. 203). El problema de las insurgencias empezó a ser entendido como un fenómeno político, requiriendo así, soluciones que incluyeran elementos políticos más allá de una simple respuesta por la fuerza.

El incluir cada vez más factores políticos en el proceso de estrategias contra la insurgencia hizo que en el período de guerras de descolonización autores como Thompson (1966), Galula (1964) y Paget (1967) resaltarán la importancia de la acción cívica y la propaganda. Posteriormente, la visión de contrainsurgencia empezó a cambiar nuevamente: sus métodos dejaron de centrarse en la destrucción de la insurgencia para pasar a la interrupción del vínculo entre los insurgentes y su base popular, las comunidades civiles en las que operaban (Palma, 2011, p. 216). Allí se consolidó el enfoque neoclásico, otorgándole mayor énfasis a la protección de civiles:

“ganar corazones y mentes sólo se logra si el Estado cuenta con la capacidad real de derrotar a la insurgencia y proteger a la población. Para tal fin, el gobierno debe respetar los sentimientos y aspiraciones de la nación, proporcionar un gobierno firme y justo, construir la confianza pública y establecer una campaña de acción cívica y propaganda para contrarrestar el discurso y las proposiciones de la insurgencia” (Thompson, Galula y Paget citados por Palma, 2001, p.211).

La teoría contrainsurgente neoclásica privilegia la persuasión sobre la fuerza, de modo que el esfuerzo principal de un Estado debe basarse en la promoción de técnicas para la reducción de agravios. Los fundamentos tácticos de este enfoque de “corazones y mentes” fueron establecidos durante la Emergencia Malaya en la década de 1950 (Delgado, 2014, p. 4). En este enfoque, una vez la población es despejada de la zona de batalla, los contrainsurgentes pueden concentrarse en reducir las “áreas negras” controladas por los insurgentes y expandir las “áreas blancas” controladas por el gobierno. Los métodos de reducción de quejas combinados con un uso secuencial de la fuerza militar han encontrado su eco en el concepto operacional actual de “limpiar, mantener y construir”. (Delgado, 2014, p. 450)

Ahora bien, es importante resaltar el efecto post-11 de septiembre en la teoría contrainsurgente, debido a que inicialmente generó una alerta sobre los planificadores de seguridad nacional estadounidense, en la que los escenarios de vulnerabilidad futura estaban centrados en los “espacios no gobernados” alrededor del mundo. Esto quiere decir, que la “mayor amenaza para nuestra seguridad nacional no viene en forma de terrorismo o de poderes ambiciosos, sino de estados frágiles incapaces o no dispuestos a satisfacer las necesidades más básicas de su seguridad nacional” (Isacson, 2012, p. 8).

No obstante, el efecto sobre el objetivo mismo de la teoría contrainsurgente no se limitaría a esto, pues una vez se dieron las ocupaciones militares de Irak y Afganistán se plantearía el reforzamiento del enfoque “corazones y mentes”, pues el objetivo cambió aún más. “En vez de simplemente combatir a los grupos enemigos y asegurar el territorio, el énfasis cambió hacia ganar el apoyo y la confianza de la población del territorio no gobernado” (Isacson, 2012, pp. 8), reforzando así la idea centrada en que las operaciones militares de estabilidad deben estar basadas en el proceso de la teoría de contrainsurgencia neoclásica de ‘clear, hold, build’.

Es así, como Porch (2011) advierte sobre el redescubrimiento de la teoría contrainsurgente por parte de un grupo de intelectuales y comandantes militares como base de la doctrina del Ejército de los Estados Unidos, debido a que considera que uno de los problemas más peligrosos con un enfoque de “intervención social armada” es la politización de los oficiales, sacándolos de sus funciones militares y otorgándoles responsabilidades cívicas y políticas, en un proceso denominado por él como “fusión militar”. (2011, p. 239)

Esta perspectiva tiene mucha relevancia para el caso colombiano, pues dicho modelo de contrainsurgencia orientado a ganar “corazones y mentes”, que corre el riesgo de la politización de los oficiales descrito por Porch (2011), es el que se ha aplicado a través de la PNCRT, de la siguiente manera:

“En primer lugar, se buscó el control estatal del territorio nacional a través de la recuperación de la presencia de la fuerza pública en aquellos municipios bajo la influencia de los grupos insurgentes (Clear), en especial las FARC. Se buscaba con ello cerrar los espacios de influencia y los corredores estratégicos de estos mismos grupos y de organizaciones narcotraficantes a través de la erradicación de los cultivos de amapola y coca, la interdicción marítima aérea y terrestre y la desarticulación de redes de tráfico. En segundo lugar, una vez recuperado el territorio se haría una labor de mantenimiento del control sobre las zonas recuperadas (Hold). Finalmente, la recuperación de la zona y el mantenimiento de éstas bajo mínimas condiciones de seguridad, permitirían la entrada de los organismos necesarios para el funcionamiento del Estado (Build)” (Política de Defensa y Seguridad Democrática citada por Palou et al, 2011, p.15)

La visión de contrainsurgencia que sirve de referente del PNCRT es la de una “Doctrina centrada en la población: en ganar ‘los corazones y las mentes’, ofreciendo una fórmula para el éxito en conquistar a personas y lugares en manos de organizaciones terrorista” (Nagl citado por Porch, 2011, p. 239). En síntesis, la teoría de contrainsurgencia “se entendió como una empresa política que requería la participación y coordinación de muchas instituciones estatales, particularmente porque el compromiso del estado se movió tras la simple eliminación de la insurgencia hacia la construcción de instituciones estatales en áreas donde los rebeldes no regresarán” (Palma, 2011, pp. 218-219).

1.2. Consolidación

El gobierno colombiano ha implementado diferentes políticas para contrarrestar a la insurgencia en los territorios que esta ha ejercido presencia y dominio. Esta situación se ha materializado en un contexto de violencia y conflicto permanente en diferentes zonas del país, debido principalmente a que tanto el gobierno como la insurgencia colisionan al pretender generar un vínculo con la población. González, resalta este suceso al expresar que, “la búsqueda por la legitimidad implica que en las dos visiones se quieran generar condiciones de confianza, bienestar, seguridad y acceso a servicios básicos entre la población, con el fin de que esta se afilie o alíe a una de las dos visiones” (González, 2015, p.1)

En Colombia se pueden rastrear cinco estrategias para combatir la insurgencia a través de los procesos de consolidación a lo largo del último siglo: el Plan Lazo, el Plan Nacional de Rehabilitación, el Plan Colombia, la Política de Seguridad Democrática, y el Plan Nacional de Consolidación Territorial (posteriormente denominado Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en el gobierno de Santos). (González, 2015, p. 3)

La PNCRT prioriza la acción integral coordinada por parte de las entidades estatales en zonas donde la insurgencia ha conformado una fuerte amenaza a los intereses del Estado a partir del control ilegal del territorio. El objetivo principal de la PNCRT es:

“recuperar o establecer de manera irreversible el control institucional y legal del territorio, garantizar la participación ciudadana y lograr la integración económica, social e institucional de las regiones focalizadas, consolidando las condiciones de sostenibilidad en la recuperación de la seguridad y las garantías de protección a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos” (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014, p.23)

En efecto, la PNCRT se planteaba como una estrategia novedosa al priorizar dos escenarios. El primero, en el cual la capacidad militar se constituye en una condición necesaria, pero no suficiente, para minimizar la amenaza a la seguridad existente por parte de la insurgencia. El segundo, la acción conjunta y coordinada de la estatalidad. De esta forma, se pretendía superar problemas del pasado, debido a que los esfuerzos del Estado estaban desarticulados o desvinculados entre las instituciones, por lo cual se

requirió la coordinación institucional para "traer de vuelta al Estado" donde había sido suplantado por la insurgencia, o, para crear una presencia institucional que históricamente no existía (Delgado, 2014, p. 409).

No obstante, pese a que el enfoque de la PNCRT se proyectaba como algo novedoso por parte del gobierno al intentar corregir, "mediante la movilización coordinada de todas las instituciones del Estado y bajo principios de secuencia lógica de las intervenciones" (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014, pp. 23-24), los problemas enfrentados anteriormente; González (2015) demuestra que, solo el Plan Lazo puede considerarse como una política desarticulada entre las distintas entidades estatales, al recaer en las Fuerzas Militares. Por su parte, el Plan Nacional de Rehabilitación, el Plan Colombia, la Política de Seguridad Democrática y la PNCRT suponen la colaboración y coordinación del componente militar con el resto del estamento estatal. (2015, p. 36)

Es esencial destacar que el concepto de consolidación que rige la PNCRT es "el establecimiento de las condiciones de seguridad, cumplimiento de la Ley y provisión de bienes y servicios sociales que son necesarios para el desarrollo humano, económico, social e institucional" (CONPES 3669, 2010, p.59). Sin embargo, después de seis años de continua implementación y de algunos avances en los temas de seguridad en el país, la PNCRT no ha logrado estabilizar y recuperar la periferia colombiana, manteniéndose así, la influencia de los actores armados ilegales y el contrapeso a la legitimidad del gobierno (Jackson citado por Delgado, 2014, p. 412). Frente a esto, Delgado argumenta que el proceso de "consolidación acentuó la burocratización y la rigidez del proceso de construcción del Estado" (2014, p. 410) debido a que:

El enfoque de la política original y sus revisiones a lo largo de los años siguientes se han centrado exclusivamente en la definición de mejores prácticas transferibles para la burocracia interviniente, la definición de protocolos para ejecutar el proceso interinstitucional y la estandarización de las fases de acción. Este enfoque en la mecánica de la construcción del Estado ha minimizado el juicio político y la flexibilidad necesaria para evaluar la viabilidad y sostenibilidad del esfuerzo de consolidación, así como sus limitaciones dada la complejidad del entorno de consolidación y el carácter en constante evolución del conflicto (Delgado, 2014, p.410)

La otra perspectiva dentro de este debate la brinda Colin Jackson, quien argumenta que la esencia de la teoría de contrainsurgencia permite una "presunción tecnocrática", es decir, que a través de la política se dé una administración virtuosa, donde las obras públicas estén aplicadas por instituciones dotadas de burócratas competentes que ejerzan recursos para fortalecer un Estado y restaurar el orden. (Jackson citado por Delgado, 2014, p. 412). No obstante, Delgado insiste en resaltar que el problema que se ha generado en el marco de la PNCRT se da por el exceso de la burocratización de los procesos, lo cual conlleva a la descoordinación estatal.

Teniendo en cuenta lo anterior, Delgado enfatiza que el gobierno colombiano "ha sido incapaz de reforzar su legitimidad y romper el control de la insurgencia sobre la población en las áreas estudiadas [...] aunque la seguridad ha mejorado, el Ejército sigue actuando como el principal agente estatal en estas áreas, sin una transición definitiva al control civil o al predominio de la policía" (Delgado, 2014, p. 410). De ahí se entiende la importancia que juega el Ejército Nacional en los procesos de ejecución y cumplimientos de objetivos de la PNCRT.

2. Metodología

Richard Elmore sostiene que existen dos enfoques para el análisis de la implementación de políticas públicas: el *forward mapping* (diseño prospectivo) o el *backward mapping* (diseño retrospectivo). El primer enfoque comienza en la cabeza con el planteamiento de un objetivo y la elaboración de un conjunto cada vez más específico de pasos para alcanzar ese objetivo y establece un resultado con el cual se puede medir el éxito o el fracaso (Elmore, 1980, p. 602) Sin embargo, Elmore critica "el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación" (Elmore, 1980, p. 603). Por esta razón, Elmore (1980) propone concentrar la atención en los encargados de llevar a cabo la política y no en los que la formulan.

Elmore se apoya en el planteamiento de Parsons (1995), según el cual, el proceso de policy-making no finaliza con la aprobación o expedición de una política, sino que continúa durante las fases de implementación, administración y evaluación. De esta forma, se reconoce que la burocracia y los funcionarios de primera línea -proveedores de servicios- pueden tener un profundo impacto en la eficacia de una política determinada, dando así, mayor relevancia a los procesos de implementación de una política (Parsons, 1995).

Otros estudiosos sobre la implementación de las políticas públicas como McLaughlin (1974), Williams (1975) y Berman (1976) han resaltado la importancia determinante de la organización local, su *agencia*, y de los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos de la administración -los de piso, ventanilla y calle-. (Aguilar, 1993, p. 83) El enfoque *bottom-up* se señala que para entender el proceso de implementación se deben entender los objetivos de los implementadores locales, puesto que, en el nivel micro se evidencia como la política afecta directamente a las personas, y las políticas nacionales suelen ignorar las condiciones locales, a menudo, descartando los objetivos y el poder de los ejecutores locales. (Chunnu-Brayda citando a Matland, 2012, p. 27)

Es así, como el *backward mapping* parte de la última etapa posible en la implementación y comienza con la definición del comportamiento específico (en este caso la colaboración de los civiles con la insurgencia) que, en el nivel más bajo del proceso de implementación, genera la necesidad de una política. (Elmore, 1979-1980, p. 604). El objetivo de este diseño retrospectivo se define en un primer momento como un conjunto de operaciones y después como un conjunto de efectos y resultados de aquellas operaciones; este enfoque plantea que mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él y mayor será la capacidad de decisión de aquellos que están en el terreno, dejando de lado el rigor del control jerárquico propio del diseño prospectivo para poder solucionar el problema (Elmore, 1979-2980, pp. 604-605).

La metodología de esta investigación consiste en aplicar el enfoque de análisis *bottom-up* al proceso de implementación de la PNCRT, en particular, al papel que desempeñó el Ejército Nacional en la implementación de programas y proyectos de contrainsurgencia a través de su esfuerzo no armado. Para esto, se partió de la unidad de análisis, los directores regionales de los GAC, quienes, aparte de estar ubicados en las zonas priorizadas por la PNCRT, pudieron conocer de primera mano las necesidades y prioridades de la población, y fueron los encargados de asesorar a los comandantes de unidades de mando como Comandos Conjuntos, Divisiones y Fuerzas de Tarea.

Los directores regionales del GAC fueron oficiales activos del Ejército Nacional, profesionales en ciencias militares de la Escuela Militar de Cadetes; algunos contaban con otra profesión adicional. Tenían el rango de coroneles, en un principio contaban con cuatro o cinco años de antigüedad y se encontraban en medio de un proceso de posible ascenso al grado de General cuando fueron designados en los GAC regionales. El criterio adoptado para seleccionarlos como centro del análisis de esta investigación se fundamentó en que, si bien los oficiales del GAC no son propiamente la base local de la política, sí son los operadores de su dimensión política, y por esta razón, este nivel aproxima a los oficiales a las necesidades comunitarias que otras autoridades del nivel central desconocen⁹.

Es decir, los directores del GAC fueron los responsables de llevar a cabo la implementación de diversas acciones vinculadas con la PNCRT a lo largo del territorio nacional. Adicionalmente, fueron los encargados de ser los enlaces con el resto de las instituciones estatales que hacen parte de la ejecución de la PNCRT, lo cual les permitió obtener el mayor conocimiento posible no solo de la realidad evidenciada en el terreno, sino también, del diálogo y cooperación entre las diferentes agencias del Estado.

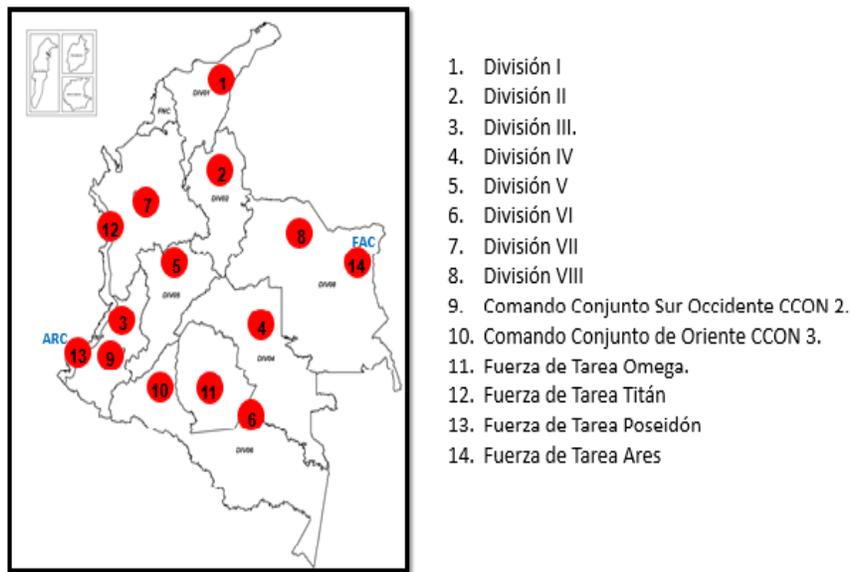
De esta forma, la principal fuente de información fueron las vivencias, experiencias y conocimiento de los oficiales, activos y retirados del Ejército Nacional, que se desempeñaron como miembros del GAC en las regiones durante el período 2012-2016. La técnica de recolección de información usada fue la entrevista semiestructurada, la cual permitió entablar un diálogo fundamentado en preguntas abiertas hacia los entrevistados, con la intención de obtener un valor añadido en sus respuestas, como lo plantea Hernández Sampieri, “Al tratarse de seres humanos los datos que interesan son conceptos, percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, experiencias, procesos y vivencias manifestadas en el

⁹ El autor agradece al profesor Juan Carlos Palou, jurado externo, por sugerir esta aclaración.

lenguaje de los participantes” (2010, p.409). Este tipo de entrevistas permite relacionar diversos temas y construir un conocimiento sobre la “realidad” del entrevistado frente al fenómeno de estudio.

Es relevante aclarar que hubo catorce GAC regionales desplegados en el territorio nacional. Doce de ellos estaban adscritos al Ejército; uno a la Armada y uno a la Fuerza Aérea (ver mapa N°2). Las cinco líneas estratégicas en las que el GAC enfocó su trabajo para facilitar la estrategia nacional contra los grupos armados al margen de la Ley fueron “Desmovilización y Prevención de Reclutamiento Ilícito; Consolidación y Acción Integral; Asesoría Jurídica; Asuntos Étnicos y Comunicaciones Estratégicas” (Comando General de las Fuerzas Militares, 2014, p. 1).

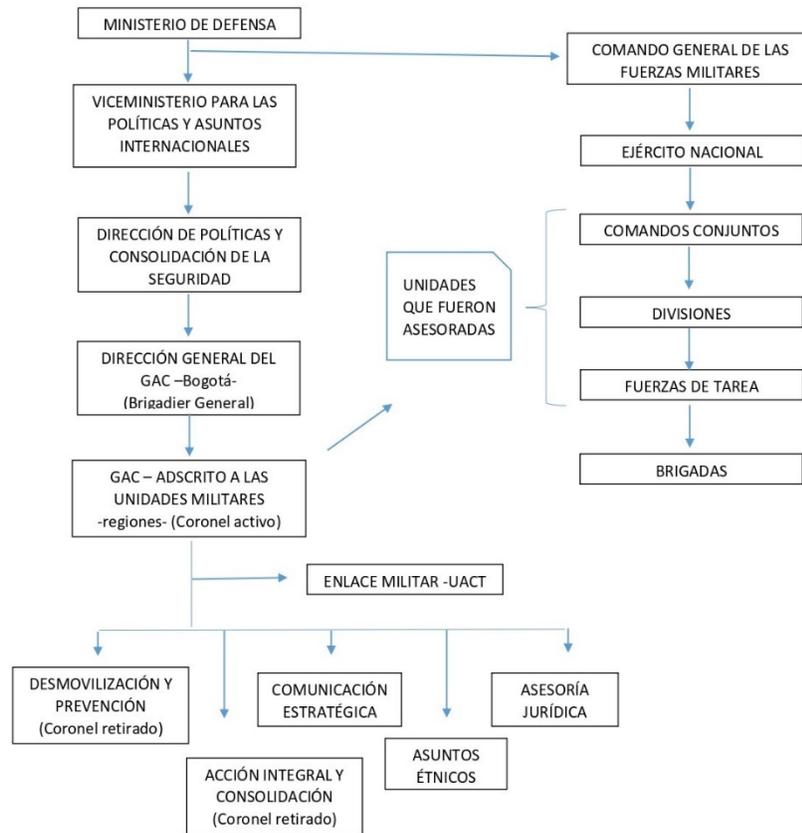
Mapa N° 2 - ubicación de los GAC regionales.



Fuente: Ministerio Defensa (sf)

Por lo demás, si bien el GAC depende del Ministerio de Defensa, se agregó operacionalmente a los Comandos Conjuntos, Divisiones y Fuerzas de Tarea del Ejército Nacional (ver estructura N° 1). Es decir, que, si bien el GAC tuvo como función principal asesorar y apoyar a los Comandantes de las unidades anteriormente mencionadas, de manera tal que fuese “un potencializador en el proceso de Consolidación Territorial para la derrota definitiva del “enemigo”” (Comando General de las Fuerzas Militares, 2014, p. 14), las órdenes y decisiones en el terreno de aplicación estaban sujetas al comandante militar de cada zona.

Estructura N° 1 - organigrama, composición y jerarquía del GAC.



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Defensa.

En el territorio nacional se desplegaron doce GAC regionales adscritos al Ejército Nacional. La pretensión de este estudio fue cubrir la totalidad de los mismos. Para ello se utilizaron dos estrategias de acercamiento a los directores de dichas unidades: la primera, mediante cartas de presentación institucional; y la segunda, a través de la técnica investigativa del *snowball sampling*¹⁰. Durante el periodo abordado en esta investigación (2012-2016) hubo aproximadamente¹¹ dos directores por cada uno de los GAC regionales. Para la elaboración de este documento se tuvieron en cuenta tantas entrevistas como fueron posibles, debido a que hubo oficiales sobre los cuales no se tuvieron datos, otros que no contestaron a ninguno de los acercamientos realizados, y otros que cancelaron reiteradamente los encuentros pre-establecidos debido a sus rangos actuales –generales activos- y a las ocupaciones propias del servicio.

Las entrevistas realizadas durante el segundo semestre de 2017 a quienes fueron directores regionales del GAC permitieron cubrir en su totalidad cuatro de las unidades desplegadas en el país, específicamente los GAC regionales ubicados en Arauca y Casanare; Caquetá y Putumayo; Huila y Sur del Tolima; y Chocó. No obstante, como el propósito estaba centrado en realizar el estudio a

¹⁰ Dicha técnica investigativa hace alusión a un método que le permite al investigador identificar, contactar y facilitar el acercamiento con poblaciones susceptibles y de difícil acceso, como lo son los oficiales superiores del Ejército colombiano.

¹¹ Se plantea ese número como aproximado debido a que, si bien estaba establecido que cada oficial tenía el cargo de director regional del GAC por un período de dos años, al ser oficiales activos estaban sujetos a las dinámicas propias de movilidad de la institución, traslados de unidad. (Entrevista No. 7)

nivel nacional, se efectuó una entrevista a quién fuera el Director Nacional del GAC durante el periodo 2012-2015. Lo anterior, con la finalidad de establecer si las dinámicas evidenciadas por parte de los oficiales ubicados en las zonas determinadas por la PNCRT (directores de los GAC regionales) coinciden o divergen con las visiones que se tienen desde Bogotá (dirección nacional del GAC) frente al rol del Ejército Nacional en los procesos de implementación de la PNCRT.

En la zona que cobija los departamentos de Arauca y Casanare tienen jurisdicción la Octava División y la Fuerza de Tarea Quirón. Históricamente dichos espacios han sido estratégicos para el asentamiento de actores armados ilegales como el frente décimo y la Columna Móvil Alfonso Castellanos de las FARC y el frente Domingo Laín Sáenz y el Batallón Héroes y Mártires del ELN. Cabe resaltar, que el conflicto se concentró primordialmente en el piedemonte araucano –regiones de Tame, Saravena, Fortúl y Arauquita- debido a que son zonas de influencia de empresas petroleras y en las fronteras entre Casanare y Boyacá, principalmente sobre Tauramena. Ciudad caracterizada por un proceso extorsivo sobre la población civil. (Fundación Ideas para la Paz et al. 2014, p.17)

Es importante destacar que en Arauca el accionar delictivo de grupos como el ELN y las FARC fue diverso en sus medios. El ELN centraba sus ataques a la infraestructura petrolera, junto con extorsiones y secuestros a contratistas; mientras que las FARC lo hacían hacia el avance de la fuerza pública, principalmente con la siembra de minas antipersonales y combates. Pese a esto, estos dos grupos guerrilleros lograron establecer un período de tregua durante el 2010, el cual les permitió no solo dejar de atacarse mutuamente y dividirse el “control” territorial del departamento, sino compartir una estrategia fundamental para ejercer un control social sobre la población a través de la “difusión de un Manual de Convivencia en el que se establece, de forma conjunta, cómo debe comportarse la población civil, particularmente en las zonas rurales bajo su influencia” (Fundación Ideas para la Paz et al. 2014, p.4).

En la zona que agrupa a los departamentos de Caquetá y Putumayo tienen jurisdicción la Sexta División, la Fuerza de Tarea Omega y la Fuerza de Tarea Júpiter. Según el Reporte de la Fundación Ideas para la Paz (2014) sobre el impacto humanitario del conflicto armado en Caquetá y Putumayo, dichas zonas “se han convertido en casos emblemáticos de las transformaciones que ha experimentado el conflicto, Caquetá, al ser bastión político y militar de esa guerrilla, se convirtió en objeto de planes sistemáticos de recuperación territorial por parte de los últimos cuatro gobiernos; mientras que Putumayo se convirtió en una zona de repliegue de las FARC” (2014, p. 2).

En este espacio territorial operaban tanto el Bloque Sur como el Comando Móvil Teófilo Forero de las FARC. Los municipios más afectados por el conflicto armado entre el 2013 y 2014 fueron: “San Vicente del Caguán; los corregimientos La Aguillita y Rionegro, en Puerto Rico; el corregimiento de San Antonio de Getucha, en Milán; el corredor entre Cartagena del Chairá y El Paujil; el corregimiento Unión Peneya, en La Montañita; y los municipios del Bajo Putumayo, especialmente en los corregimientos Piñuña Blanco en Puerto Asís y Piñuña Negro en Puerto Leguizamón”. (Fundación Ideas para la Paz et al. 2014, pp.4-5) Es importante resaltar que todas las dinámicas del conflicto se vieron exacerbadas en esta zona del país por estar involucradas con actividades relacionadas con el narcotráfico.

En el espacio geográfico que contiene a los departamentos del Tolima y el Huila tienen jurisdicción la Quinta División y la Fuerza de Tarea Zeus. Según el Reporte de la Fundación Ideas para la Paz (2013) sobre el impacto humanitario del conflicto armado en Tolima, “las dinámicas recientes del conflicto armado se han concentrado en el sur del Tolima, especialmente en el área del cañón de Las Hermosas, zona suroccidental, usada como zona de repliegue y refugio al poseer corredores para la movilización entre el Pacífico, los departamentos de Cauca y Nariño y el centro del país”. (2013, párr. 1-3) Adicionalmente, el accionar armado y de control social de las FARC generó el abandono de la tierra, altas tasas de homicidios, reclutamiento forzado de menores y víctimas por minas en municipios como Ataco, Planadas, Rioblanco y particularmente Chaparral. (Fundación Ideas para la Paz et al. 2013, párr.7)

Finalmente, en el departamento del Chocó tienen jurisdicción la Fuerza de Tarea Titán y la Décimo Quinta Brigada. Dicho territorio se ha caracterizado no solo por la confluencia de bandas criminales –Rastrojos y Urabeños- y guerrillas –Frente treinta y cuatro de las FARC-, sino por el abandono estatal, la alta proclividad hacia el narcotráfico y la existencia de recursos naturales de explotación como el oro. (Fundación Ideas para la Paz et al. 2015, párr.7-9) Según la Fundación Ideas para la Paz (2015), si bien se considera innegable la presencia de las FARC tanto en el entorno rural como urbano, los procesos de violencia en su

mayoría han estado asociados al papel de las bandas criminales, como lo plantean Escobedo y Guío Pérez, para quienes “la articulación entre la violencia rural pasada y la violencia urbana reciente, que ocurre en los barrios en su mayoría es determinada por las bandas criminales” (2015, pár. 12)

3. Análisis de resultados

A lo largo de este apartado se analizan las entrevistas realizadas a los directores regionales del GAC, para argumentar que, pese a la serie de acciones que se ejecutaron por parte dicha unidad, la percepción de los coroneles frente al rol del Ejército Nacional en la implementación de la PNCRT es que los esfuerzos no fueron suficientes, “*los resultados son bien meritorios pero el abandono de esas regiones ha sido de muchos años y no es fácil alcanzar un resultado que llene las expectativas*”. (Entrevista No. 5) Lo anterior, debido no solo a la falta de continuidad del GAC, sino a problemas relacionados con aspectos claves dentro de la teoría neoclásica de contrainsurgencia. Esto se evidencia principalmente en los siguientes aspectos: la carencia de colaboración efectiva entre instituciones estatales; los problemas organizacionales al interior del Ejército, la dificultad en ganarse “corazones y mentes” de la población, y la divergencia de percepciones entre oficiales frente al papel que jugaba el *desarrollo* en la implementación de la PNCRT.

3.1. Actividades realizadas por el GAC

Dentro del proceso de recolección de la información se consultaron los informes de gestión anuales del GAC desde el 2012 hasta el 2016, así como el libro que contiene las Memorias del GAC (2017) elaborados por el Ministerio de Defensa. Se encontró que en dichos documentos oficiales no existe una clara medición del impacto o efecto de cada una de las acciones ejecutadas en el territorio. Es decir, no se evidencia qué factores o dinámicas cambiaron anualmente en los territorios que fueron intervenidos, por el contrario, solo se reflejan la cantidad de actividades e inversiones ejecutadas sobre las cuales, no es claro si fueron eficaces y/o eficientes para los objetivos de la PNCRT.

Según cifras del Ministerio de Defensa (2017), en el libro que contiene las Memorias del GAC, durante el período de vigencia del mismo (2012-2016) la población “beneficiada” por la labor de dicha estrategia fue de 5’921.058 personas a través de diferentes acciones y proyectos que implicaron una inversión total de \$ 291.216’651.393 millones de pesos. (Ministerio de Defensa, 2017, p.6) Desde la perspectiva del Ministerio de Defensa, el trabajo desarrollado en los territorios se puede categorizar principalmente a través de las líneas de esfuerzo de desmovilización y prevención del reclutamiento, así como de consolidación y acción integral.

En primer lugar, durante el período 2015-2016 se realizaron 29 brigadas de desmovilización a nivel nacional, orientadas a promover la deserción y presentación de individuos y colectivos pertenecientes a los grupos al margen de la ley, mediante campañas de persuasión, acercamiento con las familias y entrevistas a los desmovilizados. (ver tabla N°1) (Ministerio de Defensa, 2017, p. 7)

Tabla N° 1 - Consolidado de brigadas de desmovilización realizadas por el Ejército Nacional (2015-2016)

Brigadas de desmovilización (2015-2016)		
Jurisdicción	Municipio	N°
Primera División	Tiquisio y Achí (Bolívar) - Palitas (Cesar)	3
Segunda División	Tibú, Toledo, Zulia, Abrego y Sardinata (Norte de Santander) - Santa Rosa (Sur de Bolívar)	7
Tercera División	Tambo, Piagua y Bolívar (Cauca) - Samaniego (Nariño)	5
Cuarta División	Mesetas, Granada y Puerto Rico (Meta)	3
Quinta División	Río Blanco y Líbano (Tolima)	2
Séptima División	El Bagre y Yarumal (Antioquia)	2
Octava División	Tame, Fortul y Saravena (Arauca)	3
Fuerza de Tarea Omega	La Macarena (Meta)	1
Fuerza de Tarea Titán	Tadó, Novita y Condonó (Chocó)	3
		29

Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Defensa (2017, p. 11)

En segundo lugar, se encontró que se realizaron 101 actividades relacionadas con campañas orientadas a la prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, así como de los diferentes tipos de violencia y riesgos a los que se ven expuestos los menores de edad. (tabla N°2) (Ministerio de Defensa, 2017, p. 12) Lo anterior, principalmente a través de campañas denominadas “Juega por la vida”, “2.600 metros más cerca de las estrellas”, y “Niños al cine”.

Tabla N° 2 – Consolidado jornadas de prevención del reclutamiento realizadas por el Ejército Nacional (2013-2016)

Jornadas de Prevención de Reclutamiento (2013-2016)		
Jurisdicción	Municipio	N°
Primera División	Fonseca, Maicao (Guajira) - Curumaní (Cesar) - Guachaca, Fundación (Magdalena)	8
Segunda División	Convención, Tibú (Norte de Santander) - Santa Rosa del Sur, Simití (Bolívar)	7
Tercera División	Tambo, Caloto, Miranda (Cauca) - Cumbal, Policarpa, Rosario (Nariño)	10
Cuarta División	El Castillo, Lejanías (Meta) - Cururú (Vaupes) - Calamar, Miraflores (Guaviare)	8
Quinta División	Cabrera (Cundinamarca) - Algeciras (Huila) - Samaná (Caldas)	8
Sexta División	Paujil, Puerto Rico, Montañita (Caquetá)	7
Séptima División	Andes, Anorí, Cáceres, El Bagre, Tarazá (Antioquia) - Tierralta (Córdoba)	8
Octava División	Araucuita, Fortul, Puerto Jordán, Saravena (Arauca) - Tauramena (Casanare)	7
Fuerza de Tarea Omega	La Macarena, Uribe, Vista Hermosa (Meta) - Cartagena del Chairá, San Juan de Lozda (Caquetá)	10
Fuerza de Tarea Titán	Condono, Lloró, Tadó (Chocó)	4
Fuerza de Tarea Ares	Santa Rosalía, Cumaribo, La Primavera (Vichada) - Inírida (Guanía)	7
Fuerza de Tarea Poseídon	Tumaco (Nariño) - Guapí (Cauca)	6
Comando Conjunto de Occidente	Tulúa, Jamundí, Sevilla, Buenaventura (Valle del Cauca)	5
Comando Conjunto de Oriente	Morelia, Puerto Caicedo, San Miguel, La Hormiga, Puerto Leguizamo, Puerto Asís (Putumayo)	6
		101

Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Defensa (2017, p. 13)

En tercer lugar, los 181 proyectos gestionados por el GAC en el período 2012-2016 enfocados a fortalecer la consolidación territorial a lo largo del país estaban orientados principalmente en obras de “alto impacto” como construcción de canchas múltiples y polideportivos, mantenimiento y adecuación de vías y puentes, construcción de parques infantiles, mantenimiento y adecuación de centros hospitalarios, mantenimiento y adecuación de escuelas. (Ministerio de Defensa, 2017, pp. 21-25) (tabla N° 3)

Tabla N° 3 – Consolidado de proyectos ejecutados por el Ministerio de Defensa en la línea estratégica de Acción integral y Consolidación Territorial (2012-2016)¹²

Consolidación (2012-2016)					
GAC	Departamentos Intervenidos	Municipios Intervenidos	N° de Proyectos	Inversión	Beneficiados
Primera División	4	9	12	\$4.370.000.000,00	25582
Segunda División	2	8	16	\$98.912.785.838,00	175335
Tercera División	3	32	47	\$35.642.706.269,00	303430
Cuarta División	2	11	8	\$5.674.124.376,00	37240
Quinta División	4	15	31	\$59.581.468.243,00	180096
Sexta División	3	6	10	\$5.674.124.376,00	37240
Séptima División	3	14	22	\$37.665.477.407,00	124337
Octava División	2	2	7	\$4.503.720.000,00	14500
Fuerza de Tarea Omega	1	2	11	\$8.239.170.690,00	72902
Fuerza de Tarea Titán	1	4	2	\$2.504.474.374,00	10100
Fuerza de Tarea Ares	1	1	4	\$872.159.430,00	23850
Fuerza de Tarea Poseídon	2	3	3	\$1.175.165.152,00	16850
Comando Conjunto de Occidente	1	4	5	\$2.769.999.947,00	19300
Comando Conjunto de Oriente	1	3	3	\$2.571.336.158,00	17000
Total	30	114	181	270.156.712.260	1.057.762

Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Defensa (2017, p. 21)

Pese a los esfuerzos realizados por parte de los miembros del GAC y a la ejecución de las acciones anteriormente expuestas, se encontraron una serie de contrariedades en cuanto a la ejecución y resultados de la estrategia del Ejército Nacional en la implementación de la PNCRT. Así lo expresó uno de los entrevistados, *“llegar a esas poblaciones y tratar de en ocho días contrarrestar un esfuerzo que los grupos armados y terroristas han hecho durante años es casi que imposible, se ha podido influir, pero si se quiere un cambio se requiere continuidad. Si no hay una continuidad todo nuestro esfuerzo se queda en vano”* (Entrevista No.5). Adicional a estos problemas detectados, se encuentra la falta de voluntad política tras el cambio en la dirigencia del Ministerio de Defensa, lo cual condicionó la sostenibilidad de dicha estrategia de contrainsurgencia.

3.2. ¿Coordinación interagencial?

A través de las entrevistas se logró establecer que una de las principales falencias, según los entrevistados, se origina en la carencia de una colaboración efectiva entre instituciones estatales. La percepción de los oficiales es que los procesos de diálogo y coordinación interagencial están supeditados en la mayoría de los casos a un rédito o ventaja política, si este no es lo suficientemente “bueno” o llamativo, sencillamente las entidades estatales no apoyaban los procesos. La ventaja política de la que se habla fue explicada por uno de los entrevistados: *“la inversión que viene del nivel nacional no es fluida en las regiones. Por*

¹² En esta tabla cabe aclarar que la columna denominada “N° de proyectos” hace alusión a proyectos productivos que pretenden fortalecer el desarrollo económico y social de las comunidades vulnerables afectadas por el conflicto. Para la ejecución de dichos proyectos se contó con apoyo de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, instituciones estatales, sector privado y cooperación internacional. La cantidad de proyectos reflejan la participación directa que tuvo el GAC en cada una de las jurisdicciones de las Unidades allí mencionadas.

ejemplo, Chocó no les representa mucha utilidad política a los grandes partidos nacionales. Entonces existen los apoyos, pero no son suficientes, porque éstos se van a regiones donde el caudal de votación es mayor, hay un claro interés político. (Entrevista No. 6) De esta forma, se valida lo planteado por González, según el cual, “en las relaciones entre instituciones civiles y militares, las funciones que deberían realizar los primeros terminan siendo asumidas por los segundos en la práctica” (González citando a Palou, 2015, p. 19)

Frente a lo anterior, uno de los coroneles entrevistados expresó lo siguiente: “*Con el sistema que nuestro país maneja, es muy difícil consolidar el territorio nacional; porque si no hay votos no hay plata. Bogotá aporta 5 millones de votos, lo que no se consigue en toda la región de la Amazonia. Por ejemplo, la Costa Caribe coloca presidentes y congresistas entonces allá es más fácil que lleguen los apoyos que al Chocó donde nadie vota. Hay sitios con más necesidades y simplemente no son detectados porque a esos sitios no hay acceso, porque los pobladores de esas regiones, lastimosamente, no representan nada para nadie, y no son una fuerza electoral*”. (Entrevista No. 2)

La implementación de la PNCRT se fundamentó en llevar de forma coordinada y articulada las agencias estatales hacia territorios que por las dinámicas del conflicto estaban excluidos de las dinámicas económicas, sociales y políticas del país. Esta labor requiere de una coordinación institucional que muchas veces no existió, como uno de los coroneles entrevistados menciona: “*Tuve muchas dificultades porque los presupuestos que tienen los municipios y la misma gobernación eran mínimos. Desafortunadamente cuando yo les proponía a las autoridades municipales ejecutar los proyectos a través de los ingenieros militares, estos esfuerzos eran en vano, nunca se hacían esos proyectos con nosotros porque se los daban a otras empresas para asegurar el 10% del contrato que recibían*” (Entrevista No. 6).

Sin embargo, el mismo entrevistado aclara “*pesaban mucho las dádivas, pero también el aspecto político. Usted sabe que para llegar a esos cargos de elección popular siempre están ayudados por otras personas. Entonces ellos quedan en deuda, y prefieren darle los contratos a “X” persona porque están devolviendo los favores que recibieron durante la campaña y no a nosotros*”. (Entrevista No. 6)

Frente al proceso de diálogo con los gobiernos regionales, se encontró que hubo una dinámica de poca cooperación. Según los entrevistados, muchas veces no había voluntad por parte de las autoridades regionales y los lazos que se esperaba crear no fueron los presupuestados. Uno de los coroneles entrevistados, desde su experiencia, da su percepción sobre porque se experimentaba una dinámica de poca cooperación, “*podíamos estar reunidos, pero no unidos, todo porque no había unidad de criterio, ni de acción, ni de mando. Todos los esfuerzos estaban descoordinados. Como esto era una estrategia de guerra, cada proyecto debía tener los conceptos de afectación al enemigo y que coadyuve a las Fuerzas Militares, pero no era así*”. (Entrevista No. 4)

Como prueba de lo anterior, el coronel agregó: “*porque cuál es el sentido de hacer un proyecto, por ejemplo, una carretera, si no se tenía previamente el análisis y aplicación de los conceptos expuestos. En últimas, terminamos ayudando al enemigo, porque por dónde cree que ellos mueven su logística, municiones, armamento, alimentos y demás. Ellos mueven todo por las carreteras. Ellos no se meten por las trochas*”. (Entrevista No. 4) Adicionalmente, otro entrevistado expresó que, en la práctica, “*tenía que estar permanentemente en esa labor de contacto y de reunión con los gobiernos regionales. En el proceso muy pocas veces había reciprocidad, nosotros teníamos que presionarlos. Por decir algo, con las escuelas deportivas y culturales, nosotros suministrábamos algunos elementos, pero también se les exigían a los gobiernos locales que ellos aportaran para que fuera un proceso conjunto y con mayor impacto*”. (Entrevista No. 3)

No obstante, es importante resaltar que en algunas ocasiones se logró establecer procesos de coordinación efectiva y de sinergia institucional entre los GAC regionales y otras entidades estatales. Prueba lo anterior son las campañas “*Niños al Cine*” y “*2.600 metros más cerca de las estrellas*” ejecutadas a lo largo del país, entre el 2015 y 2016 por los GAC regionales. En el primer caso, mediante una alianza con el ICBF y Cine Colombia, se llevó a 2.240 niños de comunidades priorizadas, tanto por el GAC como por la PNCRT, a cine como una estrategia de prevención al reclutamiento de menores. (Ministerio de Defensa, 2017, p. 20)

En el segundo caso, debido a que con el apoyo de entidades públicas y privadas se logró que 560 niños, niñas y adolescentes de 11 zonas priorizadas por la PNCRT conocieran Bogotá con el fin de brindarles herramientas que aportasen a la construcción de sus proyectos de vida. (Ministerio de Defensa, 2017, p. 18) Así lo expresa uno de los entrevistados, “*Se trataba de traerlos durante*

tres días a conocer Bogotá, a conocer ese país que ellos no conocían, visitaban todos los lugares turísticos de la ciudad incluyendo varios museos. Para todo esto trabajábamos conjuntamente con el ICBF y la Policía de Infancia y Adolescencia porque el manejo de campañas que incluían niños era muy complejo, por esto era vital el trabajar conjuntamente con otras entidades estatales” (Entrevista No. 5)

Incluso, en algunas ocasiones se veían involucrados en el proceso actores del sector privado, esta situación ayudaba a darle un mayor impulso a los proyectos y estrategias, así como un mayor beneficio a la población. Según un coronel, *“Las empresas por ley tienen una obligación social y en sitios donde la violencia o los estándares de inseguridad son altos se dan las condiciones para trabajar mancomunadamente. La empresa proveía los recursos económicos y a través del GAC se articulan los apoyos físicos, humanos y de seguridad para desarrollar los proyectos”*. (Entrevista No. 5)

Ahora bien, en medio de la ejecución constante de actividades existe el riesgo de la politización de los proyectos encabezados por el GAC en las regiones. Si bien es cierto que una premisa fundamental de la teoría de contrainsurgencia es que el esfuerzo debe ser militar y a la vez político, es decir, que tiene que existir un mando unificado civil y militar, el Ejército debe mantenerse al margen de favorecer o apoyar acciones orientadas hacia la consecución de una ventaja política para una persona o un partido político determinado.

Pese a que las agencias del Estado hacen parte de una jerarquía encabezada por la presidencia, este tipo de proyectos enfocados en la población, permiten un escenario propicio para el surgimiento de conductas oportunistas por parte de los actores, los denominados *free riders*. Estos actores principalmente motivados por mostrar resultados de su gestión y así mejorar su imagen, la de su partido político u obtener algún tipo de utilidad, pretenden disfrutar de los beneficios de un proyecto determinado sin haber asumido ningún costo durante todo el proceso. Lo anterior se convierte en un problema en tanto no se llega a las regiones como se plantea en la PNCRT, es decir, de forma coordinada y articulada a través de toda la institucionalidad; situación que generaría un mayor impacto en aquellos territorios históricamente afectados por las dinámicas del conflicto.

Un coronel dijo al respecto: *“lamentablemente todo el mundo necesita mostrar resultados de su gestión, eso genera protagonismos más allá de la voluntad de servicio. Tomemos como ejemplo una carretera o un puente. Ahí debería estar involucrado el Ministerio de transporte, la Gobernación, la Alcaldía, la Unidad de Consolidación, etc. Sin embargo, no lo están, y al momento de culminar la obra, si van a aparecer todos queriendo hacer parte de la foto para incluirlo en su informe de gestión y justificar gastos”*. (Entrevista No. 2) Es un hecho que el deseo de protagonismo, así como el pretender ser recordado por una excelente gestión es un proceso que se presenta sin distinción alguna en el sector público y privado; no obstante, la situación anterior evidencia como la existencia de actores interesados únicamente en sacar alguna ventaja sobre los proyectos ejecutados en el marco de la PNCRT afectó directamente la consecución de verdaderos procesos de coordinación interagencial.

3.3. Procesos organizacionales

Mediante la realización de las entrevistas se encontró algo que se sale de lo planteado dentro de la teoría de contrainsurgencia, los problemas asociados a la gestión interna. Sin embargo, al ser un tema recurrente en las entrevistas, se procedió a trabajarlo dentro de la investigación como la ausencia de una delimitación clara de los roles en la ejecución de los proyectos y los problemas de credibilidad interna.

3.3.1. Delimitación de roles

A partir de las experiencias de los coroneles entrevistados, se evidenció un problema fundamental en la planeación misma de los GAC regionales, la excesiva subordinación del grupo a las decisiones y requerimientos del comandante militar de la zona, es decir, quien dirigía la División en las diferentes regiones del país: *“Influye mucho la mentalidad que tiene quién este comandante de las unidades. Hay quienes llegaban y decía que era muy importante, y luego otros comandantes decían que eso no ayudaba ni servía para nada”*. (Entrevista No. 3)

El primer aspecto que refleja lo anterior, es el proceso de conformación de los equipos de trabajo, debido a que los GAC regionales se convirtieron en una fuente de empleo para oficiales retirados, que en muchos casos tuvo como resultado la vinculación de personas cercanas o simpatizantes del comandante de la División en alguna de las cinco líneas de esfuerzo del GAC. (Ver anexo 3) Es decir, que por momentos se priorizaban criterios personales y no profesionales para la conformación de los equipos, prueba de esto es que *“los oficiales retirados que conformaban y asesoraban los grupos en las diversas áreas¹³ normalmente podían ser más antiguos o compañeros del comandante de la División, dejando de lado a oficiales con un perfil idóneo que ya tenían experiencia de haber estado en la zona.* (Entrevista No. 4)

Sumado a eso, hubo una alteración jerárquica que condicionó las dinámicas y el funcionamiento mismo de los GAC regionales. Se debe tener en cuenta que el Ejército es una institución fundamentada en las jerarquías, en la cual los rangos y la antigüedad son factores determinantes para la toma de decisiones y la ejecución de cualquier acción. La alteración que sufrieron los GAC regionales estuvo en que no se designaban a coroneles antiguos para el cargo de director regional del GAC y esto ocasionó que los apoyos que recibían estuvieran condicionados y que se perdiera autonomía e independencia en los procesos. Uno de los entrevistados lo plasmó de la siguiente manera: *“lo que pasó en ese momento fue que empezaron a nombrar oficiales de menor antigüedad que los Jefes de Estado Mayor (JEM) [dentro de la estructura militar los Jefes de Estado Mayor tienen un rol fundamental¹⁴] y ahí empezaron a perder en el aspecto de empezar a estar subordinados no solo al comandante sino que empezaban hacer parte de un régimen interno, por ejemplo, los oficiales empezaron a prestar servicios administrativos, hacer reemplazos por ausencia o vacaciones de los JEM, para desplazarse a cualquier reunión debían pedir permiso y si eso afectaba algún servicio de la unidad, la reunión se aplazaba o se cambiaba de sitio”.* (Entrevista No. 2)

En segundo lugar, es importante resaltar que la apuesta principal de la estrategia implementada por el GAC estuvo en optar por un enfoque descentralizado y diseñar sus proyectos en función de las necesidades del territorio, lo que representaba romper con el esquema tradicional de intervención implementado por el Ejército (*top-down*). *“Cuando se creó el GAC la directriz fue crear unos procesos diferenciales y propios para cada región, idear un proceso de acuerdo con el entorno, no algo general a nivel de la fuerza como se solía hacer; se trataba era de que lo atacáramos de forma individual en cada una de las regiones”.* (Entrevista No. 3) No obstante, existía un factor condicional, la ya anteriormente expuesta estructura jerarquizada del Ejército, de modo tal que *“los proyectos se presentaban al comandante militar de la zona, él era quien avalaba, porque lógicamente era él quien estaba desarrollando las operaciones y la idea era que nuestro trabajo fuera un apoyo a toda esa parte operacional”.* (Entrevista No. 3)

El verdadero problema de dicha situación estaba en la contradicción de la estructura planteada en la teoría que no se vio reflejada en la práctica. De esta manera, en algunas ocasiones los proyectos no se lograban consolidar en el marco de estrategias que se habían diseñado tras un análisis y diálogo previo con la comunidad, sino que en últimas se terminaban ejecutando de la forma que decidiera el Comandante de la División: *“una vez llegó un comandante que había sido “exitoso” en Armenia y Pereira a la región, y pretendió implantar la misma estrategia, desconociendo las particularidades del terreno, y eso afectó todos los procesos que ya se habían avanzado”.* (Entrevista No. 4)

Las contradicciones internas repercutían en debilitar la rigurosidad y éxito que pudieran llegar a tener las operaciones de los GAC regionales, porque no solo se les restaba independencia a sus directores, sino que también se les reducía credibilidad a las acciones. Un caso que en particular demuestra como la imposición de la voluntad del Comandante de la zona repercute en los resultados que se puedan llegar a obtener es el siguiente: *“por ejemplo, por unas entrevistas que se habían hecho con unos desmovilizados, se logró establecer que los volantes que se producían y se trataban de hacer llegar al enemigo incurrieron en un error al resaltar la palabra*

¹³ La composición de los GAC está determinada por el Comando General de las Fuerzas Militares de la siguiente manera: “Oficial de Grado Coronel enlace ante la Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial (UAECT), dos (2) Oficiales de la reserva activa para Desmovilización y Prevención del Reclutamiento Ilícito, Acción Integral y Consolidación, Comunicador Social, Asesor Jurídico; y Oficial Enlace Asuntos Étnicos” (Comando General de las Fuerzas Militares, 2014, p. 2)

¹⁴ Los Jefes de Estado Mayor son aquellos oficiales encargados de coordinar y administrar las áreas de personal, inteligencia, operaciones, logística, acción integral, control interno e investigaciones disciplinarias de las Brigadas adscritas a las Divisiones. (Entrevista No. 7)

“desmovilízate” porque ellos –los guerrilleros- no sabían qué era eso. Había que ponerles palabras que conocieran como “vuélase” o “fúguese” y mostrarles que sus familias los estaban esperando, pero eso fue algo que no se cambió porque se impuso la palabra del comandante”. (Entrevista No. 4)

En tercer lugar, está el problema de las constantes rotaciones en el Ejército y en la rama ejecutiva, situación que se contempló desde un inicio y se pensó contrarrestar a través de la contratación de oficiales retirados en los GAC regionales para el manejo de las líneas de esfuerzo de Desmovilización y Prevención del reclutamiento; y de Acción integral y Consolidación. Debido a que estos oficiales retirados no eran propensos a las dinámicas de rotación y esto les daba una mayor estabilidad y la posibilidad de consolidar los proyectos a largo plazo, *“la idea era que como en un momento dado cambiaba el Gobernante y el Comandante de la unidad militar, este grupo de oficiales eran los encargados de mantener un enlace y vínculo en doble vía, entre Gobernador, Alcalde, Personero, Industria y el Comandante, de manera tal que todo se pudiera articular hacia el mismo objetivo”.* (Entrevista No. 1)

Sin embargo, este propósito fracasó debido, nuevamente, a una excesiva concentración de poder en la toma de decisiones por parte del comandante militar de la zona, sin existir una suerte de control o rendición de cuentas a dichas determinaciones: *“los comandantes de División cambiaban constantemente los miembros del grupo y no hubo continuidad. Cada que se presentaba un cambio de mando era común que el nuevo comandante organizara su grupo y se diera una rotación perjudicial para las labores y los objetivos del GAC”* (Entrevista No. 2). De esta forma, cada cambio implicaba empezar de cero, no había continuidad, se perdía gran parte del proceso adelantado por los coroneles que ocupaban dicho cargo, así como la experiencia que ellos adquirían de las dinámicas propias de cada región.

Todas las problemáticas asociadas a la excesiva subordinación de los GAC regionales a las decisiones y requerimientos del comandante militar de la zona pueden vincularse con lo planteado con Delgado (2014) sobre la burocratización y la rigidez del proceso de consolidación del Estado en Colombia, puesto que lo que en últimas se evidencia es una suerte de descoordinación estatal generada por la minimización de escenarios en los cuales se pueda evaluar la viabilidad y sostenibilidad de los esfuerzos de consolidación por parte del Ejército.

3.3.2. Credibilidad Interna

Por otro lado, se encuentra el reto interno, el cual está en resaltar la validez del esfuerzo no armado dentro de las acciones que ejecuta el Ejército Nacional en su día a día, debido a que la formación que recibieron los oficiales que dirigieron los GAC regionales, en su momento estaba concentrada en el esfuerzo armado como mecanismo idóneo para derrotar al “enemigo”. Partiendo de lo anterior, uno de los entrevistados dijo lo siguiente: *“Yo pienso que una de las principales dificultades, como yo estuve en la creación y puesta en marcha de los GAC, fue lograr credibilidad de los comandantes dentro de la misma institución, era que la gente creyera en el trabajo con la comunidad y que le viera la importancia”.* (Entrevista No. 4)

La indiferencia hacia las labores centradas en las acciones cívico-militares dentro del Ejército no solo puede atribuirse a los procesos formativos de los oficiales, sino también a la forma en la cual se hacían los procesos de evaluación de los comandantes y sus respectivas unidades militares. Debido a que las dinámicas de conflicto del país determinaron a lo largo de la historia como mecanismo de evaluación del Ejército a los resultados operacionales en el terreno, minimizando la importancia que pudieran llegar a tener las estrategias no armadas, *“usted es un comandante exitoso si presenta resultados tangibles, su evaluación no se fundamenta en decir que apoyaste una comunidad o hiciste tantos apoyos a otras entidades”.* (Entrevista No. 2)

Para los oficiales el concentrar sus esfuerzos en estrategias de carácter social rompía con las dinámicas profesionales en las que se desenvolvían usualmente. Es importante resaltar que cuando se tuvo la oportunidad de entrevistar a uno de los oficiales que dirigió el GAC a nivel nacional desde sus inicios, reconoció que en un principio existieron posturas escépticas hacia los objetivos del GAC. No obstante, aseguró que era un problema superado y que, por el contrario, se iba a fortalecer: *“el Comando del Ejército en su nueva organización, piensa activar el Comando de Acción Integral y Desarrollo, el cual va a trabajar conjuntamente con las Divisiones y con las herramientas de acción integral para focalizar el trabajo y llegarles a las regiones de forma apropiada y articulada junto con todas las demás entidades del Estado para llegar a la población civil”.* (Entrevista No. 1)

Adicional a la propuesta de activación del Comando de Acción Integral y Desarrollo, el mismo entrevistado resaltó que también se está haciendo un esfuerzo por fortalecer los conocimientos de los oficiales en las acciones no armadas desde las escuelas de formación. Sin embargo, este un proceso que tan solo comenzó en 2017, cinco años después del surgimiento del GAC, lo cual puede ser otra de las causas de la falta de credibilidad interna en el proceso liderado por los GAC regionales, en cuanto a que existía un conocimiento interno sobre la falta de experticia o preparación de los oficiales, reduciendo la tarea de dirigir los GAC regionales a ser producto del simple cumplimiento de una orden o del conducto regular de la institución.

Los directores regionales del GAC en el desarrollo de su labor no solo se encontraban con problemas relacionados con la falta de credibilidad en las acciones que priorizaban un esfuerzo no armado, sino también, con dificultades asociadas a los recursos con los que contaba la unidad. Puesto que, *“El GAC como tal no tenía presupuesto asignado. La función del GAC era integrar esfuerzos y fortalecer el trabajo con otras entidades del Estado para que las obras se desarrollen en forma transparente y optimizando recursos”*. (Entrevista No. 2) Lo que sucedía era que en la unidad *“había unos recursos que eran básicamente de operación y mantenimiento que los asignaba la unidad militar, ya los recursos para los proyectos más grandes que abarcaban un gasto mayor venían directamente de otras entidades, o algunas veces, del Ministerio de Defensa y el Comando General”* (Entrevista No. 5)

Este problema no fue algo menor, toda vez que el oficial que estuvo a la cabeza de este proyecto a nivel nacional afirmó lo siguiente: *“cuando empieza el programa tiene recursos, tanto para contratar el personal de asesores, como para ejecutar obras. En los últimos años, sobre todo en los dos últimos años, el problema ha sido presupuestal, hemos tenido problemas de financiación. En algunas zonas tuvimos que dejar solo 3 líneas de acción. Sin embargo, en las partes más delicadas como Catatumbo, Arauca, Sur de Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, sí permanecemos con los equipos completos.”* (Entrevista No. 1)

3.4. ¿Corazones y mentes?

Tradicionalmente el Ejército Nacional ha considerado fundamental trabajar en fortalecer su imagen y proyección institucional hacia la población civil. Este proceso se ha llevado a cabo a través de las relaciones cívico-militares. El objetivo de esta estrategia ha sido acercar a la población hacia la institución castrense, mostrarles que son como ellos y que trabajan en pro del bienestar del país. (Dávila, 2003, p. 5) No obstante, los testimonios recogidos durante las entrevistas a los oficiales demuestran la resistencia que existe hacia las Fuerzas Armadas en algunas las regiones, debido a que se cuestionaba su presencia en determinados territorios, obligando a que la forma en que las Fuerzas Armadas se presentaban e interactuaban ante la población civil variara de un lugar a otro.

Según un coronel entrevistado, esta situación *“era lógica. Inclusive en Arauca y Casanare la estrategia que implantamos para entrar fue diferente. En Casanare fue más frontal, nos identificábamos como miembros del GAC como parte de las Fuerzas Armadas, mientras que en Arauca manejábamos un perfil más bajo, muchas veces me identificaba como funcionario del ICBF, especialmente en Tame, para las reuniones que se hacían con comunidades”*. (Entrevista No. 3) Lo anterior, con el propósito de lograr un acercamiento menos complejo y ampliar la credibilidad de la población al ampararse bajo una institución con mejor reputación en dicha región.

Los oficiales entrevistados coinciden en que esta labor en sus inicios no fue nada fácil, *“porque había que acercarse no solo a la estatalidad sino a las organizaciones comunitarias, a la parte del magisterio de los profesores, a los gobiernos locales, representantes del ICBF, y es complicado acercarse, lograr credibilidad y algo de confianza de la población, esa es la parte más complicada”*. (Entrevista No. 3)

Un caso planteado por uno de los entrevistados refleja la percepción de él frente a por qué consideraba que era difícil acercarse a cierto tipo de personas en las regiones a las que llegaban. Según el oficial, *“muchas de las poblaciones donde fuimos a los padres y líderes sociales no les convenían participar o apadrinar proyectos del Ministerios de Defensa y mucho menos cuando va a haber presencia de soldados en el territorio, su seguridad se veía expuesta una vez la actividad pasaba”* (Entrevista No. 5).

Ante este panorama, los esfuerzos de los GAC regionales se centraron en elaborar mecanismos y estrategias idóneas que les permitieran lograr un acercamiento con la población. Siguiendo la teoría de contrainsurgencia la clave está en lograr ganarse

“corazones y mentes” de la gente para reducir el apoyo de la insurgencia. Frente a esto, uno de los entrevistados lo explica de la siguiente forma: *“Primero nosotros evaluábamos cómo íbamos a enfrentar la situación propia de cada zona de acuerdo con la idiosincrasia de las personas, uno tiene que llegarle a la gente por lo que le gusta, entonces eso fue lo que buscamos inicialmente, qué era lo que más le llamaba la atención a la comunidad, a los niños. El mostrarle a la comunidad que se les estaban dando un medio u otras herramientas o posibilidades, como enfocarse en el deporte, en la cultura, eso ayudó mucho y nos facilitó mucho el trabajo, logramos crear confianza, esa fue la clave”*. (Entrevista No. 3)

Ahora bien, existe una versión no tan positiva frente al proceso de cooptar “corazones y mentes” de la población. Dicha versión está basada principalmente en dos características. La primera, es la inviabilidad de ganarse el apoyo de la población por la trayectoria de los territorios priorizados en la PNCRT, frente a esto, un coronel expresó: *“cómo se gana usted el corazón de una gente donde el Estado nunca ha estado. Eso que usted pretende es imposible, no va a suceder porque las FARC han convivido con ellos desde que iniciaron y el Estado nunca ha estado ahí con ellos. Pero usted si los puede distanciar, porque los guerrilleros cometen todas las cagadas del mundo. Ahí es donde se debió aprovechar.”* (Entrevista No. 4)

La segunda característica está vinculada con un escepticismo generalizado de la población frente a la consecución de los proyectos. La experiencia del coronel que trabajó en el Chocó es prueba de ello: *“me vine desilusionado después de trabajar allá dos años, porque todavía me llaman y me preguntan coronel qué pasó con el puente, la carretera, el colegio, o el proyecto productivo. Terminaba uno en promesas, que repercutían en un efecto negativo frente a la labor.* (Entrevista No. 6). El incumplimiento en algunos de los proyectos por problemas de financiación generó un efecto contraproducente, así lo expresó un entrevistado, *“yo nunca me comprometí tanto, pero hubo compañeros que sí lo hicieron, llamaron a la comunidad diciendo que fue aprobado el proyecto de 150 millones, pero pasaron y pasaron los meses y nunca llegó la plata”*. (Entrevista No. 6)

Quizá el testimonio más contundente frente a esto fue expresado por el coronel que trabajó en el GAC regional del Caquetá y Putumayo, quien dijo lo siguiente: *“para una de las campañas de Prevención del Reclutamiento hicimos escuelas deportivas para niños, Puerto Asís fue el lugar seleccionado. Yo hablé con el alcalde, eran 100 niños los seleccionados, hubo hasta lanzamiento de esa vaina, pero no consiguieron un proveedor y no llegaron los uniformes entonces no se realizó la actividad. Yo no volví por allá nunca, qué le iba a decir a los niños, al alcalde, al secretario, si duramos como 3 meses trabajando y todo se cayó porque no hubo un proveedor. Qué cree usted que pueden decir de nosotros si jodimos con toda esa mierda y no salimos con nada”* (Entrevista No. 4)

3.5. Desarrollo ¿medio o fin?

En primer lugar, es importante partir del reconocimiento existente por parte de los directores regionales del GAC hacia el efecto que tienen todas las dinámicas socioeconómicas del entorno y de la población sobre los niveles de violencia o inseguridad y, de la misma forma, sobre la tendencia de apoyo hacia actores paraestatales por parte de las comunidades en el territorio. Así lo manifestó uno de los coroneles entrevistados: *“las regiones donde la situación social es difícil, es donde más se presentan los grupos armados y precisamente por eso la PNCRT se enfocó en ellos. La seguridad y el desarrollo van de la mano, son directamente proporcionales, porque cuando la población civil tiene sus necesidades básicas insatisfechas y es una persona sin ingresos, que está mirando a ver qué hace, llega el reclutador, y con un fusil les da una forma de tener poder y sustento. En cambio, si usted es un campesino que tiene su carretera para sacar su producto, puede venderlo y tiene su sustento, usted no le va a parar bolas a ese grupo armado”*. (Entrevista No. 6)

Las dificultades en el desarrollo socioeconómico en las regiones influyen tanto positiva como negativamente en la seguridad; inclusive, en algunas circunstancias estas son tan fuertes que llevan a las personas a involucrarse en la ejecución de acciones ilegales para poder garantizar la supervivencia económica de su familia. En palabras de uno de los entrevistados *“cuando la única opción de trabajar en una región está bajo el amparo de los grupos terroristas es evidente que el campesino cultiva coca porque eso le da el sustento para vivir, hay comercialización, no necesita grande inversión, no requiere de vías y otras características que hacen llamativo el negocio para ese campesino”*. (Entrevista No. 2)

De igual forma, hay que resaltar que, desde la perspectiva de los oficiales entrevistados, las dinámicas de la región también afectan notablemente la forma en la cual se deben abordar las estrategias para llegarle a la población. Muchas veces es el entorno el que termina condicionando qué tipos de actividades se priorizan: si las de infraestructura, como la construcción de vías o polideportivos, si las deportivas, como las escuelas deportivas, o si las culturales, como el ejemplo aportado por uno de los coroneles así: *“debido a la idiosincrasia de cada una de las regiones, no se tienen la misma identidad cultural la gente de Arauca que la de Casanare o la del Meta. En Casanare aprovechamos mucho que se promueve mucho su identidad como llanero, diferente en Arauca, porque Arauca tuvo unas connotaciones de colonización diferente a las de Casanare”* (Entrevista No. 3)

Ahora bien, es claro que el fin último de la PNCRT obedece a un objetivo exclusivamente de seguridad, en la cual el *desarrollo* puede ser considerado como un factor determinante para los objetivos de seguridad debido a que los proyectos enfocados en el desarrollo permiten ganar “corazones y mentes” de la población. Dicha apreciación se comparte desde las directivas del GAC en Bogotá, así lo expresó uno de los entrevistados *“Ellos -Ministerio de Defensa- están buscando articularse para seguir desarrollando proyectos. Por dos situaciones, una, porque nosotros tenemos que tener claro que van a haber unas zonas que van a dejar las FARC y esas zonas no pueden quedar abandonadas, el Estado debe llegar con proyectos para que no llegue otro actor armado y cope esas áreas. Dos, en este momento tenemos un problema del aumento de cultivos ilícitos, y se está trabajando con el Ministerio del Postconflicto con el fin de que se haga una erradicación voluntaria y así poder llegar a esas regiones con proyectos productivos para que la gente tenga como tener su sustento y no necesiten los cultivos ilícitos para vivir. Yo creo que esto debe continuar”*. (Entrevista No. 1)

No obstante, otro de los entrevistados planteó una posición diferente, poniendo en el centro del análisis al desarrollo y cuestionando a la PNCRT. Lo anterior, partiendo de las dificultades que se afrontan en las zonas más remotas del país, lo cual implica centrar el esfuerzo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Según el entrevistado, *“haber sido miembro del Ejército durante 30 años me permitió recorrer muchas regiones del país donde la pobreza, la falta de educación, las condiciones de vida son supremamente difíciles. Sin llegar a exagerar uno podría preguntarse cómo hacen esas personas para vivir y subsistir en esas regiones. Entonces ante la pregunta que el plan de consolidación y reconstrucción territorial tiene fallas, no hay otra respuesta que decir que no está llegando con la fuerza y el empuje que debe llegar”*. (Entrevista No. 2)

Quizá lo más importante a resaltar en medio de estas perspectivas divergentes, es la ausencia de una definición concisa de *desarrollo* en la estrategia, y aún, entre los miembros de los GAC regionales que estuvieron en el terreno dirigiendo las acciones en el marco de la implementación de la PNCRT. El no tener clara la noción de desarrollo dentro de la estrategia permitió que un televisor o una sandwichera fuera vista como un sinónimo de bienestar para la población, así lo planteó un entrevistado, *“nos mandaron un poco de regalos, y nos fuimos por allá a Puerto Rico. Regalábamos televisores, dvd’s, planchas, sandwicheras, balones, zapatos, tratando de mitigar un poco la realidad de la población, además con eso se incentivaba el desarrollo”*. (Entrevista No. 4)

Esta situación se enmarca en lo planteado por autores como Palou (2011), Isacson (2012) y González (2015), que la existencia de un desequilibrio entre los componentes de seguridad y desarrollo dentro de la PNCRT, sumado al excesivo papel de las Fuerzas Militares, han llevado a la inexistencia de procesos de apropiación, por parte de las regiones en las que se enfocó el esfuerzo estatal, de lo planteado a través de la PNCRT.

3.6. Continuidad del esfuerzo no armado

Los retos a los que se enfrentaron en su quehacer diario los miembros de los GAC regionales permiten cuestionarse sobre dos temáticas principales. La primera, asociada a la existencia de una real interiorización de la teoría contrainsurgente por parte de los oficiales del GAC, debido a la distancia existente entre la teoría y la práctica en temas de coordinación interagencial y cooptar “corazones y mentes”. La segunda, relacionada con los motivos de la designación del Ejército para este tipo de labores por parte del gobierno: ¿realmente cuenta esta institución con las capacidades necesarias para ejecutar dicha tarea o simplemente es una evidencia más de la indiferencia y debilidad institucional de otros agentes del Estado colombiano?

En relación con la primera temática, se evidenció que más allá de las dificultades existentes en el proceso de alcanzar una coordinación efectiva entre las agencias estatales, el principal problema radica en la carencia de una apropiación por parte de los

oficiales de la teoría contrainsurgente, específicamente, sobre la importancia militar que conlleva el ganar los “corazones y mentes” de la población. Una premisa fundamental de la teoría de la contrainsurgencia se fundamenta en que, una vez se logra ganar los “corazones y mentes” de la población, esta no solo deja de apoyar a la insurgencia, sino que empieza a delatarlos como respuesta a la confianza que le genera la presencia del Ejército en el territorio.

No obstante, cuando se les preguntó a los oficiales sobre el vínculo entre ganar “corazones y mentes” con éxitos operacionales, la mayoría de las percepciones de los coroneles estuvieron relacionadas con lo siguiente: *“poco o nada tiene que ver con un resultado operacional, eso hace parte del entrenamiento, la disciplina, la táctica y estrategia militar. Es difícil apuntar un logro operacional exitoso a una información dada por una fuente obtenida a través de un funcionario de consolidación, toda vez que una operación militar no se adelanta con base en informaciones, sino que esta debe ser sometida a un proceso militar de inteligencia que al final pueda ser o no empleada dentro del gran paquete de requisitos para adelantar una operación militar”*. (Entrevista No. 2)

Pese a lo anterior, es importante destacar la única postura moderada, y relativamente positiva, frente al vínculo entre “corazones y mentes” con éxitos militares. *“Estas campañas lo que buscan era un acercamiento a la población, que vean al soldado como un amigo. Son éxitos muy subjetivos. Por ejemplo, nosotros instalamos un parque infantil en una comunidad indígena demasiado conflictiva. Esa comunidad incurría generalmente en bloqueos y facilitaban el accionar del ELN cuando quemaban carros. Entonces nosotros fuimos y nos metimos allá con el parque infantil, eso no trajo un resultado operacional grandioso, pero si pudimos entrar y permanecer en la zona, lo que evidencia un acercamiento a la población”*. (Entrevista No. 6)

Frente a la segunda temática, se encontró una visión generalizada, según la cual, el Ejército tuvo que empezar a ejecutar acciones basadas en un esfuerzo no armado y asociadas a los procesos de consolidación territorial por las debilidades de la institucionalidad estatal. Como uno de los coroneles entrevistados menciona *“normalmente el Ejército llega a los sitios donde no hay presencia del Estado. Hay sitios donde un Ministerio jamás ha ido, el GAC lo que hacía era servir como una línea de enlace para que los apoyos llegaran cuando una población lo necesitaba”* (Entrevista No. 2). Otro de los entrevistados reafirma dicha posición de la siguiente manera: *“Yendo al fondo del asunto al Ejército le tocó ponerse la camiseta, se echó el trabajo de todos al hombro y ha sido muy bueno para la institución, pero la realidad es que todos deberían estar haciendo lo que les corresponde. Pienso que estas labores van a quedar inmersas en el programa de reestructuración de la institución, porque es fácilmente detectable que si no lo hace el Ejército nadie lo va a hacer”*. (Entrevista No. 5)

Pero el testimonio más claro y sólido al respecto de esta postura por parte de los oficiales entrevistados fue expresado por quien estuviera asesorando desde el GAC regional a la Fuerza de Tarea Titán en el departamento del Chocó. Para el oficial, *“El Ejército es una herramienta, pero la obligación y responsabilidad es del gobierno nacional. La función del Ejército es otra. La etapa de consolidación es algo que debe hacerse de la mano con los mandos militares pero la responsabilidad es del gobierno nacional porque ellos son los que tienen el presupuesto. Eso no es del Ejército. Que nosotros facilitamos el proceso es cierto, pero no es responsabilidad nuestra todo el proyecto. Es claro que al Ejército le conviene tener población afecta a su labor, gente que le colabore, nosotros como herramienta podríamos llegar y apoyar a solventar ciertas necesidades, pero si el programa avanza o no, es problema del gobierno nacional”*. (Entrevista No. 6)

4. Reflexión final

A lo largo de este trabajo se pudo evidenciar el cumplimiento del objetivo investigativo planteado, al explorar y determinar las posibles brechas que existen entre la teoría de cointrainsurgencia, las orientaciones dadas por el gobierno y la puesta en práctica del GAC como estrategia militar para apoyar el proceso de consolidación estatal desde la percepción de los directores regionales del GAC. En el desarrollo de las entrevistas se encontraron diferencias asociadas en cuánto a lo que plantea la teoría y lo que se refleja en la práctica en cuatro aspectos puntuales.

El primero aspecto está vinculado al proceso de coordinación interagencial en la implementación de la PNCRT, puesto que no se logró consolidar de forma efectiva un mando civil y militar unificado que facilitara las acciones en las regiones priorizadas. De esta forma, los procesos de coordinación interagencial fueron muy ambivalentes y estuvieron supeditados exclusivamente a la voluntad, característica e intereses de los encargados (funcionarios públicos y coroneles) de cada una de las regiones.

El segundo aspecto está centrado en que, a pesar de no ser un eje de la teoría de la contrainsurgencia, los problemas relacionados con los procesos organizacionales, entiéndase la delimitación de roles y la falta de credibilidad interna a la estrategia desde la institución, debilitaron los procesos de implementación de la PNCRT. Debido a que, en el planteamiento metodológico de la estrategia misma, ésta se “vendió” como un proceso *bottom-up*, fundamentado en apoyar dinámicas y proyectos que las regiones priorizadas por la PNCRT consideraran necesarias para el mejoramiento de su bienestar. Sin embargo, las acciones y proyectos que se realizaron por parte de los GAC regionales tuvieron un sello distintivo, estar basados en las decisiones que tomara el comandante militar de la zona, respondiendo a la lógica jerarquizada de dicha institución, y volviendo todo el proceso *top-down*.

El tercer aspecto está relacionado con la poca apropiación y conocimiento por parte de los coroneles de la teoría de contrainsurgencia sobre la ventaja de ganar “corazones y mentes”. Puesto que, si los oficiales no logran interiorizar y apropiarse la teoría contrainsurgente seguirán existiendo dudas al interior de la institución sobre la importancia militar que trae el lograr ganar “corazones y mentes” de la población en aquellas regiones que tradicionalmente han sufrido la influencia de los grupos armados. Y en esa medida, toda estrategia militar que apunte a dicho objetivo será inviable.

En el cuarto aspecto se logra establecer la inexistencia de una noción de *desarrollo* por parte de los directores regionales del GAC. Por esta razón, se considera que en la ejecución de acciones orientadas a la consolidación del territorio el Ejército continúa teniendo un papel preponderante, es fundamental que exista una clara noción de *desarrollo* dentro de las estrategias que a futuro se ejecuten, o al menos entre los oficiales que se vayan a desplegar en el terreno dirigiendo las acciones, todo esto, con la intención de generar un impacto real sobre las condiciones de vida de la población.

Finalmente, en el proceso de transformación que está atravesando el Ejército Nacional, y teniendo en cuenta el fuerte énfasis que se le está dando a todas las acciones relacionadas con el esfuerzo no armado, valdría la pena profundizar en futuras investigaciones si esto corresponde a un tema exclusivamente de voluntad política por parte del actual Comandante del Ejército, si corresponde a un verdadero desarrollo tanto de capacidades por parte de la institución como de credibilidad interna en este tipo de acciones, o si simplemente está relacionado con un proceso de adaptación del Ejército a este tipo de labores ante la falta de interés de otras entidades estatales.

Listado de referencias

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Centro de Doctrina del Ejército. (2016). *Manuales fundamentales del Ejército: Doctrina Damasco*. Editorial Fuerzas Militares de Colombia. Bogotá.
- Chunnu-Brayda, W. (2012). *Querying Top-Down, Bottom-Up Implementation Guidelines: Education Policy Implementation in Jamaica*. *Journal of Eastern Caribbean Studies*. Vol. 37, No. 2, (24-45).
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2014). Directiva Permanente N°059 del 17 de marzo del 2014. Documento electrónico recuperado en:
<http://www.cgfm.mil.co/documents/10197/311059/CGFM+DIRECTIVA+GAC+ORGANIZACIONES+ACCION+INTEGRAL+A+NIVEL+COMANDOS+CONJUNTOS,+DIVISIONES,+BRIGADAS+Y+FUERZAS+DE+TAREA.pdf/d1dd1988-6a6f-415b-bd9b-168b7dda8c67>
- Dávila, A. (2003). *Relaciones entre civiles y militares en Colombia: Primeras aproximaciones a las paradojas durante el gobierno de Álvaro Uribe*. Documento electrónico recuperado en:
http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4630-001_g.pdf
- Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (2015). Documento electrónico recuperado en:
http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV3/GBAV3_Ch1_pp11-48.pdf
- Delgado, J. (2014). *Counterinsurgency and the limits of state-building: An analysis of Colombia's policy of territorial consolidation, 2006–2012*. War Studies Department, King's College London, UK. Vol. 26, No. 3, (408–428)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). Boletín técnico Encuesta de Cultura Política 2017. Documento electrónico recuperado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_17.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2010, 28 de junio). Política Nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial. (Documento CONPES 3669). Bogotá, Colombia. Documento electrónico recuperado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3669.pdf>
- Ejército Nacional. (sf). *Glosario: significado de términos usados en el Ejército*. Documento electrónico recuperado en:
<https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=211740>
- Elmore, R. (1979-1980). *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4, (601-616)
- Fundación Ideas para la Paz et al. (2015). *Oro, crimen organizado y guerrillas en Quibdó*. Documento electrónico recuperado en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1154>
- Fundación Ideas para la Paz et al. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en Arauca y su impacto humanitario*. Boletín #73. Documento electrónico recuperado en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53e2ac3725816.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz et al. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en Caquetá y Putumayo y su impacto humanitario*. Boletín #73. Documento electrónico recuperado en:
<http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5445281ad0a0f.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz et al. (2013). *Dinámicas del conflicto armado en Tolima y su impacto humanitario*. Documento electrónico recuperado en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/519>
- García, M. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del Apartheid institucional en Colombia*. Colección DeJusticia. Documento electrónico recuperado en: www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_361.pdf

- González, D. (2015). Políticas de desarrollo en el marco de las estrategias contrainsurgentes implementadas en Colombia (1962-2015). Cider, Universidad de los Andes.
- González, F. (2003). *¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia*. Documento electrónico recuperado en: revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint58.2003.05
- Hernández, R. Fernández, C. Baptista, M. (2010). Metodología de la Investigación. Quinta Edición. McGraw-Hill/ Interamericana Editores, s.a. de México.
- Isacson, A. (2012). *Consolidating “Consolidation”: Colombia’s “security and development” zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept*. Washington Office on Latin America (WOLA). Washington, 2012
- Ministerio de Defensa (2017). Memoria Histórica del Grupo Asesor del Comandante: Un aporte al desarrollo territorial en Colombia. Bogotá.
- Ministerio de Prosperidad Social (sf). Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial – UACT. Documento electrónico recuperado en: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact>
- Palma, O. (2011). *The Evolution of Counterinsurgency Warfare: A Historical Overview*. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 6, núm. 2, julio-diciembre, 2011 (195-220)
- Palou, J. C., Arias, G. I., & Barajas, C. (2011). Balance de la política nacional de consolidación Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar, London, Section 4.3, ‘Implementation’, pp. 461-90.
- Patiño, C. (2010). Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810-2010. Editorial Debate y Universidad Militar Nueva Granda. Bogotá
- Porch, D. (2011). *The dangerous myths and dubious promise of COIN*. Small Wars & Insurgencies. Vol. 22, No. 2, May 2011, (239–257)
- Robinson, J. (2016). *La miseria en Colombia*. Desarrollo y Sociedad (primer semestre): 9-88.
- Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (2014). Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT. Documento electrónico recuperado en: http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf
- Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (sf). Documento electrónico recuperado en: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial>
- Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (sf). Documento electrónico recuperado en: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/regiones-en-consolidaci%C3%B3n>