



# **LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL – PNCRT**

DOCUMENTO APROBADO POR COMITÉ DIRECTIVO  
14 DE Enero de 2014  
Bogotá, DC

## Contenido

<b>1</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>La justificación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial - PNCRT .....</b>	<b>4</b>
2.1	Modelo Desequilibrado de Difusión de la Institucionalidad Estatal en el Territorio .....	5
2.1.1	Ocupación Desordenada y Descontrolada del Territorio.....	15
<b>3</b>	<b>Antecedentes de la Política y de la Institucionalidad .....</b>	<b>17</b>
3.1	Enfoque Territorial de Estrategias y Políticas para Resolver el Conflicto Armado .....	17
3.2	Antecedentes Institucionales: Creación y Evolución del CCAI .....	18
3.3	Referentes de política y concepción estratégica .....	19
<b>4</b>	<b>Marco Conceptual.....</b>	<b>21</b>
4.1	Para qué una Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial– PNCRT .....	23
4.2	¿Cuáles son las mínimas condiciones para la superación del problema?.....	26
4.3	¿Cómo es la implementación de la PNCRT?.....	32
4.4	Procesos – Secuencia de la Consolidación y Reconstrucción Territorial.....	33
4.5	Criterios de Graduación y Pautas para Identificar que un Municipio se encuentra Consolidado.....	36

## **POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL - PNCRT**

### **1 Introducción**

Hoy Colombia afronta un desafío central en sus políticas públicas, cual es la consolidación de la presencia efectiva de la institucionalidad estatal en los territorios de mayor incidencia histórica de las organizaciones armadas ilegales, los cultivos ilícitos y las bandas al servicio del narcotráfico, que son las principales amenazas a la seguridad nacional y ciudadana, y han impedido que Colombia alcance su potencial de crecimiento y prosperidad.

La persistencia de esas amenazas tiene sus raíces en la difusión desequilibrada y la generación de vacíos de institucionalidad estatal en diversas regiones del territorio nacional. Tales vacíos, sumados a la ampliación y colonización descontrolada de la frontera agrícola y a las características complejas de la geografía nacional, produjeron importantes espacios regionales desintegrados y desarticulados de la vida económica, social e institucional del país. En ellas nacieron y crecieron diferentes grupos armados que impusieron o pretendieron ejercer el control ilegal del territorio y de la población, dando lugar a conflictos armados, violencia y criminalidad organizada que han desangrado al país por más de 50 años.

Los gobiernos nacionales han intentado por distintos medios y políticas lograr la superación del conflicto y restablecer las condiciones para la paz. Desde el despliegue de la Fuerza Pública, pasando por programas de desarrollo social hasta procesos de negociación con las organizaciones armadas ilegales. Los logros han sido parciales, en el mejor de los casos, sin haber podido alcanzar la desactivación sostenible de la estructura del problema.

En este contexto, es indispensable una Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial que impida la reversibilidad de los avances de la Fuerza Pública en seguridad, mediante el establecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo y la prosperidad económica, social e institucional, y por ese camino, lograr la superación del conflicto.

A partir de estas ideas preliminares, este documento comprende cuatro partes. La primera es la presente introducción, la segunda está referida a las problemáticas que persisten en el territorio y que han surgido a partir de una presencia fragmentada del Estado y una ocupación inadecuada en el territorio. La tercera presenta algunos antecedentes del marco de las políticas e instituciones que han servido a la construcción de un arreglo institucional funcional a los procesos de consolidación en el territorio. Finalmente, la cuarta parte, presenta el marco conceptual de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial - PNCRT.

## 2. Problemática que justifica la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial - PNCRT

El desarrollo institucional de Colombia se ha caracterizado por un modelo desequilibrado de difusión regional de la presencia del Estado y, por ende, extremadamente diferenciado en materia de prestación de servicios y en la garantía de los derechos de los ciudadanos. Grandes regiones, unas alejadas de los centros geográficos del desarrollo nacional, y otras vecinas y cercanas a los epicentros económicos, políticos y sociales de la Nación, han permanecido fuera del alcance del Estado; los ciudadanos que las habitan han subsistido al margen de las oportunidades que ofrece el Estado para construir una vida digna y próspera.

Ese modelo de difusión estatal regionalmente desequilibrado ha coincidido con dinámicas *descontroladas* de ocupación demográfica del territorio, bajo procesos de colonización originados, principalmente, en el imperativo de la búsqueda de condiciones de supervivencia, como recurso de miles de familias para huir de la pobreza, la violencia y la inseguridad.

Las complejas y difíciles características geográficas de Colombia, y en particular de algunas de las regiones que sufren la falta de presencia integral del Estado, han motivado justificaciones que fomentan percepciones excluyentes de la tecnocracia pública y que refuerzan el modelo desequilibrado de difusión del Estado en el territorio nacional. Esas ideologías del desarrollo, territorialmente excluyentes, que se construyen en los centros de decisión política constituyen un enorme obstáculo para revertir la situación de exclusión.

El resultado se ha traducido en la conformación de un conjunto de regiones *desintegradas* y desarticuladas de la vida económica, social e institucional del país y en las cuales el Estado carece de las capacidades para ejercer el adecuado *control institucional* que consolide el imperio de la Constitución y la Ley, y brinde las garantías de protección y acceso a los derechos constitucionales de los ciudadanos. Sin ambages, se puede afirmar que en esas regiones no se cumple el Artículo 2 de la Constitución Política de la Nación, en el que se establece que “*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”. A lo que la Constitución añade: “*El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado*” (art. 366).

La presencia diferencial del Estado, expresada en el vacío de autoridad legal e institucionalmente establecida, junto con la falta de integración de las regiones excluidas de la vida corriente de la Nación, facilitaron condiciones para la incubación y el crecimiento de organizaciones que asumieron el control ilegal del territorio por medio de la violencia armada y organizada. Unas veces para desafiar la institucionalidad legalmente constituida (caso de las guerrillas, en su origen), y otras, simplemente para establecer y desarrollar actividades económicas ilegales, como los cultivos ilícitos, la explotación ilegal de recursos

naturales, o la captura extorsiva de las rentas de los recursos naturales. Unas y otras erigieron estructuras organizativas y relaciones complejas entre ellas, al punto que desde hace varias décadas representan el principal factor de amenaza a la seguridad nacional, así como al derecho a la prosperidad y a la vida digna de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos que habitan los territorios afectados por el imperio de la violencia arbitraria de los grupos armados ilegales.

El control del territorio por grupos armados ilegales agudiza las barreras a la integración regional; refuerza el bloqueo a las oportunidades de desarrollo económico, social e institucional de la población; restringe arbitrariamente las libertades individuales; ahuyenta la inversión privada e impone riesgos elevados a la inversión pública, a la prestación de servicios sociales y a la provisión de los bienes públicos; acentúa la destrucción y degradación de los recursos naturales y, sobre todo, de ecosistemas sensibles, como los Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales, al fomentar dinámicas de poblamiento (ocupación ilegal) y de explotación (cultivos ilícitos y minería ilegal) en función de sus estrategias de control territorial.

Esas organizaciones también desarrollaron una estructura de relaciones funcionales y estratégicas entre las regiones en las cuales pretenden ejercer o ejercen su control territorial. Algunas de esas regiones son esenciales para su existencia, por razones operacionales y estratégicas para sus objetivos, por razones históricas y simbólicas, o por vínculos con sus formas de financiamiento y métodos logísticos. En tal sentido, ciertas regiones conforman lo que podría denominarse los “centros nodales del sistema de la amenaza”. En la medida en que el Estado recupere el control institucional y además posibilite la integración de esas regiones a la vida económica, social e institucional del país, logrará la desestructuración de la amenaza a la seguridad nacional y ciudadana. Tal es el propósito esencial de la PNCRT.

## **2.1 Modelo Desequilibrado de Difusión del Estado en el Territorio**

Colombia presenta enormes desequilibrios en el desarrollo de sus regiones. Mientras la zona del triángulo andino que agrupa a Bogotá, Antioquia y Valle, concentra el grueso de las actividades productivas y la infraestructura básica para el desarrollo; las regiones periféricas del país<sup>1</sup> poseen una inadecuada infraestructura de vías, servicios y obstáculos a la conectividad; bajos niveles de calidad de vida, y un limitado acceso a la oferta de bienes públicos. Muchas de las asimetrías regionales se encuentran en las zonas sujetas a procesos de consolidación territorial. Por ende, la PNCRT no solamente debe servir para establecer las condiciones de desarrollo e impulsar el crecimiento regional, sino también para reducir las brechas que existen entre las regiones.

---

<sup>1</sup> Pero también muchas de ellas cercanas a los centros de desarrollo del país.

### ***Presencia de Grupos Armados Ilegales***

Una de las consecuencias del vacío de Estado es el control ilegal del territorio. Es decir, la suplantación de las instituciones estatales de regulación y control por estructuras y organizaciones ilegales que asumen el monopolio ilegal del poder y la capacidad coercitiva que, en algunas regiones, el monopolio legítimo de las armas y de la Ley no ha correspondido a ninguno de estos dos conceptos: no ha sido un monopolio, y no ha sido legítimo. En estas regiones, la falta de control estatal del territorio ha promovido los incentivos necesarios para que se lleve a cabo, mediante la presencia de actores armados ilegales, un control ilegítimo del territorio usando una fuerza coercitiva que no corresponde al uso estatal de la violencia.

Aunque, según datos del Ministerio de Defensa y Seguridad Nacional, la tendencia de los índices de seguridad muestra que el total de zonas seguras en el país ha aumentado, persiste en el territorio nacional la existencia de regiones y subregiones que conviven con altos índices de inseguridad debido a la presencia de actores armados ilegales.

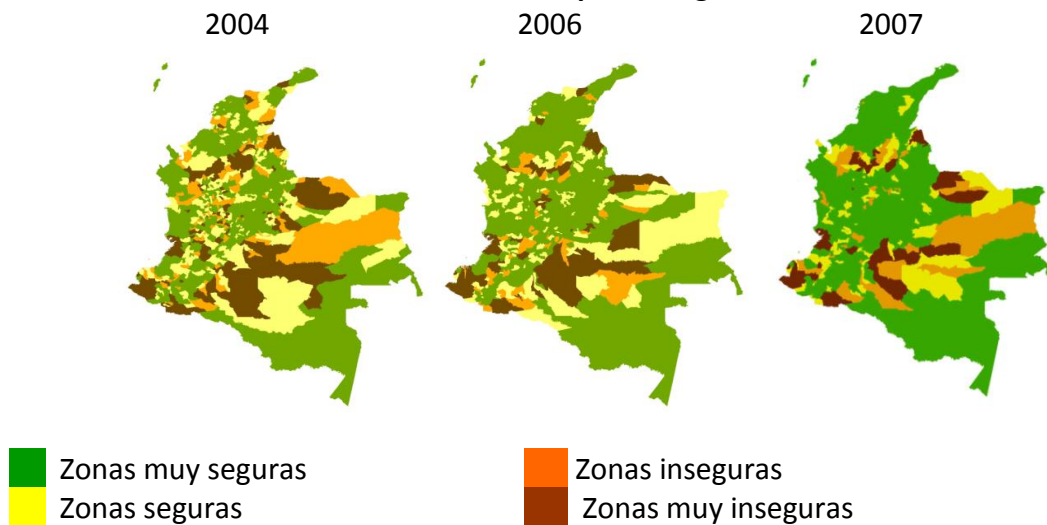
El mapa 1 muestra la evolución del índice municipal de seguridad<sup>2</sup> para 2004, 2006 y 2007. Como se puede observar, entre 2004 y 2007, se presenta un aumento en el total de regiones muy seguras en el país. Tanto la zona central del país como la costa Atlántica se convierten en espacios en los que el Estado colombiano ha realizado avances en el control del territorio. Sin embargo, el total de zonas inseguras y muy inseguras continúa prevaleciendo transversalmente en el territorio, de manera que puntos centrales y corredores naturales clave son controlados por agentes distintos a los del control institucional.

De igual manera, la presencia de grupos armados ilegales en zonas fronterizas acentúa las consecuencias del modelo de difusión desequilibrada del territorio en la medida en que no se garantiza total control institucional del territorio. A lo largo del año 2010, por ejemplo, se registraron 33 acciones en zonas de frontera, 13 de las cuales correspondieron a ataques a la fuerza pública y 20 a acciones contra la población civil.

---

<sup>2</sup> El índice de seguridad municipal se construye en base a una metodología que reúne una serie de indicadores que representan una amenaza para el Estado a nivel municipal. La metodología parte de un análisis relativo en cada municipio de Colombia, en el que se mide el estado de cada uno de los indicadores, frente al promedio nacional del mismo. Las zonas en rojo indican una presencia activa de grupos armados ilegales; las zonas amarillas corresponden a zonas controladas y en proceso de recuperación institucional y las zonas en verde indican áreas estabilizadas que requieren un esfuerzo político y social tendiente a consolidar la autoridad estatal y restablecer la institucionalidad y los servicios públicos.

**Mapa 1**  
**Índice municipal de seguridad**



Fuentes: Mindefensa

### ***Expansión de Actividades Económicas Ilícitas***

#### **Cultivos Ilícitos**

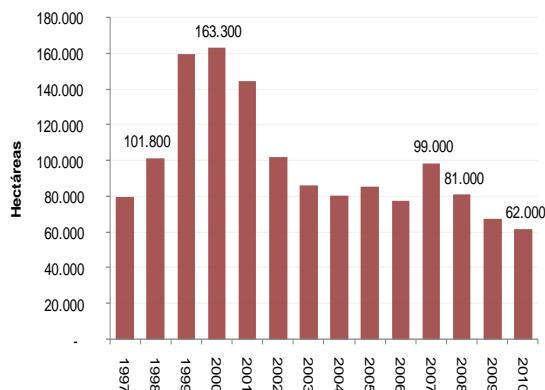
Aunque Colombia ha realizado innumerables esfuerzos para controlar el crecimiento de las actividades relacionadas con el cultivo, producción y comercialización de drogas ilícitas, a través de las estrategias erradicación y la implementación de programas de desarrollo alternativo, el país continúa constituyéndose como el principal productor de cocaína a nivel mundial (UNODC, 2011). Para finales de 2010, se tiene registro de 62.000 hectáreas de coca, con presencia en 23 departamentos. Desde 2001, Colombia ha experimentado una reducción sistemática de las áreas cultivadas (gráfico 1). Según UNODC, la producción potencial de cocaína en Colombia para 2010, ascendió a 330 toneladas métricas, 80 menos que en 2009<sup>3</sup>.

Al igual que el comportamiento a nivel nacional, la presencia de cultivos de coca en las zonas focalizadas por el Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT, han

<sup>3</sup>A pesar de la implementación de la política de erradicación, los cultivos de hoja de coca no han desaparecido de los lugares geográficos de donde surgieron y su dinámica de desplazamiento se concentra en los ejes regionales tradicionales. Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Sur de Córdoba, Catatumbo y Nororiente Antioqueño son los departamentos y regiones que han contado con una presencia importante de cultivos ilícitos. Pero desde la década pasada, nuevos departamentos como Nariño, Chocó y Amazonas han sido afectados por la presencia de áreas cultivadas.

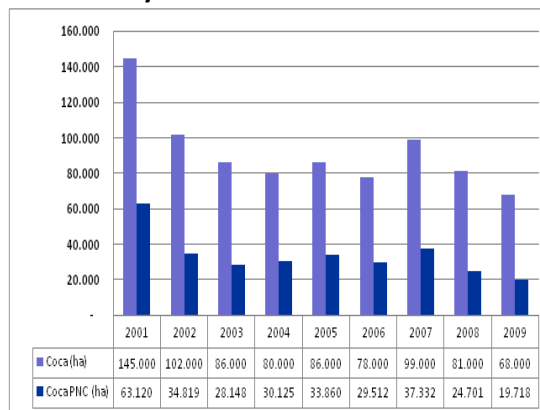
disminuido. Para 2009, las áreas afectadas por coca ascendían a 19.718 hectáreas<sup>4</sup> (gráfico 2). De las zonas pertenecientes al PNCRT, Tumaco es el municipio que cuenta con el mayor número de hectáreas sembradas<sup>5</sup>. Mientras en 2009, la superficie cultivada superaba las 4.500 hectáreas, en 2010 el área sembrada aumentó a 5.025 hectáreas<sup>6</sup> (UNODC, 2011).

**Gráfico 1**  
Cultivos de coca en Colombia



Fuente: World Drug Report (2009).  
Censo de Cultivos de Coca (2010) UNODC.

**Gráfico 2**  
Áreas Cultivadas de Coca en Colombia  
y en las Zonas del PNCRT



Fuente: SIMCI, 2010 (información de 2009). Marzo de 2011

Entre 2008 y 2010, Colombia había asperjado más de 300.000 hectáreas de coca y para este último año la erradicación manual consiguió eliminar cerca de 44.000 hectáreas. En 2010, las hectáreas fumigadas (101.940) se redujeron en 2,78% con respecto a 2009, y el 59% de las aspersiones se realizaron en los departamentos de Nariño, Guaviare y Caquetá.

Aunque la efectividad de la erradicación manual suele ser mayor a la aspersión, para 2010 la tasa de resiembra de los cultivos erradicados manualmente fue de 44%. Estos resultados muestran que los esfuerzos en materia de erradicación continúan pero también la presión por expandir los cultivos ilícitos, sigue estimulando la siembra y resiembra. UNODC afirma

<sup>4</sup>Para 2010, las hectáreas cultivadas de coca en las zonas consolidación ascendieron a 21.081, correspondiente al 34% del total nacional.

<sup>5</sup>También es el municipio que con mayor área cultivada a nivel nacional.

<sup>6</sup>Para 2009, los municipios localizados en la zona de consolidación del Nudo del Paramillo cultivaron 6.087 hectáreas de hoja de coca. Los municipios de Tierralta, Tarazá y el Bagre reportaron el mayor número de cultivos, con una dinámica que está presionando las áreas del Parque Nacional Natural del Nudo de Paramillo. El comportamiento de los cultivos ilícitos en la zona del Plan de Consolidación Integral de la Macarena – PCIM muestra una marcada reducción. En 2007, la superficie sembrada de hoja de coca en los municipios del PCIM ascendió a 6.888; sin embargo, para 2010 el área cultivada no superó las 1.600 hectáreas. De acuerdo, al último informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos 2010 de UNODC, el enfoque estratégico del PCIM fundamentado en la recuperación económica, social e institucional del territorio ha logrado detener la dinámica de la expansión de los cultivos de coca y el procesamiento del alcaloide.

que los cultivadores han desarrollado estrategias para evitar que la aspersión afecten las áreas bajo cultivo y reducir los efectos de ésta<sup>7</sup>.

**Tabla 1**  
**Erradicación Manual Forzosa**

Años	Erradicación Manual Forzosa (Hectáreas)
2005	33,42
2006	43,051
2007	66,803
2008	96,115
2009	61,303
2010	44,641

Fuente: PCI – Acción Social

Como parte de estas estrategias, para evitar el control de las autoridades, los cultivadores han disminuido progresivamente el tamaño de los lotes de coca, lo que implica una mayor dispersión de los cultivos. A pesar de la reducción de los lotes y de la expansión de nuevos cultivos, próximos al área de influencia de coca, las zonas de concentración han permanecido en el tiempo, lo que supone una relativa estabilidad en las áreas de cultivo<sup>8</sup>

Mejía y Rico (2010) estiman que el negocio de producción y tráfico de cocaína en Colombia puede generar hasta \$18 billones en ingresos a los traficantes, donde los Grupos Armados Ilegales son los mayores beneficiarios de esta actividad. Estos recursos financian el conflicto, que de acuerdo con estimaciones de Cárdenas (2001)<sup>9</sup> le cuesta al país cerca de 2 puntos porcentuales al año en el crecimiento del PIB.

A pesar de los altos ingresos que se generan por cuenta de la actividad del tráfico de drogas ilícitas, el ingreso promedio diario per cápita de los cultivadores no supera los \$3.000 y está por debajo del ingreso equivalente a la línea de pobreza (\$3.856), lo que implica altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica para estas poblaciones. Debido a que los Grupos Armados Ilegales detentan el control de las áreas donde se ubican los cultivos ilícitos, éste se traduce en un factor de riesgo para la supervivencia de numerosas comunidades campesinas, indígenas y afro-descendientes a lo largo del territorio nacional.

<sup>7</sup>Entre las estrategias más comunes se encuentran los cultivos intercalados, la aplicación de sustancias para aislar la superficie de la hoja de coca, la rotación de parcelas, etc.

<sup>8</sup>Lo cual se evidencia en la cifra de área afectada intermitentemente del 45% y del área afectada permanentemente del 16% (UNODC, 2011).

<sup>9</sup>Cárdenas, M. (2001). Economic Growth in Colombia: A reversal of 'Fortune'?. CID Working Paper No 83.

De acuerdo con la UNODC<sup>10</sup>, en Colombia existen 63.660 familias vinculadas a los cultivos ilícitos. Estas comunidades tienen dificultades para generar ingresos legales porque no están asociadas, no cuentan con conocimiento técnico para mejorar su producción, no poseen capital para iniciar sus emprendimientos, sus predios no tienen el área mínima para implementar sus proyectos y las zonas de producción carecen de infraestructura para comercializar sus productos. A esto se suma, que la oferta del Estado para el Desarrollo Rural por medio de sus mecanismos de fomento y sus créditos, exigen condiciones de garantías, capacidad de formulación de proyectos, y la existencia de éstos en etapa de producción, requisitos que generalmente no cumplen las familias que están vinculadas a los cultivos ilícitos.

Si bien se han implementado programas de desarrollo alternativo a nivel nacional, se ha evidenciado que se hace necesario articularlos a las estrategias de control institucional del territorio, dada la importancia que tiene la seguridad para la sostenibilidad de los procesos promovidos con las comunidades. Es importante que los procesos de erradicación manual sean acompañados de la oferta social del Estado, para asegurar la integralidad de la intervención.

En este sentido, la efectividad de las estrategias de erradicación y los programas de desarrollo alternativo para controlar la expansión de los cultivos ilícitos debe mejorarse, a través de enfoques y políticas integrales y coordinadas que promuevan el control institucional en el territorio.

### **Minería ilegal**

Dentro de las actividades económicas ilegales que han proliferado en las regiones menos desarrolladas se destaca la minería ilegal. Esta actividad se ha configurado en una nueva fuente de financiamiento para los grupos armados ilegales, especialmente aquella basada en la extracción del oro. Igualmente, la falta de regulación y control de la minería ilegal también ha generado un impacto severo sobre el patrimonio natural y el medio ambiente.

En las zonas del PNCRT existe una marcada presencia de grupos armados ilegales que promueven y financian la minería sin los requerimientos técnicos necesarios, explotan e involucran a la población rural en acciones delictivas, que terminan por legitimar conductas ilegales y oportunistas.

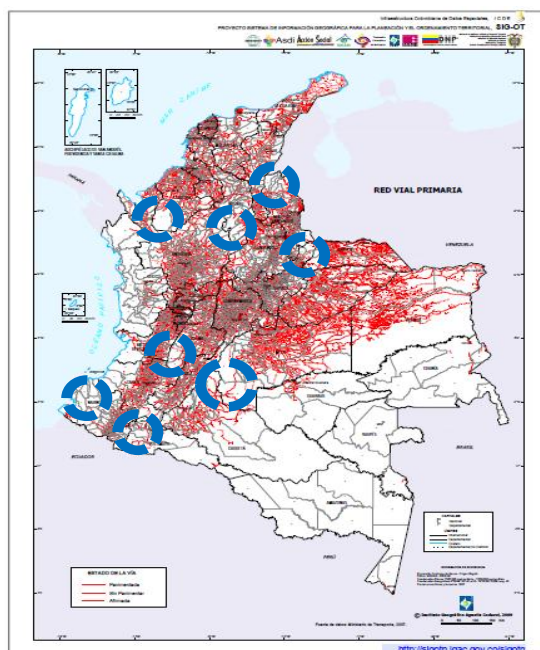
---

<sup>10</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC). Monitoreo de Cultivos de Coca 2010. UNODC. Bogotá. Junio de 2011.

### ***Ausencia de Integración Económica Regional***

La compleja topografía del territorio colombiano, la ausencia de conectividad y de infraestructura vial y portuaria adecuada, los obstáculos a la comercialización y la falta de presencia del Estado en las regiones menos desarrolladas han contribuido a que se perpetúe una fragmentación y desarticulación de la estructura productiva que promueve asimetrías regionales. Especialmente, en las zonas donde se ha adelantado la consolidación territorial persisten brechas en el desarrollo regional que erigen barreras a la integración económica.

**Mapa 2**  
**Red Vial Primaria**



Fuente: DNP

El mapa de la red vial primaria da cuenta de esta situación. Como se puede observar, las zonas de menor densidad vial corresponden a las zonas focalizadas por la PNCT. Dichas zonas se encuentran desarticuladas de la malla primaria nacional, lo que provoca un aislamiento en dos direcciones. Por un lado, la débil infraestructura es la causa de que los mercados internos de estas subregiones no estén comunicados con sus alrededores y, por otro lado, esta baja densidad provoca, entre otras cosas, que la oferta institucional del Estado sea de baja capacidad de penetración. La baja conectividad de estas regiones la convierte, por tanto, en zonas aisladas de los grandes centros de actividad productiva a nivel nacional. Por tanto, estas zonas no solo no están integradas al circuito productivo

nacional, sino que su aislamiento contribuye a que el territorio esté por fuera del cubrimiento estatal que asegura la protección de derechos constitucionales.

Con respecto a las zonas del PNCRT, es preciso mencionar que buena parte de los municipios que conforman la zona del Catatumbo (Norte de Santander) se encuentran ubicados en la categoría ‘por desarrollar’ con base Índice de Capacidades de Desarrollo Endógeno – IENDOG<sup>11</sup> propuesto por el Departamento Nacional de Planeación - DNP para identificar regiones que poseen diferentes niveles de desarrollo.

En los municipios que hacen parte de la zona de la Cordillera central, predomina un rango de ‘bajo desarrollo’, a excepción de los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca; y Caloto y Santander de Quilichao en el departamento del Cauca, que se encuentran en la categoría de ‘algunos desarrollos’. Buena parte de los municipios pertenecientes a la zona Macarena – Río Caguán, se ubican en la categoría ‘por desarrollar’ y sólo los municipios de Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán de Caquetá, se encuentran en el rango superior de ‘bajo desarrollo’. Igualmente, la zona de los Montes de María, el total de los municipios está en un nivel ‘por desarrollar’, a pesar de que en términos del proceso de consolidación es una de las que ha experimentado mayores avances.

En la zona del Nudo de Paramillo, los municipios presentan estados de desarrollo diferenciados según el IENDOG. Siete municipios de la zona se encuentran en la categoría de ‘bajo desarrollo’<sup>12</sup>, mientras que el resto de ellos se concentran en la categoría ‘por desarrollar’. De los cuatro municipios focalizados para la zona del Putumayo, San Miguel, Puerto Leguízamo y Valle del Guamuez se ubican en el rango de ‘bajo desarrollo’, mientras Puerto Asís se encuentra en la categoría de ‘algún desarrollo’. Por último, Tumaco se clasifica como municipio de ‘bajo desarrollo’, un nivel intermedio si se compara con otras zonas del país.

Este indicador sugiere que las zonas focalizadas para la consolidación territorial deben efectuar esfuerzos para mejorar sus capacidades productivas e institucionales con el propósito de mejorar la integración económica y reducir las brechas frente a las regiones más avanzadas del país.

### ***Bajos Niveles de Desarrollo Social***

---

<sup>11</sup>La construcción del IENDOG combina 13 variables de capacidades de desarrollo reunidas en tres factores: condiciones sociales, de densidad demográfica, y financiera y de crecimiento. Igualmente, El IENDOG agrupa diferentes rangos o intervalos, con las siguientes categorías ‘por desarrollar’ ( $IENDOG \leq 20,7\%$ ), ‘bajo desarrollo’ ( $20,71\% \leq IENDOG \leq 25,9\%$ ) y ‘algunos desarrollos’ ( $25,91\% \leq IENDOG \leq 30,2\%$ ).

<sup>12</sup>Ubicados en el departamento de Antioquia: Anorí, Briceño, Ituango, el Bagre y Caucasia; y en Córdoba, Montelíbano y San José de Uré.

En materia de indicadores de desarrollo social las siete zonas que adelantan los procesos de consolidación territorial contaban para 2010 con una población de 1,48 millones de habitantes, población que representó el 3,3% del total. El 52% de la población de las siete zonas es rural, mientras que el 48% se ubica en las cabeceras municipales.

En las zonas de consolidación, la pobreza medida como el porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, tanto para las áreas urbanas como las rurales, tiende a ser más elevado que a nivel nacional. Los NBI más altos se encuentran localizados en orden de magnitud en la zona de Montes de María y Catatumbo, mientras los NBI más bajos se concentra en los municipios que conforman la zona de Putumayo.

**Tabla 2**  
**Indicadores Poblacionales y Sociales de las Zonas de Consolidación**

Zonas de Consolidación	Población (2010)			Territorio (Km <sup>2</sup> )	Densidad promedio (Hab/Km <sup>2</sup> )	Áreas Urbanas - % personas con NBI	Áreas Rurales - % personas con NBI
	Total	% Urbana	% Rural				
Nudo de Paramillo	577.088	45%	55%	22.922	28	49	72
Montes de María	162.095	67%	33%	2.876	55	76	74
Catatumbo	197.055	33%	67%	60.236	4	64	73
La Macarena y Caguán	179.005	54%	46%	3.778	46	49	49
Nariño (Tumaco)	95.881	28%	72%	6.696	16	36	70
Putumayo	145.783	41%	59%	14.327	36	28	46
Cordillera Central	123.908	30%	70%	5.932	21	35	73
<b>TOTAL ZONAS</b>	<b>1.480.815</b>	<b>48%</b>	<b>52%</b>	<b>116.767</b>	<b>25</b>	<b>49</b>	<b>69</b>
	<b>(3.3%)</b>			<b>(10.2%)</b>			
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>45.508.205</b>	<b>76%</b>	<b>24%</b>	<b>1.141.748</b>	<b>149</b>	<b>33</b>	<b>52</b>

Fuente: Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial - Oficina del Alto Asesor para la Seguridad Nacional Alta Consejería Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Mayo 2011

Con respecto a las tasas de escolaridad en 2010, la zona del Catatumbo presenta una tasa de promedio de asistencia escolar de cerca del 70%, donde el 52% son estudiantes de primaria y el 34,3% son de secundaria. La tasa de asistencia a establecimientos educativos es 26% en promedio. En la zona de la Cordillera Central, la población escolar está conformada por estudiantes de primaria en un 28,2% y de secundaria en un 67%. La tasa de asistencia escolar, es más elevada que en la zona de Catatumbo, y ascendió en 2010 a 83%. Los municipios de Toribio y Caloto alcanzaron una tasa de asistencia superior al 90%. En la zona de la Macarena, la población escolar guarda un cierto equilibrio entre estudiantes de primaria y secundaria, pero los segundos superan a los primeros con 48% en promedio. Entre tanto, la tasa de asistencia escolar es elevada y cercana al 74%. Con respecto a la zona de Montes de María, los estudiantes matriculados en secundaria son cerca de 70%, y la tasa de asistencia escolar es una de las más altas frente al resto de las zonas de consolidación: 90%.

En el Nudo de Paramillo, la tasa de asistencia escolar es cerca del 75%, aunque el municipio de San José de Uré en Córdoba, reporta la segunda tasa más alta de la zona de consolidación, 82%. Con respecto a la población estudiantil, el 53% está matriculada en secundaria y el 40% en primaria. Putumayo cuenta con una información parcial debido a que los municipios de Valle del Guamuez y Puerto Asís no poseen cifras para 2010, pero para el resto de municipios se logró establecer que el 68% de la población escolar se ha concentrado en los niveles de secundaria. La asistencia a centros educativos gira alrededor del 30%. En la zona de consolidación de Tumaco, el 61% de los estudiantes se encuentra matriculado en secundaria, la tasa de asistencia es elevada y cercana al 84%, mientras la tasa de asistencia a establecimiento educativo se ubica en un 35%.

Con respecto al acceso y coberturas de salud en las zonas de consolidación, de acuerdo al diagnóstico realizado por Acción Social en el marco de la Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial con información de oferta y coberturas, se ha encontrado que los servicios de salud han sido deficientes. Hoy las coberturas del Régimen Subsidiado de Salud – RSS, en el grueso de las zonas de consolidación, no superan el promedio nacional, a excepción de Tumaco que durante 2009 y 2010, alcanzó una cobertura del 100%. Aunque todas las zonas han sufrido un aumento de las coberturas, Catatumbo, Cordillera Central y Tumaco han mostrado un crecimiento pronunciado del acceso de la población a la RSS, en los últimos cinco años<sup>13</sup>.

### ***Precarios Niveles de Desarrollo Institucional, pero Avances en la Administración de la Justicia***

Las zonas de consolidación poseen débil presencia y desarrollo institucional, situación que se ha constituido en una innumerable fuente de conflictos. La expansión del conflicto armado y el fortalecimiento de las bandas criminales, el crecimiento de la economía del narcotráfico, los conflictos por el uso del suelo entre actividades agrícolas y mineras, el aumento de las actividades productivas ilegales como los cultivos ilícitos y la minería ilegal, son manifestaciones de una falta o débil presencia y desarrollo de las instituciones.

La evaluación operativa y funcional de PNCRT, adelantado por la firma Econometría, muestra que sólo en la zona de consolidación de Montes de María se percibe una elevada presencia institucional. Sucede lo contrario en las zonas de Catatumbo y Nudo de Paramillo, se logra percibir muy poco la presencia de las instituciones (gráfico 3).

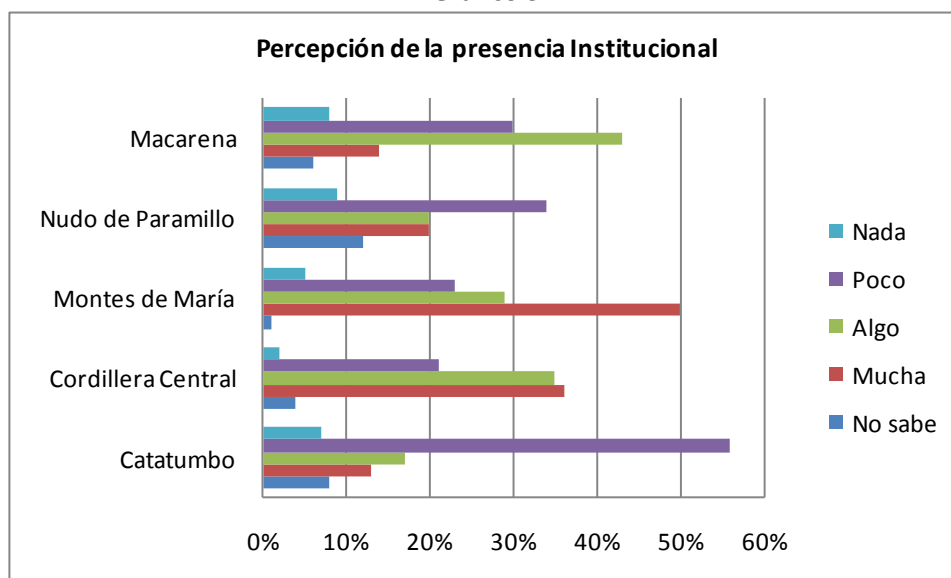
Con respecto a la administración de la justicia, los indicadores de jueces por número de habitantes en las zonas de la PNCRT, muestran que esta razón supera al total nacional, y

---

<sup>13</sup> Catatumbo creció del 68 al 95%, Cordillera Central lo hizo del 49 al 88% y Tumaco aumentó del 48 al 100% su cobertura.

ninguna de las zonas se encuentra por debajo de la media. De igual manera, la relación jueces por km<sup>2</sup> de las zonas de consolidación es mayor que el promedio nacional, a excepción de Tumaco. A pesar de la elevada presencia institucional de la justicia, aún existen municipios cuyas condiciones de orden público requieren no sólo la intervención del aparato de la justicia, sino también de la seguridad, para preservar y defender los derechos humanos de la población que habita en municipios de las zonas de consolidación.

Gráfico 3



*Fuente:* Evaluación operativa y funcional de la PNCT realizado por la firma Unión Temporal Econometría Consultores – SEI S.A., marzo 25 de 2011 en Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial - Oficina del Alto Asesor para la Seguridad Nacional Alta Consejería Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Junio de 2011

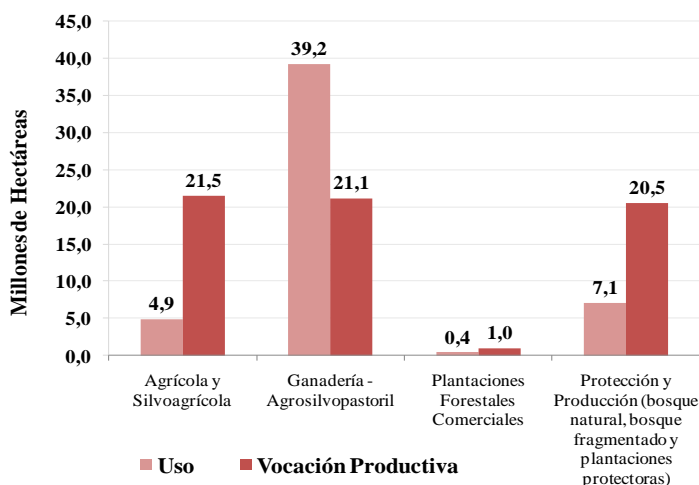
### 2.1.1 Ocupación Desordenada y Descontrolada del Territorio

Los procesos de ocupación del territorio en Colombia se han caracterizado por carecer de orientación estatal bajo criterios ambientales, productivos y afines a la aptitud de los suelos, que permitan efectuar un ordenamiento adecuado, basado en la explotación sostenible y vocación real de los recursos naturales. Los conflictos de uso del suelo generados por la excesiva ocupación de suelos fértiles y productivos para la ganadería extensiva, en áreas de vocación agrícola y forestal han ocasionado impactos significativos para la productividad agrícola y pecuaria, así como para preservación y protección de ecosistemas estratégicos.

Según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, de las 21,5 millones de hectáreas con aptitud para actividad agrícola y silvo agrícola, sólo se usa el 22,7% del área, mientras que la actividad ganadera hace uso de 39,2 millones de hectáreas, de las cuales cerca de la mitad tienen aptitud para desarrollar la actividad pecuaria (gráfico 4). Los conflictos de uso del suelo son un rasgo característico que se puede extrapolar a buena

parte de las regiones del país. De hecho, información de la Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA (2009) permite inferir que el suelo productivo del país en 2009 se encontraba distribuido de la siguiente manera: 77% dedicado a la actividad pecuaria; 14,6% destinado a bosques; 6,6% a la actividad agrícola y 1,9% explotado en otros usos.

**Gráfico 4**  
**Vocación y Usos del Suelo**



Fuente: IGAC – DNP (2009)

A los conflictos de uso tradicionales, se agrega la concentración de la propiedad rural y la amenaza que se cierne sobre los ecosistemas estratégicos por la intervención de asentamientos humanos y actividades productivas en áreas de páramo, cuencas hidrográficas y áreas protegidas, así como acciones directas del hombre para facilitar la desecación de humedales y playones, y la deforestación para la adecuación de suelos, destinados a la producción pecuaria y el establecimiento de cultivos ilícitos. De igual manera, a la presión de suelos fértiles se suman actividades como los proyectos mineros, de hidrocarburos y biocombustibles, y megaproyectos, que ocasionan tensiones en las regiones por uso del suelo y el territorio.

El control ilegal del territorio exacerba la vulnerabilidad y el riesgo ambiental. Las reglas y disposiciones ambientales no se pueden hacer cumplir por la falta de capacidad institucional efectiva por parte del Estado en esas zonas. La fuerza coercitiva se usa para imponer el uso funcional a los intereses de los que ejercen control ilegal del territorio.

Estas nuevas actividades productivas que ingresan al territorio, así como la expansión de las economías ilícitas han propiciado nuevas oleadas de colonización en las áreas de frontera agrícola, que con expectativas de mayores ingresos ocupan zonas de reserva forestal ó áreas aledañas a Parques Nacionales Naturales, donde no existe una presencia significativa

del Estado y es bajo el acceso de bienes y servicios públicos, como la infraestructura vial, salud, educación, etc.

Los procesos de colonización más recientes, han arrojado excedentes de población campesina a los márgenes de la Amazonía y Orinoquía, y han tenido en la actividad agropecuaria no sólo una fuente de sustento, sino también un poderoso acicate para soportar el desarraigo cultural y el desasosiego del nuevo colonizador; así como para facilitar la adaptación de las familias rurales a las difíciles condiciones de vida que se desarrollaban en los bordes de la frontera agrícola. Hoy las condiciones de las áreas rurales son diferentes debido a las nuevas actividades productivas que han ingresado a los territorios, los megaproyectos y la minería legal e ilegal se constituirán en una nueva fuente de conflictos y de presión a la frontera agrícola.

### **3 Antecedentes de la Política y de la Institucionalidad**

#### **3.1 Enfoque Territorial de Estrategias y Políticas para Resolver el Conflicto Armado**

En la historia reciente del país existieron instituciones y programas que, bajo el contexto de un enfoque regional, desarrollaron intervenciones articuladas y coordinadas en el territorio y que buscaron contribuir a eliminar las causas de la violencia y el conflicto armado. Ejemplo de estas innovaciones institucionales fue, en los años 80s, el Plan Nacional de Rehabilitación – PNR.

El PNR<sup>14</sup> fue una estrategia que se orientó a recuperar y estabilizar el orden público en las zonas sumidas por la violencia, especialmente en regiones con predominio de la insurgencia; con la tesis central de combatir los *factores objetivos* que desataban el conflicto armado. Dado el carácter rural de la violencia, el PNR concentró sus esfuerzos e inversiones en las áreas rurales, zonas de frontera agrícola y de reciente colonización. El enfoque territorial y el énfasis en desarrollo local, que fomentó el plan, permitió abrir los cauces para promover la democracia participativa en las regiones más precarias del país, donde la presencia del Estado había sido históricamente débil.

Entre los aprendizajes más significativos que se extraen de la aplicación del PNR en las regiones de implementación del plan son (1) las iniciativas de coordinación de varias instituciones del Estado para resolver las problemáticas de marginalidad que subsistían en algunas áreas rurales de enclaves productivos y colonización donde persistía problemas de orden público y de conflicto armado; (2) el énfasis orientado a fortalecer la capacidad de gestión y el desarrollo institucional de los municipios donde operó el plan y que promovió la cualificación institucional de las autoridades locales para buscar salidas participativas y promover la convivencia pacífica; y (3) la creación de espacios de instancias y mecanismos

---

<sup>14</sup>El PNR contó con un horizonte de duración de 10 años (1984 – 1994). En la administración Samper el PNR terminó por transformarse en la Red de Solidaridad Social, recogiendo las lecciones de los mecanismos participativos que había desarrollado el PNR.

de participación social y política de la comunidad que permitieron la concertación de diferentes fuerzas sociales y políticas para superar las condiciones y factores que estimularon el conflicto armado, a través de instrumentos como los Consejos de Rehabilitación municipal y departamental.

Los aprendizajes y lecciones que se recogen de la experiencia del PNR en las regiones y territorios en el marco de la PNCRT son de especial valor, si se analizan desde la óptica de la creación de espacios de participación y construcción de confianza del Estado con las comunidades. Cuando el Estado acude a las zonas con problemas de orden público con sus instrumentos de política, fortalece las acciones de la institucionalidad local y ofrece espacios de participación a las comunidades y organizaciones, consolidando el capital social de las regiones. Estas dinámicas pueden facilitar el control institucional del territorio y estimular los procesos de participación ciudadana en las zonas donde es marcada la presencia o influencia de grupos armados ilegales.

Con base en los aprendizajes institucionales y principalmente de las experiencias desarrolladas en el territorio, Colombia durante la última década, se propuso afrontar los problemas de orden público desencadenados por la presencia de grupos armados ilegales y la expansión de actividades económicas ilícitas, especialmente la producción y tráfico de drogas ilegales, a partir de políticas de seguridad orientadas a recuperar el control del territorio y combatir los diferentes eslabones de la industria del narcotráfico.

### **3.2 Antecedentes Institucionales: Creación y Evolución del CCAI**

El gobierno nacional instituyó en 2004 el Centro de Coordinación de Acción Integral – CCAI<sup>15</sup>, con el propósito de fortalecer la legitimidad y presencia de las instituciones democráticas en regiones donde tradicionalmente había sido débil. A pesar de poseer una estructura orgánica flexible, su trabajo se orientó a crear las condiciones para que el Estado impulsara el desarrollo de los territorios recuperados, fomentará la coordinación entre las diferentes agencias del Estado, y efectuará seguimiento y monitoreo en frentes críticos de las regiones como violencia y la delincuencia, desarrollo social, gobernabilidad y desarrollo económico<sup>16</sup>.

De acuerdo a una propuesta de organización del CCAI recientemente adelantada por Oportunidad Estratégica (2010), se subrayan como lecciones aprendidas la importancia de (i) canalizar adecuadamente los esfuerzos institucionales e inter-agenciales en el territorio, (ii) focalizar las intervenciones territoriales para concentrar recursos y esfuerzos articulados

---

<sup>15</sup>El centro de coordinación hacía parte de la Alta Consejería Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social y lideraba la articulación interinstitucional de 20 entidades del Estado con delegación permanente y ejercía la Secretaría Técnica.

<sup>16</sup>Los criterios de focalización de las acciones del CCAI en un principio se concentraron en las zonas más críticas, pero gradualmente se amplió la intervención. En 2004, los municipios *objetivos* de la política de consolidación ascendieron a 39; mientras en 2010, eran 100 municipios los focalizados. La inclusión progresiva de los municipios se fundamentó en la elevada vulnerabilidad social y débil presencia institucional.

de las instituciones, *(iii)* detectar el carácter especial de las intervenciones y de las acciones interagenciales, debido a la precariedad en las condiciones de desarrollo que sufren las regiones, y *(iv)* la integralidad y complementariedad de los recursos comprometidos para consolidar los cimientos de la democracia local, la seguridad y el fortalecimiento de los derechos de propiedad en territorios más críticos, entre otros.

### **3.3 Referentes de política y concepción estratégica**

Desde la época del PNR, el Estado ha realizado diferentes esfuerzos por mejorar la coordinación entre sectores e instituciones públicas. Estrategias y programas nacionales orientados a atender población vulnerable o controlar las dinámicas y expansión de actividades ilegales, como los cultivos ilícitos, contaron con acciones coordinadas y articuladas entre instituciones para intervenir población ó áreas geográficas seleccionadas. A partir de estas experiencias, el país ha logrado sistematizar un conjunto de aprendizajes que gradualmente las instituciones han comenzado a incorporar.

La estructura institucional del CCAI ha recogido varios de estos aprendizajes para mejorar la coordinación de acciones e intervenciones en el territorio. La primera fase de la gestión del CCAI, emprendida entre 2004 y 2006, se concentró en fortalecer las relaciones de coordinación entre la fuerza pública y las instancias civiles, para fortalecer la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en zonas del territorio nacional donde había sido tradicionalmente débil y en las que se avanzaba en condiciones de seguridad. Los esfuerzos se concentraron en la provisión de la oferta social de las entidades públicas. El aumento de la presencia institucional estimuló la confianza ciudadana en las zonas seleccionadas.

Los aprendizajes acumulados condujeron a definir en 2007 una propuesta de Recuperación Social del Territorio. En ella se planteaba que una vez efectuada la recuperación militar de zonas con problemas de orden público además de las acciones de atención de emergencia, era necesario garantizar una presencia integral del Estado, para enfrentar los problemas sociales y económicos provenientes de las condiciones preexistentes, así como crear nuevas instituciones, relaciones y procesos capaces de proveer una recuperación integral. En algunas regiones el énfasis se centró en facilitar condiciones para el retorno de la población desplazada y la recuperación de las condiciones necesarias para garantizar su permanencia.

En 2008, se aprobó el PNC como respuesta a la necesidad de articular todas las acciones del Estado para hacer posible un escenario nacional en el que se garantice la prevalencia del orden jurídico constitucional de modo que todas las instituciones funcionen de manera libre y permanente, de tal forma que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos. Esta estrategia tuvo como soporte una sólida decisión de fortalecimiento de la coordinación interagencial en las áreas seleccionadas.

En 2009, el Gobierno Nacional expidió la Directiva Presidencial 01, con la finalidad de cumplir con los propósitos definidos por la PCSD. Para ello diseñó un mecanismo concreto que permitió alinear las acciones institucionales en el territorio. A esta directiva se

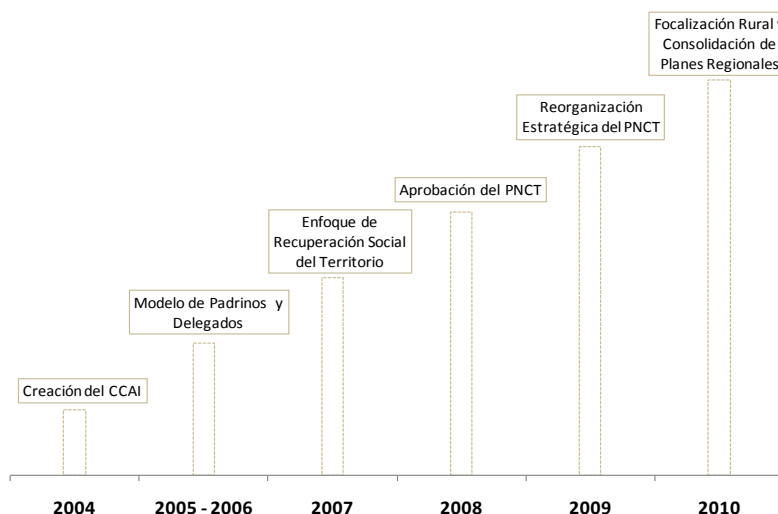
denominó *Salto Estratégico*. Esta directiva de carácter transitorio buscaba la consolidación sostenible e irreversible del territorio nacional, considerando tipos y niveles de amenaza en las regiones. A partir de un análisis territorial de los centros de gravedad estratégica del grupo armado ilegal se identificaron cuatro tipos de intervenciones en áreas particulares: (1) las de desarticulación decisiva, donde se adelantaban operaciones militares para eliminar centros de gravedad estratégicos de los grupos armados ilegales; (2) las de contención, que buscaban bloquear la capacidad logística y de recuperación del rival; (3) las de consolidación sostenible, que intentaban garantizar un ambiente de seguridad, paz y respeto por la ley, asegurando el desarrollo humano y la oferta de servicios públicos básicos; y (4) las negables, que por sus características geográficas no eran susceptibles de ser consolidadas (reservas naturales, áreas protegidas, etc.)

En aras de materializar las intenciones de la política de seguridad, el *Salto Estratégico* instó a la institucionalidad nacional y local a brindarle mayor sostenibilidad a los procesos de consolidación territorial, a través de una mayor eficiencia, efectividad e integralidad de la acción interagencial. Con las intervenciones interinstitucionales se pretendía garantizar una acción contundente del Estado en los territorios y producir resultados de elevado impacto, además de promover la planeación y acciones conjuntas, ejercicios de coordinación de instituciones que se encontraban participando en la ejecución de la estrategia<sup>17</sup>. La directiva le permitió al CCAI contar con mayores herramientas para efectuar una coordinación más efectiva de las entidades que concurrían con sus intervenciones y recursos a la consolidación de las zonas estratégicas.

---

<sup>17</sup>El *Salto Estratégico* focalizó ciertas áreas geográficas para iniciar el proceso de consolidación, otras de transición y algunas más complementarias. Las primeras comprendían la zona Macarena y Río Caguán, zona Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, Sur de Chocó), zona Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, zona Sur de Tolima y Sur de Valle del Cauca. Las áreas de transición hacia la consolidación se agruparon en las zona Montes de María, zona Sierra Nevada de Santa Marta y zona Oriente Antioqueño. Por último, las áreas complementarias se concentraron en la zona Arauca, zona Putumayo, zona Catatumbo y zona Bajo Atrato.

**Figura 1**  
**Hitos de la Evolución del CCAI**



#### 4 Marco Conceptual

Los procesos de consolidación territorial se han configurado en una propuesta novedosa del Estado colombiano para fortalecer las instituciones democráticas y el desarrollo económico y social incluyente, en zonas del país donde han prevalecido desequilibrios regionales, alteraciones reiteradas del orden público, control ilegal del territorio por grupos armados ilegales, actividades económicas ilícitas y condiciones de vida precarias de la población rural.

La PNCRT concibe la consolidación y la reconstrucción social, económica e institucional como el resultado de un proceso coordinado, gradual e irreversible de movilización y establecimiento permanente de la institucionalidad estatal en los territorios focalizados para garantizar la seguridad y crear las capacidades necesarias para controlar institucionalmente el territorio, fortalecer la participación ciudadana y la gobernabilidad local, y fomentar la integración regional. Estos tres pilares centrales deben contribuir a garantizar el cumplimiento del artículo 2º de la Constitución Política de Colombia<sup>18</sup>.

De otra parte, los logros en la consolidación territorial están enteramente asociados a un proceso de reconstrucción que por lo menos implica:

**a. Reconstrucción social**, sobre todo en cuanto tiene que ver con el sistema de valores y cultura ciudadana para la convivencia y el apego a la libertad, comoquiera que debido a

<sup>18</sup>El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece que *“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*.

largos procesos de control ilegal del territorio los grupos armados ilegales lograron inculcar y forzar actitudes y valores funcionales a la ilegalidad y la convivencia con el delito;

**b. Reconstrucción económica**, por cuanto el control ilegal del territorio bloqueó dinámicas de formalización de derechos de propiedad y de interacción con los mercados nacionales e internacionales, manteniendo las economías locales en ambientes de simple supervivencia sin posibilidades de acumulación, inversión y ahorro progresivo. Las más de las veces, forzó la vinculación de los campesinos a los cultivos ilícitos desalojando incluso las actividades productivas de subsistencia; y

**c. Reconstrucción institucional**, por cuanto el prolongado control ilegal de los territorios conllevó la extrema debilidad de las instituciones locales y, en particular, de las administraciones municipales, al tiempo que introdujo mecanismos de regulación arbitrarios pero expeditos de las relaciones sociales y el manejo de conflictos. Por lo general, los grupos armados ilegales instrumentaron la organización social local para sus propios objetivos de control ilegal del territorio. La consolidación implica, entonces, reconstruir y fortalecer ese capital social como activo para que la comunidad tome en sus manos el control para la gestión de sus genuinos intereses de bienestar, desarrollo y prosperidad.

Finalmente, la consolidación y reconstrucción territorial implica lograr la condición de territorios libres de cultivos ilícitos. La persistencia de esos cultivos y de sus actividades conexas en el territorio representa un poderoso incentivo a la presencia de organizaciones armadas ilegales y de bandas criminales que traen consigo altos índices de inseguridad y violencia que se ensañan sobre todo contra la población local. Las familias campesinas sometidas al entorno de los cultivos ilícitos son las que más sufren la descomposición, la degradación y la violencia que se genera por el control ilegal del territorio y las disputas entre bandas y organizaciones armadas ilegales.

Desde el punto de vista de la amenaza que representa la persistencia de los cultivos ilícitos para la seguridad pública, el programa contra cultivos ilícitos trasciende la focalización territorial de la estrategia de consolidación y reconstrucción territorial. Su cobertura y ámbito de efectividad es todo el territorio nacional donde haya presencia y vulnerabilidad a los cultivos ilícitos.

**Figura 2**  
**Concepto de la Consolidación Territorial**



#### 4.1 Para qué una Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial– PNCRT

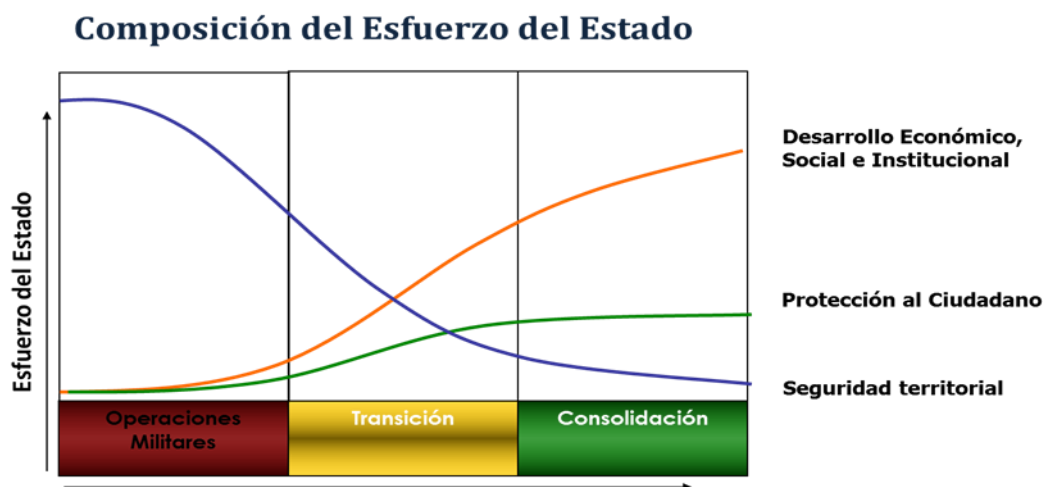
La PNCRT responde, entonces, a la necesidad de desplegar una acción integral y coordinada de toda la institucionalidad del Estado en un conjunto de regiones donde las organizaciones armadas ilegales conforman el ‘sistema regional de la amenaza’ a la seguridad nacional y ejercen o se disputan el control ilegal del territorio. Los objetivos de la PNCRT son 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. La PNCRT es una intervención con un horizonte de tiempo definido que busca afianzar las capacidades locales y recobrar el control institucional en las zonas donde persiste el ‘sistema regional de amenaza’.

En síntesis, la PNCRT implica la acción coordinada de la capacidad militar –para garantizar la recuperación de la seguridad territorial-, de la policía y el sistema de justicia –para consolidar la protección y justicia ciudadana- y del resto de la institucionalidad estatal responsable de proveer las condiciones y los servicios para el desarrollo económico y social, la integración del territorio y sus habitantes a la vida económica, social e institucional del país.

La PNCRT trae consigo un elemento novedoso de la política. La fuerza militar se constituye en una condición necesaria pero no suficiente para desestructurar la amenaza a la seguridad que proviene de los grupos armados ilegales. En el pasado los diferentes esfuerzos del

Estado para enfrentar esa amenaza y establecer condiciones sostenibles de paz y seguridad actuaron de forma poco coordinada. Las acciones y la estrategia de la fuerza pública no eran complementadas con la oportuna movilización del resto de la institucionalidad pública; con el propósito de “consolidar” la recuperación de la seguridad mediante el control institucional del territorio, la integración efectiva al resto del país y el desarrollo de la cohesión social y la participación ciudadana. Por tanto, los avances en la recuperación militar de la seguridad, por lo general, resultaron efímeros y reversibles. El enfoque de la PNCRT corrige esta falla mediante la movilización coordinada de todas las instituciones del Estado, bajo principios de secuencia lógica de las intervenciones.

**Figura 3**



Fuentes: Documento Plan de Consolidación Integral de la Macarena, 2008.

En este sentido, estos esfuerzos estratégicos del Estado implican que la neutralización de la capacidad de acción de los grupos armados ilegales abre la posibilidad que las acciones del Estado en las zonas de consolidación se concentren en fomentar el desarrollo económico, social e institucional de los territorios y la protección ciudadana (figura 3). En otras palabras, durante las fases de transición el esfuerzo militar se mantiene, pero el fortalecimiento de la seguridad territorial permite que el énfasis de intervenciones del Estado se transfiera a promover el desarrollo económico, social e institucional y con ello se promueva la protección y participación de los ciudadanos que habitan en las zonas de consolidación.

**¿Qué se entiende por Control Institucional del Territorio?:**

Las condiciones básicas de control institucional del territorio se consideran establecidas cuando la acción integral y coordinada del Estado en una región focalizada ha permitido desestructurar o neutralizar la capacidad de las organizaciones armadas ilegales para ejercer control sobre la población, y por lo tanto, son exclusivamente las instituciones del Estado las que proveen y garantizan:

- Seguridad y protección de la vida, la libertad y la propiedad del ciudadano.
- El imperio de la Ley, en el sentido de capacidad efectiva de las instituciones de administrar justicia, para reaccionar frente a la conducta ilegal lo que fortalece la cultura de la legalidad, al existir un reconocimiento por parte de la población de la aplicación de sanciones por el incumplimiento de la ley y posibilita la interiorización de las normas formales en las comunidades. Esta lógica se debe expresar en actitudes adecuadas frente a aspectos sociales, institucionales y ambientales.
- La exclusividad estatal de las capacidades regulatorias en la provisión de bienes y servicios públicos.

### **¿Qué se entiende por Participación Ciudadana?:**

La participación ciudadana en el marco de la PNCRT se entiende como la consulta, vinculación y posterior apropiación que hacen las comunidades y ciudadanos de las iniciativas de la política, con la finalidad de mejorar la toma de decisiones, la gestión de las fases de la consolidación territorial, el seguimiento y el control social de la inversión que se orienta a las zonas seleccionadas por la política. La participación ciudadana, de las comunidades y habitantes de las regiones donde se implemente la PNCRT es fundamental para brindarle sostenibilidad a los procesos de consolidación territorial. Permite la generación de confianza entre el Estado y las comunidades, fortalece la legitimidad de las acciones de política que se ejecutan en el territorio y afianza la cultura de la legalidad, al generar consciencia sobre la responsabilidad de las personas con sus comunidades.. Sin una adecuada participación de los ciudadanos no es posible alcanzar las condiciones mínimas para garantizar la construcción de instituciones democráticas sólidas en las regiones, y menos para sentar las bases de un desarrollo económico, social y político estable y sostenible que reconoce el manejo adecuado de los recursos naturales y el ambiente como pilar para su progreso.

### **¿Qué se entiende por integración territorial?:**

Por integración del territorio a la vida social, económica, cultural y política de la Nación se entiende el establecimiento de las condiciones básicas de igualdad de oportunidades frente a las que tiene el promedio de los ciudadanos del país. Esas condiciones territoriales son tanto de integración interna como de integración con el exterior (con otras regiones).

- Las condiciones *internas* de integración hacen referencia al establecimiento de las condiciones que garanticen: núcleos de productores con proyectos productivos que generen fuentes estables y lícitas de empleo e ingreso y que estén acordes a las normas ambientales vigentes; la libre asociación de la población en organizaciones sociales y productivas; la infraestructura básica necesaria para la conectividad y la movilidad (red vial terciaria, electricidad,

telefonía, radio, etc.); la provisión de servicios básicos de educación, salud y recreación; la legalización y formalización de los derechos de propiedad y en particular de la tierra; la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; la promoción y el fomento de las manifestaciones culturales, así como de territorios libres de cultivos ilícitos.

- Las condiciones *externas* de integración se refieren a generar las bases materiales e institucionales que hagan posible que el territorio se vuelva parte de la dinámica económica, social y política nacional. Son esenciales: el acceso a las redes secundarias y primarias de carreteras, la presencia de instituciones de soporte técnico y financiero del desarrollo productivo, la generación de capacidades de participación política y de influencia en las decisiones públicas sobre el territorio, la valorización de la identidad regional.

#### 4.2 ¿Cuáles son las mínimas condiciones para la superación del problema?

La PNCRT se propone consolidar las condiciones de seguridad, restablecer los equilibrios al interior de la sociedad, y ante todo construir sobre estas bases un marco que estimule la prosperidad, guiado por criterios de equidad y competitividad. Es decir, la PNCRT actúa en:

- *la consolidación del Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional*: la institucionalización del territorio es el dique que contendrá el retorno de la violencia y dará permanencia a las condiciones de seguridad, que son a la vez la base para construir oportunidades de bienestar. El problema histórico de la violencia en Colombia está asociado con vacíos de autoridad y del Estado que han promovido la creación de organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico, amenazando o cooptando a las autoridades locales. Una institucionalidad fuerte que se extienda hasta las fronteras, con una Fuerza Pública vigilante y con una administración de justicia efectiva, garantizará la derrota permanente de la violencia organizada y la inseguridad que de ésta se deriva; y
- *el restablecimiento de equilibrios*: las décadas de violencia han roto los equilibrios de la sociedad. Es necesario atender de manera prioritaria a las víctimas de la violencia, a quienes han sido desplazados y despojados de sus tierras, y también a quienes han dejado las armas y se han reintegrado a la sociedad, para restablecer equilibrios y darle un fundamento sólido a la reconciliación. Dicho restablecimiento de equilibrios también implica corregir las profundas diferencias regionales en dotaciones de infraestructura y provisión de bienes públicos para el desarrollo. En última instancia el logro de la integración territorial supone sentar las bases para superar los desequilibrios regionales y sociales que conformaron círculos viciosos con la dinámica de la violencia y la inseguridad.

### **Los mínimos de la PNCRT relativos al Control Institucional del Territorio**

Las condiciones mínimas que debe lograr la PNCRT en los territorios focalizados para restablecer el control institucional del territorio por parte del Estado se refieren a: seguridad, imperio de la Ley, justicia y provisión de bienes y servicios públicos básicos.

- **Mínimos de seguridad:**

Desde la *perspectiva territorial* las condiciones mínimas que se deben alcanzar son las siguientes:

- Desestructuración de los grupos armados ilegales que llegaron a suplantar al Estado en el control territorial. Esto implica despojar a estos grupos del control y poder territorial que detentaban en las regiones y de sus instituciones 'de facto', a través del fortalecimiento de la capacidad militar, y de acciones encaminadas a recuperar y retornar el monopolio de las armas y del poder coercitivo.
- Control efectivo del territorio por la institucionalidad pública. Después de garantizar la recuperación de la seguridad, las instituciones públicas del Estado deben afianzar su presencia en el territorio, mejorando la administración y aplicación de la justicia, y de la oferta mínima de instituciones que garanticen a la población que el Estado está en capacidad de proveer la oferta de bienes públicos esenciales para el normal funcionamiento del territorio.

Desde la perspectiva de la *protección ciudadana* los mínimos indispensables son los siguientes:

- Esquema de protección sostenible. El Estado en los territorios debe establecer como criterios mínimos velar, defender y proteger a los ciudadanos para garantizar sus derechos constitucionales.
  - Apropiación del valor de la seguridad por parte de la ciudadanía. La PNCRT debe lograr que la población reconozca a la fuerza pública como la instancia que provee la seguridad en el territorio, también que los ciudadanos legitimen las acciones de seguridad del Estado, para proteger la soberanía de los territorios.
- **Mínimos del Imperio de la ley**
    - Presencia de las instituciones especializadas de justicia formal. Una de las condiciones mínimas para el imperio de la ley es que la administración y el aparato de justicia funcione a través de los instrumentos tradicionales, y la aplicación de esquemas complementarios a la justicia formal también

contribuyan a mejorar la convivencia y el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los territorios.

Se requiere no sólo la presencia sino el adecuado funcionamiento del aparato de justicia para la judicialización efectiva. De esta manera se afianza la cultura de la legalidad cuando la población reconoce que hay una sanción por el incumplimiento de la ley. Una vez se afiance y se legitime la fuerza pública en el territorio, la percepción de seguridad mejora y disuade las conductas ilegales y presencia de actividades como cultivos ilícitos, minería ó tala ilegal.

Tales actividades generan impactos negativos sobre los ecosistemas estratégicos, conductas que riñen con el derecho a gozar de un ambiente sano, consagrado en la Constitución Política. Además, con la finalidad de garantizar este derecho fundamental, el cambio hacia lo lícito debe ser acorde con las normas ambientales reconociendo que los recursos naturales son la base para el desarrollo de las comunidades y el Estado debe planear su manejo y aprovechamiento.

- Esquemas de protección para garantizar el ejercicio de la justicia. Para el funcionamiento y aplicación adecuada de la justicia es preciso, como condición mínima, que las instituciones locales diseñen mecanismos para que amparen y protejan las decisiones y sentencias proferidas por jueces y otros funcionarios del aparato justicia en las zonas de consolidación.
- Desaparición de cultivos ilícitos y de explotación ilegal de recursos naturales, por parte de grupos armados ilegales. Con los mínimos indispensables de seguridad e imperio de la ley, las instituciones en el territorio tienen las herramientas más idóneas para combatir las actividades económicas ilegales vinculadas a los cultivos ilícitos, la minería ilegal, la explotación ilegal de madera, etc. La presencia de la seguridad territorial, el funcionamiento adecuado del aparato de justicia y el mejoramiento de la capacidad de respuesta de las instituciones permitirá que se debilite todas las formas de financiación y las actividades económicas ilícitas que promueven los grupos armados ilegales.

De hecho, contrarrestar actividades ilegales como los cultivos ilícitos requiere de estrategias complementarias como aspersión, erradicación manual forzosa y desarrollo alternativo que permiten eliminar una de las fuentes de financiación de los grupos armados ilegales y disuadir a los cultivadores para que abandonen esta actividad y opten por la senda de lo lícito, donde es fundamental el fomento de proyectos de desarrollo rural para disminuir la vulnerabilidad de esta poblaciones.

- **Mínimos en términos de bienes y servicios públicos básicos:**
  - Exclusividad de la institucionalidad pública en la función reguladora de la provisión de bienes y servicios públicos. Una condición mínima para la oferta y disponibilidad de bienes y servicios públicos básicos es que las instituciones del orden nacional y local asuman el monopolio regular de su oferta y faciliten que los privados ofrezcan ciertos servicios que el Estado no está dispuesto a brindar. Por tanto, el control institucional del territorio pasa por regular la provisión de los bienes y servicios y garantizar la oferta de los privados que no es capaz de suplir el Estado.
  - Disponibilidad de servicios públicos básicos y condiciones efectivas de acceso de la población a los mismos. No solamente la exclusividad en la regulación de la oferta de bienes y servicios públicos básicos es crucial para fortalecer las instituciones locales, también lo es su acceso, calidad y pertinencia. Las instituciones locales tienen que asegurar las condiciones mínimas de acceso a la población a los bienes públicos de manera oportuna, pero estos criterios mínimos de disponibilidad deben atender a los requerimientos y necesidades de la población en las zonas de consolidación. Bienes y servicios públicos de calidad mejoran no solamente las condiciones de vida de la población, sino que también mejoran la percepción de las intervenciones del Estado en el nivel territorial.

### **Los mínimos de la PNCRT relativos a la Participación Ciudadana:**

Son las condiciones mínimas que permiten a las comunidades, organizaciones sociales y a la sociedad civil participar en los procesos de planificación y en las iniciativas de política con la finalidad de cualificar sus capacidades como ciudadanos, mejorar su participación política y ejercer control social y seguimiento a los recursos e inversiones que efectúa el Estado en las zonas de consolidación. En este sentido, los mínimos se definen en términos de alcanzar las capacidades necesarias para ejercer sus derechos como ciudadanos y para incidir en la toma de decisiones desde la esfera pública, así como en el ejercicio del control social a las acciones del Estado.

### **Mínimos para ejercer derechos y deberes como ciudadanos:**

En las zonas de consolidación, como criterios mínimos, se deben generar las condiciones para que se fomente el respeto de los derechos y hacer cumplir los deberes de los ciudadanos, tal y como lo expresa la Constitución Política. El ejercicio de la ciudadanía permitirá promover conductas de habitantes en el marco de la constitución y de las leyes,

de la protección de los derechos fundamentales, de los derechos económicos y culturales, etc., como expresión mínima de ciudadanía.

En este sentido, se debe fortalecer la cultura de la legalidad al fomentar la interiorización de normas y valores a partir de la introducción de incentivos que promuevan el cumplimiento de la ley y eviten que conductas y actividades ilegales sean socialmente tolerables

**Mínimos para incidir y participar en las decisiones de política pública:**

Los mínimos para incidir en las decisiones de política pública implica la generación de espacios para fomentar capacidades en las organizaciones sociales, comunidades y sociedad civil y la participación democrática con el propósito de influir en la definición de las políticas, mejorar la participación política y ejercer control social sobre las intervenciones y acciones que realiza el Estado en el territorio.

**Los mínimos de la PNCRT en cuanto a Integración Territorial:**

Las condiciones mínimas que debe lograr la PNCRT en los territorios focalizados para garantizar la integración regional comprenden aspectos claves como los servicios de financiación, la conectividad, la participación electoral y las redes de comercio regional.

- Integración intra-regional:
  - Existen procesos asociativos – cohesión social. Para que la integración territorial se cimiente en el territorio, una de las condiciones esenciales es que se fortalezcan los procesos asociativos y la cohesión de las comunidades en las zonas de consolidación. El tejido social en los territorios sienta las bases para dinamizar procesos asociativos que permitan promover en el mediano plazo una adecuada integración intra – regional.
  - Presencia de las instituciones y los servicios básicos para la financiación de las actividades económicas privadas. Uno de los requisitos mínimos para construir vínculos económicos al interior de las zonas de consolidación es la presencia de una institucionalidad capaz de ofrecer servicios de financiamiento, crédito y capital semilla para actividades productivas, de manera que se allane el terreno para fomentar procesos asociativos productivos donde se vincule el capital privado.
  - Los territorios tienen conectividad básica (vial-red terciaria, energía y telecomunicaciones). La conectividad y la inversión en infraestructura vial, eléctrica, así como de telecomunicaciones es funcional a la dinámica económica y productiva de las zonas de consolidación. Sin esta infraestructura básica no es posible promover las actividades económicas más básicas y ofrecerles sostenibilidad en el tiempo.

- Se han definido los derechos de propiedad de la tierra. La formalización de los derechos de propiedad rural son necesarios no solamente para que la población rural de las zonas de consolidación aseguren su acceso a bienes y servicios como el financiamiento y el crédito, sino también para permitir la profundización de mercados de tierras y afianzar la cultura de la legalidad en los territorios.

Existen actividades económicas que permiten la transición hacia lo lícito. La implementación de proyectos productivos alternativos a actividades ilícitas es necesaria para que la población tenga una oportunidad de generar fuentes estables de ingresos de manera legal. Estos proyectos incorporarán no sólo criterios técnicos y económicos sino sociales y ambientales para garantizar su sostenibilidad. La oferta institucional en desarrollo alternativo e convierte en elemento clave para atender a esta población y generar condiciones para dar acceso a otros mecanismos del desarrollo rural. Así, se da inicio a un cambio paulatino en las condiciones de vida de las poblaciones, donde a partir de su proyecto productivo y la generación de capacidades se pretende la conformación de una base económica local y regional.

- Integración inter-regional:
  - Participación electoral (capacidad de incidir en la elección de sus representantes). Con el fortalecimiento del control institucional del territorio se sientan las bases para que se refuerce la participación política de las zonas de consolidación. La participación política y electoral es central para recuperar las condiciones de vida política y democrática que se han socavado en las zonas de consolidación.
  - Interconexión con otros territorios (red vial primaria y secundaria, telecomunicaciones). La infraestructura vial, de conectividad y de telecomunicaciones debe extenderse a otras regiones con la finalidad de mejorar la integración de las zonas de consolidación con otras de mayor dinámica económica, activar el comercio regional y contribuir a reducir las brechas entre los territorios.
  - Creciente intercambio comercial con otras regiones. Establecidas las condiciones mínimas para favorecer la integración regional, es necesario reactivarlos nodos de intercambio regional y consolidar aquellos con una capacidad previa instalada, identificando las potencialidades productivas de la región y las oportunidades comerciales que se pueden establecer con regiones conexas con las zonas de consolidación.

### 4.3 ¿Cómo es la implementación de la PNCRT?

El enfoque regional de la PNCRT requiere como complemento políticas de focalización en las zonas de consolidación: es decir, en las zonas que han sido víctimas de la acción de las organizaciones armadas ilegales y que con frecuencia han estado sometidas a la economía del narcotráfico. Estas regiones, por lo general de baja densidad poblacional, requieren de un tratamiento especial, precisamente porque desde estas regiones ha surgido buena parte de la violencia: su integración económica y social y la mejora de las condiciones de vida son determinantes para superar las condiciones que promueven el conflicto armado. Y su población, que ha sufrido como ninguna los efectos de la violencia, merece especial atención.

La PNCRT busca focalizar recursos públicos en diferentes regiones de consolidación de manera sostenida, para asegurar que las zonas sujetas a la intervención de la política alcancen las condiciones mínimas para controlar institucionalmente el territorio, mejorar la participación ciudadana y propiciar su integración a la vida y economía nacional, a partir de cinco criterios:

- una **visión territorial**, que parta de una comprensión adecuada de su valor público y de las lógicas territoriales, que ayude a lograr un ordenamiento óptimo, mediante la inversión focalizada de recursos en bienes públicos (infraestructura, educación, etc.) y el desarrollo de proyectos productivos;
- **planes regionales de acción**, que describan con precisión las diferentes líneas de intervención, que definan los actores responsables, acciones a ejecutar y tiempos de implementación, y que aseguren un marco estructurado para la planificación de proyectos;
- **mecanismos de gestión y coordinación regional**, que aseguren la coordinación entre las diferentes agencias nacionales y territoriales (departamentales y municipales) que intervienen el territorio; que garanticen la concurrencia ordenada y coordinada tanto de intervenciones del Estado central como el regional y local; que defina los roles de las instituciones que intervienen y que organicen de manera clara la secuencia y gradualidad de las acciones de las instituciones en el territorio.
- **modos de intervención**, que son el desarrollo de los planes regionales con criterios de pertinencia y oportunidad, aplicando no solamente modelos de intervención secuencial, sino también aquellas inversiones que garanticen integralidad y complementariedad de las acciones del Estado nacional y local; de acuerdo a los avances en seguridad y las condiciones de estabilidad de las zonas de consolidación. La adopción de estos modos de intervención permitirán emprender proyectos de mayor envergadura para combatir las actividades de

uso ilegal del territorio, adoptar acciones de formalización y titulación de la propiedad rural y para dinamizar el desarrollo social, económico y político.

- **seguimiento y evaluación:** toda intervención es dinámica y requiere de un mejoramiento permanente, de acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación para constatar los avances progresivos en las acciones institucionales en el territorio.

Tanto en el caso de la PNCRT, como en general de todas las políticas de desarrollo rural, es crítico que las políticas de crecimiento y de integración territorial se inscriban en un enfoque sistémico que eslabone adecuadamente los diferentes procesos en el territorio para lograr concentraciones “sinérgicas” de recursos, y no su dispersión. Es el caso, por ejemplo, de la recuperación ambiental mediante la reforestación, la recuperación de las zonas de cultivos de coca mediante la creación de asociaciones productivas, la política de tierras y el desarrollo de la agroindustria. Se trata de crear un círculo virtuoso de recuperación y desarrollo. Los eslabonamientos deben ser entonces un criterio rector de toda intervención territorial.

#### **4.4 Procesos – Secuencia de la Consolidación y Reconstrucción Territorial**

Los procesos de consolidación comprenden una secuencia lógica de procesos articulados entre sí, que tienen el propósito de alcanzar las condiciones mínimas en cada de los pilares básicos. Los procesos deben crear círculos virtuosos que permitan generar las capacidades requeridas a nivel territorial para fortalecer el control institucional del territorio, la participación ciudadana y la integración económica, como aspectos centrales de la consolidación territorial. La secuencia es común para los tres pilares, y comprende cinco etapas que se deben conseguir: el alistamiento, la recuperación, la transición, la estabilización y la consolidación del territorio. La secuencia debe garantizar que una vez se alcancen las condiciones mínimas, las zonas se encontrarán preparadas para transitar otra fase de los procesos de consolidación y reconstrucción territorial.

##### **Secuencia del Control Institucional del Territorio**

La secuencia básica de este pilar se inicia con el proceso de alistamiento, que se asocia con el desarrollo institucional y se circunscribe con la sensibilización de las autoridades locales, así como con la comunicación estratégica para prevenir el riesgo político y jurídico. La recuperación del territorio se fundamenta en la provisión de seguridad, la protección al ciudadano, la aspersión a cultivos ilícitos, la activación de alertas tempranas para la protección y prevención de los derechos humanos, y la atención humanitaria de emergencia. La etapa de transición comprende las tres primeras secuencias de la recuperación del territorio; manteniendo las acciones centrales de recuperación del territorio, la erradicación de cultivos ilícitos y a éstas se les suma el desarrollo institucional, la recuperación de territorios ó áreas protegidas, los mínimos conseguidos para la protección social, la presencia de la Registraduría, la clarificación de los derechos de

propiedad, el desarrollo alternativo y el apoyo a las iniciativas productivas y los programas de reconversión (figura 4).

Figura 4



La estabilización del territorio se produce cuando existen bases sólidas para desarrollo institucional, sustentadas por las capacidades administrativas y fiscales y la provisión de servicios públicos. Igualmente, cuando la protección ciudadana se materializa con la presencia de la policía, fiscalía y jueces especializados, cuando hay una atención permanente en salud, educación y protección a la familia; y han sido clarificados los derechos de propiedad, cuando los territorios están libres de cultivos ilícitos Y finalmente, cuando opera la justicia y la comunidad tiene acceso a este derecho.

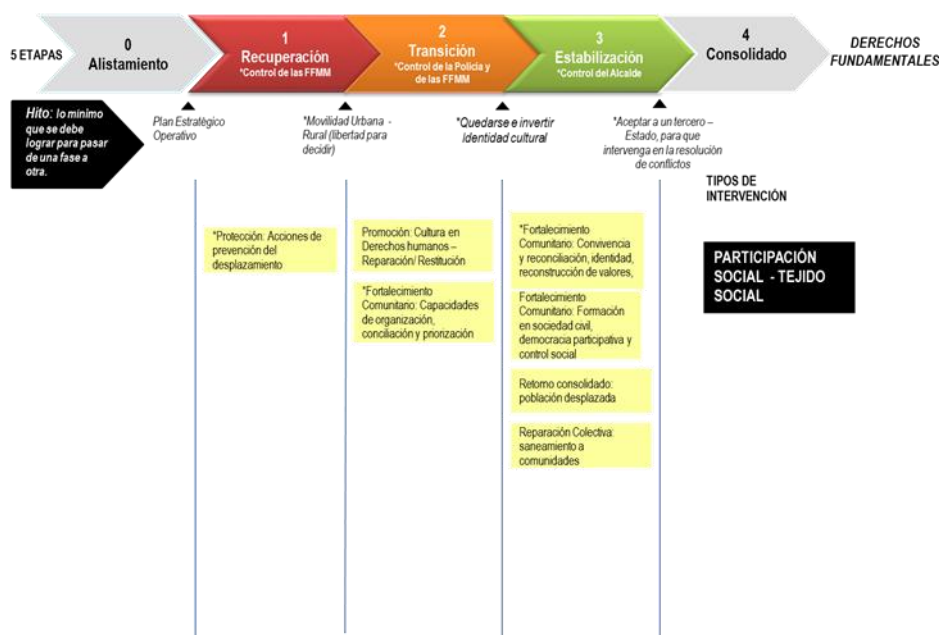
En la fase de consolidación, el tipo de intervención implica lograr el control institucional del territorio.

### **Secuencia de la Participación Ciudadana**

Los procesos que se originan alrededor del pilar de la integración regional, parten a diferencia del control institucional del territorio de la etapa de recuperación. Las acciones de esta etapa se encuentran ligadas a la protección y prevención de la población desplazada como una manera de hacer valer los derechos ciudadanos; mientras en la fase de transición está en función de la promoción de la cultura en derechos humanos y el fortalecimiento

comunitario. Durante la estabilización se privilegia el fortalecimiento comunitario a través de la convivencia y reconciliación, la formación en sociedad civil, la democracia participativa y el control social. De igual manera, la etapa de estabilización debe contar como condición el retorno consolidado y la reparación colectiva. Cuando se consolida el territorio se espera una sólida participación social y un fuerte tejido social (figura 4). En la etapa debe existir una interiorización de las normas en las comunidades que las haga corresponsables de la promoción de la legalidad.

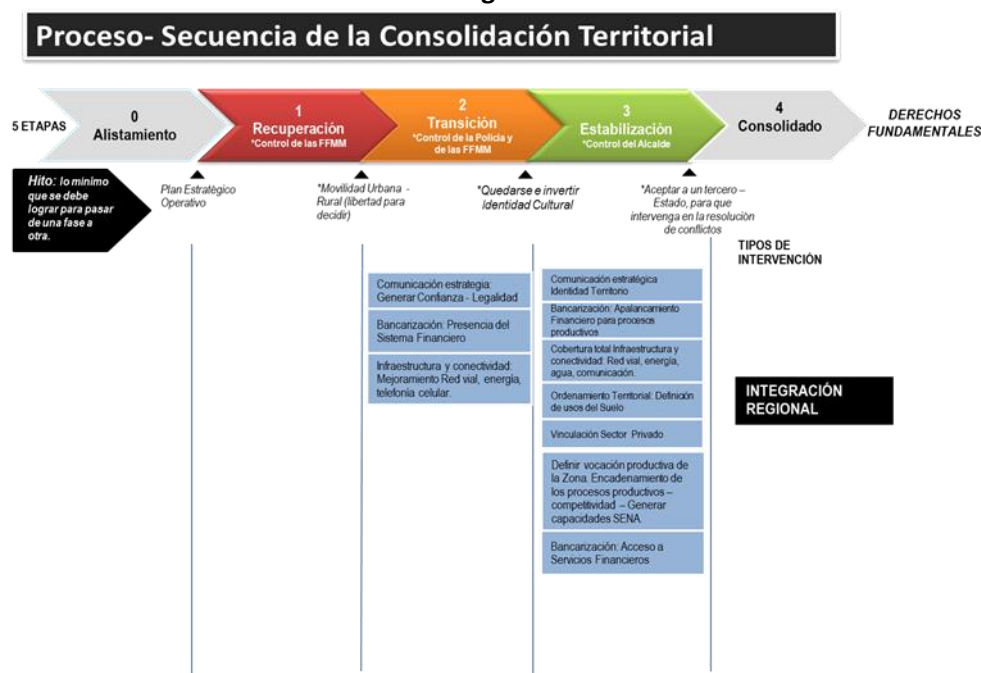
Figura 5



### **Secuencia de la Integración Económica**

El pilar de la integración económica comienza con la fase de transición. En esta etapa se establecen las bases para adelantar una comunicación estratégica afianzando la confianza y legalidad, se promueve la bancarización, se refuerzan las inversiones en infraestructura y conectividad y la promoción de oportunidades lícitas por medio del desarrollo alternativo. La etapa de estabilización comprende una mayor consolidación de la comunicación estratégica, la bancarización y la cobertura de infraestructura y conectividad, mejorando las redes de servicios públicos de energía, acueductos y red vial. Adicionalmente, la etapa de consolidación prevé un mejor ordenamiento del territorio y usos del suelo, la vinculación del sector privado, la definición de la vocación productiva de la zona de consolidación y el acceso a servicios financieros (figura 6). En la etapa de consolidación se logrará la integración regional.

Figura 6



#### 4.5 Criterios de Graduación y Pautas para Identificar que un Municipio se encuentra Consolidado

Para propósitos de transitar de una etapa a otra en la secuencia y procesos de consolidación y reconstrucción territorial, y con la finalidad de determinar en qué momento se ha consolidado un municipio, se deben definir un conjunto de criterios que permitan establecer que los municipios no regresarán a sus condiciones iniciales, caracterizadas por la presencia de grupos armados ilegales y la expansión de actividades ilícitas.

Debido a que existen zonas con diferentes grados o avances en el proceso de consolidación y reconstrucción, y por otro lado, municipios donde es necesario impulsar las primeras etapas del proceso, se deben establecer varios criterios que orienten tanto las intervenciones de la PNCR, como la identificación de pautas para alcanzar la graduación de las zonas consolidadas.

En este sentido, la Propuesta Preliminar de Indicadores para la Política Nacional de Consolidación Territorial - PNCT plantea cinco criterios o señales que permiten definir en

qué momento un municipio se encuentra consolidado<sup>19</sup>. Tales criterios son los siguientes: (1) la libre movilización de los ciudadanos en el municipio y poblaciones cercanas. Ello implica la existencia de un clima de seguridad favorable que brinda confianza a la población y permite la operación de la institucionalidad local; (2) la normal prestación de servicios públicos y la provisión de bienes públicos esenciales para la población; (3) la presencia de la policía, la oferta de programas comunitarios y la aplicación y respeto por la justicia formal; (4) la aspiración de los ciudadanos por asentarse definitivamente en los territorios, invertir e impulsar actividades económicas y productivas legales, y (5) la activación del intercambio comercial y económico con otros municipios o regiones (figura 7).

Los criterios se encuentran ligados no solamente a la superación de las condiciones mínimas definidas para cada uno de los pilares de la consolidación y reconstrucción territorial, también a algunos indicadores que posibiliten medir y calificar el estado de avance de una zona y definir las etapas necesarias para su graduación.

**Figura 7**



Fuente: DNP – DEPP 2011

▪ ***Criterios para Consolidar el Control Institucional del Territorio***

<sup>19</sup> La propuesta indicadores que sustentan los definidos para medir la política de consolidación comprenden una batería de indicadores de seguridad, cultivos ilícitos, infraestructura y conectividad, justicia y derechos humanos, integración económica, regional y sector privado, desarrollo institucional, fortalecimiento comunitario y reconciliación, desarrollo social y desarrollo rural, ordenamiento territorial y medio ambiente. Estos indicadores se encuentran detalladamente tratados en el documento 'Propuesta Preliminar para Indicadores de Consolidación PNCT'.

En materia de control institucional, los elementos determinantes que marcan la graduación se relacionan con la eliminación y supresión de la amenaza regional y la consecuente transferencia del control del territorio, ejercido por las fuerzas militares a los estamentos de la policía y al sistema judicial. Esta transferencia de responsabilidad muestra que el territorio cuenta con seguridad y que es posible que las instituciones y entidades del Estado operen de manera normal. En este sentido, el control institucional del territorio en municipios consolidados implicará que los ciudadanos pueden movilizarse libremente en los territorios y las instituciones están en capacidad de ofrecer bienes públicos y servicios sociales.

Para consolidar el control institucional del territorio existen al menos tres indicadores que permiten determinar cuándo un municipio se encuentra consolidado. Los indicadores son los siguientes:

1. *La percepción de movilidad*: Muestra el grado de confianza que el ciudadano tiene en el desplazamiento al interior de la jurisdicción del municipio. Una mayor percepción de confianza en la movilidad es signo de mejores condiciones de seguridad en el municipio.
2. *Horas de prestación de servicios públicos*: La normal prestación de los servicios públicos se traduce en la continuidad en las horas de suministro de servicios públicos esenciales como la electricidad, agua, saneamiento básico, etc. Una prestación permanente de servicios públicos mejora las condiciones de vida de la población en las zonas de consolidación.
3. *Percepción de confianza en las entidades públicas*: Una mayor cercanía institucional de las entidades públicas a nivel local con la población, fortalece los niveles de credibilidad y confianza del Estado con las comunidades. Ello indudablemente fortalece la presencia del Estado y contribuye a la consolidación territorial.

Los criterios de graduación y no reversibilidad del control institucional del territorio a las condiciones iniciales de zonas no consolidadas, implican que las instituciones se han afianzado en el territorio y son capaces de brindar mayor confianza a la libre movilidad de sus habitantes e impulsar un desarrollo institucional, después de fortalecer la seguridad territorial. El control institucional también se relaciona con la provisión de diferentes bienes públicos y sociales que permiten al Estado local fortalecer su capacidad en los territorios. En este sentido, los criterios de graduación comprenden no sólo aquellos que garantizan la seguridad territorial, sino también, los que aseguran una mayor confianza en el libre desplazamiento de los ciudadanos, una adecuada presencia de las instituciones democráticas y la eficaz provisión de bienes públicos básicos.

▪ ***Criterios para Consolidar la Participación Ciudadana***

Para garantizar la consolidación de la participación comunitaria es necesario establecer las condiciones que permitan la activación, uso y creación de instancias de participación ciudadana, en la toma de decisiones, planeación, gestión, implementación y control social de políticas y programas que promueva el Estado en el nivel nacional y local. Para este propósito es necesario que no sólo exista confianza de los ciudadanos en la institucionalidad local, sino que también los ciudadanos perciban que las autoridades respetan y defienden sus derechos, y que la institucionalidad cuenta con las herramientas necesarias para facilitar la resolución de los conflictos. Uno de los indicadores que se usan para identificar que el municipio se encuentra consolidado, en el pilar de participación comunitaria, es la existencia de una mayor cercanía y confianza entre las autoridades y la población, y la aplicación de la justicia formal y el respeto por los derechos humanos.

La consolidación de la participación ciudadana también se puede afianzar por el grado de empoderamiento que ganen las organizaciones sociales y comunidades no sólo para incidir en propuestas de políticas, sino también en la preparación de proyectos y programas que consigan recursos de cofinanciación a través de las entidades territoriales y el gobierno central.

▪ ***Criterios para Consolidar la Integración Económica***

Para definir criterios de la consolidación de la dimensión económica en municipios objeto de la política, la Propuesta Preliminar de Indicadores para la Política Nacional de Consolidación Territorial - PNCT ha considerado una batería de indicadores que miden el grado de aspiración de los habitantes a establecerse en las zonas, la inversión en activos básicos, la demanda de insumos para la producción y movilidad de unos municipios a otros. Los indicadores propuestos son los siguientes:

1. *Disposición a quedarse*: Determina el grado de confianza de los ciudadanos para decidir establecerse en el municipio consolidado, previendo un mejor panorama económico y social, y mayores oportunidades para su progreso futuro.
2. *Inversión en electrodomésticos*: Un mayor gasto en electrodomésticos es un signo de que el ciudadano planea establecerse en el territorio por un tiempo prolongado. Esta decisión es resultado de un mejor clima de seguridad y de mayor confianza en el futuro del municipio. Este tipo de gasto dinamiza la economía local y la demanda por servicios públicos.
3. *Demanda de energía*: Una mayor demanda por energía eléctrica es un síntoma de que se normalizan las condiciones de vida del municipio y que se ha reactivado la economía del municipio. La demanda de energía no es solamente proveniente de los hogares, también es una señal de que los sectores formales de la economía comienzan a reactivarse.

4. *Consumo de cemento*: Un mayor consumo de cemento implica que los sectores de vivienda y construcción regresan a la normalidad, y es un signo de que la economía local se está reactivando. La construcción puede también estimular demanda de empleo en el municipio.
5. *Frecuencia de buses*: Una mayor frecuencia de operación de rutas de buses u otro transporte público alternativo muestra que no sólo crece la seguridad del desplazamiento de la población en el municipio, sino también es un indicio que las actividades productivas, económicas y comerciales se regularizan.
6. *Rutas de buses*: Una mayor diversificación de rutas de buses en el municipio indica que existe una mayor demanda de movilidad y una mayor cobertura de la población, resultado de que los habitantes del municipio se desplazan de una manera libre y confiada a sus lugares de trabajo, y de estos últimos a sus hogares. Igualmente, nuevas rutas de transporte público a nivel intermunicipal es un indicador de que existe una mayor vinculación económica y comercial con otros municipios aledaños.

### **Bibliografía Consultada**

CCAI (2010) *Reporte Ejecutivo del Plan Nacional de Consolidación*. Presidencia de la República de Colombia.

Cárdenas, M., (2001). *Economic Growth in Colombia: A reversal of 'Fortune'?* .CID Working Paper No 83.

DNP (2003) *Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. Hacia un Estado Comunitario*. Departamento Nacional de Planeación.

DNP (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*. Departamento Nacional de Planeación.

Mindefensa (2007) *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia. Imprenta Nacional.

Oficina del Alto Asesor para la Seguridad Nacional y Acción Social (2011) *Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial*. Diagnóstico Cultivos Ilícitos. Mayo de 2011.

\_\_\_\_\_ (2011) *Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial*. Diagnóstico Explotación Ilegal de Recursos Naturales. Mayo de 2011.

\_\_\_\_\_ (2011) *Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial*. Diagnóstico Desarrollo Social. Mayo de 2011.

\_\_\_\_\_ (2011) *Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial*. Diagnóstico Desarrollo Institucional. Junio de 2011

\_\_\_\_\_ (2011) *Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial*. Diagnóstico Integración Económica Regional y Sector Privado. Mayo de 2011.

\_\_\_\_\_ (2011) *Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial*. Diagnóstico Justicia y Derechos Humanos. Junio de 2011.

Oficina del Alto Asesor para la Seguridad Nacional y Acción Social (2011) *Propuesta Preliminar para Indicadores de Consolidación PNCT*. Revisión Estratégica Política Nacional de Consolidación Territorial. Junio de 2011

Oportunidad Estratégica (2010) *Propuesta Organizacional para el CCAI*. Mayo 2010.

UNODC (2011) *Monitoreo de Cultivos de Coca*. Junio 2011.

Podlesky, Andrés (2011) *Revisión Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT)*. Producto de Consultoría. Programa de Políticas Públicas de USAID.

USAID (2009) *Assessment of the Implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's Illicit Crops Reduction Components*.