

**LA ACCIÓN INTEGRAL COMO MECANISMO DE CONSOLIDACIÓN
TERRITORIAL. REVISIÓN AL PROGRAMA FE EN COLOMBIA EN EL
DEPARTAMENTO DEL CAUCA**



ADRIANA LUCIA CARDENAS SUAREZ

CODIGO 4401808

LEIDY JOHANA AGUDELO VELÁSQUEZ

DOCENTE

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DIRECCIÓN DE POSGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTA D.C

2017

Tabla de contenido

Resumen	iii
1. Introducción	1
2. Objetivo General	3
2.1 Objetivos Específicos.....	3
3. Pregunta problema	3
4. Marco teórico	4
4.1 De la seguridad nacional a la dimensión económica de la seguridad.....	4
4.2 La acción unificada del estado y la acción integral como instrumento de una estrategia nacional	7
4.2.1 Articulación del plan	10
Organización y Estandarización.....	14
4.2.2 Línea estratégica operacional	17
4.3 Programa Fe en Colombia como motor de desarrollo en el Departamento del Cauca.....	19
5. Conclusiones	29
6. Bibliografía	31

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1 Esfuerzo Interagencial para la acción ofensiva	9
Ilustración 2 Áreas priorizadas y Factores de Incidencias	10
Ilustración 3 Acelerantes coordinación Interinstitucional acción unificada.....	11
Ilustración 4 Articulación de los Esfuerzos Coordinados e Interinstitucionales y Combinados	12
Ilustración 5 Líneas Estratégicas Plan de Acción Unificada.....	14
Ilustración 6 Organización y Estandarización.....	15
Ilustración 7 Relación de proyectos por sector	26

Lista de Tablas

Tabla 1 Primer Trimestre	22
Tabla 2 Segundo Trimestre	22
Tabla 3 Tercer Trimestre.....	22
Tabla 4 Relación de proyectos por sector.....	23
Tabla 5 Departamentos con mayor incidencia de homicidios dolosos.....	27
Tabla 6 Variaciones en el delito de extorsión.	28

LA ACCIÓN INTEGRAL COMO MECANISMO DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL. REVISIÓN AL PROGRAMA FE EN COLOMBIA EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA¹

Adriana Lucía Cárdenas Suarez²

Resumen

El control institucional del territorio surge como un mecanismo para garantizar adecuados niveles de gobernabilidad y gobernanza como instrumento para evitar que actores ilegales se instalen en aquellas zonas grises de interés criminal. En dicho contexto, la estrategia desarrollada por el Gobierno Nacional a través de las Fuerzas Militares consiste en asegurar la presencia de la institucionalidad en cada una de las regiones mediante el desarrollo de diferentes actividades tendientes a desarrollar la oferta institucional con el propósito de mitigar y contrarrestar aquellos factores de inestabilidad que atentan contra la seguridad del Estado y su orden constitucional, previo reconocimiento de las nuevas dimensiones que inciden directamente en las condiciones de seguridad de un territorio.

Palabras Claves

Acción Unificada del Estado. Control Institucional del territorio. Acción Integral. Interagencialidad

¹ Documento presentado para optar por el título de especialista en Finanzas y Administración Pública de la Universidad Militar Nueva Granada.

² Administradora de Empresas de la Universidad La Gran Colombia. Analista de presupuesto de la Escuela Superior de Guerra - Colombia

1. Introducción

El reconocimiento de dimensiones alternativas en el campo de la seguridad ha surgido como la necesidad de abordar y mitigar nuevas causas que se constituyen gradualmente en factores de inestabilidad a la seguridad de los Estados con posterioridad a la superación de los paradigmas de la guerra fría, conforme a los cuales existían polos únicos de amenaza representados en las manifestaciones hegemónicas de las grandes potencias y específicamente en la amenaza nuclear que emergía como mecanismo disuasorio para las partes involucradas, aún pese a las consecuencias generalizadas y calamitosas que se derivaban de la estrategia de destrucción mutua asegurada que era empleada. Las grandes modificaciones del Sistema Internacional trajeron consigo el advenimiento de nuevos actores y fenómenos que modificaban sustancialmente la manera en como los Estados interactuaban con sus ciudadanos y los fenómenos que debían contrarrestar.

Ahora bien, la posguerra fría implicó la superación de las concepciones tradicionales de la seguridad que adicionalmente vinieron de la mano del reconocimiento de nuevas dimensiones que debían ser consideradas al momento de delinear los planteamientos estratégicos de cada uno de los Estados, quienes debieron desplazar su centro de gravedad de la soberanía e integridad territorial a la persona y su dignidad, tal y como puede advertirse de los pronunciamientos de la Organización de Naciones Unidas desde 1994, fecha en la que planteó la necesidad de adoptar el concepto de “seguridad humana”, el cual

Significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones.

Implica también crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. (Rojas et al., 2012 p. 26)

El proceso de actualización teórica desarrollado por la ONU al contribuir con la consolidación del concepto de seguridad humana, vino a robustecer el necesario desplazamiento del centro de gravedad³ (Clausewitz, 2002) de la atención de los Estados, a los cuales se le presentó una nueva posibilidad para contrarrestar las amenazas, una alternativa que implicaba el manejo preventivo y no reactivo de las amenazas, atacando dimensiones de las cuales se predicaba el potencial de convertirse en factores de inestabilidad.

En consecuencia, mediante la cabal materialización de los objetivos planteados en el documento presentado se defenderá la tesis conforme a la cual, la Acción Integral como mecanismo de la Acción Unificada se erige como la manifestación más clara de la evolución del paradigma de la seguridad, que al abordar la dimensión económica contribuye de manera directa a la consolidación territorial, tal y como se puede apreciarse en los logros obtenidos por el programa “*Fe en Colombia*” en el Departamento del Cauca, de los cuales se colige que la integración económica regional y la generación de polos de desarrollo contribuye a la ocupación de los espacios vacíos, circunstancia que repercute directamente en los niveles de seguridad territorial y la mejora socioeconómica de las comunidades intervenidas.

³ Entendido según Clausewitz como el eje entorno al cual gira la fuerza y el movimiento que impulsa todo lo demás. Es la característica, capacidad o ubicación desde donde emana la libertad de acción, la fortaleza física y la voluntad de lucha.

2. Objetivo General

Determinar el alcance de las herramientas empleadas en desarrollo del programa Fe en Colombia en el departamento del Cauca como mecanismo para la consolidación territorial mediante la Acción Unificada del Estado.

2.1 Objetivos Específicos

- 2.1.1 Analizar la variación en el paradigma de seguridad en reconocimiento de las nuevas dimensiones que inciden directamente en la consolidación de factores de inestabilidad, haciendo especial énfasis en la dimensión económica, lo cual permita entender la relación entre seguridad y desarrollo.
- 2.1.2 Examinar los instrumentos empleados por la Acción Integral, como mecanismos desarrollados por las Fuerzas Militares de Colombia, para garantizar el control territorial mediante la Acción Unificada del Estado.
- 2.1.3 Determinar el alcance del programa “*Fe en Colombia*” en Colombia en el Departamento del Cauca.

3. Pregunta problema

¿Cuál es el alcance de la Acción Integral como instrumento de la Acción Unificada del Estado frente al abordaje de las nuevas dimensiones de la seguridad en desarrollo del programa Fe en Colombia en el Departamento del Cauca?

4. Marco teórico

4.1 De la seguridad nacional a la dimensión económica de la seguridad

Día tras día la globalización ha ido transformando el asunto de la seguridad en una materia que se asocia directamente con la interconexión (Keohane & Nye, 1988), la globalización y la interdependencia. La evolución en la forma de concebir la seguridad; su evolución desde las altas y fortificadas murallas que proporcionaban la sensación de invulnerabilidad en el medioevo, hasta las complejas relaciones de enemistad y animadversión presentes en el Sistema Internacional que hoy invita a que se aprecie y comprenda el asunto de forma holística. (Buitrago, 2016)

El concepto tradicional de la seguridad se basa en dos supuestos principales: primero, que la mayoría de las amenazas a la seguridad de un Estado surgen fuera de sus fronteras: y segundo, que estas amenazas son principalmente, sino exclusivamente militares en su naturaleza y que, por lo general, requieren de una respuesta militar para preservar la seguridad del propio Estado. De este concepto se derivaría en concepto de Seguridad Nacional, el cual plantea que la existencia de la independencia, la soberanía y la integridad territorial están bajo ataque externo por parte de otro Estado, implicando una agresión física al territorio, la población y las propiedades del Estado; por su parte, el concepto de Defensa Nacional es la política de gobierno que abarca una serie de medidas e instrumentos para garantizar la Seguridad Nacional.

Teóricamente esta posición se ha fundamentado principalmente en el realismo y neorrealismo, paradigmas que han sido asociados tradicionalmente a posiciones conservadoras en las relaciones internacionales, su fundamento tradicional se separa de la

política positivista y propugna por el establecimiento de una postura normativa en las ciencias sociales. (Hernández, 2009)

Por definición el realismo plantea un estado permanente de inseguridad, nunca se está suficientemente preparado; el estado de inseguridad es constante: razón por la cual se deben tomar las medidas necesarias para satisfacer los niveles de seguridad y adquirir los medio y las herramientas para constituir su Estado como un hegemón y poder influir en el comportamiento de otros Estados incipientes. (Nye, 2008)

Por ello lo relativo a la seguridad de las naciones se transforma en un dilema difícil de esquivar ya que su rol y preponderancia en lo que a su juicio puede ser denominado como un Sistema Internacional caótico y anárquico. El lenguaje del poder es el único que brindará las herramientas necesarias para satisfacer la necesidad de protección y seguridad permanente para poder configurar la supremacía sobre otros actores del sistema. (Buitrago, 2016)

El balance de fuerza en el realismo viene a ser de suprema importancia en la medida que los que ostentan el control material sobre el sistema internacional deben propugnar por establecer mecanismos para evitar la aparición de nuevas amenazas que vulneren el territorio o que desequilibren el sistema, ya que las dinámicas de poder global escapan a la lógica y la perfección: por el contrario dependen de forma directa de las alteraciones y fuerzas que le impriman sus actores para establecer un orden y equilibrio.

No obstante, la aplicación de esta definición en los países en vías de desarrollo, los cuales presentan unas características diferentes a las que pueden concurrir en los países que tradicionalmente han gobernado y delineado el Sistema Internacional, ha generado problemas teórico-conceptuales, ya que las tres características principales del concepto tradicional de la seguridad de Estado (Orientación externa, fuerte vínculo con la seguridad

sistémica y relación con la seguridad de las alianzas de los dos principales bloques durante la guerra fría), se observan diluidas cuando se aplica en los contextos del tercer mundo (Ayoob, 1995).

Por esta razón, en el contexto del tercer mundo, en las últimas dos décadas se produce una interpretación más amplia de la seguridad, la cual supera la orientación externa, el sesgo militar y es sensible a otros ámbitos que no son políticos (Económicos, sociales, ambientales, etc.). La Seguridad Humana, en consecuencia, surge como un concepto desarrollado por primera vez por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe de 1994.

En este documento se plantea que el concepto de seguridad debe estar centrado en las personas y no en el Estado, basado en las preocupaciones de la vida cotidiana de las personas y subrayando la importancia del desarrollo humano como el medio que permite “la ampliación de las oportunidades de la gente” (Fuentes & Rojas, 2005, pág. 34). El informe del PNUD presentó seis nuevos tipos de seguridad: seguridad de los ingresos económicos, la seguridad alimentaria, la seguridad de la salud, la seguridad ambiental, la seguridad identitaria y comunitaria y la seguridad de las libertades políticas (Gasper, 2005), resaltando cuatro aspectos claves que definen la seguridad humana: i. Una preocupación universal por la vida y la dignidad humana; ii. Sus componentes son interdependientes, iii. Los efectos de las principales amenazas que la afectan son de carácter mundial; y iv. El concepto posee un carácter integrador.

De otro lado, la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas en su informe de 2003 establece que la Seguridad Humana significa proteger las libertades vitales, conectando diferentes tipos de libertades y destaca que:

Los nuevos elementos de inseguridad que afectan a las personas requieren un enfoque integrado, donde la perspectiva de seguridad humana puede generar respuestas a estos nuevos desafíos. El Estado continúa siendo el principal responsable de la seguridad. Pero como los problemas de la seguridad se tornan cada vez más complejos y varios actores intentan desempeñar un papel en esta esfera, necesitamos un desplazamiento del paradigma. La atención debe ampliarse desde el ámbito del Estado para incluir la seguridad de la gente, la seguridad humana. (Fuentes & Rojas, 2005, p. 28)

Colombia como país en vías de desarrollo, no es ajeno a este nuevo concepto de la seguridad humana. El país ha sufrido un conflicto interno por más de 50 años y la mayoría de las amenazas contra la seguridad son de carácter interno, con complejos factores y actores de criminalidad que convergen en su territorio. El conflicto armado colombiano es producto de la mezcla de singularidades internas, coyunturas históricas e injerencias internacionales; desde su inicio la presencia de ideologías foráneas materializadas en entrenamiento e insumos de combate, conducen a comprender la confrontación interna como el resultado, también, de un continuo intercambio ideológico con el Sistema Internacional.

4.2 La acción unificada del estado y la acción integral como instrumento de una estrategia nacional

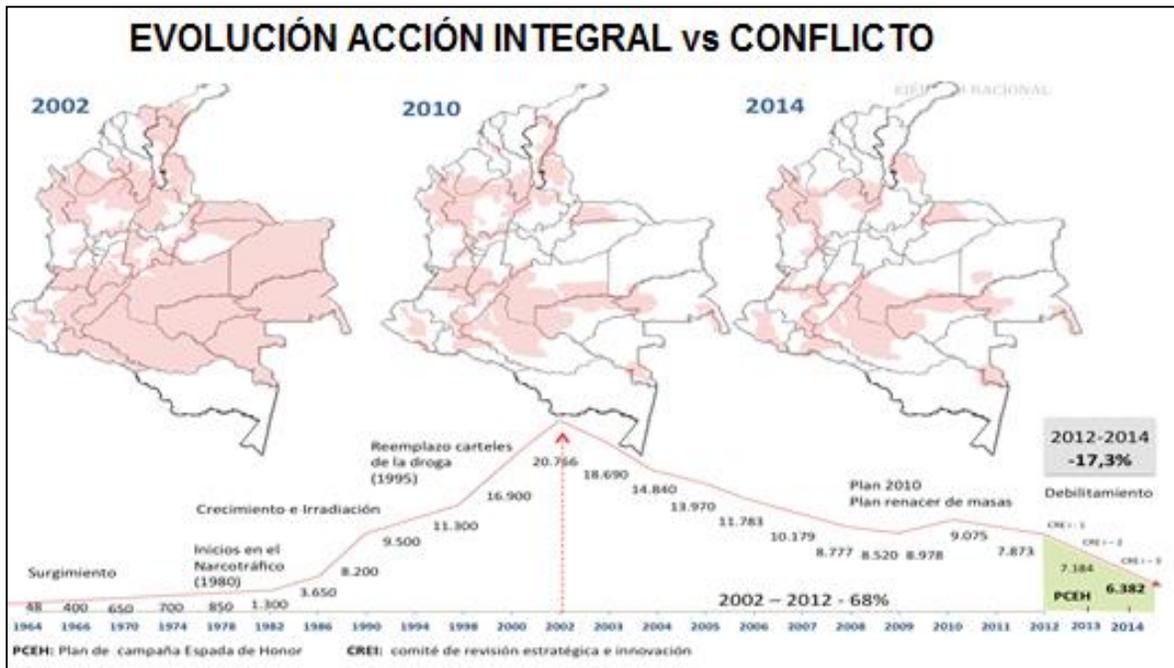
De acuerdo con los antecedentes históricos de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, se puede reconocer que fue el año de 1960, a través del “plan lazo” y gracias a la iniciativa del sector Defensa, en el que se “integran los esfuerzos institucionales para las regiones afectadas por los grupos violentos” (Unidad Administrativa

de Consolidación Territorial, 2010) da origen al concepto moderno de la Acción Integral tratando de encontrar soluciones alternativas y combinadas a los factores eternos de inestabilidad.

Con dicho objetivo en mente el General Alberto Ruiz Novoa (Dufort, 2013), quien desde el Ministerio de Defensa siempre oriento al conductor político para que implementar las acciones de desarrollo integral. Fue principalmente este funcionario quien buscó y entendió que la violencia tenía raíces en las problemática generada por las abismales diferencias económicas y sociales de la población y al igual de quienes lo sucedieron, buscó articular la acción del Estado a favor de los más necesitados tratando de ganar la voluntad de la población civil la cual no nace por generación espontánea como lo señala Galula, sino que la misma requiere la correcta armonización de actividades y estrategias que impacten la *psiquis* de la población. (Galula, 1964)

Sin embargo desde 1968 y hasta 2002 se advierte la concurrencia de dos realidades: la falta de continuidad en el empleo de la acción inter-institucional e interagencial del Estado en beneficio de la población y el llamamiento a calificar servicios de Ministros de Defensa y Comandantes del Ejército por parte del presidente de turno, en medio de agudas crisis institucionales surgidas por las diferentes y distantes posiciones en cuanto al empleo de la fuerza. El desarrollo de una estrategia coherente para reducir las brechas sociales, económicas e ideológicas y que al final sirvieron de caldo de cultivo para el crecimiento desmesurado de grupos armados al margen de la ley, de todas las clases y tintes políticos.

Ilustración 1 Esfuerzo Interagencial para la acción ofensiva

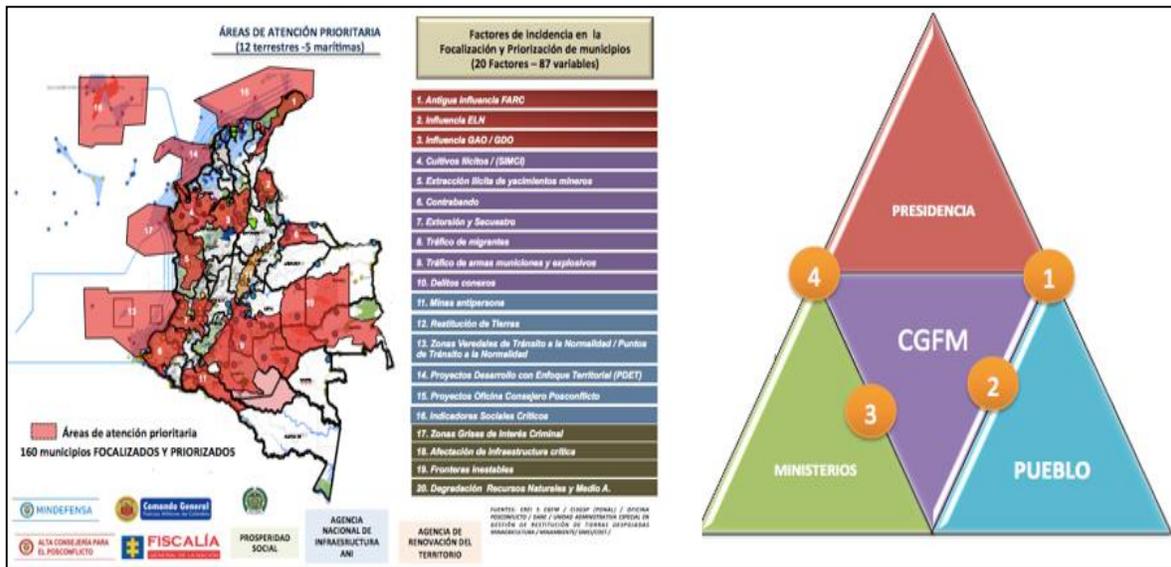


Fuente: Jefatura de Planeación del Ejército Nacional, 2016.

Después del año 2004 el Estado y sus instituciones inician un proceso de articulación más coherente para buscar soluciones en los distintos territorios mediante la minimización de las condiciones favorables para las organizaciones al margen de la ley. Gracias a la voluntad política se pudieron articular, de forma parcial pero contundente, los esfuerzos de las entidades con la finalidad de llevar a la insurgencia a optar por una salida negociada del conflicto habida cuenta de su imposibilidad para hacerse con el poder mediante la luchar armada.

Hoy se cuenta con una herramienta nueva, creada con base en el último CREI (Comité de Revisión Estratégica e Innovación), acuñado como el Plan de Estabilización Y Consolidación Victoria, estrategia que trae tres elementos fundamentales como claves para lograr el éxito: La Acción Unificada, El Control Institucional del Territorio y la Dinamización del Control Militar del Área.

Ilustración 2 Áreas priorizadas y Factores de Incidencias

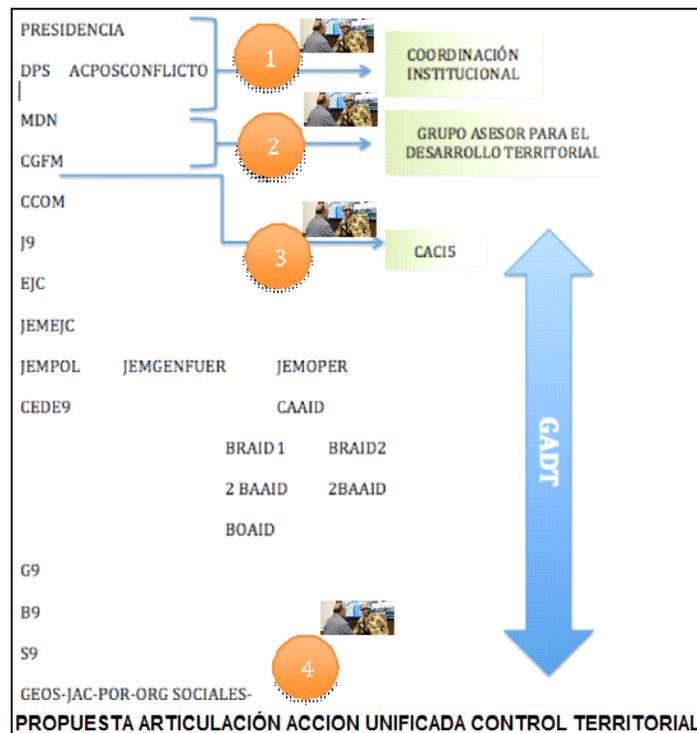


Fuente: COTEF, 2017.

4.2.1 Articulación del plan

Todo plan tiene unas características específicas como son el qué (objetivo), el cómo (el procedimiento) y el quién (responsables). En este sentido, y después de hacer un recorrido histórico en el que se hace el análisis situacional, se puede apreciar claramente que la problemática de la inestabilidad de los factores en Colombia requiere un reforzamiento de la institucionalidad detrás de las operaciones de control militar, estableciendo la necesidad de una ruta de seguimiento y de coordinación interagencial que dinamice el esfuerzo militar y la complementariedad civil y estatal a través de unos Coordinadores del nivel Estratégico (CI).

Ilustración 3 Acelerantes coordinación Interinstitucional acción unificada



Fuente: Elaboración propia

Las Fuerzas Militares han desarrollado procesos de transformación, propios de la necesidad de realizar los ajustes para enfrentar y acoplarse a los nuevos retos, considerando que una vez se consoliden los procesos de paz con las principales organizaciones al margen de la ley, surgirán para el Estado colombiano nuevos desafíos a la seguridad derivados de actores que no responderán estructuralmente a las organizaciones jerarquizadas propias de la insurgencia, razón por la cual deberá repensarse la manera de afectar los factores generadores de nuevas violencias. (Buitrago, 2016)

Para maximizar los esfuerzos institucionales se debe superar cualquiera de los intereses expuestos por Geoffrey Blainey en el escrito de Michel Howard “las Causas de la Guerra Moderna” (Howard, 2017) los cuales influyen y ocasionan las polarizaciones para

enfrentar las dos fuerzas, ya que se pensaba que la guerra parecía la mejor forma de proteger o adelantar los intereses nacionales.

Considerando lo anterior es importante señalar que la filosofía que subyace al Plan de Estabilización y Consolidación Victoria implica el adecuado ejercicio del principio de *cooperación armónica* debe predicarse de la función administrativa del Estado, lo cual implica el estricto cumplimiento de responsabilidades y definiciones atribuidas, como son:

i. La neutralización de la Dispersión de Esfuerzos, considerada como el principal riesgo del plan; ii. Aprovechar al máximo la dinamización del control efectivo territorial de las tropas en toda la geografía y por último; iii. Incrementar y consolidar los esfuerzos conjuntos, coordinados, interinstitucionales y combinados. (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016)

Ilustración 4 Articulación de los Esfuerzos Coordinados e Interinstitucionales y Combinados



Fuente: COTEF, 2017.

Con la finalidad de ejecutar cabalmente lo dispuesto en el PME CV es indispensable entender el control institucional del territorio como: “Presencia integral de todos los sectores e instituciones en los territorios, para restringir espacios a los factores de inestabilidad, solucionar las necesidades básicas sociales insatisfechas y superar los indicadores críticos de las comunidades” (Comando General de las Fuerzas Militares, 2016).

De igual manera es importante definir y diferenciar perfectamente que la Acción Unificada es un paso delante de la Acción Integral en el entendido de que hace parte de las operaciones terrestres unificadas que le permiten potencializar la maniobra mediante la integración armónica y suficiente de la oferta estatal como mecanismo para abordar las dimensiones alternativas que inciden en la generación de factores de inestabilidad.

La acción unificada tiene como verbos rectores la “sincronización, coordinación y la integración de las actividades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones terrestres para lograr la unidad de esfuerzos” de manera que se aborde desde una perspectiva integral la situación territorial y se copen los espacios vacíos que eventualmente pueden ser explotados por actores ilegales como pretexto del abandono estatal. (Comando de Transformación del Ejército Nacional, 2017).

Por lo tanto, el esfuerzo primordial del plan de Acción Unificada para el Control Institucional del territorio se debe focalizar hacia los asuntos civiles, la oferta estatal y la interacción permanente entre el estamento militar, el poder público político y el pueblo, de manera que se armonice la trinidad Clausewitziana, entendida como la relación entre el Gobierno, las FF.MM. y el pueblo.

Organización y Estandarización

Ilustración 5 Líneas Estratégicas Plan de Acción Unificada



Fuente: CGFM, 2016

Existen unos niveles y unos instrumentos en la estructura jerárquica de las diferentes fuerzas. Sin embargo los funcionarios responsables, los enfoques de cada región, la ubicación de las áreas priorizadas y la gestión de proyectos deben ser unificados. Este plan concibe que el gran articulador del esfuerzo inter fuerzas es el Comando General, desde la Oficina de Coordinación de Acción Integral para que a pesar de las diferentes estructuras la rendición de los informes, las políticas de asignación de recursos, los formatos para la gestión de recursos y los informes de indicadores de impacto sean estandarizados y no se generen desavenencias o fricciones que impidan el trabajo en equipo. (Murray & Grimsley, 2017)

Ilustración 6 Organización y Estandarización



Fuente: Elaboración propia

Visto que la activación del Grupo asesor de la Campaña impulsó notablemente el desarrollo de paquetes de consolidación a nivel nacional y que este grupo logró articular de manera eficiente los trabajos ministeriales con la institución, es fundamental la potencialización de este ente, recogiendo a través de los trabajos de las oficinas G9 Divisionarias, B9 De las Brigadas y S9 de las Unidades Tácticas para que se potencialice el impacto sobre el beneficiario final que es la población civil, logrando de esta manera disminuir el apoyo a organizaciones e instituciones de corrientes ideológicas que no apoyan al poder político, o aún más, que auspician grupos armados al margen de la ley, en palabras de Wievorka, se busca romper el muro de identidades entre el que no tiene dificultades económicas y el que las tiene, para obtener como resultado un interés colectivo por el mejoramiento de las condiciones de la sociedad común (Wievorka, 2006).

Esta es la razón entonces para que el Plan Unificado propenda por una consolidación de la reorganización institucional en todas las fuerzas y por la estandarización de la doctrina, teniendo como pivote primordial, la del Ejército Nacional. “Damasco” que está ajustada a las necesidades institucionales de los retos y amenazas híbridas que deberá enfrentar el Estado colombiano y que causa daños indirectos, aprovechando las vulnerabilidades causadas por la inconformidad y la inestabilidad social (Comisión Union Europea, 2016).

El manual MFE 3-28 que es el que define las operaciones de Apoyo a la Autoridad Civil (ADAC) puede establecerse que el propósito mismo del Plan de Estabilización Victoria (PEMEC) es hacer entender que este tipo de operaciones responden de manera diferencial que aquellas otras tareas de la Acción Decisiva, no menos importantes, al contrario complementarias debido a que esta se enfoca en el empleo de medios no letales, en la medida que las condiciones y el ambiente operacional lo permitan, con el fin de salvar vidas, mejorar la calidad de vida, proteger la propiedad (pública y privada) y apoyar la recuperación social del territorio. (Pulgarín, Reyes, & Rodriguez, 2016)

Puede entenderse entonces que de esta intención se desprende que por definición se establezca que este tipo de misiones y particularmente para las Fuerzas Armadas está dado un soporte definitivo proporcionado por las FF.MM. de Colombia, y todas las instituciones que integran el sector defensa, en respuesta a solicitudes de asistencia de las autoridades civiles para emergencias nacionales de cualquier índole. De esta definición puntualmente puede establecerse que si a través del Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación PEMEC busca articular los esfuerzos institucionales para lograr consolidar el Estado en el Territorio, esta clase de operaciones, las de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil se define como el soporte proporcionado por las Fuerzas Militares de

Colombia, y todas las instituciones que integran el sector defensa, en respuesta a solicitudes de asistencia de las autoridades civiles. (Centro de Doctrina del Ejército, 2017)

Esta es la razón por la cual, dentro de la Estructura organizativa, deben impulsarse las oficinas de Coordinación interinstitucional para conectar las intenciones, el planeamiento y las ejecutorias, entre la presidencia y el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Defensa Nacional, para a través de la priorización de la dinamización del control territorial efectivo, desarrollado por las Unidades Operativas Mayores, Menores y Tácticas, se interactúe con las Alcaldías y Gobernaciones al igual que con las instituciones para lograr el Control Institucional efectivo del Plan Estratégico de Estabilización “Victoria” con el fin de acoplarse al nuevo paradigma de “la guerra en medio de la población”, cuyo objetivo es modificar las intenciones –o de captar la voluntad – sino también de la población que continua siendo beneficiaria de las actividades operacionales que tiendan a enfrentar sistemas de amenaza persistente en medio de las operaciones (CICR, 2006).

4.2.2 Línea estratégica operacional

El plan de Acción Unificado para la ejecución del Plan Victoria, tiene como eje fundamental los Comandos Conjuntos y los Comandos de División como máximos orientadores de planificación y de aplicación de la Doctrina. El Comando de Apoyo de Acción Integral con sus Brigadas y Batallones son los multiplicadores para realizar actividades de alto impacto.

Debe entenderse que para los apoyos decididos que la consolidación territorial pretende a través del Plan de Estabilización existen misiones potenciales para los soldados de tierra, mar y aire por ser cumplidas en apoyo de las instituciones civiles. Estos apoyos

durante las operaciones deben cumplir con los requisitos militares siempre siguiendo las directrices y las intenciones finales de la autoridad civil de beneficio que conlleven al desarrollo comunitario de: realizar las tareas de manera eficaz y eficiente, hacer las tareas de forma segura y desarrollar las tareas dentro de los marcos jurídicos vigentes. Pero entre ambos, la intención es recolectar, procesar, gestionar, consolidar y volver realidad los proyectos necesarios para incrementar los niveles de vida de las personas más necesitadas especialmente en el área rural.

Estas instancias de Dirección, deben actuar de manera mancomunada con la población y las autoridades civiles, ya que la doctrina general de apoyo a la autoridad civil así lo expresa teniendo en cuenta que son las últimas las que deben liderar la situación y establecer las prioridades del esfuerzo para cualquier misión que conduzca al desarrollo comunitario. Por tal motivo es importante emplear los acelerantes y catalizadores que el Plan de Estabilización requiere y contiene, propendiendo porque estos estén perfectamente armonizados con las representaciones locales y regionales de los ministerios, para lograr entre el estamento militar y las instituciones estatales el impulso adecuado de los factores decisivos y así superar los intereses locales y hasta individuales permitiendo que la estrategia sea efectiva (Dufort, 2013). Por tal motivo, una misión puede constituirse en una tarea militar específica a través del empleo de cualquiera de las capacidades pero los Comandantes deben tener siempre en cuenta que para alcanzar un estado final deseado tanto misional como inter institucional, deben contar con la participación activa de las autoridades civiles.

Como lo manifiesta el manual de Operaciones de Apoyo a la Autoridad Civil, es fundamental que para no sobredimensionar o adquirir compromisos que las unidades de las Fuerzas Armadas poseen es indispensable una buena armonización para lograr el

Entendimiento compartido de capacidades y limitaciones para el apoyo de tal suerte que cuando una unidad de las Fuerzas Armadas acuda en apoyo de la autoridad civil, le haga entender a los líderes civiles sobre su alcance.

4.3 Programa Fe en Colombia como motor de desarrollo en el Departamento del Cauca

En desarrollo de los postulados consignados en el P MEC fue concebido el programa “Fe en Colombia” como una alternativa piloto para la mitigación de las condiciones de inestabilidad en el Departamento del Cauca, previo reconocimiento del impacto que la desatención a las dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas genera en la consolidación territorial. En dicho escenario

Fe en Colombia es un programa de articulación institucional con el apoyo de la empresa privada y cooperación internacional, que orienta sus esfuerzos al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables del territorio nacional, dentro del marco de la seguridad integral. (Ejército Nacional de Colombia, 2016, p. 3)

La filosofía que impregna el programa busca fortalecer la institucionalidad y la gobernabilidad en el territorio mediante la focalización de esfuerzos tendientes a generar procesos de empoderamiento de las autoridades locales y las comunidades en pro del desarrollo y del progreso regional. Este objetivo requiere la articulación en los esfuerzos institucionales para garantizar niveles idóneos de oportunidades socioeconómicas en las comunidades que se buscan impactar, así es como desde el año 2007 se inicia un proceso de acompañamiento comunitario para la materialización de proyectos productivos. Como

resultados prematuros pueden advertirse las sustituciones de cultivos ilícitos que empezaron a desarrollarse en las comunidades campesinas de municipios cercanos a Santander de Quilichao y Popayán.

La integración de esfuerzos resultó imprescindible a la hora de ofrecer posibilidades de desarrollo productivo a las comunidades, circunstancia que se vio especialmente favorecida por la activa participación del SENA, INCODER, Acción Social de la Presidencia de la República y el Ejército Nacional.

Gracias a los buenos resultados obtenidos por la articulación estatal canalizada por intermedio de la Tercera División del Ejército Nacional, se crea en 2008 la oficina de asuntos étnicos, con la finalidad de desarrollar proyectos productivos que permitieran acercar a las comunidades a la institucionalidad y evitar que fueran captados por grupos ilegales que hacían constante presencia en el territorio. El éxito en el departamento genera la necesidad expandir el programa y la oficina de asuntos étnicos evoluciona a la oficina de proyectos productivos de la Tercera División, dependencia especializada en la difusión de la oferta estatal, rutas y articulación institucional. (Ejército Nacional de Colombia, 2016)

Finalmente, después de varios años de resultados exitosos para la Oficina de Proyectos Productivos, el Ejército Nacional, en colaboración con la Gobernación del Cauca, diferentes Alcaldías Municipales del departamento, Universidades y actores del sector privado, se formaliza un programa de articulación institucional con el objetivo de articular la política pública en pro de la atención a las comunidades vulnerables.

Como mecanismos de articulación del programa se establecieron 4 pasos; i. Focalización e identificación de poblaciones vulnerables; ii. Difusión de la oferta estatal; iii. Gestión de proyectos productivos; y iv. Construcción de confianza en las comunidades. Cada uno de los pasos fue diseñado con la intención de abordar de manera sistemática los

ejercicios de aproximación a las comunidades, en pro de garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos planteados para la ocupación generalizada de espacios vacíos como mecanismo para estrechar los campos de acción a las organizaciones criminales que ejercían presencia regional.

Para los propósitos respectivos se establecieron 3 líneas de trabajo; a. Líneas poblacionales, entendidas como aquellas en las que se generan espacios de acercamiento comunitario a campesinos, comunidades negras, indígenas y otras minorías; b. Líneas de acercamiento, especialmente diseñadas para abordar la dimensión económica de la seguridad, entendidas como aquellas herramientas de acción en las líneas poblacionales y que buscan generar oportunidades y polos de desarrollo en el territorio, a través de la financiación de proyectos productivos, infraestructura y proyectos de protección ambiental; y iii. Líneas Transversales, a través de las cuales se transversalizan todos los procesos y se busca la cabal consolidación del territorio, para la cual se desarrollan proyectos que impacten las comunicaciones estratégicas y las tareas de difusión del programa. (Ejército Nacional de Colombia, 2016)

Todo el programa está diseñado para abordar de manera contundente la necesidad de generar posibilidades de desarrollo comunitario, como estrategia para sacar a la población de la esfera de influencia de los grupos y redes criminales, bajo la premisa de que al existir posibilidades de progreso y desarrollo, se elimine la necesidad de acudir a grupos al margen de la ley como mecanismo de subsistencia. (Buitrago, 2016)

La línea de acercamiento, considerada como aquella en la que se imprimen mayores esfuerzos, en consideración a su potencial en la generación de polos de desarrollo, requirió la acometida de “Muestras empresariales, ruedas de negocios y financieras, acompañamiento activo en la formulación de proyectos, jornadas ambientales, jornadas de

capacitación, asistencia técnica y asesoría para temas de formalización, administración, financiera y económica” (Ejército Nacional de Colombia, 2016, p. 16). Considerando la concentración de esfuerzos, bien podría manifestarse que la línea de acercamiento se erige como el centro de gravedad del Programa Fe en Colombia de cara al impacto potencial que de ella puede predicarse, tal y como se colige de la información reportada para 2017:

Tabla 1 Primer Trimestre

LINEAS	CANTIDAD ACTIVIDADES
POBLACIONAL	217
ACERCAMIENTO	211
TRANSVERSALES	148
TOTAL	576

Fuente: (Jefatura de Acción Integral - EJC, 2017)

Tabla 2 Segundo Trimestre

LINEAS	CANTIDAD ACTIVIDADES
POBLACIONAL	767
ACERCAMIENTO	989
TRANSVERSALES	607
TOTAL	2.363

Fuente: (Jefatura de Acción Integral - EJC, 2017)

Tabla 3 Tercer Trimestre

LINEAS	CANTIDAD ACTIVIDADES
POBLACIONAL	408
ACERCAMIENTO	1.442
TRANSVERSALES	1.006
TOTAL	2.856

Fuente: (Jefatura de Acción Integral - EJC, 2017)

El énfasis que recibe la línea de acercamiento responde a la necesidad de llevar instrumentos que garanticen el desarrollo comunitario bajo la premisa de generar cambios sustanciales al interior de las comunidades y que los mismos sirvan como mecanismo de apalancamiento para la construcción de confianza en la institucionalidad con base en la multiplicación y propagación de la oferta estatal.

La acción integral debe entenderse como un proceso principalmente comunicativo, considerando que el Estado viene cumpliendo con sus fines constitucionales, tal como fuera establecido en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, pero por falta de canales adecuados dicha información no llegaba de manera adecuada a toda la extensión del territorio nacional, en consecuencia, el primer paso es considerar que la tarea base debe centrarse en la difusión de la misionalidad de las diferentes entidades estatales.

En dicho sentido, la intergencialidad se ve plenamente desarrollada si se examina la oferta institucional desplegada por el programa Fe en Colombia, tal y como se puede advertir:

Tabla 4 Relación de proyectos por sector

SECTOR	ACTOR	No. DE PROYECTOS
DESARROLLO ECONÓMICO Y PROSPERIDAD SOCIAL	Federación Nacional de Cafeteros	19
	Departamento para la Prosperidad Social	19
	Cámara de Comercio	12
	Fenalco	6
	Ministerio de Comercio	7
	Fondo Nacional del Ahorro	6
	Ministerio de Cultura	11

CULTURA Y EDUCACIÓN	ICFES	10
	SENA	14
	Ministerio de Educación	4
	COLDEPORTES	4
	ICETEX	13
	ESAP	3
VIVIENDA	Ministerio de Vivienda	5
ATENCIÓN A VÍCTIMAS	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.	10
	Agencia Colombiana para la Reintegración	6
	Agencia colombiana para la Restitución de Tierras.	2
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	Ministerio de Salud y Protección Social	3
INFANCIA Y ADOLESCENCIA	ICBF	7
GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA	Ministerio de interior y de justicia	9
	Departamento Nacional de Planeación	9
TOTAL		179

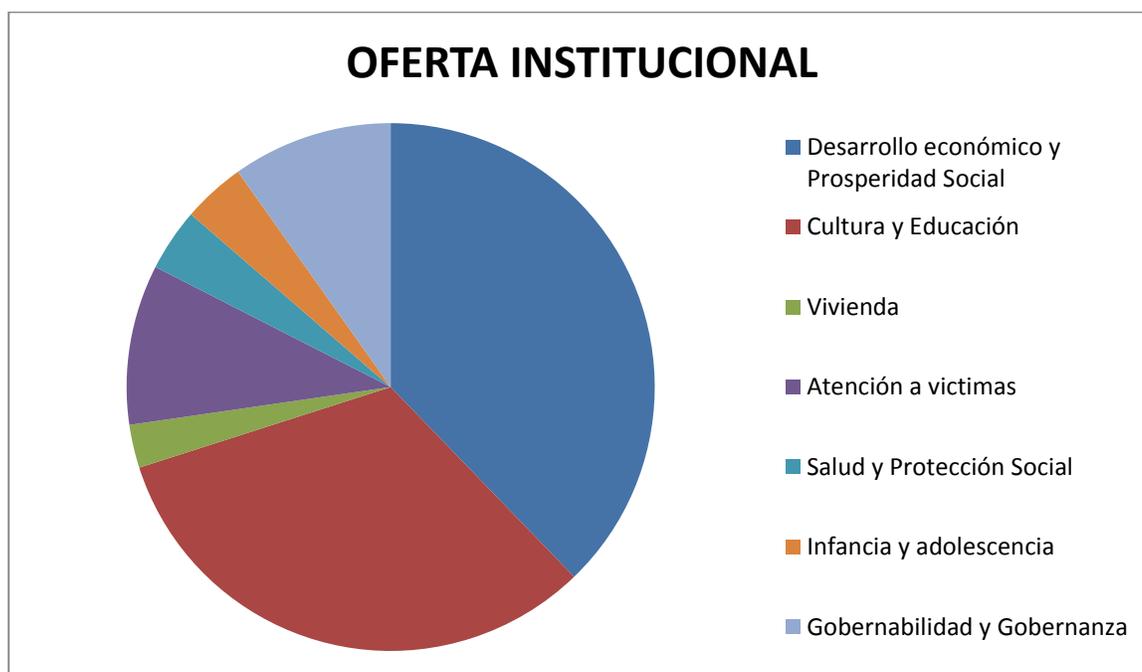
Fuente: Elaboración propia con base en (Ejército Nacional de Colombia, 2016)

En definitiva, de cara a la determinación del alcance de la Acción Unificada del Estado como principal proyecto para garantizar el control territorial mediante la eliminación de los espacios vacíos que sean susceptibles de ser controlados por actores ilegales, se puede advertir que el esfuerzo institucional desplegado en el Departamento del Cauca ha sido relevante, considerando la participación de la institucionalidad en todos sus sectores y con un número adecuado de proyectos para ofrecer oportunidades a las comunidades que impacten de manera estructural en los factores de inestabilidad.

A la fecha se cuentan 179 proyectos de todos los sectores que buscan generar polos de desarrollo en la región, principalmente abordando la línea de acercamiento del Programa Fe en Colombia, mediante la generación, patrocinio, asistencia, seguimiento y asesoramiento a los proyectos productivos presentados por las comunidades, entendiendo la importancia de mitigar las condiciones socio-económicas comunitarias como mecanismo para contrarrestar la convergencia criminal que se presenta en los territorios, aspecto que incide transversalmente en la anulación de vectores de criminalidad potencial, que para el caso del Cauca implica impactar el potencial de reclutamiento que tengan los actores ilegales ante la falta de oportunidades o bien la sustitución de cultivos ilícitos por alternativas legales.

Particularmente, en aras de establecer el alcance potencial de la Acción Unificada del Estado desarrollada a través del Programa Fe en Colombia en el Departamento del Cauca, debe considerarse la multiplicidad de actores que despliegan su misionalidad y el grado en el que se abordan las distintas dimensiones que inciden en los niveles de seguridad:

Ilustración 7 Relación de proyectos por sector



Fuente: Elaboración propia con fundamento en (Ejército Nacional de Colombia, 2016)

Valga anotar que la Acción Unificada del Estado tiene impacto directo en la consolidación territorial en dos aspectos específicos; i. El Control Institucional del Territorio, entendido como la posibilidad que detenta el Estado para ejercer sus potestades constitucionales; y ii. La garantía de la Ley y el Orden, entendida como la prevalencia del Estado Social del Derecho y el ordenamiento jurídico interno, aspecto este último que se ve confirmado de cara a los resultados registrados para 2016 en lo que refiere a la disminución en la criminalidad en el departamento, consideradas dos variables; delitos contra la integridad personal y los delitos contra el patrimonio económico.

En el caso de los delitos contra la integridad personal, considerados específicamente los homicidios dolosos, el Departamento del Cauca registró para 2015 una tasa de 27,05

homicidios por cada 100.000 habitantes (Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2015), mientras que para 2016 se registró una variación negativa de 1.74.

Si se consideran aquellos departamentos en los que más aumentaron la tasa de homicidios; 1. Amazonas 46,1%, 2. Norte de Santander 45,3%, 3. Chocó 36,4, 5. Córdoba 34,8%, 6. Tolima 29,8%, 7. Antioquia 25,7%, 8. Nariño 20,1% y 9. Huila 16.5% (Fiscalía General de la Nación, 2016, p. 6), se puede advertir que los mismos coinciden como aquellas zonas que tradicionalmente han albergado presencia de actores ilegales y que en la actualidad albergan procesos de concentración de excombatientes. No obstante, el Departamento del Cauca se ha mantenido muy por debajo de las tasas más altas de homicidios dolosos reportados, circunstancia que se debe en parte al adecuado trabajo interagencial para garantizar la prevalencia de la ley y el orden.

Tabla 5 Departamentos con mayor incidencia de homicidios dolosos

DEPARTAMENTO	TASA POR 100.000 HABITANTES – 2016
VALLE DEL CAUCA	49,24
QUINDÍO	42,92
NORTE DE SANTANDER	36,34
CHOCÓ	34,25
ARAUCA	33,94
RISARALDA	28,94
META	28,48
PUTUMAYO	27,18
AMAZONAS	24,65

Fuente: (Fiscalía General de la Nación, 2016, p. 8)

Ya es un hecho que mantener una tasa de homicidios por debajo del promedio nacional es un logro por destacar de cara a los fenómenos criminales que hacen presencia en el departamento, sin embargo, al abordar otra variable en torno a los delitos contra el patrimonio se registran más resultados favorables de cara a los propósitos establecidos por el Programa Fe en Colombia, al registrar disminuciones frente al número de casos de extorsión en el departamento, tal y como registra la Fiscalía General de la Nación.

Tabla 6 Variaciones en el delito de extorsión.

Extorsión	2015 vs 2016		
	DEPARTAMENTO	01 Enero al 31 Diciembre 2015	%
ANTIOQUIA	910	-19%	741
CUNDINAMARCA	757	-22%	594
VALLE DEL CAUCA	728	-34%	479
META	558	-38%	344
CAUCA	302	-21%	238
NORTE DE SANTANDER	208	-14%	238
BOLIVAR	223	-17%	186
TOLIMA	364	-48%	189
HUILA	211	-25%	159
NARIÑO	234	-22%	183
CESAR	194	-21%	154
SANTADER	215	-39%	132
CORDOBA	229	-35%	149
CHOCÓ	125	-28%	160
SUCRE	123	-5%	117
MAGDALENA	248	-36%	158
CASANARE	191	-32%	129
RISARALDA	127	1%	128
CAQUETÁ	127	-13%	110
ARAUCA	86	50%	129
LA GUAJIRA	142	-19%	115
ATLÁNTICO	189	-44%	106
BOYACÁ	119	-34%	79
CALDAS	78	-33%	52

QUINDÍO	72	-42%	42
PUTUMAYO	65	-23%	50
GUAVIARE	27	-30%	19
SAN ANDRÉS	16	-31%	11
VICHADA	5	80%	9
AMAZONAS	2	100%	4
		-	
VAUPÉS	1	100%	0
GUAINÍA	2	-50%	1
TOTAL	6878	-24%	5205

Fuente: (Fiscalía General de la Nación, 2016)

Como se colige de los escenarios presentados, existen variaciones sustanciales en torno a la presencia de fenómenos de criminalidad en el Departamento del Cauca, que pueden asociarse a la estrategia de cobertura y difusión de oferta institucional desarrollada con motivo del Programa Fe en Colombia, circunstancia que no hace cosa diferente a confirmar la efectividad de la Acción Unificada del Estado y la generación de polos de desarrollo, como mecanismos para abordar sistemáticamente las diferentes dimensiones que inciden en los factores de inestabilidad y su impacto en las condiciones de seguridad de un territorio.

5. Conclusiones

Las variaciones en el concepto de seguridad derivadas de la superación de los paradigmas al interior de las relaciones internacionales y la interacción al interior del Sistema Internacional, permitió que fueran avocadas nuevas actividades y dimensiones como aspectos a considerar al momento de conjurar, mitigar o contrarrestar los factores de inestabilidad que contarán con el potencial suficiente para amenazar la soberanía, la integridad territorial o el orden constitucional de los Estados.

En dicho contexto, la necesidad de abordar las condiciones socioeconómicas como variable indispensable para la superación y eliminación de vectores de riesgo al interior de las comunidades abrió el espacio para que fueran diseñadas y desarrolladas nuevas estrategias por parte de las Fuerzas Militares como mecanismo para evitar que la población generara o estrechara lazos con los grupos criminales que hacían presencia en los diferentes territorios o bien, que fueran instrumentalizadas por los mismos para incursionar en los distintos eslabones de las cadenas criminales, tales como el cultivo de sustancias alucinógenas.

En consecuencia, surge la Acción Integral como un instrumento catalizador de la Acción Unificada del Estado para ejercer un adecuado control institucional en los territorios y garantizar el acercamiento con las diferentes comunidades, con la finalidad de ocupar aquellos espacios vacíos por cuenta del conflicto armado, cerrando la posibilidad a que fueran actores ilegales quienes los aprovecharan estratégicamente para el desarrollo de sus actividades. Como herramientas de la Acción Integral se establecieron diferentes líneas de trabajo, las cuales buscaron abordar las diferentes problemáticas subyacentes en las comunidades, que en la mayor parte de los casos correspondían a la carencia de oportunidades de desarrollo económico, aspecto que motivó a que se desarrollaran mesas de negocios, asistencia técnica para la generación de proyectos productivos y su financiación, entre otros.

Para concluir, vale manifestar que la materialización de los esfuerzos estatales inmersos en desarrollo de la Acción Unificada y la interagencialidad se puede apreciar en el Programa Fe en Colombia desarrollado en el Departamento del Cauca, demostrando que una manera de incidir positivamente en el mejoramiento de las condiciones de seguridad

implica eliminar aquellas causas estructurales a la generación de factores de inestabilidad, que pasan necesariamente el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y culturales, en consideración del impacto que las mismas tienen en la ocupación de espacios vacíos y su negación frente a los actores criminales que hacen presencia en los territorios.

6. Bibliografía

- Ayoob, M. (1995). *The third world security predicament: state making, regional conflict, and the international system*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Buitrago, P. (2016). La evolución en el paradigma de la seguridad en la ocupación de espacios vacíos. *Estudios en Defensa y Seguridad*, 36 - 54.
- Centro de Doctrina del Ejército. (09 de 2017). *CEDO E*. Recuperado el 02 de 11 de 2017, de file:///C:/Users/buitragop/Downloads/MFE-4-0-SOSTENIMIENTO-2E.pdf
- CICR. (2006). *International review of the red cross*. Zurich: CICR.
- Clausewitz, K. V. (2002). *De la Guerra*. Washington: National Defense University.
- Comando de Transformación del Ejército Nacional. (2017). *Seguimiento al Plan de Estabilización y Consolidación Victoria*. Bogotá: COTEF.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2016). *Cartilla de difusión Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria*. Bogotá: CGFM.
- Comisión Union Europea. (2016). *Investigación y análisis sobre América Latina*. Madrid: UE.
- Dufort, P. (2013). *Las políticas desarrollistas de Alberto Ruiz*. Bogotá: EJC.
- Ejército Nacional de Colombia. (2016). *Cartilla Fe en Colombia*. Bogotá: EJC .
- Fiscalía General de la Nación. (2016). *Censo Delictivo 2016*. Bogotá: FGN.
- Fuentes, C., & Rojas, F. (2005). *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. San José: UNESCO-FLACSO.
- Galula, D. (1964). *Counter-insurgency warfare theory and practice*. New York: Frederick A. Praeger.

- Gaspar, D. (2005). *Securing Humanity: Situating "Human Security" as Concept and Discourse*. Washington: Journal of Human Development.
- Hernández, J. (2009). *El realismo y el neorealismo estructural*. Bogotá: Estudios Políticos.
- Howard, M. (2017). *Las causas de la guerra*. Washington: Bellum.
- Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2015). *Comportamiento del homicidio en Colombia*. Bogotá: ICML.
- Jefatura de Acción Integral - EJC. (2017). *Seguimiento Programa Fe en Colombia*. Bogotá: EJC.
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: GEL.
- Murray, W., & Grimsley, M. (2017). *Introducción al pensamiento estratégico*. Washington: NDU.
- Nye, J. (2008). *Smartpower*. Washington: NDU.
- Pulgarín, A., Reyes, A., & Rodríguez, D. (2016). Nuevas estrategias y tareas de la aviación del ejército de Colombia ante un eventual Post-Acuerdo con las FARC para su autosostenimiento. *Estudios en Defensa y Seguridad*, 115 - 142.
- Rojas, F., Álvarez, A., Beirute, T., Fuentes, C., Luz, D., & Santillán, A. (2012). *Seguridad humana: Nuevos enfoques*. San José: FLACSO.
- Unidad Administrativa de Consolidación Territorial. (2010). *Informe DPS*. Bogotá: UACT.
- Wievorka, M. (2006). *Informe para la Escuela Internacional de Verna UGT*. Madrid: Fundación Asturias.