

Acción Integral del Estado, factor decisivo para consolidar la paz

Raúl Andrés Arce Calderón

Consultor en construcción de paz y relacionamiento con actores estratégicos

DOI: <https://doi.org/10.25062/0120-0631.3998>

La Real Academia de la Lengua entiende la paz como la situación en la que no existe lucha armada en un país o entre países. No obstante desde el marco institucional colombiano se cuenta con una aproximación mucho más amplia y multidimensional que se ve reflejada inicialmente en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y más recientemente en la *Ley 2272 de*

2022 en la que se define la Política de Paz como una Política de Estado.

Esta multidimensionalidad comprende que para alcanzar una paz estable y duradera se deben abordar en primer lugar, las causas sociales, económicas, culturales y medioambientales que originaron el conflicto (Curran, 2020). Ahora bien, esta paz no se alcanza únicamente con la firma de uno o varios

acuerdos, son necesarios esfuerzos de construcción de paz, estabilización y mantenimiento de la misma.

Un elemento central de estos esfuerzos, es la seguridad, y esta es en sí misma un concepto que se ha venido ampliando en el tiempo, pasando de un componente principalmente militar y policial a uno que requiere una visión multidimensional y que “se debe asumir integralmente como

Foto: <https://confianzaypaz.com/pdet/>



una tarea de la sociedad y del conjunto de instituciones estatales, especialmente las más relevantes para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y los ligados al medio ambiente que tienen todos los colombianos” (Gobierno de Colombia, 2019).

Este acercamiento complementa el concepto de seguridad humana señalado en el Artículo 2º de la Ley 2272 de 2022 que indica que la misma:

[...] consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas

sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad”. (Ley 2272, 2022)

Entendiendo la multidimensionalidad de ambos conceptos y sabiendo que guardan una relación intrínseca, se puede apreciar que para el correcto desarrollo de los dos es necesario que participen los diferentes estamentos de la sociedad. En este marco, el presente artículo señalará cómo la Acción Integral del Estado es un factor fundamental para la consolidación de la Paz.

Contexto de la Acción Integral

La doctrina de Acción Integral se viene desarrollando en el país de la manera en que se conoce actualmente; hace aproximadamente dos décadas y en el año 2011 el Comando General de las Fuerzas Militares emitió las Instrucciones Generales sobre la Doctrina de Acción Integral, documento en el cual se señala que existen tres líneas de acción, dos a cargo de las Fuerzas Armadas (acción integral general y acción integral coordinada) y una tercera línea conocida como acción integral resolutive que es desarrollada por el Gobierno nacional. Así, el centro de esta línea es la coordinación permanente y simultánea de acciones políticas, económicas, sociales y

Figura 1. Acción Integral Resolutiva



Fuente: FF.MM. Comando General (2011)

militares encaminadas a fortalecer las estructuras básicas del Estado.

Este acercamiento comparte elementos con el concepto de Construcción de Paz o *peacebuilding* utilizado por las Naciones Unidas en el que señala que los esfuerzos que se concentran en esta, son medidas encaminadas

a reducir el riesgo de que se produzca una ruptura o una recaída en el conflicto, mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales de gestión de conflictos, y a sentar las bases de una paz sostenible (Naciones Unidas, 2010).

La acción integral resolutoria en el marco de la institucionalidad

colombiana ha tenido tres momentos identificables que se han desarrollado bajo el liderazgo de las últimas tres administraciones gubernamentales, pero que han siempre buscado atender en acciones cívico militares a los municipios más afectados por el conflicto en el país:

Figura 2. Estrategias de Acción Integral desde el ejecutivo en Colombia 2002-2022

Política	Estrategia	Período
Política de Seguridad Democrática	Centro de Coordinación y Acción Integral - CCAI	2002-2010
Política Nacional de Consolidación Territorial	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial	2010-2017
Política de Seguridad y Defensa	Zonas Estratégicas de Intervención Integral	2019-2022

Fuente: Elaboración propia

La primera estrategia se desarrolló bajo la Política de Seguridad Democrática, en el 2004 se conformó el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) que inició su operación cubriendo 39 municipios y se extendió hasta 100 en el año 2009.

Esta instancia estaba integrada por un equipo interinstitucional de 14 delegados permanentes, especialmente de los ministerios, las Fuerzas Armadas y 15 enlaces de distintas entidades del Estado, de los organismos de control y de la rama del poder judicial, cuyo objetivo era garantizar la gobernabilidad y la legitimidad, haciendo presencia en zonas específicas del territorio afectadas por la intervención de

grupos armados ilegales y por los cultivos ilícitos, mediante acciones de inversión social y económica para estas comunidades, y así ganar la confianza anteriormente perdida (Molano Aponte & Franco, 2010).

En 2011, a partir de las lecciones aprendidas del CCAI, se elabora la “Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial” (PNCRT), un plan de Estado y de sociedad que, mediante la Acción Integral, buscaba el desarrollo social y económico de determinadas zonas afectadas por la violencia y que contó con una entidad operativa creada específicamente para su implementación, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. Esta estrategia de consolidación,

contó con 141 municipios divididos de la siguiente manera, 58 de esfuerzo integral y 83 de esfuerzo gradual básico (Mejía, 2015).

La estrategia número tres, las Zonas Estratégicas de Intervención Integral -ZEII- se plantean en desarrollo a la Política de Seguridad y Defensa del año 2019. Esta es la primera estrategia vinculada con la Acción Integral después de que la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial finalizó sus operaciones en el año 2017, transformándose en la Agencia para la Renovación del Territorio, entidad fundamental para la implementación del punto de Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz y en principio sin vinculación a

ninguna estrategia de Acción Integral.

Esta estrategia, basada en el principio de coordinación interagencial, contó con cinco Consejerías Presidenciales fungiendo como delegados presidenciales para 6 zonas. Estas zonas buscaron desarrollar acciones en 55 municipios, 54 de los cuales hacían parte de los 170 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- en los que se desarrolla el actuar de la Agencia de Renovación del Territorio son 170. En el próximo apartado del documento volveremos sobre esta estrategia.

Vale la pena resaltar que los

municipios o zonas en los que se han desarrollado acciones de estas intervenciones, compar-ten al menos tres de las siguientes cuatro problemáticas que en mayor o menor intensidad se han mantenido en el tiempo, como se puede observar en los mapas a continuación:

- ⊕ Altos niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades básicas insatisfechas
- ⊕ Un alto grado de afectación derivado del conflicto
- ⊕ Debilidad de la institucionalidad administrativa y de capacidad de gestión
- ⊕ Presencia de cultivos de

uso ilícito y de otras economías ilegales

La Acción Integral y la consolidación de la paz

Desde una aproximación teórica, las estrategias que logran integrar acciones cívico militares de manera simultánea, tienen el potencial no solo de apoyar los acuerdos de paz, sino de ampliar las oportunidades de resolución política, incluida la reconstrucción de la sociedad civil y el espacio público para el debate (Bellamy, 2004).

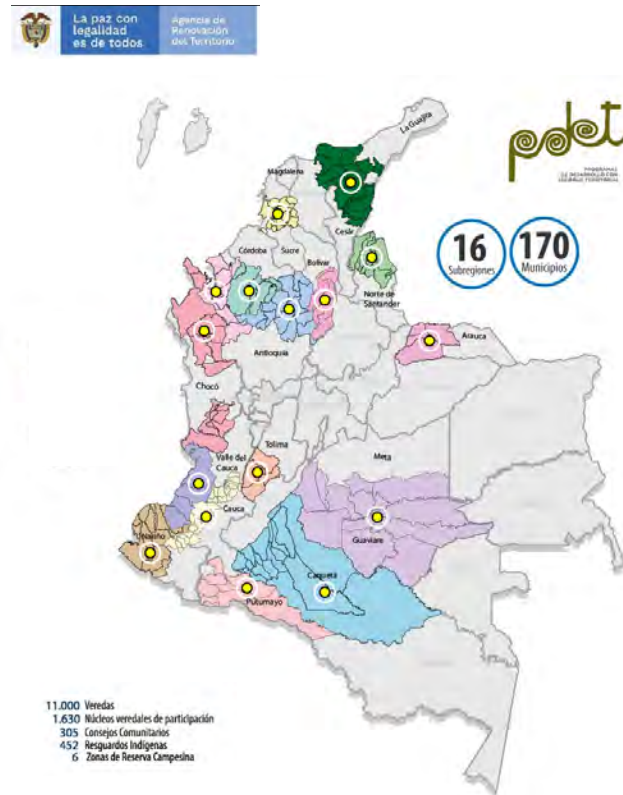
En el presente apartado se resaltarán los elementos que se consideran críticos para lograr que la Acción Integral sea un

Mapa 1. Municipios Plan Nacional de Consolidación



Fuente: CCAI-Colombia.org (2009).

Mapa 2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2018).



Foto: Archivo Ejército Nacional

elemento central para la consolidación de la paz, señalando a partir de la experiencia de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral y un breve contexto sobre las mismas, qué componentes se deben conservar y cuáles podrían ser potenciados o reformulados.

El esquema más reciente vinculado con la Acción Integral, ya mencionado anteriormente, fue la estrategia llamada Zonas Estratégicas de Intervención Integral, esta fue la primera en desarrollarse completamente en el contexto del Acuerdo Final de Paz, conllevando a su vez retos a nivel institucional, pero también estableciendo una hoja de ruta para las intervenciones que se desarrollen a futuro en este marco.

Para comprender el alcance de esta estrategia es necesario

señalar, a manera de antecedente complementario, que como resultado del Acuerdo Final de Paz, en 2017 se priorizaron 170 municipios en 16 subregiones con la finalidad de implementar con mayor celeridad el desarrollo rural y la transformación estructural del campo, sobre la base de un plan construido de manera participativa desde el territorio, buscando de esta manera solucionar las raíces del conflicto de manera definitiva a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET, liderados por la Agencia de Renovación del Territorio (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).

Las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, surgieron con el objetivo de fortalecer la institucionalidad democrática, el Estado social de derecho, la garantía y protección de los

derechos humanos y la vigencia de la ley en todo el territorio nacional, en particular en las zonas más afectadas por las economías ilícitas y la delincuencia. Las ZEII contaron con dos herramientas de planeación, una de largo plazo, los Planes Especiales de Intervención Integral - PEII y una de corto plazo, los Planes de Respuesta Inmediata-PRI, siendo esta última la única que contó con recursos asignados.

Como eje central de la intervención social de la Estrategia, se definió la aceleración de la ejecución de los PDET, entendiendo que las iniciativas consignadas en los mismos por las comunidades en un amplio proceso participativo, corresponden con las necesidades de las mismas, pero también al modelo de desarrollo construido desde la base.



El primer elemento fundamental es vincular la Acción Integral con herramientas de planeación de largo plazo, la experiencia internacional señala que cuando los esfuerzos se centran en Proyectos de Impacto Rápido (QIP por sus siglas en inglés), se consiguen victorias tempranas frente a la rehabilitación de infraestructuras o servicios básicos, pero no se transforman las dinámicas que dieron lugar al conflicto en un principio (Curran, 2020).

Para el caso colombiano en particular, las estrategias de Acción Integral que se desarrollen en los 170 municipios PDET en los próximos 10 años, deben tener como punto de partida los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, estos deberán ser la carta de navegación por dos razones principalmente i) requerirá de

menores esfuerzos la identificación de necesidades sociales por la forma en que fueron construidos y, ii) brindará mayor legitimidad a la intervención y su ejecución al responder de manera directa a las solicitudes de las comunidades.

Como segundo elemento, en los esfuerzos de consolidación de la paz, se encuentra el fortalecimiento del diálogo social para la construcción, ejecución y seguimiento de los proyectos de Acción Integral que se lleven a cabo en los territorios. Esto resulta fundamental dado que, en regiones donde la población civil no ha estado acostumbrada a la presencia sistémica del Estado, “la legitimidad se adquiere cuando se funda el compromiso de la sociedad con el Estado y sus instituciones, partiendo de un contrato correlacional de reconocimiento y aceptación”

(Niño, 2020).

Aplicado a Colombia, este componente puede desarrollarse por varios medios, las instancias contempladas en la Ley de Participación Ciudadana es el que brinda el marco más amplio tanto en alcance geográfico como en posibles instancias de participación, los Grupos Motor que elaboraron los PDET que sin ser instancias legalmente conformadas son agrupaciones que cuentan con una amplia representación de los habitantes de los territorios y por último la política de Paz Total abrirá nuevos espacios y escenarios relacionados con la construcción de paz.

Finalmente, el tercer elemento clave es mantener la seguridad como un asunto multidimensional, entender que no es un asunto homogéneo y que por

tanto requiere esfuerzos tanto en materia de control militar, como de prevención de violencia e intervención integral del Estado. Ni la respuesta militar es suficiente por sí misma, ni la priorización de programas sociales, en estos territorios, se necesita que ambos componentes trabajen de manera armónica en diálogo permanente con las comunidades.

En el país, la comprensión de la seguridad en este alcance multidimensional debe ser por parte de todos los actores involucrados en la construcción y consolidación de la paz y en esa medida todos deben ser bienvenidos en el proyecto. Para entender la dimensión del esfuerzo que se necesita para cerrar las brechas de desarrollo de estos municipios con el resto del país, se observa que el *Conpes 3932 de 2018* proyectó que la inversión necesaria para cumplir con los PDET era de \$79,6 billones de pesos (DNP, 2018) en los 15 años de implementación del Acuerdo, a la fecha luego de alcanzar la máxima inversión el historia de los mismos se han alcanzado \$15,27 billones de pesos en 5 años de implementación (ART, 2022). Estas cifras permiten comprender que los esfuerzos deben ser focalizados y conjuntos, o no alcanzarán los resultados esperados.

Conclusiones

Colombia desde hace dos décadas ha contado con estrategias de Acción Integral que vinculan componentes militares y civiles, estas estrategias se han

centrado en un grupo de municipios afectados por el conflicto, con presencia de economías ilícitas, baja capacidad institucional, elevados índices de pobreza. Los municipios que se intervienen se han mantenido en el tiempo, lo que representa un reto para la forma en que se han desarrollado la Acción Integral y la implementación de los Acuerdos de Paz si se quieren alcanzar los resultados esperados.

A partir de las experiencias que se han tenido en el país frente a la Acción Integral, existen tres componentes determinantes para el rol que esta puede jugar en la consolidación de la paz, el primero es la vinculación con herramientas de planeación de largo plazo enmarcadas en la implementación de la paz como los PDET, el segundo es el fortalecimiento del diálogo social para la construcción, ejecución y seguimiento de los proyectos para consolidar la legitimidad de las intervenciones y, finalmente mantener la seguridad como un asunto multidimensional es crítico para encontrar puntos de encuentro con otras políticas públicas.

El trabajo conjunto de la Acción Integral con la implementación de los Acuerdos de Paz, aunando esfuerzos técnicos, políticos y presupuestales lleva el paradigma de la seguridad a un alcance multidimensional que traspasa el componente militar, enmarcada en la lógica de la construcción de paz y con ello dinamiza nuevos modelos de desarrollo en regiones del país afectadas por la violencia. 📖





Foto: Archivo Ejército Nacional

Referencias

Acción Integral del Estado, factor decisivo para consolidar la paz

Agencia de Renovación del Territorio. (20 de noviembre de 2022). *Portal de información PDET*. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>

Bellamy, A. (2004) The 'next stage' in peace operations theory?, *International Peacekeeping*, 11(1) 17-38, <https://doi.org/10.1080/1353331042000228436>

Cabrera Ortiz. (2021). Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional. *Revista Científica "General José María Córdova."* 19(33), 5-28. <https://doi.org/10.21830/19006586.747>

Cassin, & Zyla, B. (2021). The End of the Liberal World Order and the Future of UN Peace Operations: Lessons Learned. *Global Policy*, 12(4), 455-467. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12993>

Curran, & Hunt, C. T. (2020). Stabilization at the Expense of Peacebuilding in UN Peacekeeping Operations: More Than Just a Phase? *Global Governance*, 26(1), 46-68. <https://doi.org/10.1163/19426720-02601001>

Delich, F. (2010). La construcción social de legitimidad política en procesos de transición a la democracia. *Crítica y Utopía*. Escenarios Alternativos.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Conpes 3932: Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Comando General de las Fuerzas Militares

Fuerzas Militares de Colombia. (2011). Instrucciones generales sobre la doctrina de la Acción Integral.

Molano Aponte, D. A., & Franco, J. P. (2010). La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática. *Desafíos*, 14, 338-381.

Gobierno de Colombia. (2009). Política de Seguridad y Defensa. Ministerio de Defensa Nacional

_____. (2011). Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. Ministerio de Defensa Nacional

Huertas Díaz, & Candamil Pinzón, G. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera : logrado a los 24 días del mes de agosto de 2016 en La Habana, Cuba, entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP. Imprenta Nacional

Last, D. (2000) Organising for Effective Peacebuilding. *En Peacekeeping and Conflict Resolution*, eds. Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, 80-96.

Ley 2272 de 2022. Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones. 4 de noviembre de 2022. D.O. No. 52208.

Mejía Quintero, O. (2015). La Acción Integral: herramienta de gestión de los gobiernos municipales focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. *Equidad & desarrollo*, 23, 127-145.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Decreto 893 de 2017. Por medio del cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Imprenta Nacional

Ministerio de Defensa Nacional. (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Ministerio de Defensa Nacional

Niño, C. & Castillo, A. (2018). La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. Universidad Santo Tomás

Rivera V., & Sansó-Rubert Pascual, D. (2021). Crimen organizado y seguridad multidimensional ([1a edición]). Tirant lo Blanch.

United Nations. (2010). UN Peacebuilding: An Orientation. United Nations

Wallensteen, P. (2015). *Understanding conflict resolution : war, peace and the global system 4th edition*. SAGE