

# La Estabilización en la fase de transición

¿Cómo responder a la situación  
de crisis y fragilidad estatal?

Notas Estratégicas

06



# La Estabilización en la fase de transición

¿Cómo responder a la situación  
de crisis y fragilidad estatal?

*María Victoria Llorente  
Juan Carlos Garzón  
José Luis Bernal*

Notas Estratégicas

06

## **La Estabilización en la fase de transición**

¿Cómo responder a la situación  
de crisis y fragilidad estatal?

### **Autores**

María Victoria Llorente \*

Juan Carlos Garzón \*\*

José Luis Bernal \*\*\*

### **Edición y corrección de estilo:**

Elizabeth Reyes Le Paliscot

Martín Franco

### **Fotografías**

Ministerio del Interior y Departamento  
de la Prosperidad Social

### **Diseño y diagramación**

Ladoamable Ltda

[www.ladoamable.com](http://www.ladoamable.com)

### **ISBN**

978-958-5517-09-7

### **Fundación Ideas para la Paz**

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 305, Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)



**Serie Notas Estratégicas No. 06 /** Octubre 2018

\* Directora Ejecutiva de la FIP

\*\* Director del Área de Dinámicas del Conflicto de la FIP

\*\*\* Investigador de la FIP

## Contenido

4 PRESENTACIÓN

6 ¿QUÉ ES LA ESTABILIZACIÓN?

10 ¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DE LA ESTABILIZACIÓN?

12 ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS QUE GUÍAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTABILIZACIÓN?

¿EN QUÉ SITUACIÓN SE IMPLEMENTA LA ESTABILIZACIÓN?

17 ¿CUÁLES SON LAS OPORTUNIDADES Y LOS RIESGOS DE LA ESTABILIZACIÓN?

20 LA ESTABILIZACIÓN EN EL CASO DE COLOMBIA

26 EL FUTURO DE LA ESTABILIZACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA SU DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN



## Presentación

Colombia se encuentra en un momento de transición. De la confrontación armada con las FARC —durante años el principal desafío para la seguridad nacional—, el país ha pasado a un nuevo escenario protagonizado por múltiples y fragmentadas expresiones armadas ilegales que pretenden controlar el territorio e imponer regulaciones en el nivel local.

Mientras que en algunas regiones del país los niveles de violencia y afectación de la población han tenido una relativa mejora, en otras el Estado enfrenta una verdadera crisis. El aumento en la tasa de homicidios, el incremento del asesinato de líderes sociales y excombatientes, así como el alza en el número de desplazamientos forzados, son una señal clara del deterioro en las condiciones de seguridad. Bajo este contexto, hay un debate vigente sobre las respuestas que debe dar el Estado, con una tensión no resuelta entre la necesidad de controlar los territorios y la recuperación del vínculo de confianza entre las instituciones y las poblaciones como base de su legitimidad.

En diversas zonas del país no existen las garantías de seguridad mínimas para la implementación de los Acuerdos de Paz. El Estado continúa siendo frágil, sin las capacidades para cumplir con sus responsabilidades más básicas, como garantizar justicia y seguridad. La terminación del conflicto con las FARC no ha tenido el mismo impacto en todos los territorios y las condiciones actuales no permiten avanzar decididamente en la construcción de la paz. Esta situación de emergencia exige el desarrollo de acciones concretas que prevengan y contengan la violencia, como base para la reconstrucción económica y el fortalecimiento de las capacidades locales.

Eso no solo implica una respuesta de orden policial y militar, enfocada en la protección de las poblaciones, sino también de intervenciones que se propongan generar oportunidades en el ámbito del desarrollo. El desafío principal para el actual gobierno es establecer unas condiciones de base que permitan consolidar la presencia del Estado en el largo plazo, proveer bienes públicos y garantizar los derechos de los ciudadanos en los territorios.

**La terminación del conflicto con las FARC no ha tenido el mismo impacto en todos los territorios y las condiciones actuales no permiten avanzar decididamente en la construcción de la paz**

En este contexto, ha ganado fuerza en el gobierno de Iván Duque la idea de la estabilización, entendida como un conjunto de planes y medidas que se proponen restaurar la seguridad y sentar las bases para la reconstrucción económica y social. Como un aporte a esta discusión, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) señala los elementos principales de este enfoque, a partir de una revisión bibliográfica y de algunos casos (incluyendo el de Colombia).

Este documento ofrece una idea general de la estabilización y muestra cómo ha evolucionado desde una perspectiva acotada a las operaciones cívico-militares (en el marco de la contrainsurgencia), a una aproximación más amplia que abarca un conjunto de medidas vinculadas al desarrollo y al fortalecimiento de las instituciones del Estado (en el marco de la transición de la guerra a la paz).

Bajo las condiciones actuales, es urgente avanzar en una estrategia de estabilización, en su sentido más amplio, reconociendo el contexto de transición inestable en el que se encuentran muchas zonas del país. En estos territorios el Estado enfrenta situaciones críticas de violencia e incertidumbre que hay que contener. Por esta razón, la FIP hace un llamado para que el gobierno del presidente Iván Duque ponga en marcha un Plan de Respuesta Rápida, como un paso inicial e indispensable para la estabilización.

Para esto, es necesario avanzar sobre lo construido hasta ahora, hacer los ajustes necesarios y desarrollar las capacidades del Estado de manera incremental. En este documento, la FIP da algunas recomendaciones para avanzar por este camino.



**El momento actual exige de respuestas rápidas y eficaces que den certezas y garantías a los excombatientes, a las organizaciones sociales, a sus líderes y, sobre todo, a las comunidades**





**¿QUÉ ES LA  
ESTABILIZACIÓN?**

**01**

## 1. ¿Qué es la estabilización?

Desde finales de los noventa, la visión tradicional sobre lo que se entiende por estabilización se ha ido ampliando<sup>1</sup>. Situaciones como la crisis en Haití y las intervenciones en Iraq y Afganistán, han generado una amplia reflexión sobre el concepto.

En algunas circunstancias la estabilización es asumida como un fin en sí mismo, y en otras como una fase de transición entre la guerra y la paz<sup>2</sup>. Dependiendo del enfoque que se asuma, la estabilización puede desarrollarse como un tipo de intervención específica similar a las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping operation*), o utilizarse como un concepto genérico para todas las ideas y actividades relacionadas con la restauración de la seguridad y el desarrollo en los llamados “estados frágiles”<sup>3</sup>. Esto incluye, entre otros, escenarios de desastres naturales, guerras contrain-surgentes, guerras civiles o crisis de seguridad.

En la literatura es posible identificar dos tipos de aproximaciones: las unidimensionales y las multidimensionales.

### Aproximaciones unidimensionales

Las aproximaciones unidimensionales limitan la estabilización a una serie de procesos y prácticas muy puntuales orientadas a generar mayor seguridad en ambientes de gran fragilidad y violencia. La Unidad de Estabilización del Gobierno del Reino Unido, por ejemplo, concibe la estabilización como una política diseñada “para proteger y promover la autoridad política legítima, utilizando una combinación de acciones civiles y militares, para reducir la violencia, restablecer la seguridad y prepararse para la recuperación a largo plazo mediante la construcción de un entorno propicio para la estabilidad estructural”<sup>4</sup>.

Una aproximación relevante en este ámbito son las *Medidas de Estabilización Provisional (MEP)*, enfocadas en los excombatientes y como parte de pro-

ceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)<sup>5</sup>. Como lo señaló la FIP en el informe “*Primeros pasos para la Transición*”, las MEP sirven para mantener la cohesión de los grupos temporalmente en cuerpos o estructuras especiales mediante *holding patterns*, mientras se llevan a cabo cambios (no estructurales) en los entornos para crear unas condiciones mínimas, que permitan que la reintegración a la vida civil sea menos traumática y más efectiva a mediano y largo plazo<sup>6</sup>.

**Es importante señalar que la concepción restrictiva de la estabilización ha dado paso a una mirada más amplia que también implica la reconstrucción**

• • • • •

<sup>1</sup> Álvarez-Vanegas, E. y Pardo, D. (2016) Primeros pasos para la transición de las FARC. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Online. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56e00dfdc7d5.pdf>

<sup>2</sup> Zyck, S.A. y Muggah, R. (2015). “Preparing Stabilisation for 21st Century Security Challenges”. En *Stability: International Journal of Security and Development*. 4(1)

<sup>3</sup> Según la OCDE (2015): “Un Estado es frágil cuando es incapaz o no tiene la voluntad de asumir las funciones necesarias en materia de lucha contra la pobreza, promoción del desarrollo, seguridad ciudadana y respeto de los derechos humanos”. El índice de Estados frágiles de la OCDE refleja la fragilidad del país a través de cinco dimensiones: el grado de violencia; el nivel de acceso a la justicia y el Estado de derecho; la eficacia, responsabilidad e inclusión de las instituciones; el nivel de estabilidad económica, y el nivel de resiliencia..

<sup>4</sup> UK Stabilisation Unit (2014) <http://www.sclr.stabilisationunit.gov.uk/attachments/article/520/TheUKApproachtoStabilisationMay2014.pdf>

<sup>5</sup> Colletta, N., Schjørlie, J.S. & Berts, H. (2008) *Interim Stabilization Balancing Security and Development in Post-Conflict Peacebuilding*.

<sup>6</sup> Álvarez-Vanegas, E. y Pardo, D. (2016) Primeros pasos para la transición de las FARC. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Online. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56e00dfdc7d5.pdf>

Un ejemplo de este tipo de medidas son los cuerpos de protección civil conformados por excombatientes que se dedican a actividades útiles para la comunidad, como la protección y conservación ambiental, o la prevención y atención de desastres. Así sucedió en países como Sudáfrica (South African Service Corps -SASC) y Kosovo (Kosovo Protection Corps - KPC).

La estabilización también ha sido abordada en el marco de la contrainsurgencia. En este ámbito, el Ejército estadounidense la aborda como una serie de misiones, tareas y actividades militares que, en coordinación con otras instituciones de poder nacional, buscan mantener o restablecer un entorno seguro, proporcionar servicios gubernamentales esenciales, reconstruir infraestructura de emergencia, y proporcionar ayuda humanitaria<sup>7</sup>.

Es importante señalar que la concepción restrictiva de la estabilización ha dado paso a una mirada más amplia que también implica la reconstrucción. Bajo este marco, las operaciones no solo incorporan tareas orientadas a reducir y neutralizar la violencia, sino a reestablecer el orden político, social y económico para prevenir su resurgimiento. En el caso de Colombia, algunos autores señalan que el desarrollo de este enfoque es clave, teniendo en cuenta el momento de fragilidad posterior a la firma de los Acuerdos de Paz<sup>8</sup>.

## Aproximaciones multidimensionales

Las aproximaciones multidimensionales abordan la estabilización de manera más amplia y genérica. Es el caso de *United States Institute of Peace*, que la define como un proceso que aborda “*las causas de violencia e inestabilidad en una sociedad, mientras se desarrolla la capacidad local y estatal para mantener la paz, reduciendo la intervención y la asistencia externas a niveles sostenibles*”. Bajo este marco, la estabilización es concebida como un proceso que

mezcla el uso legítimo de la fuerza con distintas iniciativas de reconstrucción y asistencia al desarrollo, durante o inmediatamente después de un conflicto, con el fin de prevenir la continuación o la reaparición de la violencia<sup>10</sup>.

Desde esta aproximación, la estabilización comprende un conjunto de políticas y prácticas destinadas a promover la seguridad y permitir la recuperación y reconstrucción de espacios caracterizados por altos niveles de inestabilidad política, económica y social<sup>11</sup>. En perspectiva de la transición de la guerra a la paz, la estabilización se entrecruza con la contrainsurgencia, el humanitarismo, el contraterrorismo y la política antinarcóticos, la recuperación temprana, la construcción de paz, el desarrollo y la construcción de Estado<sup>12</sup> (Ver Figura 1).

Un ejemplo de esta aproximación se encuentra en las medidas de estabilización implementadas en Afganistán<sup>13</sup>, las cuales abarcan un conjunto amplio de acciones que no se restringen a las operaciones cívico-militares. Entre ellas hay intervenciones dirigidas a:

- **Mejorar la capacidad de los gobiernos locales** para la prestación de servicios, a fin de aumentar la legitimidad y fortalecer los vínculos con las comunidades locales.

• • • • •

<sup>7</sup> Department of the Army (2006) Counterinsurgency Field Manual. Online. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=468442>

<sup>8</sup> Garzón, J.C. (2015). *Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia*.

<sup>9</sup> United States Institute of Peace (2006). *Measuring Progress in Stabilization and Reconstruction*.

<sup>10</sup> Barakat, S, Zyck, S & Deely, S (2013), “The Evolution of Stabilisation Concepts and Praxis”, en R Muggah (ed.), *Stabilization operations, security and development: states of fragility*. Studies in Conflict, Development and Peacebuilding, Routledge.

<sup>11</sup> Muggah, R (2013). “Introduction” en Muggah (Ed) *Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility*.

<sup>12</sup> FIP (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

<sup>13</sup> RAND (2017) *Lessons Learned from Stabilization Initiatives in Afghanistan: A Systematic Review of Existing Research*.

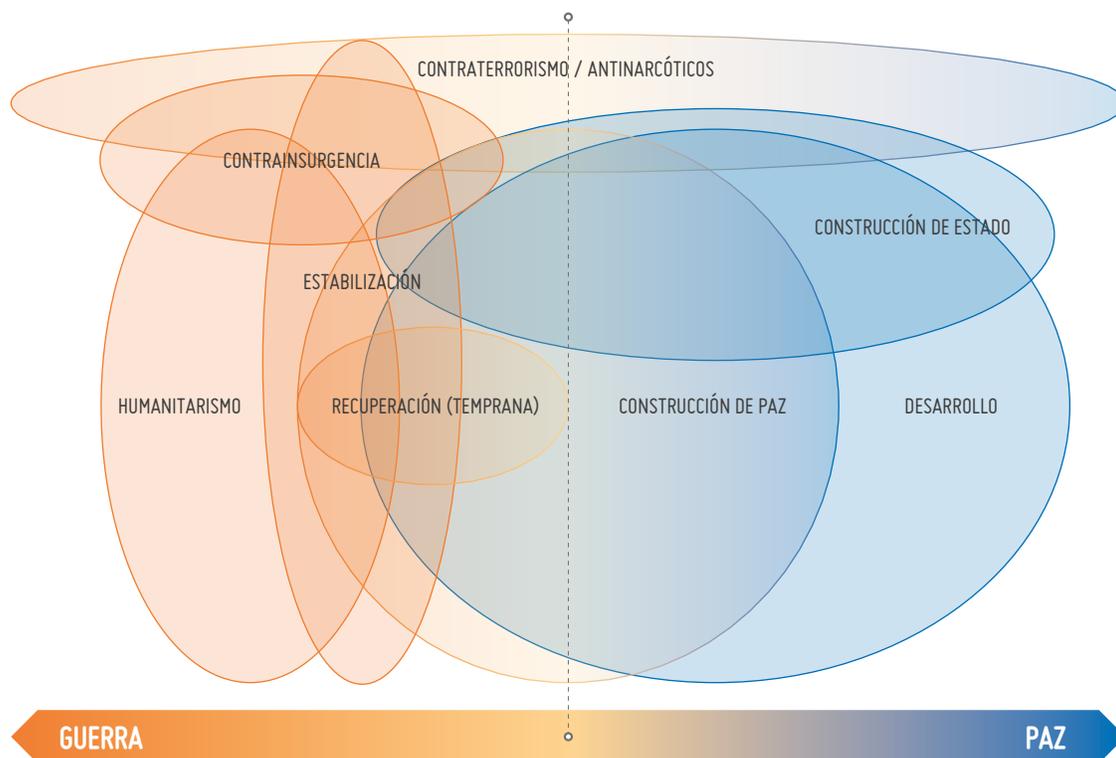
- Ejecutar pequeños proyectos de infraestructura dirigidos por la comunidad para mejorar la cohesión y la resiliencia ante el conflicto.
- Ofrecer capacitación y educación a jóvenes para aumentar el compromiso con la comunidad y reducir la susceptibilidad a la violencia.
- Desarrollar, en casos de intensa presencia de economías ilegales, proyectos de desarrollo alternativo.

- Generar empleo a corto plazo.

Asumiendo un enfoque más amplio e integral, la estabilización no solo es concebida como un conjunto de operaciones y acciones coercitivas dirigidas a neutralizar las amenazas, sino como un proceso que genera las condiciones para el fortalecimiento del Estado, las capacidades locales y la creación de vínculos de confianza entre las instituciones formales y los ciudadanos.

FIGURA 1

LA ESTABILIZACIÓN DE LA GUERRA A LA PAZ



Fuente: Sarah Collinson, Samir Elhawary and Robert Muggah (2010) States of fragility: Stabilisation and its implications for humanitarian action. HPG Working Paper



**¿CUÁLES SON LOS  
OBJETIVOS DE LA  
ESTABILIZACIÓN?**

**02**

## 2. ¿Cuáles son los objetivos de la estabilización?

La literatura especializada permite identificar los siguientes objetivos específicos:

- Generar condiciones óptimas de seguridad en áreas apartadas donde la presencia del Estado es débil, inexistente o a ha sido reemplazada por otros. Este elemento es crucial para evitar el fracaso de los procesos de paz a largo plazo<sup>14</sup>. Las medidas deben estar dirigidas a desarticular las estructuras de crimen organizado que representen una amenaza a la población, así como al escenario de transición<sup>15</sup>.
- Contribuir a la resiliencia de los procesos de paz mediante el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad. Estas medidas llevan a la construcción de confianza entre los ciudadanos y el gobierno, un primer paso para la superación de los agravios que genera la débil gobernabilidad<sup>16</sup>.
- Constituir estructuras administrativas provisionales e instrumentos legales para promover la seguridad en las primeras fases de la transición de la guerra a la paz<sup>17</sup>. Un ejemplo es el Cuerpo de Protección de Kosovo, una organización civil de respuesta a emergencias establecida por la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas. Esta estructura agrupaba a los miembros desmovilizados del Ejército de Liberación de Kosovo, y tenía como objetivos proveer asistencia humanitaria, apoyar labores de desminado, contribuir a los esfuerzos de reconstrucción de infraestructura y proveer apoyo en escenarios de desastres naturales.
- Ganar tiempo y espacio mientras se avanza en reformas institucionales que permitan garantizar condiciones de seguridad a largo plazo<sup>18</sup>.

- Evaluar adecuadamente la capacidad de absorción del Estado en diferentes sectores de la sociedad y dar los primeros pasos para la reconstrucción económica<sup>19</sup>.

Como lo ha señalado la FIP, las operaciones de estabilización pueden tener múltiples objetivos. En algunos casos se busca la paz “negativa”; es decir, a prevenir y contener la violencia y las principales manifestaciones de ilegalidad en las áreas de intervención para lograr unos objetivos conservadores, como mejoras en las condiciones de seguridad de las zonas intervenidas. En otros contextos, la estabilización apunta al logro de la paz “positiva”, que implica un espectro más amplio pues aborda las condiciones de desigualdad, pobreza, exclusión económica regional, deficiencias en desarrollo social y humano. Se trataría, en este último caso, de una ambiciosa agenda de desarrollo<sup>20</sup>. Tal como lo ha señalado el *Institute for Economics and Peace*, la paz es mucho más que la ausencia de violencia y comprende un conjunto de actitudes, estructuras e instituciones que sustentan y sostienen sociedades pacíficas<sup>21</sup>.

• • • • •

<sup>14</sup> Álvarez-Vanegas, E. y Pardo, D. (2016) “Primeros pasos para la transición de las FARC,” Fundación Ideas para la Paz. Online. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56e00dfdce7d5.pdf>

<sup>15</sup> Garzón, J.C. (2015) *Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia*. *Stability: International Journal of Security and Development*. 4(1).

<sup>16</sup> De Coning, et al (2015). *Towards More People-Centric Peace Operations* de Coning et al: *Towards More People-Centric Peace Operations*

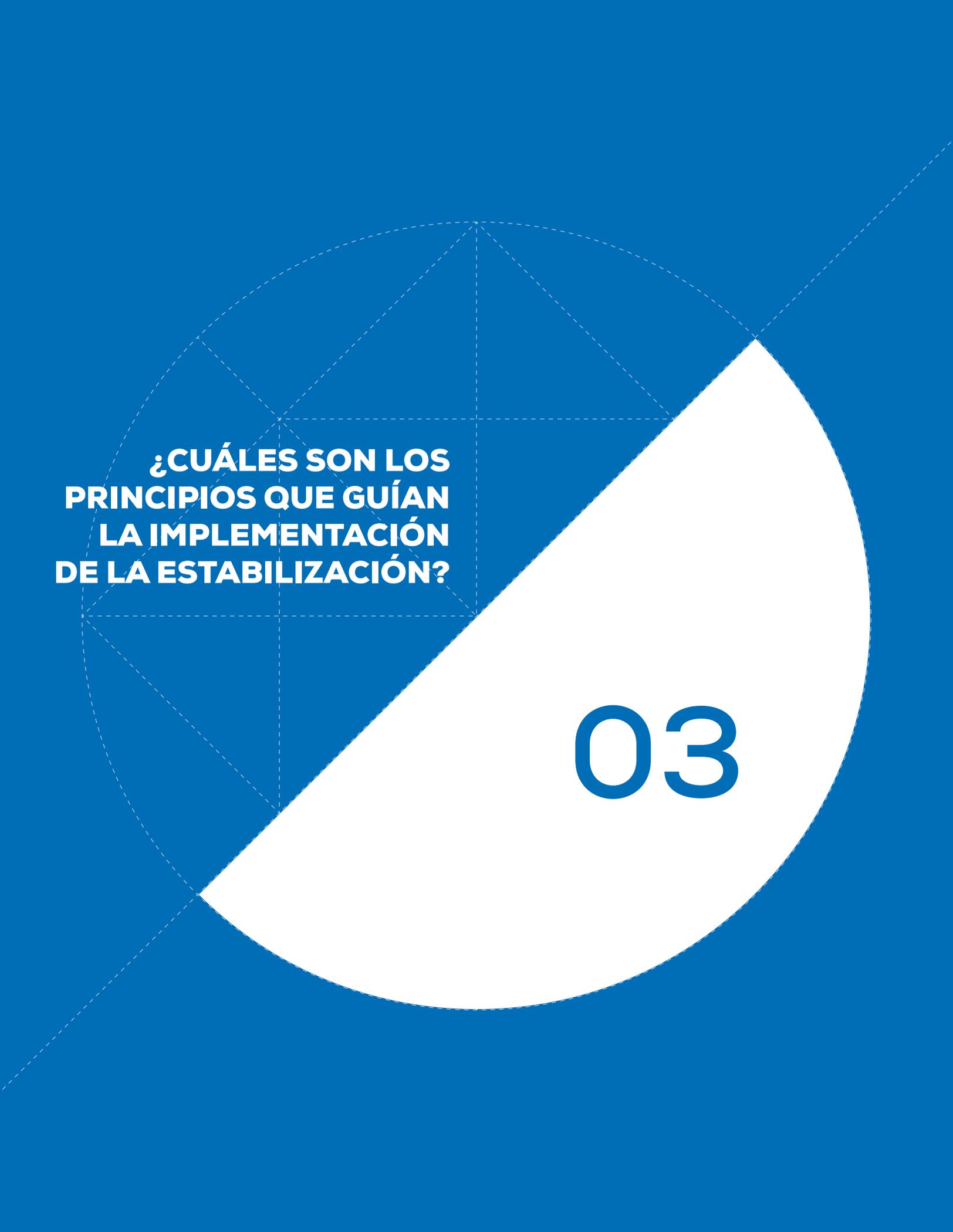
<sup>17</sup> Colletta, N., Schjørlie, J.S. & Berts, H. (2008) *Interim Stabilization Balancing Security and Development in Post-Conflict Peacebuilding*.

<sup>18</sup> Álvarez, E. y Pardo, D. (2016) “Primeros pasos para la transición de las FARC,” Bogotá: FIP. Online. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56e00dfdce7d5.pdf>

<sup>19</sup> Colletta, N., Schjørlie, J.S. & Berts, H. (2008) *Interim Stabilization Balancing Security and Development in Post-Conflict Peacebuilding*.

<sup>20</sup> FIP (2011) *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

<sup>21</sup> Institute for Economics and Peace (2017) *Positive Peace Report 2017: Tracking Peace Transitions Through a Systems Thinking Approach*. Sydney.



**¿CUÁLES SON LOS  
PRINCIPIOS QUE GUÍAN  
LA IMPLEMENTACIÓN  
DE LA ESTABILIZACIÓN?**

**03**

### 3. ¿Cuáles son los principios que guían la implementación de la estabilización?

Bajo un escenario de intensa violencia, conflictividad o fragilidad, la estabilización debe ser entendida como un primer paso de la transición. Su implementación debe ser diseñada cuidadosamente para lograr una transformación de las condiciones iniciales, en lugar de convertirse en un fin en sí mismo.

La literatura señala los siguientes principios para su implementación:

- Las medidas deben reflejar el contexto local y superar los enfoques repetitivos, que han mostrado ser poco efectivos. Los actores encargados de este proceso deben partir de la comprensión de los factores contextuales que permiten transformar los entornos de inseguridad en situaciones de fragilidad estatal<sup>22</sup>.
- En el centro debe estar la seguridad de la población. Para esto, se debe promover un enfoque de seguridad que oriente las medidas de estabilización a las comunidades e individuos más afectados y vulnerables. Esta aproximación permite abordar una amplia gama de riesgos y peligros en aquellos lugares donde se llevan a cabo las intervenciones más complejas<sup>23</sup>.
- La estabilización tiene un carácter temporal. Debe ejecutarse en un periodo que permita sentar las bases para el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y el tejido

social. Si no ocurre, el riesgo de reactivación del conflicto permanece. Este fortalecimiento implica, necesariamente, la participación de los actores locales, el reconocimiento de las víctimas, las garantías de no repetición y especialmente el acceso a la justicia<sup>24</sup>.

- El éxito de los esfuerzos por estabilizar y reconstruir sociedades afectadas por la guerra depende, en gran medida, de la existencia de herramientas de evaluación adecuadas y de iniciativas que permitan medir el progreso de manera confiable. Esto significa que los indicadores deben enfocarse en medir objetivos específicos —como la reducción de los medios y las motivaciones que generan violencia—, en lugar de evaluar la cantidad de productos y servicios entregados o la cantidad de recursos usados<sup>25</sup>.

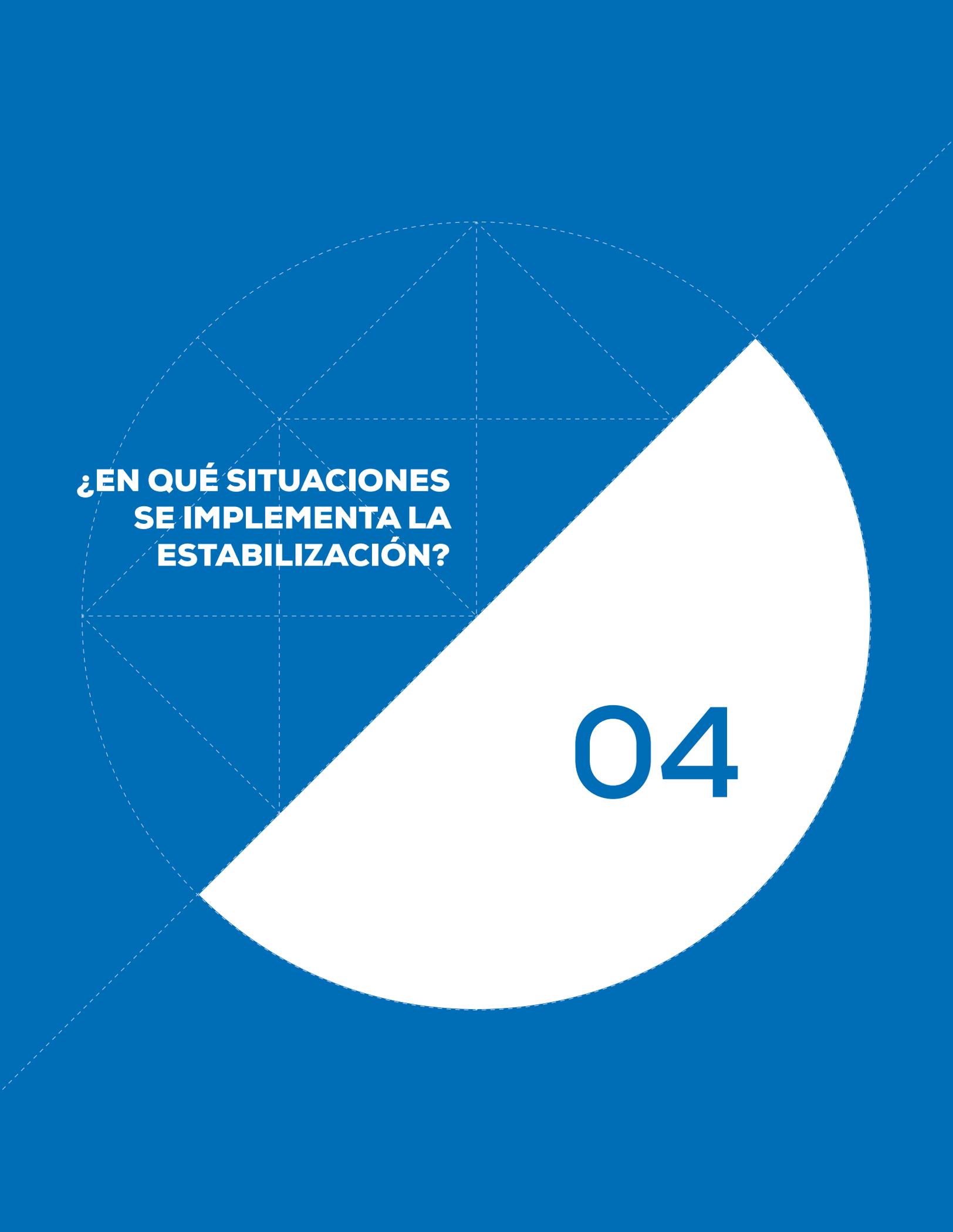
• • • • •

<sup>22</sup> Colletta, N.J., (2012). Interim Stabilisation in Fragile Security Situations. *Stability: International Journal of Security and Development*. 1(1), pp.45–51

<sup>23</sup> Kaldor, M. (2012) Human security in complex operations. *Prism*, 2 (2), pp. 3–15.

<sup>24</sup> Garzón J.C. (2015) Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia. *Stability: International Journal of Security and Development*. 4(1).

<sup>25</sup> United States Institute of Peace (2006) *Measuring Progress in Stabilization and Reconstruction*



**¿EN QUÉ SITUACIONES  
SE IMPLEMENTA LA  
ESTABILIZACIÓN?**

**04**

## 4. ¿En qué situaciones se implementa la Estabilización?

Las estrategias de estabilización se han desarrollado en diversos escenarios de conflicto y posconflicto. En el primer caso, la perspectiva que se adopta es más restrictiva y se enfoca en operaciones de naturaleza cívico militar que tienen como objetivo controlar el territorio. En el segundo, la estabilización busca generar cierto nivel certidumbre, con planes y acciones que crean las bases para la construcción y el fortalecimiento de las instituciones en el mediano y largo plazo.

### La estabilización en escenarios de conflicto

La estabilización se puede desarrollar en escenarios donde una confrontación armada se encuentra activa. Un buen ejemplo es lo que ocurre en el marco de la guerra contrainsurgente, bajo el cual se despliegan distintos tipos de operaciones, incluyendo la estabilización. Por un lado se encuentran las *operaciones ofensivas*, que buscan interrumpir los esfuerzos insurgentes para establecer áreas de base y consolidar sus fuerzas; por otro, las *operaciones defensivas*, orientadas a proporcionar seguridad a activos estratégicos. También están las *operaciones de estabilidad*, que pretenden frustrar los esfuerzos de los insurgentes para controlar comunidades y territorios, y generar las condiciones para consolidar la presencia del Estado en el largo plazo.

Pero la estabilización no se restringe a guerras civiles o conflictos armados de gran escala, sino que puede ser desarrollada en contextos de violencia or-

ganizada y fragilidad estatal<sup>26</sup>. Bajo este marco, busca la prevención y la reducción del daño a las personas e instituciones (al menos en términos de violencia y percepción de seguridad). Puede desplegarse en escenarios convencionales —como Afganistán, Iraq y Siria—, y también aplicarse en contexto de inseguridad y alta violencia, como los que se encuentran en América Latina y África occidental y central.

**La estabilización se puede desarrollar en escenarios donde una confrontación armada se encuentra activa. Un buen ejemplo es lo que ocurre en el marco de la guerra contrainsurgente**

•••••

<sup>26</sup> S. A. Zyck y Muggah, R. Preparing Stabilisation for 21st Century Security Challenges

## La estabilización en escenarios de posconflicto

Otra mirada a la estabilización propone que estas operaciones hacen parte del andamiaje que despliega el Estado en un escenario de posconflicto. Durante las primeras fases, la capacidad del Estado es limitada y las economías criminales generan altos incentivos; por eso, es necesario desplegar medidas de estabilización enfocadas a la protección de la población y a la generación de las condiciones necesarias para implementar los acuerdos de paz<sup>27</sup>. Dichas medidas deben ejecutarse entre los primeros tres y seis años del posconflicto, de tal manera que se logren desarticular los esfuerzos de ocupación y control que tengan las organizaciones criminales y grupos armados que quedaron fuera de los negociaciones.

De igual manera se encuentran las MEP como herramienta para acompañar los procesos de Desarme, Desmovilización, y Reintegración (DDR) y la Reforma al Sistema de Seguridad (RSS) desarrollados en contextos de posconflicto<sup>28</sup>. Desde esta perspectiva, las operaciones de estabilización deben desplegarse ante el surgimiento de nuevos arreglos políticos en el marco del posconflicto, a fin de garantizar un cierto grado de estabilidad durante transiciones políticas inciertas<sup>29</sup>.

En el medio de estos dos escenarios —conflicto y posconflicto— se encuentran configuraciones híbridas, como ocurre en Colombia, en las cuales hay una progresiva desactivación del conflicto armado, al tiempo que otras organizaciones guerrilleras y facciones del crimen organizado permanecen activas<sup>30</sup>. Bajo estas condiciones, que no son entendidas necesariamente como una situación de “guerra”,

pero tampoco de construcción de paz, la estabilización puede tener rasgos de su definición más restrictiva, sin perder la perspectiva amplia de construcción y fortalecimiento de las instituciones del Estado.

**Otra mirada a la estabilización propone que estas operaciones hacen parte del andamiaje que despliega el Estado en un escenario de posconflicto**

.....

<sup>27</sup> Garzón J.C. (2015) Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia. *Stability: International Journal of Security and Development*. 4(1).

<sup>28</sup> Colletta, N.J., (2012). Interim Stabilisation in Fragile Security Situations. *Stability: International Journal of Security and Development*. 1(1), pp.45–51

<sup>29</sup> De Coning et al (2015) Towards More People-Centric Peace Operations

<sup>30</sup> Álvarez-Vanegas, E. (2017). La implementación del Acuerdo en contexto cambiante: agendas de paz, crimen organizado y conflicto híbrido. *Revista Javeriana*, Enero-Febrero.



**¿CUÁLES SON LAS  
OPORTUNIDADES Y LOS  
RIESGOS DE LA  
ESTABILIZACIÓN?**

**05**

## 5. ¿Cuáles son las oportunidades y los riesgos de la estabilización?

### En etapa de posconflicto, la estabilización abre una serie de oportunidades:

- Ofrece un marco flexible que se adapta a las condiciones locales.
- Permite la adopción de medidas transitorias para responder a situaciones de riesgo y crisis.
- Contribuye a la generación de confianza a partir del desarrollo de medidas concretas.
- Permite ganar tiempo y espacio mientras se avanza en reformas institucionales de fondo.
- Permite trabajar con los recursos disponibles, en un contexto en el que las instituciones locales no tienen la capacidad necesaria para cumplir con sus responsabilidades.
- En su versión más amplia, ofrece un marco propicio para la articulación de medidas de seguridad, asistencia humanitaria y desarrollo.
- Avanza a partir de objetivos concretos que pueden ser evaluados en el corto plazo.
- Es sensible a los contextos locales, con el despliegue de respuestas diferenciadas.
- Permite responder a las demandas de protección de los ciudadanos en el corto plazo.
- Enfatiza la protección de los grupos vulnerables, que enfrentan los mayores riesgos.

### **Pero también enfrenta una serie de riesgos:**

- Los esquemas temporales pueden prolongarse en la medida que no se desarrollen capacidades institucionales en el orden local.
- Puede retrasar o hacer ver como innecesarios los cambios de fondo (las medidas estructurales).
- Puede reproducir las lógicas de la guerra en una etapa de posconflicto, especialmente cuando la estabilización es concebida en el marco de la lucha contrainsurgente.
- Puede originar tensiones verticales, con dificultades de coordinación entre las autoridades nacionales y locales, así como tensiones horizontales, entre el Estado y las comunidades, por la ejecución de las medidas.
- Puede derivar en el predominio del marco de seguridad, sobre las medidas enfocadas al desarrollo y al fortalecimiento de la presencia efectiva de las instituciones del Estado.
- Puede preservar las economías ilegales, a cambio de no alterar los equilibrios criminales y evitar escaladas de violencia.
- Sin un cambio en las condiciones territoriales que favorecen el surgimiento de economías criminales, la implementación de medidas interinas corre el riesgo de promover la continuación del control ilegal de servicios y materias primas por parte de grupos criminales<sup>31</sup>.
- Puede ser notoriamente centralista, con una perspectiva de arriba hacia abajo, que no tenga en cuenta a los actores locales (sus necesidades y capacidades).

• • • • •

<sup>31</sup> Colletta, N J, Samuelsson Schjorlien, J and Berts, H 2008 Interim Stabilization: Balancing Security and Development in Post Conflict Peace-Building. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs, Folke Bernadotte Academy.



**LA ESTABILIZACIÓN  
EN EL CASO DE  
COLOMBIA**

**06**

## 6. La estabilización en el caso de Colombia

En el país, la estabilización ha sido abordada y desarrollada tanto en momento de confrontación armada intensa como en el marco de la implementación de los acuerdos de paz.

### La estabilización en el marco del conflicto: Plan Nacional de Consolidación Territorial

El caso más reciente de estabilización en medio del conflicto fue la Política Nacional de Consolidación Territorial del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, inspirada en la noción propuesta por las FF.MM estadounidenses. Estas medidas de estabilización hacían parte de una estrategia más amplia de contrainsurgencia que “apuntaba a intervenir en aquellas áreas del territorio nacional que mostraban un mal desempeño estatal”<sup>32</sup>, teniendo como base la Doctrina de Acción Integral (DAI)<sup>33</sup>, la cual fue ampliada desde el ámbito militar a la entidades civiles del Estado.

En 2004 se creó el Centro de Coordinación y Acción Integral (CCAI), como un mecanismo de coordinación de las diferentes entidades del Gobierno, cuya secretaría técnica y operativa la tenía la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. El objetivo era consolidar la presencia del Estado en zonas recuperadas por la Fuerza Pública, a través de cinco estrategias: 1) control del territorio y lucha contra las drogas y el crimen organizado, 2) reactivación social de herramientas de equidad, 3) reactivación económica e impulso a la conformación de cadenas productivas para el desarrollo local, 4) fortalecimiento del servicio de justicia formal y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, 5) reconstrucción del tejido social a través del uso del tiempo libre y la cultura ciudadana<sup>34</sup>.

En el segundo mandato del Presidente Uribe (2006-2010) se mantuvo el CCAI, bajo la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática”, cuyo objetivo central fue consolidar el control del territorio, con el restablecimiento pleno de la autoridad del Esta-

do, el normal funcionamiento de sus instituciones y la inversión social. Si bien el CCAI inició con la idea de concentrarse en pocas regiones que tuvieran condiciones críticas, se expandió rápidamente de 39 municipios en 2004 a 70 en 2008<sup>35</sup>.

En 2007 se crean los Centros de Fusión, como una versión mejorada del CCAI en dos regiones prioritarias: los Montes de María y la región de la Macarena. El “Programa de Consolidación Integral de la Macarena” (PCIM) terminó convertido en el caso modelo, con una visión regional del desarrollo económico, una dirección civil con mayor autonomía estratégica y operativa, y un equipo de trabajo con dedicación exclusiva ubicado en la región intervenida. La expansión de este programa dio lugar al “Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial”. El CCAI pasó a ser un ente institucional permanente denominado la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

**El caso más reciente de estabilización en medio del conflicto fue la Política Nacional de Consolidación Territorial del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, inspirada en la noción propuesta por las FF.MM estadounidenses**

<sup>32</sup> FIP (2011) Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

<sup>33</sup> La combinación del uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado y la comunidad.

<sup>34</sup> Molano, D. (2006). La coordinación interagencial: el arma secreta de la Seguridad Democrática. Revista Desafíos (14). Bogotá: Universidad del Rosario.

<sup>35</sup> López, C. (2016). ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres colombias. Bogotá: Debate.

## Plan Nacional de Consolidación Territorial<sup>36</sup>

La Política de Consolidación de la Seguridad democrática (PCSD), que se aplicó durante el segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe (2006-2010), estableció como primer objetivo estratégico consolidar el control territorial y fortalecer el estado de derecho en todo el territorio. Este proceso partía del control militar y policial para asegurar la protección de los ciudadanos, y luego avanzaba a una etapa en la que se garantizaría el orden jurídico y las condiciones básicas para el despliegue y funcionamiento de las instituciones del Estado.

La Política nacional de Consolidación territorial se apoyó en tres fuentes conceptuales: i) la doctrina contrainsurgente; ii) las políticas antidrogas, como continuación del Plan Colombia, a través de un conjunto de políticas de control de la oferta, iii) el componente de desarrollo en su dimensión regional y social. Esta última noción fue ambigua pues no llegó a definirse con claridad si la política de consolidación debía producir el desarrollo, o si se debía limitar a crear las precondiciones para las regiones en las que iba a intervenir.

Los pilares de la estrategia fueron tres: i) El direccionamiento civil; ii) El ciclo del control territorial, y iii) La unidad de esfuerzo (la acción integral de todas las acciones del Estado). Los objetivos del ciclo de control territorial estuvieron centrados en desarticular y disuadir a las organizaciones armadas ilegales, proteger a la población y restablecer la autoridad democrática.

**FIGURA 2**

### LA ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN

ALINEACIÓN DE ESFUERZOS: MILITAR Y POLICIAL + SOCIAL + ANTINARCÓTICOS		
CONTROLAR	ESTABILIZAR	CONSOLIDAR
ÁREA CON PRESENCIA ACTIVA DE GAI	ÁREAS CONTROLADAS EN PROCESO DE RECUPERACIÓN INSTITUCIONAL	ÁREAS ESTABILIZADAS
OBJETIVO: ROMPER Y EXPULSAR GAI. CONTROL TERRITORIAL	OBJETIVO: MANTENER EL ORDEN Y LA SEGURIDAD DENTRO DE LA COMUNIDAD. ATRAER INSTITUCIONES ESTABLES	OBJETIVO: CONSOLIDAR LA AUTORIDAD ESTATAL Y ESTABLECER INSTITUCIONES ESTATALES Y SERVICIOS PÚBLICOS
ESFUERZO MILITAR OFENSIVO	ESFUERZO POLICIAL Y MILITAR OFENSIVO	ESFUERZO POLÍTICO Y SOCIAL INTENSIVO

Fuente: Política de consolidación de la seguridad democrática

Para la intervención, se definieron tres tipos de áreas geográficas: a) Áreas principales para iniciar la consolidación; b) Áreas de transición hacia la consolidación, y c) Áreas complementarias. Como se puede observar, en el marco de la Política de Consolidación de la Seguridad democrática se adoptó una perspectiva restrictiva de la estabilización, enfocada en el esfuerzo policial y militar, bajo una lógica de lucha contrainsurgente.

<sup>36</sup> Basado en FIP (2011) Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

## La estabilización en el marco del posconflicto: Plan de Respuesta Rápida (PRR) y el Plan Estratégico de Consolidación y Estabilización “Victoria”

Varios meses antes de que finalizaran las negociaciones entre las FARC y el Estado, la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, lanzó el *Plan de Respuesta Rápida: Una estrategia de estabilización y generación de confianza en la paz en varias zonas del país*. Según la Alta Consejería, la estrategia abarcaba un “conjunto de medidas en justicia, desarrollo, gobernabilidad y seguridad pública con impacto material y simbólico

visible en los territorios y ante la opinión pública” que el gobierno desplegaría con el fin de contribuir a la estabilización de los acuerdos del fin del conflicto y generar confianza ciudadana en la paz y el Estado<sup>37</sup>.

Con el despliegue del PRR se buscaba “lograr un alto nivel de confianza entre la ciudadanía frente al proceso de paz a través de victorias tempranas que reducirán las incertidumbres y conflictividades que pudieran detonar un repunte del conflicto armado u otras formas de violencias, abriendo así el camino para la construcción y la consolidación de la paz en el mediano y largo plazo”<sup>38</sup>.

### Plan de Respuesta Rápida: una estrategia de estabilización y generación de confianza en la paz en varias zonas del país<sup>39</sup>

Bajo el entendido de que los acuerdos de paz son más vulnerables durante los primeros años de implementación, la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, con apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social, la Unidad para la Atención y Restitución Integral de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y diversos ministerios, diseñaron el Plan de Respuesta Rápida, una estrategia orientada a estabilizar los aproximadamente 300 territorios con mayores vulnerabilidades socio-económicas y de gobernanza, una vez se firmara el acuerdo final (ver Figura 3).

Todos los proyectos del PRR se organizaron bajo cuatro áreas específicas:

- El área de **atención socio-económica** incluyó proyectos como la construcción y/o el mejoramiento de vías secundarias y terciarias, y paquetes de asistencia de productividad agropecuaria.
- El área de **gobernabilidad y buen gobierno local**, por su parte, el fortalecimiento integral de líderes comunitarios y el programa Manos a la Paz.
- El área de **Justicia transicional y víctimas** incluyó la aceleración de la reparación colectiva y la focalización de 100.000 cupos de reparación individual.

<sup>37</sup> Presidencia de la República de Colombia (2016) *Respuesta Rápida: Una estrategia de estabilización y generación de confianza en la paz*. Disponible en: [http://viva.org.co/PDT\\_para\\_la\\_Construccion\\_de\\_Paz/Estrategia\\_de\\_Respuesta\\_Rapida/1.%20Estrategia%20de%20Respuesta%20R%3%A1pida.pdf](http://viva.org.co/PDT_para_la_Construccion_de_Paz/Estrategia_de_Respuesta_Rapida/1.%20Estrategia%20de%20Respuesta%20R%3%A1pida.pdf)

<sup>38</sup> *Ibid*, pp 2.

<sup>39</sup> Ministerio del Interior (2016) *Estrategia de Respuesta Rápida*; Presidencia de la República de Colombia (2016) *Respuesta Rápida: Una estrategia de estabilización y generación de confianza en la paz*. Disponible en: [http://viva.org.co/PDT\\_para\\_la\\_Construccion\\_de\\_Paz/Estrategia\\_de\\_Respuesta\\_Rapida/1.%20Estrategia%20de%20Respuesta%20R%3%A1pida.pdf](http://viva.org.co/PDT_para_la_Construccion_de_Paz/Estrategia_de_Respuesta_Rapida/1.%20Estrategia%20de%20Respuesta%20R%3%A1pida.pdf)

- El área de **Justicia y seguridad**, con proyectos de desminado en 20 los municipios más afectados, y la creación y el fortalecimiento de los Comités Locales de Justicia.

Todos los proyectos del PRR estaban diseñados bajo cinco enfoques transversales: participación comunitaria, reconciliación, enfoque diferencial, acción sin daño ambiental y sostenibilidad en las políticas públicas locales y nacionales.

Como lo ha señalado la FIP en distintas publicaciones, este plan en la práctica no se ejecutó. La mayoría de las medidas e iniciativas contenidas en el PRR no llegaron a desarrollarse o lo hicieron parcialmente y de manera desarticulada. Se priorizó la estrategia de sustitución y erradicación de cara al ostensible crecimiento de los cultivos de coca, mientras que otros componentes del Acuerdo de Paz quedaron rezagados o no llegaron a traducirse en acciones concretas en los territorios.

**FIGURA 3**

**PLAN DE RESPUESTA RÁPIDA**



Fuente: Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (2016). Estrategia de respuesta rápida. Proyectos priorizados. Online

Paralelo al plan de la Alta Consejería, en 2017 las Fuerzas Militares dieron inicio al *Plan Estratégico de Consolidación y Estabilización "Victoria"*, que buscaba el "control institucional del territorio con la acción unificada del Estado y el fortalecimiento de la gobernabilidad". El propósito final era "la construcción de una paz estable y duradera representada en la convergencia de altos niveles de vida urbana y rural".

Bajo este plan, el 11 de enero de 2018 el presidente Juan Manuel Santos activó la Fuerza de Tarea Conjunta de Estabilización y Consolidación "Hércules", compuesta por 9.800 soldados de tierra, mar y aire. La Misión de esta Fuerza era "conducir operaciones militares conjuntas, coordinadas e interinstitucionales para someter a la justicia o neutralizar a los miembros de Grupos Armados Organizados (GAO), ejercer control institucional del territorio, proteger la población, restablecer el Estado Social de Derecho, la estabilidad fronteriza y mantener la soberanía"<sup>40</sup>. Además, según este Plan Estratégico, este contingente desarrollaría cinco proyectos productivos y ocho ambientales, al igual que múltiples jornadas académicas, culturales, deportivas y de apoyo al desarrollo<sup>41</sup>.

El Plan "Victoria" retorna a la visión restrictiva de la estabilización, con operaciones cívico-militares que se despliegan en los territorios. Como lo ha señalado la FIP en distintos informes, este tipo de intervenciones se caracteriza por el reforzamiento temporal de la presencia policial y militar, concentrando las capacidades en operaciones, más que en el reforzamiento de las capacidades para un control sostenible de los territorios. Parte del problema es que no se ha contado con una verdadera estrategia para responder al déficit crónico de seguridad en la ruralidad colombiana. Esto no solo se traduce en precariedad estatal sino también en suplantación por actores ilegales y en la generación de zonas grises en la cuales las labores de policías y militares se confunden, se superponen o están ausentes<sup>42</sup>.

La etapa de implementación de los Acuerdos de Paz ha estado marcada por la desarticulación institucional, una brecha importante entre la planeación en el nivel central y el fortalecimiento de las capacidades en lo local, y el predominio de la política anti-narcóticos. En diferentes regiones del país no están dadas las condiciones para avanzar decididamente en la construcción de la paz; por el contrario, la situación actual se caracteriza por la reactivación de la violencia y la confrontación. De ahí la importancia de poner de nuevo sobre la mesa a la estabilización y la necesidad urgente de un *Plan de Respuesta Rápida*.

• • • • •

<sup>40</sup> Ejército Nacional de Colombia (2018). Fuerza De Tarea Conjunta de Estabilización y Consolidación Hércules apoyará en el desarrollo de Nariño. Disponible en: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=428249>

<sup>41</sup> Presidencia de la República de Colombia (2018). Con 9 mil hombres se activa la Fuerza de Tarea Conjunta 'Hércules'. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180112-Con-9-mil-hombres-se-activa-la-Fuerza-de-Tarea-Conjunta-Hercules>

<sup>42</sup> Llorente, M.V, Bulla, P., Gómez, C. (2016). De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz. Para un debate de las opciones institucionales. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz y Friedrich Ebert Stiftung.



**EL FUTURO DE LA  
ESTABILIZACIÓN Y  
RECOMENDACIONES  
PARA SU DISEÑO E  
IMPLEMENTACIÓN**

**07**

## 7. El futuro de la estabilización y recomendaciones para su diseño e implementación

En el contexto colombiano, la estabilización ha oscilado entre una perspectiva ligada a la lucha contrainsurgente y una visión más amplia, atada a la generación de condiciones para la construcción y el fortalecimiento de las instituciones a nivel local. En el escenario actual, con la desactivación de la confrontación armada con la guerrilla de las FARC, pero con la presencia activa de múltiples organizaciones y economías ilegales, la idea de que se requiere una estrategia de estabilización ha tomado de nuevo fuerza. Aún no está claro cómo, dónde, por quién y bajo qué objetivos se desarrollará.

La FIP recomienda superar los enfoques que abordan la estabilización como un conjunto de operaciones cívico-militares. Si bien esta perspectiva

tuvo sentido en el marco de la lucha contrainsurgente, es insuficiente para responder a los desafíos que plantea el contexto actual. En algunos territorios el gobierno enfrenta verdaderas bombas de tiempo pues en ellos se combina las disputas entre actores armados ilegales, la movilización social, las tensiones intracomunitarias, la acumulación de promesas incumplidas por el Estado y una baja capacidad de respuesta por parte de las instituciones.

Por esta razón, se requiere de manera perentoria retomar la idea de un Plan de Respuesta Rápida para contener y prevenir la situación de crisis en la que se encuentran un conjunto de territorios, como primera fase de la estabilización. Para ello, la FIP plantea las siguientes recomendaciones:

### 01.

El centro de gravedad de la estabilización debe girar en torno a la **protección de las poblaciones y la generación de vínculos de confianza entre las instituciones y los ciudadanos**.

### 02.

La estabilización debe tener **primacía y liderazgo civil**. Los planes y acciones deben estar bajo la coordinación y la dirección civil.

### 03.

Su diseño y despliegue debe partir del **entendimiento de las condiciones locales**, con **respuesta diferenciadas** que tengan en cuenta las vulnerabilidades y riesgos a los que están expuestos los territorios.

### 04.

Debe ser **compatible con la implementación del Acuerdo de Paz** y el cumplimiento de los compromisos del Estado con las comunidades, los líderes y las organizaciones, y también con los excombatientes. Es importante **construir a partir de lo avanzado**, haciendo las modificaciones que sean necesarias.

## 05.

Su diseño debe partir de encontrar **soluciones concretas a problemas específicos**, luego de evaluar las capacidades locales y los recursos con los que cuenta el Estado. Un aspecto clave es el **manejo de las expectativas**.

## 06.

Las medidas que se implementen deben ser **incrementales y adaptativas**, guiadas por una secuencia de acciones e intervenciones no rígidas, **sensibles a cambios en el contexto y las condiciones locales**. Es importante decidir qué debe ocurrir primero y por qué<sup>43</sup>, en lugar de pretender desarrollar múltiples medidas al tiempo.

## 07.

Las acciones deben enfocarse en **desarrollar y fortalecer capacidades locales**, de tal manera que se vayan generando las condiciones necesarias para la sostenibilidad del proceso. Desde esta perspectiva, un tema central es la articulación entre las medidas que se tomen a nivel nacional/central y la **coordinación con las autoridades a nivel local**.

## 08.

Hay que evitar la dispersión de recursos, por lo que es importante **priorizar las acciones y focalizar los territorios**. Se recomienda comenzar por un número limitado de municipios y veredas, atendiendo los niveles de riesgo y amenazas a la seguridad de los ciudadanos.

## 09.

Es importante **fortalecer el rol de la comunidad internacional**. Es necesario continuar con el trabajo que vienen haciendo las organizaciones internacionales y humanitarias a nivel local, pero debe ser más incisivo y profundizar en las dinámicas de violencia. Es clave la coordinación y articulación entre ellas, para **aprovechar al máximo los recursos y capacidades, sin duplicar funciones o generar sobreoferta de atención**<sup>44</sup>.

## 10.

Se requiere definir un conjunto de **metas e indicadores de impacto**, acompañados por mecanismos de **monitoreo y evaluación**.

.....

<sup>43</sup> De Weijer, F. (2013). A capable state in Afghanistan. A building without a foundation. Working paper No. 59. Center for International Development at Harvard University.

<sup>44</sup> Garzón, J.C. et.al (2018). Las Garantías de Seguridad: Una mirada desde lo local. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.



## **Fundación Ideas para la Paz**

Calle 100 No. 8ª – 37 Torre A. Of. 305.  
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)