



Universidad de los Andes

**“La Política de Defensa y Seguridad Democrática y su
Estrategia Militar”**

**Magíster en Ciencias Políticas
Monografía de Grado**

**Director : Román D. Ortiz
Lectores: Andrés Dávila L.
Sergio Jaramillo Caro**

**Alumno : Jairo Ivan Ariza C.
Código : 200328367**

Bogotá DC. Enero, 2006

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 HERRAMIENTAS PARA ANALIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
1.1.1 Herramientas teóricas.....	9
1.1.2 Herramientas analíticas.....	10
1.1.3 El Ciclo de Política.....	12
2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA.....	14
2.1 UNA APROXIMACIÓN A LA CARACTERIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA.....	14
2.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA INSURGENCIA.....	22
2.2.1 Políticas y estrategias gubernamentales ante el conflicto: Breve perspectiva histórica.....	24
2.2.2 El Plan Lazo: Un avance histórico en políticas públicas de seguridad.....	26
2.2.3 De Gaviria a Pastrana: políticas de seguridad e incursión de nuevos actores.....	30
2.2.4 Pastrana y Uribe: proceso de paz, Plan Colombia y Seguridad Democrática.....	34
2.3 SEGURIDAD Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: UN ACERCAMIENTO.....	40
2.4 ESTRATEGIA NACIONAL Y ESTRATEGIA MILITAR: LAS MISIONES Y RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO Y LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL.....	45
2.4.1 Niveles de la estrategia establecidos.....	48
3. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL ACTUAL: LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	51
3.1 FUNDAMENTOS PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD DE LA NACIÓN.....	51
3.1.1 Los intereses y objetivos nacionales.....	51
3.1.2 Los riesgos a la seguridad de la Nación: El problema de política.....	54
3.2 FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL: LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	57
3.2.1 Objetivos de la política.....	61
3.3 EL DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA A NIVEL MILITAR.....	67
3.3.1 Objetivos y acciones estratégicas del Ministerio de Defensa para implementar la política.....	69
3.3.2 Modelo de evaluación de la política: Principales Metas establecidas de alcance militar.....	71
3.3.3 Correspondencia del direccionamiento del Sector Defensa con la Política de Defensa y Seguridad Democrática.....	76
4. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA: ANÁLISIS DE LA NUEVA ESTRATEGIA MILITAR FORMULADA Y PUESTA EN EJECUCIÓN PARA ALCANZAR LAS METAS Y CUMPLIR LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	78
4.1 DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE LAS FUERZAS MILITARES ESTABLECIDO POR LA POLÍTICA.....	79
4.2 ELEMENTOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA PARA LA FORMULACIÓN DE LA NUEVA ESTRATEGIA MILITAR.....	81
4.2.1 Concepto, actitud e intención estratégica aplicados.....	82
4.2.2 Los Centros de Gravedad identificados como núcleos de la estrategia.....	83
4.2.3 Componentes de la estrategia militar definidos.....	84
4.3 IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA ESTRATEGIA MILITAR: OBJETIVOS Y ACCIONES DE LAS FUERZAS MILITARES.....	89
4.4 LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA MILITAR.....	94
4.4.1 Cambios en la estructura militar funcional generados por la nueva estrategia: organización y operación de fuerzas conjuntas.....	94

4.4.2 <i>El Plan de Guerra en el proceso de implementación de la política</i>	96
4.5 EL CICLO DE POLÍTICA: ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA ESTRATEGIA MILITAR QUE LA IMPLEMENTA	98
5. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: CONTRIBUCIÓN MILITAR AL LOGRO DE LAS METAS	107
5.1 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS PARCIALES OBTENIDOS FRENTE A LAS PRINCIPALES METAS, COMO CONTRIBUCIÓN DE LAS FUERZAS MILITARES PARA NEUTRALIZAR LAS AMENAZAS	107
5.1.1 <i>Impacto de la política en la seguridad nacional</i>	108
5.1.2 <i>Eficacia en la consecución de las metas de la política</i>	114
5.1.3 <i>Otros indicadores operacionales de interés</i>	123
5.1.4 <i>Percepción de confianza en las Fuerzas Militares</i>	124
5.1.5 <i>Correlación entre algunas variables de medición</i>	126
6. CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFÍA	144

Lista de Gráficas

Grafica 1 Modelo de organización conjunta de las Fuerzas Militares.....	95
Grafica 2 Evolucion de los homicidios en numero y tasa	108
Grafica 3 Secuestros extorsivos.....	109
Grafica 4 Secuestro ultimos doce annos	110
Grafica 5 Total de secuestros.....	110
Grafica 6 Evolucion del desplazamiento forzado	111
Grafica 7 Numero de actos terroristas	112
Grafica 8 Ataques a poblaciones	112
Grafica 9 Atentados a oleoductos.....	113
Grafica 10 Atentados a puentes	114
Grafica 11 Atentados a torres de energia.....	114
Grafica 12 Numero de soldados de las Fuerzas Militares	116
Grafica 13 Hurto de barriles de combustible	118
Grafica 14 Hectareas con cultivos ilicitos	119
Grafica 15 Hectareas asperjadas con cultivo de coca.....	120
Grafica 16 Decomiso de droga	121
Grafica 17 Aeronaves y embarcaciones decomisadas.....	121
Grafica 18 En cuenta de confianza en el futuro 1	125
Grafica 19 En cuenta de confianza en el futuro 2	125
Grafica 20 Correlacion cultivos de coca vs cultivos asperjados.....	127
Grafica 21 Correlacion incremento pie de fuerza vs terrorismo.....	128
Grafica 22 Correlacion combates vs ataques a poblaciones	129
Grafica 23 Correlacion acciones terroristas vs grupos al margen de la ley	130
Grafica 24 Correlacion capturas narcoterroristas vs homicidios colectivos.....	130
Grafica 25 Correlacion bajas narcoterroristas vs homicidios colectivos.....	131

Lista de Cuadros y Tablas

Cuadro 1 Fases que explican desarrollo política publica.....	13
Cuadro 2 Niveles de la estrategia aplicados	50
Cuadro 3 Alineacion objetivos de política y del Sector Defensa	77
Cuadro 4 Análisis direccionamiento estratégico FFMM	81
Cuadro 5 Alineamiento objetivos Sector Defensa y Fuerzas Militares	93
Cuadro 6 Ciclo de política aplicado a nivel de la política de defensa y seguridad.....	100
Cuadro 7 Ciclo de política aplicado a nivel de la estrategia militar	103
Cuadro 8 Nuevas unidades de la Fuerza Publica.....	116
Cuadro 9 Resultados operativos en la lucha contra el terrorismo	117
Cuadro 10 Metas y resultados en control del territorio	118
Cuadro 11 Metas y resultados en combate al narcotráfico	122

“La Política de Defensa y Seguridad Democrática y su Estrategia Militar”

1. Introducción

Pocas cosas han cambiado tanto en los últimos años en el país como lo han hecho las políticas para la defensa y seguridad nacional. El cambio en el escenario político en torno a este tema durante finales de la década de los 80 y los primeros años del nuevo milenio es dramático; las amenazas a los intereses de la nación son evidentes y crecientes, habiendo sobrevivido y contrarrestado en buena medida las políticas que han pretendido su neutralización, ya por la vía de una solución negociada o acompañada del empleo de los elementos constitucionales de fuerza del Estado.

Sin embargo, no han sido los temas de la defensa y seguridad objeto de suficiente estudio y debate en la historia de Colombia. Mientras en otras sociedades han sido centro de discusión y línea central de muchos aspectos de la construcción nacional, en nuestro país han recibido poca atención a pesar de la intensidad del conflicto. Esta circunstancia se alimentó en el pasado con la ausencia de políticas de defensa y seguridad integrales, claras y continuas que permitieran preservar la tranquilidad y fomentar la solidaridad social para su propia preservación.

La seguridad nacional, entendida como la situación de normalidad y de tranquilidad derivada de la realización de los fines esenciales del Estado¹, es integral, y como tal demanda la voluntad y solidaridad de la sociedad y es un bien que pertenece a todos. En este sentido, la política pública del gobierno nacional denominada como Defensa y Seguridad Democrática, es un desarrollo de esta función del Estado. Por su parte la defensa nacional, como marco de referencia teórica, se entiende como la organización y el empleo de

¹ Marco legal y conceptual de la Seguridad y Defensa Nacional. Presidencia de la República, Cartilla informativa de la Consejería para la defensa y seguridad nacional, 1994, pag. 19. Bogotá DC.

los recursos humanos, morales y materiales de la nación para garantizar su soberanía, independencia, integridad territorial, orden constitucional y la convivencia pacífica de los habitantes.

En las últimas dos décadas, diferentes gobiernos han tenido que atender graves problemas de alteración del orden público interno con acciones de política coyunturales, no siempre bien coordinadas con el accionar del conjunto de las Instituciones. Hoy la nación cuenta con una Política de Defensa y Seguridad Democrática que contiene unos principios, objetivos y guías que están en plena ejecución y buscan recuperar el orden y la seguridad como preocupación central del actual gobierno y como base fundamental para garantizar el desarrollo económico y social que por sus elementos, parece más estructural que coyuntural.

En el marco de esta política, el Ministerio de Defensa tiene la mayor responsabilidad de articular las instituciones del sector defensa y de sentar e implementar las directrices y estrategias que las guían. La política está constituida sobre la base de una mayor eficiencia y coordinación al interior de este sector y de este con las demás entidades del Estado. Las Fuerzas Militares junto con la Policía Nacional constituyen el elemento coercitivo establecido en la Constitución Política de Colombia para proteger la vida, la libertad y los bienes de los ciudadanos y en conjunto se denomina Fuerza Pública². Las Fuerzas Militares de la nación son una Institución legítima que depende de la voluntad del gobierno para su empleo y que requiere del esfuerzo de todo el Estado y de toda la nación para alcanzar sus objetivos. Por esto, las Fuerzas se constituyen en un eje fundamental en la ejecución de la política en cuanto a su implementación y resultados, para el logro de los objetivos de seguridad, y la manera como esta se incorpora a su conducción estratégica es vital para su éxito.

Para la ciudadanía, la percepción de que hay condiciones que han cambiado como resultado de las nuevas políticas de seguridad y defensa del gobierno,

² Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 216. BogotáDC.

son al parecer, una importante causa del sensible mejoramiento en las condiciones de seguridad³. Esta mejora es atribuida en su generalidad a la manera como se ejecutan las políticas públicas de seguridad y defensa y a la manera como se lleva a cabo su dirección y control. Por lo anterior, se debe conocer al interior de los órganos ejecutores la verdadera dimensión de esta transformación estratégica generada por un cambio radical en la manera de hacer las cosas en el actual gobierno.

La investigación pretende desarrollar la hipótesis que la estrategia militar en desarrollo si tiene total correspondencia con la Política de Defensa y Seguridad Democrática y esta diseñada y alineada en sus elementos, y su formulación y ejecución esta contribuyendo, desde el campo militar, a la implementación de la política que busca la paz del país, constituyéndose quizás en su mayor herramienta.

Problem a

Es importante determinar la existencia de una correspondencia entre la política de defensa y seguridad democrática y la estrategia militar que la implementa, de forma que permita observar el acierto o no en la formulación de ambas a través de la evaluación del impacto que han tenido en el logro de los fines propuestos. Así mismo, es importante comparar la política de defensa y seguridad democrática con políticas de seguridad que la precedieron con el fin de establecer los contrastes en las propuestas para responder a las demandas públicas de seguridad en cada período.

Objetivo

La presente monografía tiene como objetivo identificar y analizar los elementos de política que han servido de marco orientador para formular y poner en ejecución una estrategia militar que contribuya a lograr sus fines; así mismo conocer el proceso de formulación de la estrategia militar para saber si ésta

³ Encuesta Gallup, publicada en Revista Semana Abril 7, 2005. Bogotá DC.

efectivamente implementa y desarrolla la política en su alcance militar o si por el contrario, la estrategia militar actual no ha sido determinante en su cumplimiento. De forma complementaria, se pretende hacer una evaluación a la política desde sus metas de seguridad que tienen responsabilidad militar y una comparación del impacto con las políticas de seguridad que la precedieron.

Hipótesis

La estrategia militar en ejecución tiene total correspondencia con la Política de Defensa y Seguridad Democrática y es el principal elemento implementador y ejecutor de la misma; fue diseñada con base en sus lineamientos y su impacto esta contribuyendo a mejorar las condiciones de seguridad para alcanzar la paz del país y por lo tanto al cumplimiento de los objetivos de la política.

La comprobación de la hipótesis permitirá además determinar la forma como se están operacionalizando las políticas del actual gobierno en materia militar y cuales han sido sus diferencias y similitudes con políticas anteriores de seguridad.

El tema de investigación propuesto se contextualiza en la política pública de defensa y seguridad democrática del actual gobierno y se concentra en su etapa de implementación y sus resultados iniciada en el 2002 hasta el primer semestre del 2005 por parte de uno de sus dos principales agentes: las Fuerzas Militares (el otro agente principal es la Policía Nacional pero el presente trabajo no tienen alcance, sin desconocer su relevancia, al análisis de la estrategia de esa Institución).

Dadas las fases para el desarrollo del ciclo de las políticas públicas (problema, formulación, decisión, implementación y evaluación) el presente estudio se centra fundamentalmente en las fases de formulación e implementación (en el estamento militar particularmente a través de la formulación de una estrategia), pero se vale de la fase de evaluación de resultados para apoyar también la evaluación de esta fase de implementación. En el caso particular de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, no es fácil separar la implementación de

los resultados porque en esencia se han dado de manera simultánea.

1.1 Herramientas para analizar las políticas públicas

1.1.1 Herramientas teóricas

En el ámbito del análisis de las políticas públicas existen tres grandes posturas teóricas relacionadas con el Estado y sus políticas que son: las teorías centradas en la sociedad (vigentes en el orden político e institucional colombiano), las teorías centradas en el Estado y las teorías mixtas o intermedias.

En las teorías centradas en la sociedad se considera al Estado como una variable dependiente de la sociedad, que resulta de relaciones de fuerza entre diferentes clases, fracciones de clases o naciones, así como entre individuos y grupos que determinan la elección de las políticas desarrolladas por la institución estatal⁴. En este tipo de teorías se minimiza la capacidad y el impacto que las instituciones públicas, sus agentes y los valores pueden tener sobre las elecciones hechas en materia de políticas públicas⁵. Este enfoque teórico resulta útil para entender la dinámica de la agenda de las políticas públicas en Colombia, que generalmente resultan de la interacción de fuerzas con intereses políticos, económicos o sociales que no necesariamente están interesadas en la solución de los problemas.

En las teorías centradas en el Estado se privilegia la idea de que el Estado tiende a ser independiente de la sociedad porque funciona únicamente como un selector de demandas y un proveedor de servicios⁶. De esta manera, la

⁴ ROTH, André-Noel. 2002. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Pag. 29. Ediciones Aurora. Bogotá DC.

⁵ En este grupo centrado en la sociedad, se encuentran, por un lado, los enfoques marxistas, neomarxistas y la corriente de la teoría de la dependencia. Del otro lado, se encuentran los enfoques racionalistas (*rational choice*), pluralista, elitista y de escogencia o elección racional (*public choice*).

⁶ ROTH, André-Noel. 2002. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Pag. 44. Ediciones Aurora. Bogotá DC.

acción pública es principalmente resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos⁷. Este enfoque tiende a minimizar la influencia de los cambios y de los actores situados en el entorno social, económico, político e internacional del Estado, para explicar las elecciones de políticas públicas.

Finalmente, las teorías mixtas se centran en una posición mediana frente a las dos teorías anteriores; por un lado rechaza el racionalismo economicista o social que predomina en el primer grupo de teorías, y por el otro, se niega a ver a la sociedad como sometida a un Estado que se encuentra cautivo de una minoría⁸. Este enfoque es consecuencia de la tendencia contemporánea de considerar las interacciones entre Sociedad y Estado más en sus dimensiones horizontales (como socios) que verticales (uno domina sobre el otro) y de señalar la interpretación creciente entre las esferas pública y privada⁹.

De estas teorías, las más acordes con el modelo de toma de decisiones de nuestro país, son las teorías centradas en la sociedad, dado que resultan de la interacción de políticos, funcionarios públicos, industriales, sociedad civil y la Iglesia entre otros, que determinan la dirección de la política pública de seguridad.

1.1.2 Herramientas analíticas

Existen diferentes herramientas para el análisis de políticas públicas que pueden emplearse, con diferentes grados de profundidad, para el análisis de políticas públicas de defensa y seguridad, estas son algunas de ellas:

⁷ En este grupo se sitúan los enfoques decisionistas, burocrático o NeoWeberiano según el cual las elecciones públicas resultan de los conflictos y competición entre distintos grupos y clanes (tecnocráticos) en el seno del Estado.

⁸ Ibid 6.

⁹ En estas teorías se ubican posturas como las del neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción, entre otros. Estos enfoques intentan considerar tanto los factores internos (*state-centered*) como externos (*society-centered*) en su explicación de la acción pública y de las políticas públicas.

Tipología de Lowi: primera herramienta con la que se busca clasificar las acciones públicas para facilitar su análisis y su comparación. Por lo general se trata de encontrar los puntos comunes de las diferentes políticas en momentos o temas distintos. Esta clasificación distingue cuatro tipos de políticas a partir del cruce de dos variables: (i) Coerción que se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados versus coerción que se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados, y (ii) Coerción indirecta o lejana versus coerción directa o inmediata con la cual opera la política pública, indicativas del modo de coerción utilizado por la política pública.

Del cruce de estas variables resulta una categorización por políticas, así: (i) si la coerción opera directamente sobre el comportamiento de los individuos y es, a la vez, indirecta, se trata de una política distributiva; (ii) si la coerción opera sobre el entorno del comportamiento individual y es indirecta, entonces es una política constitutiva o de infraestructura; (iii) cuando la coerción ejercida por la política opera directamente sobre el individuo y su efecto es directo o inmediato, se trata de una política reglamentaria. Dentro de esta categoría se encuentran aquellas políticas relacionadas con el orden público, que buscan regir los comportamientos de los individuos bajo la amenaza de una sanción directa; y (iv) si la coerción actúa sobre el entorno del comportamiento del individuo y es directa, es una política redistributiva.

Instrumentos de intervención del Estado: una segunda herramienta es el análisis de los instrumentos jurídicos que se han previsto e implementado con lo que se permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad, estos instrumentos de intervención son:

Instrumentos prescriptivos: son aquellos que buscan modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización; es el medio tradicional del Estado. Para su implementación es necesario prever las disposiciones de sanción y los medios administrativos de coerción que aseguren su cumplimiento.

Instrumentos incentivos: con estos no se pretende obligar a un comportamiento mediante el miedo a la sanción, sino introducir una conducta mediante la recompensa. Estos instrumentos se diferencian de los anteriores por la naturaleza de la sanción, la cual no es jurídica sino que puede ser moral, económica o de hecho.

Instrumentos de coordinación: resultan por efecto de la multiplicación de las políticas públicas, lo que hace necesario desarrollar mecanismos de coordinación entre ellos: los instrumentos de organización y de procedimiento que definen el marco en el cual se va a desarrollar el proceso de la política pública. Este marco puede ser formal, en el caso de una comisión o un concejo municipal, o informal.

Instrumentos materiales: Son aquellos bienes y servicios que el Estado esta en capacidad de proveer directamente, como por ejemplo la educación o la salud.

Instrumentos de delegación a socios: la evolución reciente del papel del Estado, particularmente en la lógica neoliberal, tiende a considerar que las instituciones públicas deben colaborar con organizaciones privadas, paraestatales o con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la consecución de sus objetivos en términos de políticas públicas, particularmente en su ejecución.

Una tercera herramienta para analizar políticas publicas es el denominado ciclo de política (*The polycycle*).

1.1.3 El Ciclo de Política

Con esta herramienta de análisis se propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas. Esta herramienta se compone de cinco fases que explican el desarrollo de una política pública. Ellas son: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y la evaluación (ver cuadro 1). Este modelo dispone

de importantes ventajas para el análisis, como su focalización sobre los procesos más que sobre una u otra institución, del hecho de desagregar la política pública en segmentos para facilitar el análisis y de su orientación hacia el estudio de los efectos concretos¹⁰.

Cuadro 1
Fases que explican el desarrollo de una política pública (policy cycle)

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
Identificación de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Apreciación de los acontecimientos.				
Definición de un problema.	Elaboración de respuestas.	Creación de una coalición.	Ejecución, Gestión y administración.	Reacciones a la acción.
Agregado de intereses.	Estudio de soluciones.	Legitimación de la política regional.	Producción de efectos.	Juicio sobre los efectos.
Organización de las demandas.	Adecuación a los criterios.	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Expresión. Acción política o reajuste
Representación y acceso ante las autoridades públicas.	Propuesta de una respuesta			
Demanda de la acción pública				

¹⁰ ROTH, André-Noel. 2002. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Pag. 52. Ediciones Aurora. Bogotá DC.

2. Antecedentes de la Política

2.1 Una aproximación a la caracterización del conflicto armado en Colombia

La caracterización del conflicto armado en Colombia ha generado múltiples posiciones y afirmaciones acerca de su naturaleza, lo que ha motivado a que en el ámbito académico y político se haya generado un debate, que en definitiva permite confrontar las distintas percepciones que se tiene del conflicto que agobia a Colombia.

En primera instancia, analizando el concepto de “guerra civil” el cual se define, retomando ¿Cómo caracterizar el conflicto armado en Colombia?¹¹, según los criterios estipulados por el proyecto *Correlates of War* (COW) que señala que una guerra civil debe contar con mínimo mil muertes anuales producto del conflicto, y también deben existir dos polos que estén enfrentados antes del inicio de la guerra, en estos criterios y siguiendo principalmente el del umbral de mil muertos, se puede caracterizar el conflicto armado en Colombia como guerra civil.

Pero aún así, profundizando en el concepto mismo y siguiendo otras definiciones como la propuesta por Stathis Kalyvas¹², las guerras civiles cuentan con tres rasgos especiales: 1) la existencia y confrontación de por lo menos dos proyectos de sociedad opuestos o antagónicos; 2) la polarización nacional, y 3) la alteración de la esencia de la soberanía (división o simultaneidad de la soberanía por parte de la población civil hacia los actores en conflicto). Según los criterios expuestos no habría guerra civil porque no hay existe una polarización nacional ni una alteración de la soberanía, pues no hay en la población civil un verdadero apoyo y legitimación a los actores armados ilegales. La definición presentada se complementa con la de Fzarro

¹¹ Capítulo Ide: LEONGÓMEZPIZARRO, Eduardo. Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Editorial Norma. Bogotá DC. 2004.

¹² KALYVAS, Stathis. Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil, en Análisis Político, Bogotá. 2001.

Leongómez, “Una guerra civil es un enfrentamiento entre dos o más segmentos de la población claramente identificables en razón de su raza, religión, cultura [etnias], región, clase social o ideología”¹³.

Recientemente, en un informe del Banco Mundial¹⁴ retoman un planteamiento de Hirschleifer que el autor denomina el teorema de Maquiavelo, y básicamente dice así: “ninguna oportunidad con viabilidad militar y financiera para promover una agenda política mediante la rebelión se desprecia”¹⁵; es así que se entiende la importancia de los recursos económicos de los grupos subversivos, los cuales son el sustento de su maquinaria militar. Es así como se plantea un aspecto crucial para enfrentar contundentemente a los grupos guerrilleros y de autodefensa, y es atacando sus finanzas, obteniendo una debilidad en su estructura, tendrán serias limitaciones para ejercer su accionar ilegal.

La caracterización del conflicto colombiano pasa por la definición de la naturaleza de los actores armados ilegales. Analizando la actualidad colombiana, se encuentra que existe una inconsistencia teórica acerca de la naturaleza de los actores armados que han ido alimentando el conflicto que ha afectado al país desde hace ya más de cuatro décadas. Esta falta de concordancia acerca de la definición de los actores y de la intensidad y realidad del conflicto que vivimos, ha generado gran incertidumbre en la opinión pública nacional e internacional.

El dilema está planteado, ¿las FARC y el ELN son guerrillas, narcoguerrillas o terroristas?. El mismo dilema se adapta a las Autodefensa Unidas Ilegales AUI, pues existe una ambigüedad si son grupos paramilitares, narcotraficantes o terroristas. Esta falta de concordancia en la definición de la naturaleza de los actores ilegales en Colombia, ha motivado a que haya una polarización en la opinión pública, la sociedad civil e incluso en el mismo gobierno. Tener claro este tipo de conceptos es más que necesario para poder emprender un

¹³ LEONGÓMEZPIZARRO. Pág. 61.

¹⁴ Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy, Banco Mundial. Washington D.C., World Bank-Oxford University Press. 2003.

¹⁵ Banco Mundial. Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy, Washington D.C., World Bank-Oxford University Press. 2003. Pág. 89.

acercamiento y negociación de paz entre las FARC, ELN y AUC con el Gobierno Nacional.

La perspectiva estadounidense desde los ataques perpetrados el 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington por el grupo terrorista Al-Qaeda, ha generado una nueva tendencia propiciada por el gobierno de George W. Bush, que busca homogenizar a los actores armados ilegales en distintos lugares del mundo, desde el medio oriente hasta Sri Lanka, abarcando obviamente a Colombia, en una terminología única: grupos terroristas. Esta terminología omite la diferencia que existe en la naturaleza de cada uno de los actores ilegales, íntimamente ligada con los objetivos y fines de cada uno de ellos.

Para empezar a ahondar en este análisis es pertinente exponer las siguientes definiciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos¹⁶:

- Terrorismo: significa violencia premeditada políticamente motivada y perpetrada en contra de objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos.
- Terrorismo internacional: significa terrorismo que involucra a ciudadanos o el territorio de más de un país.
- Grupo terrorista: significa cualquier grupo que practica o que tiene subgrupos significativos que practican terrorismo internacional.

Sin embargo, para tener una mejor aproximación hacia una definición de terrorismo desde una perspectiva general, es posible sostener que el terrorismo es un método cuyo objetivo es sembrar el terror para establecer un contexto de intimidación, generar pánico, producir histeria y miedo. Es preciso mencionar que de acuerdo con la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, todo acto de terrorismo internacional es una amenaza a la paz y a la seguridad

¹⁶ US Department of State. Country Reports of Terrorism 2004. Chapter 1. Washington DC.

internacionales; además, los actos terroristas ponen en peligro la vida y el bienestar de las personas en todo el mundo¹⁷.

Sobre este tema Jonathan R. White en su libro publicado hace 15 años *"Terrorism: An Introduction"* presenta una definición de tipo legal para describir el fenómeno terrorista: "Violencia Criminal que conculca la normatividad vigente y que es sancionable por el Estado". Por otro lado, Bruce Hoffman en su más reciente trabajo *"Inside Terrorism"*, expresa que el terrorismo es "esencialmente violencia intelectual que se prepara para utilizar y efectivamente cometer, mediante el uso de la fuerza, en el logro de sus objetivos".

Muchas de las definiciones actuales de terrorismo comparten un elemento común: "conducta motivada políticamente". Las cuales no incluyen violencia por beneficios económicos o religiosos. Adicionalmente, el rápido crecimiento de las organizaciones criminales transnacionales y el crecimiento del rango y escala de tales operaciones, pueden bien resultar en el uso de violencia para alcanzar objetivos cuya motivación sea la obtención de beneficios financieros. Por lo tanto, aún cuando hoy la suposición es que todos los actos terroristas están motivados políticamente, algunos actos están motivados por otros factores, y el número puede crecer a la luz de la expansión de la actividad criminal internacional y en un número creciente de actos extremistas llevados a cabo en nombre de causas religiosas y culturales.

Bajo sus propias definiciones anteriormente enunciadas, el Departamento de Estado de Estados Unidos ha catalogado a las FARC, ELN y a las AUI como grupos terroristas. Según este criterio, las FARC son un grupo terrorista ya que en 1999 asesinaron a tres indígenas estadounidenses, después de secuestrarlos en territorio venezolano; en el 2003 secuestraron (y aún permanecen en su poder) a tres contratistas estadounidenses y asesinaron a uno más ya que su avión se estrelló en Florencia. El ELN, siguiendo la descripción de los grupos terroristas, no ha perpetrado actos que lo cataloguen como grupo terrorista, pero han librado actividades delictivas contra la

¹⁷ Resolución 1269 del Consejo de Seguridad de la ONU - 1999

infraestructura petrolera en Colombia manejada por organizaciones transnacionales como los es la British Petroleum y la Occidental. Por otra parte, las AUI no tienen una descripción en el documento mencionado, pero en la lista son consideradas como un grupo terrorista.

En uno de los apartes de la Estrategia de Seguridad Nacional presentada por George W. Bush en septiembre de 2002, se hace mención específica a Colombia: “En cuanto a Colombia, reconocemos el vínculo que existe entre el terrorismo y los grupos extremistas que desafían la seguridad del Estado, y el narcotráfico, que ayuda a financiar las operaciones de tales grupos. Actualmente estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como de derecha, mediante la extensión efectiva de la soberanía a todo el territorio nacional y proporcionándole seguridad básica al pueblo de Colombia”¹⁸.

Por su parte, partiendo de esta noción y frente a las FARC, ELN y AUI, el Gobierno Nacional no ha vacilado en tildar a estos actores armados como grupos terroristas, en gran medida siguiendo los patrones estipulados por el gobierno estadounidense.

Es pertinente retomar las palabras del Alto Comisionado para la Paz Luis Carlos Restrepo frente a la conceptualización de terroristas a las FARC, ELN y AUI: “... Al calificarlos de esta forma debe quedar claro que estamos ante todo condenando sus métodos (...) uso de la violencia para instrumentar sus propósitos (...). Estos grupos son terroristas porque de manera expresa acuden a la violencia, acuden al terror, para intimidar a los ciudadanos”¹⁹.

El presidente Álvaro Uribe Vélez, en su primera intervención en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2002, le expresó al mundo entero la cruda realidad que estaba viviendo el país, “... A poca

¹⁸ La estrategia de Seguridad. La Casa Blanca, Washington D.C., septiembre de 2002.

¹⁹ RESTREPO, Luis Carlos. Perspectivas de paz en tiempos de terrorismo. En *Instituciones civiles y militares en la política de seguridad democrática*, Cartagena de Indias, 3 a 5 de octubre de 2003. Pág.347.

distancia de este lugar, en el fatídico 11 de septiembre, murieron 2.801 ciudadanos del mundo. En Colombia, la violencia cobra cada mes igual número de víctimas, cuarenta y tres millones de colombianos, pueblo amante de la paz, soportan una de las más graves crisis humanitarias del mundo. Colombia tiene que enterrar cada año a 34 mil hijos suyos, víctimas de la violencia; hemos perdido al 10% de nuestros jóvenes. El País registró el año pasado la tasa más alta de homicidios en el mundo: 63 por cada cien mil habitantes; durante los últimos 5 años sufrimos 8 mil actos de destrucción colectiva, cifra superior a la registrada en los demás casos de violencia del mundo; 280 poblaciones sufrieron ataques de guerrillas y paramilitares con graves consecuencias para la población civil y la Fuerza Pública”²⁰.

Demostrarle a la comunidad internacional la situación que vivía Colombia a principios de su mandato y la falta de acciones contundentes de los países frente a la problemática de los grupos alzados en armas, motivó a que hubiera un compromiso por parte de la comunidad internacional para prestarle apoyo político a Colombia en el proceso de enfrentarse a los grupos ilegales en el país. Era el inicio de una era marcada por la Política de Seguridad Democrática, la cual hasta el momento ha dado importantes resultados como también ha creado fuentes directas de oposición al gobierno de Uribe, tildándolo de guerrillista y autoritario.

Según la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se dice que “...El terrorismo como método para atentar contra la estabilidad del Estado es la mayor amenaza a la democracia en Colombia y el mundo (...) conductas como el secuestro o el asesinato y el uso de explosivos contra la población han sido reconocidas por la comunidad internacional como lo que son: actos de terrorismo”²¹. Es así que la lucha frontal contra el terrorismo es un hecho, y se está realizando con el respaldo de los países amigos, como también bajo la observación de algunas ONGs como Amistía Internacional, que reiteran su

²⁰ Intervención del presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, en la 57° Asamblea General de las Naciones Unidas. 13 de septiembre de 2002.

²¹ Presidencia de la República – Ministerio de Defensa. Política de Defensa y Seguridad Democrática. 2003. Pág. 20.

desacuerdo por esta medida que consideran armamentista y que promueve, desde su perspectiva, la violación de los Derechos Humanos.

Hay que reiterar que la confrontación del Estado ante los grupos terroristas de las FARC, ELN y AUI, debe emprenderse con ayuda internacional, Colombia no está en capacidad de librarla sola. De allí la insistencia del presidente Uribe ante la comunidad internacional, pidiéndoles su apoyo y haciéndonos sentir como parte activa de esa campaña, “Unidos el pueblo colombiano, sus instituciones democráticas y la comunidad internacional, lograremos que Colombia sea un ejemplo de capacidad de derrotar el terrorismo y de cumplimiento de los derechos humanos, lograremos que sea un ejemplo de la capacidad de derrotar el terrorismo y de voluntad de construir justicia social.”²².

Hay un elemento importante en la definición de terrorismo propuesta por Rafael Pardo Rueda, pues, aunque no resalte que su naturaleza es políticamente derivada retoma su propósito primordial: “Terrorismo es el uso de la violencia para producir temor colectivo con propósitos de afectar decisiones de un Estado”²³. Este es un elemento crucial para entender la percepción moderna de un grupo terrorista, pues el motivo de su lucha busca, además de crear terror en la población civil, demostrar que trata de persuadir decisiones tomadas en un Estado o entre Estados. Además resalta un aspecto de éste, que en algún aspecto puede ser debatido, el cual es que “no tiene capacidad de lograr objetivos ni de tomar el poder”²⁴.

Bajo esta definición se puede enmarcar claramente que las FARC, ELN y AUI son grupos terroristas que al ejercer presión sobre el Estado colombiano, se logre definitivamente, conseguir ciertos intereses políticos que ellos anhelan. Si se analizan los actos terroristas efectuados por estas organizaciones desde una perspectiva macro del país, pueden entenderse como formas de ejercer terror sobre la población civil, pero si se adentra en las coyunturas donde se

²² Intervención del presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas. 29 de septiembre de 2004.

²³ PARDO RUEDA, Rafael. La historia de las guerras. Ediciones B, 2004. Pág. 30.

²⁴ Ibid. Pág. 33.

efectúan, se sabrá que tienen intereses de presión políticas local, regional o incluso nacional.

Teniendo en cuenta que los grupos alzados en armas en mención se enmarcan bajo la figura de terroristas tras aplicar un modelo llevado a cabo por el gobierno estadounidense, se entiende la posición de ese país para que “Los problemas de las drogas y el terrorismo pasen a ser tratados de manera conjunta, y después del reconocimiento del gobierno estadounidense de los grupos guerrilleros y de autodefensa como grupos terroristas, se da una flexibilización de los recursos destinados a la lucha contra las drogas en los paquetes de asistencia del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina”²⁵.

Colombia está llevando una guerra frontal contra el terrorismo de la mano del gobierno de Estados Unidos, que se ha plasmado también por una ayuda diplomática como se ha presentado en diversas situaciones. Una de las que más controversia generó fue el apoyo incondicional que el presidente Uribe le prestó al presidente Bush en la intervención estadounidense en Irak, donde el primer mandatario colombiano afirmaba: “Al igual que pedimos que se nos apoye en la lucha contra el terrorismo, no abandonamos a nuestros aliados en esa lucha” y “Al participar en la coalición internacional antiterrorista, Colombia refuerza su posición para adquirir aliados que nos ayuden a vencer el terrorismo colombiano”²⁶.

El respaldo que el presidente Uribe le prestó a la invasión a Irak, “...significó que Estados Unidos certificara a Colombia en la guerra de las drogas y aumentara su ayuda económica para combatir flagelos como el del secuestro dentro del marco de la guerra contra el terrorismo”²⁷. Esta ayuda ya no diferencia entre las nociones de terrorismo y narcotráfico, pues en el caso colombiano ambas problemáticas están íntimamente ligadas.

²⁵ MANTILLA, Cristina y WHITE, Fernando. La nueva doctrina de seguridad de Bush y sus implicaciones para la región andina. En *Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina*. Observatorio Andino. Bogotá. 2005. Pág. 27.

²⁶ Citas tomadas de PÉCAUT. Pág. 104. Fechas Marzo 2 del 2005 y Marzo 20 del 2005 respectivamente.

²⁷ CUBIDESDÍAZ, Ana María. El impacto de los atentados del 11-S en la política exterior de EE.UU. hacia la Región Andina. En *Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina*. Observatorio Andino. Abril de 2005. Pág. 60.

Esta ayuda estadounidense se debe, además a que la seguridad de sus ciudadanos e intereses económicos en Colombia ha estado en riesgo, como se evidencia con el secuestro perpetuado por las FARC de los tres contratistas estadounidenses que estaban trabajando en operaciones contra el narcotráfico en el país y también en los atentados contra el oleoducto de la Occidental (compañía de capital mayoritario estadounidense).

2.2 Las políticas públicas frente a la insurgencia

Resulta complejo precisar en qué momento el Estado colombiano determinó que la problemática insurgente constituía un objetivo frente al cual debían formularse e implementarse políticas públicas. Dado que el surgimiento de las que actualmente se conocen como agrupaciones guerrilleras de izquierda radical procede de un híbrido de factores políticos, sociales, económicos y culturales de la sociedad rural colombiana de mediados del siglo XX, el Estado enfrentó dificultades de todo orden antes de reconocer la naturaleza política de algunas de estas organizaciones fuera de la ley. Primero, porque en su génesis, dichos grupos asumieron diversos matices: autodefensas campesinas que combatían la represión oficial o grupos de bandoleros carentes de toda ideología política entre otras manifestaciones primarias, de los que más adelante se consolidarían como grupos insurgentes altamente politizados y en proceso de configuración, expansión e integración con la población; y más adelante, la conformación de su contraparte, las autodefensas de extrema derecha.

Otra dificultad para definir un marco de políticas claro y definitivo encaminado a enfrentar el fenómeno insurgente, resulta de la falta de continuidad respecto a la delimitación de la naturaleza de los grupos armados. Diversos autores confirman que uno de los mayores obstáculos que la lucha contra la insurgencia armada ha enfrentado, es precisamente la consabida carencia de objetivos y lineamientos compartidos entre los sucesivos gobiernos así como

los saltos entre la apreciación de la naturaleza del fenómeno, tan disímiles entre sí como los gobiernos mismos. La carencia de propósitos a largo plazo ha sido una dolencia estatal común en cuanto a la idea de solucionar el problema insurgente desde su aparición y las políticas encaminadas a combatirlo, no sólo han sido inconstantes, sino en ocasiones contradictorias:

“En términos generales, el Estado no ha concitado el apoyo nacional hacia la lucha contrainsurgente, que durante mucho tiempo ha sido subestimada o cuya naturaleza no se ha comprendido a cabalidad. El resultado es que no se han logrado unificar los esfuerzos de manera permanente, ni siquiera dentro del mismo Estado, por no hablar ya de la nación entera. Esta situación ha propiciado el mantenimiento de unas fuerzas militares muy poco adecuadas para contener y controlar una insurgencia que se ha desbordado sin freno a lo largo de todo el territorio nacional”.²⁸

No obstante la complejidad del fenómeno de la violencia en Colombia y los diversos matices que el conflicto ha tomado así como lo que algunos autores llaman su “degradación”, el hecho de que los gobiernos se hayan mantenido fieles a la democracia y al Estado de Derecho, no impide la apertura del debate acerca de la naturaleza real de la situación colombiana que, en primera medida, no puede excluir la posibilidad de estado de guerra, amenaza terrorista o conflicto armado de naturaleza política. El objeto de este trabajo consiste en brindar argumentos que sirvan para delimitar hacia donde tiende la situación del país a sabiendas de que ésta ha asumido caracteres diferentes y ha venido mutando a través del tiempo, apoyado en la aparición de nuevos actores que facilitan la transformación y hacen más complejo el panorama.

Para comprender los diversos matices y las distintas posturas que han asumido los recientes gobiernos frente al fenómeno guerrillero y a la contra ofensiva de las autodefensas ilegales, es indispensable llevar a cabo un esbozo histórico que permita delinear la dinámica de las políticas gubernamentales ante las

²⁸ RANGEL, Alfredo. Guerra insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia. Intermedio Editores. Bogotá, 2001.

organizaciones beligerantes enunciadas anteriormente²⁹, así como al análisis somero de cada una de esas posturas entendiendo que, a pesar de las enormes divergencias entre las mismas, es posible delimitar ciertos aspectos comunes que facilitarían el marco de estudio.

2.2.1 Políticas y estrategias gubernamentales ante el conflicto:

Breve perspectiva histórica.

Recurriendo al trabajo de Alfredo Rangel en su obra “Guerra insurgente” y partiendo del anterior presupuesto, es pertinente retomar la tesis que atribuye al Estado colombiano tres diversas posturas ante el fenómeno insurgente: de confrontación total, de desconocimiento absoluto, y de descalificación y subestimación.³⁰

Cuando comenzaron a gestarse los primeros brotes de insurrección en el campo colombiano, el Estado se encontró a sí mismo ante una enorme dificultad para distinguir entre los grupos delincuenciales comunes, cuyos objetivos se reducían al orden económico, esto es, el fenómeno del bandolerismo; y aquellas agrupaciones más complejas que surgieron como autodefensas campesinas, primero establecidas para defenderse de la violencia surgida desde los epicentros urbanos y materializada en el campo, y que luego se fueron politizando a medida en que el contexto interno y externo así lo sugería. Esto dentro del período que dio en llamarse “la Violencia”, para referirse a un sinnúmero de fenómenos de orden público cuyas causas eran ilimitadas, desde el conflicto partidista exacerbado en las zonas rurales, cuya fuente ideológica era impulsada desde el centro, hasta los actos comunes de delincuencia con meros fines lucrativos y las disputas personales o familiares.

²⁹ Para el presente trabajo se recurrirá, mientras así sea requerido, a términos no restringidos, que permitan hacer referencia a la naturaleza de los actores armados bajo definiciones más abiertas primero, con el fin de aclarar, más adelante, la delimitación conceptual de cada uno de los actores bajo los argumentos teóricos precisos.

³⁰ *Ibíd.* 28. Pág. 354.

Así las cosas, en un primer término el Estado asumió todos los problemas como si fueran uno sólo, sin apelar a otro tratamiento que al que en tal caso se creía necesario: una respuesta policiva, de represión y encaminada a someter a todos los “delincuentes” a la justicia. Desde una visión retrospectiva, es comprensible el desconocimiento de lo que adelante se conocería como “condiciones objetivas”³¹ de la violencia, esto es, la ignorancia de las causas primeras y fundamentales que llegaban hasta las manifestaciones sociales y culturales mismas de la población involucrada en el conflicto. No obstante, a pesar del paso del tiempo y de la evidencia cada vez mayor de que el problema no se reducía sólo a factores más ostensibles, tales como los asesinatos o los delitos comunes, sino que obedecía a factores más profundos, el Estado durante muchos años guardó la misma postura que había mantenido desde siempre y permaneció en la posición obtusa de pretender ignorar que los móviles reales de la insurgencia en gestación se hallaban más allá de las conjeturas que reducían la naturaleza de estos actores del conflicto a la de simples bandoleros y saboteadores del orden, sin otra motivación que la de enriquecerse a través del delito.

Mientras tanto, las organizaciones armadas ilegales se iban configurando bajo parámetros específicos. Las Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia, FARC, afirman que su proceso revolucionario “comenzó con el bombardeo del ejército a Marquetalia, un lugar clave de la autodefensa campesina salida de la violencia y continuada bajo la égida del Partido Comunista”³², y se atienen al comunismo de Moscú. Como una disidencia del anterior grupo surge el Ejército de Liberación Nacional ELN, que adopta el modelo guevarista, luego aparece el Ejército Popular de Liberación EPL, que se sustenta en el maoísmo y posteriormente, hacia finales de la década del setenta, surge el Movimiento 19 de Abril M-19, afín a las ideologías de la izquierda centroamericana³³.

³¹ Por “condiciones objetivas” se entienden las realidades de orden socio- económico que comportan un grave deterioro de la situación de amplios sectores de la población. En un sentido amplio, la pobreza, la represión y la alineación configuran las causas de la violencia, fenómeno que se produce cuando la sociedad ve obstaculizado su desarrollo debido a las limitaciones que provienen de las estructuras sociales mismas, producto de las relaciones basadas en la desigualdad. (Tomado de: Colombia, conflicto armado, regiones, derechos humanos y DIH. 1998-2002. Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Observatorio.)

³² PÉCAUT. Pág. 22.

³³ Op. Cit. Pág. 23.

Afirma Rangel que la actitud tomada por el Estado en esta instancia, de represión generalizada, contribuyó a que los grupos insurgentes radicalizaran su posición e iniciaran su desplazamiento hacia zonas remotas de colonización donde permanecerían un largo periodo durante el cual su politización y capacidad de financiamiento se fue afianzando, así como su acercamiento a la población que poco a poco se iba identificando más con los combatientes a quienes percibían como una creciente fuerza que abogaba por ellos y que pretendía restaurar la dignidad que el Estado central había desconocido durante tanto tiempo. Así que el apoyo ideológico como ingrediente fundamental de la lucha política se fue acentuando y se fue expandiendo en las poblaciones periféricas del país.

2.2.2 El Plan Lazo: Un avance histórico en políticas públicas de seguridad.

Como gran parte de los países latinoamericanos, Colombia no escapó a la coyuntura de la Guerra Fría; por el contrario, el país fue uno de los escenarios centrales de la confrontación ideológica en la región, siendo permeado por el sinnúmero de estrategias militares y políticas insurgentes y contrainsurgentes importadas del campo de confrontación internacional. Así, en la década del sesenta surge por primera vez un plan que había reconocido en parte las motivaciones profundas de la lucha guerrillera, esto es, la existencia de condiciones que habían obligado a las poblaciones más marginadas a hallar otros medios de expresión y demanda de sus derechos. De allí que este primer programa combativo siga la corriente desarrollista con el fin de combatir los brotes comunistas en la región. Como ya se ha dicho, el supuesto de esta doctrina consistía en que los movimientos revolucionarios armados afines a ideologías marxistas eran producto de condiciones socioeconómicas precarias y por consiguiente, se habrían gestado invariablemente en aquellas regiones más olvidadas y vulneradas del territorio, razón por la cual se da paso a un tipo de iniciativas gubernamentales que trascienden el ámbito de lo militar.

Por primera vez el Estado logra cambiar la concepción que se tenía de la insurgencia hasta entonces, insurgencia que al mismo tiempo estaba avasallando al país a nivel rural. También, por primera vez se reconocieron las motivaciones sociales y las precarias condiciones de la población que encontraba en estos grupos la respuesta y la solución frente al abandono al cual el Estado central los había sometido desde siempre. Producto de esta situación surgió en 1962 el Plan Lazo, diseñado por el general Alberto Ruiz Novoa, cuyos lineamientos en el campo militar acudían al supuesto de que las Fuerzas Militares debían contar con mayor autonomía con el fin de facilitar el control del orden público; mientras que en el campo civil se pretendía un mayor acercamiento a la comunidad por parte de las mismas, traducida en la conformación de tribunales militares para juzgar a civiles³⁴, jornadas de vacunación y educación llevadas a cabo por los propios militares, entre otras medidas que buscaban, no sólo el acercamiento entre civiles y fuerzas armadas, sino que también pretendían generar un ambiente en el cual la población civil notara la presencia del Estado en la vida diaria de los habitantes. No obstante el relativo éxito de esta medida, las campañas se dedicaron a combatir apenas las manifestaciones superficiales de la pobreza y la marginalización mientras las élites civiles poco o nada se esforzaron por atacar las causas más de fondo.

Durante esta etapa se marca la transformación, de no poca importancia, que se da en la forma de asumir el problema de la violencia en el campo colombiano y la naturaleza política de sus actores, expresión principal de la fase que se ha dado en llamar “de confrontación total, recurriendo a Rangel: “La fase de confrontación total estuvo marcada por el Plan Lazo. En esta etapa, el Estado sí reconocía unas causas sociales y económicas en la base del fenómeno, aunque tal vez, por la debilidad que tenían unos grupos guerrilleros en gestación, no les concedía carácter de interlocutores políticos. Pero la evaluación que se hacía de la amenaza que implicaban para el Estado condicionó el tipo de respuesta en dos temas: el militar y el político. En lo militar se pretendió alcanzar su aniquilamiento mediante ofensivas de exterminio físico

³⁴ DÁVILA, Andrés. Fuerzas Militares y democracia en Colombia. Universidad de los Andes, tesis de grado, Bogotá, enero de 1997.

y, de manera muy importante, operaciones para su erradicación en ciertos territorios cuyo control había perdido el Estado y se estaban convirtiendo en 'Repúblicas Independientes'.”³⁵

El Plan Lazo fue entonces el primer paso en términos de políticas públicas encaminado a enfrentar los problemas de orden público en todo el territorio nacional, acaso el primero también con ciertos propósitos de largo plazo y estrategias y tácticas, tanto en el orden civil como en el militar, definidas y coordinadas. Otra de sus características fue la redefinición del papel militar expresado en la primera profesionalización del ejército³⁶, cuyos avances fueron significativos; así como en el aumento del pie de fuerza y asignación de recursos en la nueva estrategia³⁷; además del reconocimiento avalado por el desarrollismo, de que la rebelión armada e incluso el fenómeno del bandolerismo, hallaban sus causas en anomalías sociales y económicas.³⁸ A pesar de que el Plan Lazo no cumplió a cabalidad con sus objetivos debido en parte a las acusaciones que sobre él caían de pretender politizar a las Fuerzas Militares, desde entonces quedaría sentado el nuevo papel que se les atribuía a estas en el escenario del conflicto.

Otros hechos posteriores que revelaron la preocupación del Estado por recuperar el orden público, fueron la expedición del primer Estatuto de Seguridad durante el gobierno de Lleras Restrepo, la promulgación de la ley 48 de 1968 o de Defensa Nacional, “que serviría como marco jurídico para la organización de la defensa nacional y que permitió la creación de milicias para la movilización de la población civil hacia actividades y tareas propias del Estado en lo que atañe al restablecimiento del orden público”³⁹; y la ratificación del Estatuto de Seguridad⁴⁰ durante el gobierno de Turbay Ayala. Durante este

³⁵ *Ibíd.* 28. Pág. 354-355.

³⁶ Sentadas unas estrategias tácticas y operacionales, se procedió a crear, entre otros cuerpos, el Destacamento Operacional del Quindío “...que involucró hombres y materiales de tres brigadas diferentes que tenían bases en Bogotá, Cali y Medellín”, además de la puesta en marcha del Plan Soberanía, que “...descentralizó las decisiones y cedió la autonomía operativa en el campo de batalla a los comandantes de las compañías tácticas que tenían objetivos específicos”. *Op. Cit.* Pág. 357.

³⁷ Las fuerzas militares pasaron de 23.000 hombres en 1961, a 37.000 en 1965. *Op. Cit.* Pág. 357.

³⁸ *Ibíd.* 34.. Pág. 114.

³⁹ *Ibíd.* 28. Pág. 259.

⁴⁰ “Durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala se expidió en firme el Estatuto de Seguridad, compilación en un solo texto de normas legales que se articulaba alrededor de la aplicación de la justicia

último gobierno se radicalizó la aplicación de la llamada “Doctrina de Seguridad Nacional”, adoptada por el Estado colombiano e impulsada por los Estados Unidos con el fin de erradicar cualquier forma de organización con afinidades comunistas, lo que degeneró en una violenta represión expresada en un sinnúmero de violaciones a los derechos humanos:

“...el Estado colombiano desarrolló desde los años sesenta, una estrategia contrainsurgente bajo la orientación de la llamada "doctrina de la seguridad nacional" que se aplicó con mayor rigor a partir del gobierno del presidente Turbay, con un saldo de graves violaciones a los derechos humanos.

No obstante que la pretensión aparente de la política contrainsurgente era la derrota de los grupos guerrilleros, ella se aplicó en forma indiscriminada contra importantes sectores de la población campesina y del movimiento popular urbano que fueron seriamente afectados.”⁴¹

Durante el gobierno de Belisario Betancur hubo un significativo avance en lo referente a la asimilación del gobierno frente al fenómeno insurgente. Por primera vez y entre otras causas por la entrada en escena del M-19 con sus acciones espectaculares y sus elocuentes reivindicaciones, el Estado asumió una nueva actitud de escucha y se habría de reconocer el carácter político de la insurgencia armada. Una vez se admitió el carácter de interlocutor a la guerrilla el gobierno procedió a facilitar encuentros y diálogos, no obstante el carácter de los mismos facilitó su ruptura abrupta, dado que no integró apoyos de diversos sectores, tales como las fuerzas armadas o la misma sociedad civil⁴². De esta forma el primer intento de solución política a décadas de conflicto armado se vio interrumpido por múltiples factores que no permitieron llevar a buen término, entre ellos, el que “no logró integrar en una política estatal ni a las fuerzas militares, que siempre vieron con recelo y desconfianza las acciones de Betancur, ni al resto del Estado, ni a los partidos políticos”.⁴³

penal militar a los civiles sospechosos de pertenecer a grupos guerrilleros. El Estatuto se promulgó bajo el peso de una gran influencia de las fuerzas militares en la definición de los asuntos de la seguridad y de la lucha contra las guerrillas” Op. Cit. pp 360.

⁴¹ Documento elaborado por organizaciones de derechos humanos en Colombia y publicado en <http://www.derechos.org/nizkor>

⁴² BLAIR, Elsa. Las Fuerzas Armadas: una mirada civil. Cinep, Bogotá 1993. Pág. 96.

⁴³ *Ibíd.* 28. Pág. 259

Pero, gracias al reconocimiento que durante el gobierno de Betancur se le daría a la insurgencia, el Estado readoptó nuevas políticas con el fin de contrarrestar el fenómeno subversivo y de nuevo apeló a factores políticos y sociales, lo que se vio reflejado en el lanzamiento del Plan Nacional de Rehabilitación - PNR que incluía en su mayoría plataformas de orden civil basado en programas de inversión para las zonas más afectadas por el conflicto armado. El PNR sirvió como marco programático para restaurar el orden y la democracia en muchos rincones olvidados del país, en especial durante su etapa de ejecución más álgida durante el gobierno de Barco Vargas quien, así mismo, logró apoyado en su política de “mano tendida y pulso firme”, consolidar finalmente un proceso de paz más integral y al final de su mandato pudo convocar al ya diezmado M-19 a la mesa de negociaciones y firmar la paz, así como también lo hizo con el Ejército Popular de Liberación⁴⁴. A pesar de los esfuerzos del mismo gobierno por dar una solución política al conflicto armado con los demás grupos insurgentes representados por la Coordinadora Nacional Simón Bolívar, el proceso con las agrupaciones allí reunidas resultó infructuoso.

2.23 De Gaviria a Pastrana: políticas de seguridad e incursión de nuevos actores.

En este punto resulta indispensable referirse a la incursión de un nuevo actor importantísimo en el panorama general del conflicto armado por sus múltiples aportes económicos, políticos y operacionales, que darían un carácter de degradación a la violencia, el narcotráfico. Este, como fuerza económica, llegaría a permearse a todos los sectores de la sociedad. Por una parte, a nivel económico, el negocio de las drogas se iría poco a poco posesionando como el nuevo y más eficiente modelo de financiación de las organizaciones armadas al margen de la ley, tanto de la guerrilla como de las autodefensas ilegales, y segundo, durante la década de los ochenta, las acciones de lo que en adelante se llamaría “narcoterrorismo”, generaron una nueva forma de presión política

⁴⁴ PARDO, Rafael. De primera mano: Colombia 1986-1994, Norma, Bogotá, 1996.

que en adelante adoptarían las agrupaciones armadas, con el fin de ejercer presión sobre la sociedad a través de homicidios selectivos, masacres, y otras formas de intimidación.

Además la ventaja que brindaron las nuevas divisas producto del negocio ilícito internacional y el poder que llegarían a encarnar los capos de la droga, demostrarían en parte la debilidad del Estado ante organizaciones delincuenciales cuya naturaleza, a todas luces, carecía de fines políticos o por lo menos no los reivindicaba en la medida que sus propios intereses así no lo requiriesen⁴⁵ como lo menciona Pécaut, aludiendo a la influencia que lograron alcanzar sin otro motivo que el de evitar a toda costa su extradición hacia los Estados Unidos, cuando afirma que “aquello que las guerrillas no habían logrado hacer —que se tambalearan las instituciones—, lo lograron las redes de narcotraficantes en el período 1987-1993”⁴⁶. De lo anterior se deduce que el terrorismo no fue la única expresión del narcotráfico en la vida nacional así como tampoco la única influencia que ejerció sobre los demás actores. La corrupción sería, así mismo, un nuevo ingrediente que minaría la credibilidad del Estado y serviría de plataforma reivindicatoria a los ya de por sí fortalecidos grupos guerrilleros⁴⁷.

Teniendo en cuenta este referente, es posible analizar bajo una nueva perspectiva el carácter de las políticas que en adelante se adoptarían con el fin de contrarrestar la insurgencia en el país. Durante este período y más que ninguno otro, los grupos de autodefensa ilegal conocerían una evolución y expansión sin precedentes. Para este proceso de fortalecimiento fue sin lugar a

⁴⁵ Escribe Pécaut, refiriéndose a la enorme capacidad de presión política que los carteles de la droga llegaron a alcanzar: “Un terrorismo de amplitud inédita, desatado por el Cartel de Medellín con el fin de impedir las extradiciones hacia Estados Unidos, afectó a todos los sectores sociales, y entre las víctimas se encontraron cuatro de los candidatos a las elecciones presidenciales de 1990, entre ellos el favorito, Luis Carlos Galán. El Ejecutivo llegó a estar completamente aislado, frente a una clase política dispuesta a ceder ante el chantaje, la cual, por cierto, aprovecha la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente para prohibir las medidas de extradición”. PÉCAUT. Pág. 27.

⁴⁶ Op. Cit. Pág. 26.

⁴⁷ “...la corrupción tiene también en ello [la crisis institucional] una parte considerable. El otro gran cartel de la época, el de Cali, hace de ella su especialidad: paga estipendios a la Policía local y financia parte de numerosas campañas políticas, entre ellas la de Ernesto Samper a la Presidencia de la República en 1994. (...) la corrupción llega a convertirse en una práctica generalizada que abarca tanto la vida pública como las transacciones privadas. El Congreso, la Contraloría, la justicia ordinaria, las Fuerzas Armadas y las administraciones locales se ven afectadas.” Op. Cit., Pág. 27.

dudas el narcotráfico un preceptor fundamental dado que, como grandes terratenientes, los narcotraficantes se vieron en la obligación de financiar grupos ilegales capaces de defender sus predios de manos de las guerrillas a las que al principio habían mostrado cierta simpatía, pero que conflictos económicos y políticos llevarían pronto a separar. Una de las primeras manifestaciones de esta tipo fue la conformación del grupo Muerte a Secuestradores MAS, a raíz del suceso en que Martha Ochoa fue secuestrada a manos del M-19.

Durante el gobierno de César Gaviria se dio especial importancia al desafío narcoterrorista, enfocando su mayor esfuerzo para hacer frente a este flagelo. No obstante, durante este período la política contrainsurgente tuvo una de sus mayores transformaciones tanto en el nivel militar como en el civil, incorporando estrategias de orden cívico, pero también reformando y modernizando las Fuerzas Militares. Por primera vez se elaboraba una estrategia que buscaba la unidad del Estado haciendo frente a los múltiples factores de descontento social que movilizaban a la población a alzarse contra el régimen. Se estableció un marco que comprometía a las ramas del poder para fortalecerlas y hacer de ellas instituciones eficientes y confiables, “para lo cual incorporó instrucciones específicas a las entidades públicas que tenían responsabilidades en su ejecución”⁴⁸; al mismo tiempo que abordó el asunto de la seguridad como un tema político y no sólo militar e incorporó al poder civil en el compromiso en los temas de seguridad.⁴⁹

La Estrategia incluyó además la creación de la Consejería Presidencial para la Seguridad y la Defensa Nacional, “encargada de diseñar políticas y coordinar la ejecución de las estrategias de seguridad, lo cual significó un cambio operativo en las relaciones entre los militares y el Ministerio de Defensa”⁵⁰. Se creó además la Secretaría Permanente del Consejo Superior de Defensa Nacional, las Brigadas Móviles, se iniciaron campañas de incorporación de soldados

⁴⁸ RANGEL. Pág. 365

⁴⁹ Op. cit

⁵⁰ Op. cit

profesionales y se lograron importantes avances en renovación militar⁵¹. No obstante la introducción de las nuevas políticas de seguridad esbozadas en el documento “Seguridad para la gente”, el escalamiento del conflicto obligó al gobierno a declarar el Estado de Comoción Interior en 1992 y mantenerlo hasta el final del periodo.

En julio de 1994 las FARC y el ELN recrudecen sus acciones militares contra la Fuerza Pública con el propósito de “despedir el gobierno de Gaviria y recibir el de Samper”; en agosto del mismo año asume este último y anuncia su plan de paz, compilado en el programa “El tiempo de la paz”, que al igual que el anterior, está compuesto de medidas que comprometen las instituciones del Estado y a la comunidad en el fortalecimiento de la seguridad. Como resultado de la coyuntura política, el gobierno Samper emprende una intensa lucha contra el narcotráfico que no excluye a los actores armados, y durante su gobierno se da el más importante incremento en el presupuesto destinado a defensa⁵², no obstante lo cual, este periodo representa reveses espectaculares para la Fuerza Pública que minarían la credibilidad en las mismas, ya de por sí carentes de confianza por parte de la comunidad internacional a causa de las denuncias de los atropellos a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. El golpe más duro que habrían de recibir sería la toma de la base de las Delicias en Putumayo en agosto de 1996, en la cual murieron y fueron retenidos y secuestrados (hechos “prisioneros” según las FARC) un gran número de efectivos del Ejército Nacional. Hacia finales de 1997 se produce la más fuerte escalada armada de las FARC durante la administración Samper, que deja decenas de militares muertos y otros cientos retenidos⁵³.

⁵¹ LEAL, Francisco y TOKATLIAN, Juan. Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina, tercer Mundo. IEPRI Bogotá, 1994. Pág. 140.

⁵² El gasto militar en puntos del PIB, tendría un importante incremento durante este periodo: de 1.00% en 1990 a 1.20% en 1994, 1.50% en 1995, 1.80% en 1996, y 2.00% en 1997. Fuente: Ministerio de Defensa Gasto Militar en Colombia, Bogotá, julio de 2002.

⁵³ ECHANDÍA, Camilo. El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia. Presidencia de la República de Colombia, 1999, Pág. 214. Tomado de PÉCAUT, Op. Cit.

2.2.4 Pastrana y Uribe: proceso de paz, Plan Colombia y Seguridad Democrática.

Antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales para el periodo 1998-2002, Andrés Pastrana apareció en los medios de comunicación reunido con buena parte del secretariado de las FARC, tras lo cual anunció ante la opinión pública el propósito bandera de su gobierno: negociar a toda costa la paz con ese grupo armado, ya entonces el más acérrimo y brutal, lo que se evidenció en los ataques contra la fuerza pública durante la última etapa del gobierno de Samper. Golpes espectaculares habían demostrado el desconcertante poder militar de esa organización, aunque al mismo tiempo demostraban su decadente poder político y el paso a una nueva estrategia de guerra. Pastrana asumió la presidencia el 7 de agosto de 1998 demostrando voluntad de paz fue más que evidente una voluntad de paz “contra viento y marea, a costa de frecuentes concesiones y a riesgo de perder rápidamente el apoyo de la opinión y el de la clase política, se esforzó por mantener los diálogos”.⁵⁴

El primer gesto importante del gobierno frente a las FARC con el fin de promover la paz fue la desmilitarización de una vasta zona del sur oriente del país (noviembre de 1998) que comprometía los municipios de Mesetas, Vista Hermosa, Uribe y La Macarena en el departamento del Meta y San Vicente del Caguán en el Caquetá, llamada Zona de Distensión, para facilitar los diálogos entre guerrilla y gobierno; además de amistías para los miembros del secretariado y garantías para la seguridad de los mismos. No obstante la voluntad evidente del gobierno, éste parecía carecer de una estrategia clara de negociación:

“Como si la mera referencia a la paz bastara para desbrozar el camino, en ningún momento se presentaron a la guerrilla proposiciones concretas que correspondieran, así fuera parcialmente, a sus exigencias y reivindicaciones, y que al menos las habrían conducido a pronunciarse sobre ellas. Tampoco se

⁵⁴ PÉCAUT. Pág.42.

consiguió unir a la sociedad y a la dirigencia política en torno a algo que asemejar un propósito nacional”.⁵⁵

Al tiempo que el gobierno de Pastrana perseguía afianzar el camino hacia la solución política del conflicto a la cual todo le había apostado, se reforzaron los vínculos diplomáticos con la comunidad internacional en busca de apoyo al proceso y persiguiendo al mismo tiempo, la solidaridad económica que sustentara y sirviera de apoyo a las reformas sociales que demandaba la política global de paz. Luego de cuatro años de difíciles relaciones con el principal aliado en la lucha contra las drogas, los Estados Unidos, el gobierno colombiano restauró las relaciones bilaterales y las elevó a niveles óptimos y en este contexto se logró consolidar el Plan Colombia, un marco programático de intenciones globales que contaba con diez estrategias generales y recursos con el fin de enfrentar la pobreza, el desarraigo y en especial el narcotráfico.

El Plan Colombia se adopta en el año 2000 y con él Colombia pasa a ser el tercer beneficiario en la ayuda militar proveniente de los Estados Unidos después de Israel y Egipto; Parte de los recursos se destinan hacia las Fuerzas Militares y La Policía Nacional⁵⁶ después de haber reparado la desconfianza que tenían los norteamericanos respecto a las primeras, en especial por asuntos referentes a los derechos humanos. No obstante el Plan Colombia no está directamente orientado a hacer frente a las guerrillas, pues la intención central del mismo consistía ante todo y en especial para sus formuladores, en estrategias tendientes a erradicar los cultivos de coca y amapola y los dineros provistos para inversión social se habían destinado en primer término, a suplir las carencias que obligaban a las poblaciones a dedicarse a dicha actividad. Así que la lucha contra las guerrillas y los grupos de autodefensa en este escenario, resultaba más como una externalidad del proceso que se centra en el ataque a la fuente de financiamiento de los grupos armados.

⁵⁵ Op. Cit. Pág. 42. “Además –prosigue Pécaut–, no hay razón para pensar que las guerrillas no habrían sido sinceras en sus exigencias de una transformación social. La reforma agraria, el cese de privatizaciones y la opción por una sustitución manual de los cultivos de coca, fueron reivindicaciones que siempre formularon.”

⁵⁶ Inicialmente se formuló una suma de 1.300 millones de dólares. La mayor parte destinada a las Fuerzas Armadas, 200 millones a refuerzo en el sector de la justicia, y una suma menor destinada a inversión social.

Este importante paso en la internacionalización del conflicto no tuvo importante eco entre los miembros de la Unión Europea, que se rehusaron a participar en el Plan y que “a lo sumo aceptaron financiar medidas de sustitución de cultivos y de reforzamiento institucional con sumas muy modestas y con estridentes diferencias de diagnóstico, por no decir que con ingenuas ilusiones algunos, como para que pueda haber una incidencia en el curso de los acontecimientos”⁵⁷. Así sería presentado el Plan Colombia por parte del propio Andrés Pastrana en lo referente a su naturaleza y a la inclinación del gobierno a dar una solución integral al problema de insurgencia, surgida sin lugar a dudas, debido a que el Estado colombiano había mantenido sobre vasta parte del territorio: “Entendemos que el logro de nuestros objetivos dependerá de un proceso social y de gobierno que probablemente durará muchos años, años en los cuales será de vital importancia obtener un consenso duradero dentro de la sociedad donde la gente entienda y exija sus derechos, al tiempo que esté dispuesta a cumplir con sus deberes. Frente a todo esto, mi gobierno tiene el compromiso inexorable de fortalecer al Estado, recuperar la confianza de nuestros ciudadanos y restaurar las normas básicas de una sociedad pacífica”⁵⁸

A pesar del esfuerzo del gobierno por adelantar los diálogos y conseguir resultados concretos, las FARC parecían carecer de una verdadera voluntad de paz, especialmente cuando se empezaron a descubrir algunas de las actividades que se venían llevando a cabo en plena Zona de Distensión. Además de lo anterior, el cese al fuego como condición para la negociación nunca fue aceptado por aquellas, al contrario, los ataques se volcaron contra la población civil una vez las fuerzas armadas habían demostrado su creciente poder militar y la guerrilla se vio obligada a cambiar su modo de acción y las estrategias terroristas se convirtieron en la principal forma de presión así como el incremento del secuestro y la extorsión. Todo lo anterior se expresó en el recrudecimiento del conflicto, los secuestros masivos en centros urbanos y en carreteras a través de las mal llamadas “Pescas milagrosas”, el asesinato de

⁵⁷ PÉCAUT. Pág.55.

⁵⁸ Texto integral del Plan Colombia. Presidencia de la República, Bogotá, 2000.

119 civiles en la población de Bojayá (Chocó), al ser atacada la iglesia del pueblo con cilindros explosivos y, entre otros magnicidios, como el de la ex ministra de cultura Consuelo Araujo Noguera de un tiro de gracia a manos del Bloque Norte de las FARC. Entre los secuestros más notorios cabe resaltar el del ex ministro Gilberto Echeverri, el gobernador de Antioquia Guillermo Gaviria, la candidata a la Presidencia de la República Ingrid Betancourt y su fórmula vicepresidencial Clara Rojas y de centenares de policías y soldados. Mientras esto ocurría del lado de la guerrilla, las auto defensas seguían copando importantes terrenos y zonas estratégicas, y los combates entre estos dos actores se recrudecían especialmente en las zonas de grandes cultivos de coca y en los posicionamientos estratégicos para obtener recursos y ubicaciones viables para operaciones de narcotráfico⁵⁹.

Poco antes del 11 de septiembre de 2001, la Casa Blanca había publicado un documento en el que catalogaba a las FARC, las AU y el ELN como agrupaciones terroristas, por lo que los sucesos de ese día, reforzados con la creciente desconfianza frente al proceso de paz, significaron un vuelco y una internacionalización más profunda del conflicto colombiano. Pastrana mantuvo no obstante, la zona de despeje hasta febrero de 2002, fecha en la que anunciaba que a pesar de todos los esfuerzos de su gobierno las FARC habían demostrado una evidente falta de voluntad de paz y que la Fuerza Pública retomaría el control de la zona. El final del período de gobierno de Pastrana pareció no haber tenido ningún alcance real frente a la insurgencia: su proceso de paz fue un fracaso rotundo y sirvió para reforzar la estrategia y el repliegue de las FARC, así como para consolidar el alcance de sus principales objetivos⁶⁰; acumular recursos, desdoblar frentes para aumentar su presencia territorial y aumentar su influencia a nivel local.

Un año antes de las elecciones presidenciales para el período 2002-2006, Álvaro Uribe Vélez era un candidato poco conocido. Con una opinión pública que había perdido toda confianza en la salida negociada al conflicto, Uribe

⁵⁹ Colombia, conflicto armado, regiones, derechos humanos y DIH. 1998-2002. Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Observatorio.

⁶⁰ Op. cit.

presentó un discurso que establecía la “mano firme” como parte fundamental de la lucha contra la insurgencia, la cual poco a poco iba perdiendo su carácter de interlocutor político para ser catalogado como terrorista, aprovechando las implicaciones que el uso de ese término suscitaba en la coyuntura internacional. Con un gran apoyo por parte de la opinión al ser elegido presentó su programa de Seguridad Democrática que incluía, como sus antecesores, diversas implicaciones, no sólo militares sino que también pretendían generar la unidad nacional en cuanto a los temas de seguridad.

A pesar de la ruptura que en apariencia se dio entre ambos programas de gobierno para enfrentar el fenómeno y de la adopción del calificativo de “terroristas” para referirse a estas agrupaciones ilegales, el trasfondo de las plataformas bandera, tanto del anterior como del actual gobierno, conservan una estructura que busca reforzar las instituciones y acudir a los lugares más olvidados del territorio, haciendo referencia implícita a que una de las causas fundamentales de los grupos insurgentes han sido las precarias condiciones de vida de gran parte de la población. Ambas estrategias gubernamentales se proclaman como estrategias de “largo plazo”, y en especial la última, hace especial énfasis en la seguridad del Estado y del ciudadano al mismo tiempo, haciendo referencia a que sin alguna de ellas, la otra no es posible; por lo cual llama a todas las ramas del poder a cumplir a cabalidad con sus funciones puesto que sólo de esta forma es posible alcanzar una verdadera política de paz:

“...La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad”⁶¹.

⁶¹ Política de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia de la República- Ministerio de Defensa Nacional. Pág. 12.

En contraste a esta introducción, cabe retomar la que se hace de la Plataforma de Gobierno de Pastrana, cuyas implicaciones no son disímiles en lo referente en el refuerzo a las instituciones del Estado para así garantizar la seguridad del ciudadano:

“El logro de la paz no es cuestión de una simple voluntad de hacerla; la paz se debe construir; y sólo nos llegará mediante la estabilización del Estado y una mayor capacidad de garantizar a cada uno de los ciudadanos, en todo el país, que tendrán seguridad y la libertad para ejercer sus derechos y libertades. Las negociaciones con los grupos insurgentes... constituyen el núcleo de nuestra estrategia, ya que es crítico resolver un conflicto que ya lleva 40 años como fuente de obstáculos para la creación del Estado moderno y progresista en que Colombia debe convertirse con urgencia. La búsqueda de la paz y la defensa de las instituciones democráticas exigirán esfuerzos continuos, fe y persistencia para combatir con éxito las presiones y dudas inherentes en un proceso tan lleno de dificultades.”⁶²

De ambos textos se desprenden las directrices generales de dos políticas de seguridad que demuestran no ser producto de variables contextuales, sino que se esfuerzan por un mínimo de continuidad ideológica y de principios. La seguridad del Estado y sus instituciones, de la cual se desprende la seguridad de la población civil, son puntos que se rescatan a lo largo de ambos documentos. Se apela en ambos casos siempre a los derechos humanos y a la Constitución, y otro de los rasgos comunes es que el fortalecimiento del Estado de Derecho es fundamental, así como la integración de la comunidad a los procesos de fortalecimiento del Estado.

Es importante reconocer que esta dinámica no fue implementada por el gobierno de Pastrana, sino que la primera Plataforma en sugerir algo similar de integración de las instituciones del Estado y la comunidad con el fin de alcanzar la seguridad y la paz, fue la Estrategia Nacional contra la Violencia del

⁶² Texto integral del Plan Colombia, Introducción. Presidencia de la República, Bogotá, 2000.

presidente Gaviria, y desde entonces se ha venido reforzando dicho programa a través de los gobiernos consecutivos, con resultados poco satisfactorios.

Otro rasgo común durante las últimas administraciones, ha sido el de apelar al reforzamiento militar paralelamente con la confianza en marcos programáticos que sirvan como fundamento político a las políticas de seguridad. El apoyo internacional, en especial el norteamericano, ha sido fundamental en lo referente al mantenimiento de esta estrategia, factor que no deja de ser controversial debido a las reivindicaciones mismas de los propios actores armados, dado que una de sus críticas fundamentales consiste precisamente en el descontento con la dependencia a la que, según afirman, continúan sometiendo al país a través de su intromisión en los asuntos de seguridad y orden.

2.3 Seguridad y Seguridad Democrática: un acercamiento

La seguridad

Se cree que la seguridad⁶³ se generó como un hecho histórico a partir de la aparición de los primeros grupos humanos, como una necesidad humana de protegerse de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad. Luego evolucionó como un fenómeno de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional, y finalmente, asumió su naturaleza política pues se concretó para asegurar la supervivencia de los colectivos.

En nuestros días la seguridad es algo más que una política, es un valor que intentan implantar los Estados modernos en sus entornos sociales para superar “la insuficiente legitimidad de los Estados, que es la causa principal de inestabilidades, internas o externas, y que frecuente conducen unas a las otras. (...) Así, la legitimidad es un juego cuyo resultado es igual a cero: los contrapoderes sólo ganan lo que les entrega el debilitamiento de los

⁶³ Seguridad: Es un término que proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se*, sin y *cara*, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.

Estados”⁶⁴. También puede entenderse que la seguridad es “una situación en la cual los Estados perciben que se encuentran libres de amenaza militar, de presión política o de coerción económica para poder seguir libremente en su camino de desarrollo”⁶⁵.

Estas dos definiciones tienen en común una serie de características implícitas que complementariamente definen qué es la seguridad⁶⁶ “Es una condición política, económica, social y militar; se manifiesta como un proceso continuo e incesante; tiene una dinámica propia; es una función estatal; nace con la organización de un Estado; se manifiesta haciendo uso de la soberanía y la independencia; tiene como meta básica la consecución de los objetivos nacionales; representa un Estado de garantía; tiene una capacidad de conservación y de supervivencia apoyada en el Estado; existe en función del desarrollo de una nación; se manifiesta con acciones del poder público; busca la estabilidad; y estar dirigida a superar los problemas nacionales”.

Esta es una conceptualización inicial sobre la seguridad, pero con el paso de los años se han creado tipologías complementarias a la seguridad, como la seguridad nacional o la seguridad democrática, que comparten un objetivo común pero difieren en la forma de cómo alcanzarlo.

La Seguridad Nacional

Esta vertiente del concepto de seguridad equipara la seguridad del Estado con la de la sociedad. Su objetivo es el de identificar posibles amenazas al Estado provenientes del exterior mediante la hipótesis de guerra, es decir, ubicando a los potenciales enemigos externos para anticiparles un trato militar. En esta lógica “una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacado, para defenderlos por medio de la guerra. Así se confiere al Estado el papel de agente que proporciona seguridad a la

64 Delmas, Philippe. 1996. El brillante porvenir de la guerra. Pag. 34. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

65 Vargas, Alejo.. Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano: antecedentes y perspectivas. Intermedio Editores. pag. 162. Bogotá 2002.

66 Martínez Serrano, Alejandro. 2001. ¿Qué es la seguridad nacional? Pag. 44. UNAM. México

colectividad, la nación o la sociedad, y supone que el propósito de la acción del Estado es la protección de los legítimos intereses nacionales que se ven amenazados por las acciones y las políticas de otros Estados que, por su parte, están actuando para proteger sus intereses legítimos” (Vargas 2002: 194).

Este concepto varió en muchos países de Latinoamérica, siendo necesario el control militar del Estado y la sustitución del probable enemigo externo por un enemigo interno, que para el caso de Colombia se materializó en los carteles de la droga y en los grupos insurgentes.

La Seguridad Democrática

Este es un concepto relativamente nuevo con el que se busca dar esquemas de seguridad formal y real a las sociedades modernas. El concepto como tal, fue desarrollado por el Consejo de Europa, quien lo difundió al iniciarse la década de los años noventa y desde ese entonces se ha constituido en el marco de referencia de los principios orientadores de la Comunidad Europea.

El concepto europeo (Heinrich 2002) fue desarrollado en torno a la teoría de la paz democrática, concebida por académicos de los Estados Unidos quienes a su vez partieron de la idea Kantiana de la “paz perpetua”.

La teoría de la paz democrática sostiene que las democracias, inclusive cuando existen tensiones temporales entre ellas, no están propensas a atacarse militarmente unas a otras, siempre y cuando sean democracias estables. Sobre esta base teórica se definió que en la seguridad democrática; la democracia real, los derechos humanos, las libertades fundamentales y los valores relacionados no son sólo las bases sino también los factores estabilizadores y posibilitadores de la seguridad interna y externa de un país.

Un segundo espacio en el que se ha desarrollado para el concepto ha sido en el Tratado Centroamericano de Seguridad Democrática de 1995, en el que los gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá adoptaron un modelo de seguridad democrática. El modelo Centroamericano se orienta hacia el respeto, la promoción y la tutela de todos los derechos humanos y se sustenta en la supremacía y el

fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.

Con este tratado se cambia el concepto de seguridad, de una seguridad basada en la defensa de territorios, de Estados y de gobiernos, a una seguridad de las personas mediante la creación de condiciones que permitan a los habitantes su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia.

De estos dos espacios se han tomado las líneas básicas que dan lugar a políticas públicas de seguridad democrática, que se basan en una “condición en la que diversos grupos, comunidades y organizaciones sociales, consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupos criminales ni de ataque por grupos armados, y prime el respeto de los derechos económicos, políticos, sociales pregonados en un Estado Social de Derecho, en el que no se presentan inseguridades políticas, sociales o económicas riesgosas para la estabilidad sistémica, de tal manera que los ciudadanos sientan que pueden actuar libremente en búsqueda de su propio desarrollo humano y de su progreso colectivo como sociedad moderna y democrática”⁶⁷.

En general, el concepto de seguridad democrática no se basa esencialmente en la aplicación de la capacidad de coacción, de intimidación o de penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta cada vez más en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de solidaridad, respecto a las diferencias, y en un ambiente crecientemente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva.

67 Ossa Escobar Carbs. Garay, Luis Jorge. Colombia entre la exclusión y el Desarrollo, Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho. Contraloría General de la República. Alfaomega Colombiana S.A. Bogotá.

El Papel de las fuerzas Militares

En el proceso de orientación de las acciones militares en contra de objetivos claros, como es la desarticulación de los grupos alzados en armas y también la erradicación del narcotráfico, se mantiene siempre vigente el principio de la protección de la sociedad civil bajo los preceptos de la Constitución Política y la normatividad vigente. La sociedad civil colombiana ha sido profundamente afectada y permeada por los reiterativos conflictos que se han desarrollado en el país durante las últimas cinco décadas, los cuales fueron, hasta la dictadura del General Rojas Pinilla, motivados por una creencia ferviente ideologías imperantes: la conservadora y la liberal (ambas expresadas bajo la bandera de sus respectivos partidos políticos).

Bajo esa situación, las Fuerzas Militares fueron el instrumento para legitimar las acciones gubernamentales, las cuales evidentemente eran distintas e incluso opuestas entre sí. Evidentemente, es la población civil la receptora de las políticas públicas, las cuales por su cambiante posición, motivaban a que hubiera una inconstancia basada en la percepción y opinión de la población civil frente al Estado, y por ende frente a las Fuerzas Militares.

Como lo indicó el ex-Comandante General de la Fuerzas Militares General Jorge Enrique Mora, “su actitud (la de la población civil) hacia las Fuerzas Militares ha sido cambiante, según las oscilaciones del fenómeno de violencia, habitualmente tomado como pretexto por movimientos agrarios armados que luego abrazarían la ideología comunista como soporte teórico de su subsiguiente actitud subversiva”⁶⁸. Siguiendo con sus consideraciones, más recientemente, la actitud cambiante ha sido evidente. A principios de la década de los noventa, éstas se entendían como un obstáculo para conseguir la paz, eran un actor armado, que impedía ese anhelo vivo de llegar a la paz.

⁶⁸ General MORA, Jorge Enrique. La visión militar del apoyo de la sociedad civil a las fuerzas militares, en *Instituciones civiles y militares en la política de seguridad democrática*. Cartagena de Indias 3 al 5 de octubre. US EMBASSY. Pág. 241.

En el transcurso de los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, se ha notado una constante en la opinión favorable y creciente hacia las Fuerzas Militares. Es así como en 1998 a la pregunta ¿tiene usted una posición favorable o desfavorable de la Fuerzas Militares? un 38% de los encuestados respondió favorablemente, en cambio en el 2004 esta opinión favorable fluctuaba entre el 80 y el 85%, y en el 2005 había llegado al 93%⁶⁹. Estas cifras indican, en cierta medida, que la opinión pública ha cambiado su opinión frente a las Fuerzas Militares principalmente por los resultados que han mostrado ante la opinión pública. La efectividad que tiene la institución para confrontar los problemas nacionales del narcotráfico y el terrorismo perpetuados por mafias y actores armados ilegales es considerable. Lo más importante en la aprobación demostrada por la sociedad civil, es que estrechan las relaciones civiles y militares, constituyéndose en un elemento fundamental que le da un estímulo a los soldados, y legitima las acciones lideradas por las Fuerzas Militares.

2.4 Estrategia nacional y estrategia militar: las misiones y responsabilidades del gobierno y las Fuerzas Militares de Colombia en la seguridad y defensa nacional.

Estos dos tipos de estrategia, la nacional y la militar, deben estar formuladas y relacionadas de forma coherente para que sean efectivas en la búsqueda de la paz. La Política de Defensa y Seguridad Democrática corresponde a la estrategia nacional vigente y debe entonces ofrecer el soporte y guía a la estrategia militar.

Colombia, con la Constitución Política promulgada por la Asamblea Constituyente en 1.991, reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en la toma de decisiones que estructuran el quehacer republicano y democrático, al

⁶⁹ Datos disponibles en Base de Datos de Gallup, Bogotá DC, Julio 2005.

tiempo que otorga la misión de preservar la seguridad nacional a la Fuerza Pública legalmente instituida.

Al Presidente de la República, por simbolizar la unidad nacional y en su calidad de Jefe de Estado y Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República, le corresponde “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”, y “dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente” entre otras funciones⁷⁰.

El gobierno debe propender por el logro de los fines esenciales del Estado, en tal contexto, toda estrategia nacional obedece no sólo a intereses políticos, sino a la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de la población, entre ellas la paz, como “un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”⁷¹.

Ahora bien, la seguridad nacional no se refiere exclusivamente a la guerra o a situaciones de conflicto; va más allá. Concibe en la paz provisiones para evitar o prevenir la contienda bélica. Así lo estableció Clausewitz, al afirmar que “la guerra es la continuación de la política por otros medios”⁷²; relación de casualidad que entiende la política como el arte de gobernar a los pueblos y como sistema de normas de acción para la solución de los problemas de la sociedad, con su debida prevaecía sobre lo militar.

Sólo cuando la política de gobierno va aunada al objetivo militar de ganar la guerra, se estructura una estrategia general que interpreta la voluntad de la nación, en la que están comprometidos todos los esfuerzos y entes del Estado.

En consecuencia, un curso de acción hacia la posible solución a los problemas de orden público que hoy afectan al país se halla contenido en la estrategia nacional denominada Política de Defensa y Seguridad Democrática, que

⁷⁰ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 189.

⁷¹ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 22.

⁷² “De la Guerra”, Carl V. Clausewitz – Vedicción, Berlín, 1905.

compromete a las diferentes entidades del Estado y a sus Fuerzas Militares, como desarrolladoras y ejecutoras de la estrategia militar.

Estrategia Nacional

Es el gobierno el que determina, en desarrollo de los mandatos constitucionales, las políticas que garanticen el Estado Social de Derecho, con el pleno ejercicio de derechos y deberes impuestos a los ciudadanos en todo el territorio nacional, así como el logro de los fines esenciales del Estado. Tales políticas integran la estrategia nacional, que es la “acción ejercida por el Presidente de la República para alcanzar los objetivos político-estratégicos nacionales identificados para las diferentes hipótesis de conflicto o de guerra, mediante el empleo del poder nacional. Sus medios de acción son los campos político, económico, social y militar”⁷³.

Estrategia Militar

La estrategia militar pretende alcanzar los objetivos determinados por la estrategia nacional mediante el empleo de los medios y capacidades Militares y su diseño es una responsabilidad del Comandante General de las Fuerzas Militares. La estrategia militar ha sido entendida como “el arte y la ciencia de emplear la Fuerza Armada de una Nación para proteger los objetivos de la política nacional, aplicándola o amenazando con emplearla”⁷⁴.

Arthur F. Lykke Jr. sostiene que en 1981 el General Maxwell D. Taylor caracterizó la estrategia como objetivos, formas y medios: “La estrategia es igual a los fines (objetivos que se trata de alcanzar) más las formas (cursos de acción) más los medios (instrumentos mediante los cuales algunos fines se pueden alcanzar)”. Esta caracterización permite establecer un formato para la

⁷³ Manual de Estrategia Militar General, 1997. Comando General Fuerzas Militares, Pag. 7.

⁷⁴ Según definición adoptada por el Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, Joint Staff Doctrine, MOD, 1990.

formulación de la estrategia militar basado en la definición de objetivos. Las líneas de acción que los desarrollan y los medios necesarios para su logro.

2.4.1 Niveles de la estrategia establecidos

Sin olvidar la relación de mando, enlace y coordinación que exige el enfrentamiento bélico, los niveles de la guerra están definidos en lo estratégico, en lo operacional y en lo táctico. En cada uno de ellos, se desarrollan responsabilidades de planeamiento, organización y asignación de medios de acuerdo a las misiones que deban desempeñar las unidades comprometidas.

La intensidad y el desarrollo de la guerra no interfieren con las responsabilidades adquiridas en cada nivel pero sí la determinan; por ejemplo: la Estrategia Nacional dirige los instrumentos del poder del Estado para la guerra; la Estrategia Militar General conduce las Fuerzas Militares en la guerra; la Estrategia Militar Operativa conduce las fuerzas de un teatro en la campaña; y en el nivel táctico se conducen las fuerzas en el realiza el planeamiento y la ejecución del combate.

Los niveles de la guerra fijan el grado de responsabilidad que tiene que asumir el Estado como tal, cuando afronta situaciones que lo afectan en la estabilidad, el progreso y la seguridad nacional; por lo tanto, debe comprometerse con una actitud que garantice la integridad territorial y la soberanía nacional.

Se consideran los siguientes niveles de responsabilidad estratégica:

El de la Estrategia Nacional: considerado como el nivel más alto porque compromete todos los instrumentos del poder del Estado en la neutralización de la amenaza y en la Seguridad y Defensa Nacionales. El responsable de la dirección de la guerra es el Presidente de la República quien interpretando la Constitución Política, determina los objetivos de la política de seguridad y

defensa y asigna los recursos que sean necesarios para alcanzar o mantener las capacidades del Estado.

El nivel de la Estrategia Militar General: cuya responsabilidad recae sobre el Comandante General de las Fuerzas Militares quien dispone del Estado Mayor Conjunto y de la asesoría técnica de los Comandantes de Fuerza, Ejército, Armada y Fuerza Aérea para conducir las fuerzas en el Teatro de Guerra, conforme a las directrices gubernamentales expresadas por el Presidente de la República en su política (estrategia nacional). En este nivel se establece la relación de la dirección política de la guerra con la conducción y la ejecución militar de la misma, por ser éste el escalón más alto de coordinación de fuerzas y medios que ejerce el Comandante General de las Fuerzas Militares.

El tercer nivel de la estrategia Militar operativa: le corresponde a quienes ejecutan la guerra en los Teatros de Operaciones por medio de las respectivas campañas. Esos comandos asesorados por Estados Mayores, planean y conducen la maniobra utilizando Operaciones Conjuntas en su respectivo nivel para garantizar el empleo táctico con relación a los objetivos estratégicos. Este nivel es denominado operacional, porque mediante el diseño de los planes de maniobra y de ejecución de la batalla se determina: cuándo, dónde y cómo se emplearán las fuerzas que influirán en la consecución de los objetivos estratégicos.

El nivel operacional vincula el empleo táctico relacionado con el empleo de las unidades en el campo de combate, la ubicación de las tropas mediante un dispositivo adecuado conforme al terreno y a las fuerzas enemigas. Determina la maniobra mediante el fuego y el movimiento; y dispone de los apoyos de combate y de servicios para el combate. El enfrentamiento normalmente se libra entre fuerzas específicas, como aeronaves individuales en combate de aire a aire, sobre y debajo del mar o en tierra; la característica especial es la batalla que consiste en un conjunto de enfrentamientos de relativa duración relacionados entre sí.

NIVELES DE LA ESTRATEGIA

Cuadro 2

NVEL	ACCIÓN	RESPONSABLE	MEDIOS	ÁMBITO	OBJETIVO	PLAN
Estrategia Nacional	Dirección política	Presidente	Poder Nacional	Interno Externo	La seguridad Nacional	Política de Defensa y Seguridad Democrática
Estrategia Militar General	Conducción	Comandante General de las FF.MM	FF.MM	Teatro de la Guerra	La Guerra	Plan de Guerra
Estrategia Militar Operativa	Ejecución	Comandante teatro operaciones	Fuerzas Asignadas al Teatro de operaciones	Teatro de operaciones	La Campaña	Plan de campaña

Fuente: Aplicación del Manual de Estrategia Militar General, 1997. Comando General de las Fuerzas Militares.

La estrategia y la finalidad constitucional de las Fuerzas Militares de Colombia

La Constitución establece que la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional⁷⁵. En este sentido, la responsabilidad de las Fuerzas Militares es cumplir el mandato constitucional a través del planeamiento y ejecución de una estrategia militar, enmarcada en la dirección política que establezca el gobierno nacional para preservar los fines esenciales del Estado.

⁷⁵ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 217.

3. Fundamentos de la estrategia nacional actual: la Política de Defensa y Seguridad Democrática

3.1 Fundamentos para la defensa y seguridad de la nación

3.1.1 Los intereses y objetivos nacionales

Los intereses y los objetivos nacionales son la base fundamental de cualquier política y estrategia de defensa y seguridad nacional, por lo cual su conocimiento y organización son esenciales para cualquier revisión a nivel político o militar de las líneas formuladas para garantizar su cumplimiento.

La Defensa y la Seguridad de la Nación se fundamentan en la Constitución y en las normas que sirven de guía para el funcionamiento y ordenamiento del Estado colombiano como sociedad políticamente organizada, en un ámbito geográfico íntegro con un gobierno soberano. La acción estratégica nacional se orienta hacia el logro de los intereses y de los objetivos nacionales. Los intereses o fines nacionales se derivan a su vez de la Constitución Política y no son otra cosa que la expresión de los valores e ideales sobre los cuales reposa la existencia misma de la Nación, y son el precedente de los objetivos nacionales.

Los objetivos por su parte se dividen en: Objetivos Nacionales Permanentes y Objetivos Nacionales Actuales o de política⁷⁶; los primeros se desprenden de la Constitución Política y deben considerarse como inherentes a la vida y existencia de la Nación; los segundos, se derivan de los programas y plataformas transitorias de gobierno y normalmente se especifican en términos y prioridades establecidos por parte del Jefe del Estado según las capacidades

⁷⁶ Apreciación Política Estratégica Nacional 2003/2004 – Escuela Superior de Guerra, CGFM Y Decreto 1573 de 1974.

de la Nación, y orientados al logro de los Intereses Nacionales y de los Objetivos Nacionales Permanentes. Tanto los Objetivos Permanentes como los Actuales tienden a procurar el bienestar colectivo, entendido éste como el conjunto de condiciones requeridas para que cada miembro de la sociedad pueda desarrollarse y tener una vida digna.

Intereses o fines esenciales del Estado colombiano y objetivos nacionales

Los Intereses Nacionales pueden definirse como la formulación de las aspiraciones, necesidades y valores fundamentales de la Nación que son vitales alcanzar para resolver los problemas inherentes a su territorio y al desarrollo político, económico y social de su pueblo, dentro de un ambiente suficientemente seguro y en el marco de la interacción de los Estados; se encuentran establecidos implícita o explícitamente en la Constitución Política⁷⁷. Los Intereses Nacionales deben estar orientados a asegurar y proteger los siguientes aspectos: (i) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, (ii) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, y (iii) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (fin específico de la seguridad y defensa).

Los Objetivos Nacionales Permanentes son propósitos enunciados en forma amplia, con los cuales se busca soportar los Intereses Nacionales. Constituyen una guía general para el desarrollo de políticas de seguridad que requieren el concurso integral y coordinado de los Campos del Poder Nacional. Los principales Objetivos Permanentes en procura de los Intereses Nacionales establecidos en los documentos primarios de la seguridad y defensa nacional, son los siguientes: (i) mantener la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República; mantener una capacidad de disuasión o respuesta contra las amenazas a los Intereses Nacionales, y mantener condiciones

⁷⁷ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículos 1 y 2.

internas y externas que aseguren a los asociados la vida y la convivencia pacífica, (ii) lograr una economía próspera, fuerte y competitiva que permita el acceso a los bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de los asociados, y alcanzar un desarrollo sostenible, dentro de un orden político, económico y social justo, (ii) impulsar la solidaridad social y el desarrollo humano dentro del respeto a la biodiversidad y a la identidad cultural, consolidar un régimen político e institucional democrático que garantice la vigencia de los Principios y Derechos Fundamentales, y lograr el aprendizaje de la Constitución y los valores cívicos sobre los cuales se fundamentan la participación ciudadana y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, y (iv) apoyar el fortalecimiento de las instituciones internacionales para la paz y el progreso económico, político y social de las naciones, y construir y fortalecer relaciones efectivas con todas las naciones con las cuales se comparten principios o Intereses Nacionales.

Objetivos Nacionales Actuales o de Política

Estos objetivos son de carácter transitorio y se ajustan a las políticas de cada gobierno, pero deben corresponder y contribuir al logro de los objetivos permanentes. Ellos se formulan en el ámbito del desarrollo social y económico, la seguridad de la nación, el desarrollo humano, la democracia, justicia y relaciones públicas, y las relaciones internacionales. Es necesario tener en cuenta en el ámbito específico de la seguridad, que la Seguridad de la Nación es la situación de normalidad y de tranquilidad derivada de la realización de los fines esenciales del Estado, por ello debe ser integral y como tal, demanda la voluntad social y política de todos los colombianos. Es este entonces el nivel que le corresponde a la actual Política de Defensa y Seguridad Democrática.

Al Estado, en su conjunto, le asiste el derecho de existir como tal y de proveer el bien común dentro de un ambiente apropiado de seguridad, razón por la cual, los gobiernos en el marco del plan de desarrollo⁷⁸, formulan políticas de

⁷⁸ Constitución Política de Colombia Capítulo 2, Artículo 200, numeral 3- 1991. “Corresponde al gobierno presentar al Congreso el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas”.

desarrollo social, económico y de seguridad principalmente que son en esencia los objetivos actuales o de política.

3.1.2 Los riesgos a la seguridad de la Nación: El problema de política.

Amenazas a la seguridad nacional

La seguridad de los ciudadanos, de la democracia y de los intereses vitales de la Nación, tal como los recoge la Constitución Política, está hoy expuesta a una serie de graves amenazas ligadas entre sí, y con frecuencia de carácter transnacional. No son éstas las únicas amenazas que enfrenta la democracia colombiana, la corrupción, por ejemplo, también es combatida por el Gobierno Nacional. Pero las siguientes amenazas⁷⁹, fueron definidas por el gobierno nacional en su política, debido a que se considera que constituyen un riesgo inmediato para la estabilidad interna:

- El terrorismo
- El negocio de las drogas ilícitas
- El lavado de activos
- El tráfico de armas, municiones y explosivos
- El secuestro y la extorsión
- El homicidio

El terrorismo, plantea la política, es uno de los principales métodos que las organizaciones armadas ilegales están utilizando para desestabilizar la democracia colombiana, representadas principalmente por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, el Ejército de Liberación Nacional ELN, otras guerrillas menores y las Autodefensas Ilegales AUI. Frente al impacto de terrorismo el Secretario General de Naciones Unidas ha dicho: “el

⁷⁹ Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003. Presidencia de la República, Pag. 24.

único denominador común de las diferentes variantes de terrorismo es el uso calculado de violencia letal contra civiles para fines políticos”⁸⁰

Los organismos de seguridad tienen evidencias de que las organizaciones armadas ilegales han establecido redes de colaboración con grupos terroristas internacionales. Esta transferencia de tecnología para el terror representa un grave riesgo para Colombia, como quedó demostrado en los ataques del 7 de agosto del 2002 contra la Presidencia y el Congreso de la República (donde se encontraban congregados presidentes y representantes de países amigos en la posesión del presidente Uribe), que causaron la muerte de 19 personas. Pero representa también un riesgo para los países de origen de estos grupos, que sin duda se fortalecen con los recursos del narcotráfico de las organizaciones colombianas. De ahí el interés común en atacar conjuntamente las amenazas transnacionales y dar estricto cumplimiento a la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El negocio mundial de las drogas ilícitas, que comprende las diferentes fases de cultivo, procesamiento, tráfico, distribución y lavado de activos, no sólo pone en peligro la estabilidad del Estado y la cohesión de la sociedad, distorsionando la economía, debilitando las instituciones, alimentando la corrupción, tergiversando los valores y cobrando la vida de miles de jueces, periodistas, políticos, policías y soldados; se ha convertido también en la fuente primordial de recursos para la financiación de las actividades terroristas de las organizaciones armadas ilegales y en la principal amenaza para la biodiversidad de Colombia, una de las más ricas del planeta”. FARC, ELN, AUI y Narcotraficantes se disputan el control y extensión de los cultivos ilícitos, propiciando violencia y desplazamientos forzados de la población.

Las finanzas ilícitas, por su parte, están íntimamente relacionadas con el lavado de activos, y en buena parte con la corrupción. “Las finanzas ilícitas comprenden toda una serie de actividades criminales que van más allá del narcotráfico y alimentan el terrorismo de igual manera: el secuestro, la

⁸⁰ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Documento final de la Resolución 1373, 12 de noviembre de 2001.

extorsión, el contrabando o el robo de hidrocarburos. (...). Es cada vez más evidente que el terrorismo hace uso de los canales de lavado de activos y de los recursos del narcotráfico para financiar sus actividades”, señala la Política de Defensa y Seguridad Democrática en su valoración de las amenazas.

Ligado a los negocios ilícitos y al terrorismo, tanto aquel ejecutado por las FARC y el ELN como el que desarrollan las AU, se encuentra el tráfico de armas, municiones y explosivos, medios requeridos para sus fines.

Entre tanto, el secuestro y la extorsión ahuyentan la inversión privada, tanto nacional como extranjera, afectando con ello el desarrollo socioeconómico de la población y el empleo productivo. Organizaciones criminales se lucran a través de la comisión de estos delitos.

Finalmente, el homicidio es “el resultado del debilitamiento institucional y del clima de impunidad que han ocasionado las organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico”, según propone la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

Pasando a las amenazas externas, el país exhorta a las naciones amigas a solidarizarse con la población colombiana, y el gobierno nacional manifiesta en su política que para derrotar el terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática. Sin embargo, Colombia ha sido fiel a su tradición de país respetuoso del derecho internacional manteniendo su capacidad disuasiva, siempre en aras de asegurar el respeto de su soberanía nacional y su integridad territorial. Para ello, ha adoptado una postura estratégica siempre defensiva⁸¹.

Se puede considerar que la naturaleza de las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la

⁸¹ Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003. Presidencia de la República, Pag. 20.

seguridad interior y la defensa nacional, especialmente en lo referente a la formulación de estrategias y empleo de recursos de seguridad y defensa.

La independencia del mundo de hoy conlleva una red de intereses que unen o separan las naciones y hacen que los problemas externos relacionados con la seguridad nacional tengan influencia recíproca, sobre todo en el campo económico, que es hoy determinante.

La integración regional y el respeto al derecho internacional es fundamental para preservar la seguridad exterior de Colombia. La política de seguridad nacional del presente está circunscrita a la salvaguarda de las instituciones y al restablecimiento del orden público interno, referido al conflicto violento que se padece. Conflicto del que obviamente se derivan una serie de problemas de orden internacional, bien porque tenga su germen en el exterior o porque haya un interés foráneo. Los más trascendentales problemas, parecen ser, el fenómeno del narcotráfico, el contrabando de armas, el problema ecológico y las migraciones de colombianos hacia países vecinos.

3.2 Formulación de la Estrategia Nacional: La Política de Defensa y Seguridad Democrática

Tras las fallidas negociaciones de paz, el gobierno Uribe incrementó su capital político a través de una continua oposición a las negociaciones con las FARC en la zona de distensión que creó el gobierno de Andrés Pastrana. En esta zona, las FARC asumieron el control territorial de una porción del país en donde incrementaron su capacidad operativa y logística como nunca antes, lo que llevó a una confrontación con el Estado a través del terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas y explosivos, el secuestro y los homicidios, que en su conjunto, financiaban las actividades ilícitas de las guerrillas.

Con base en un escenario de rechazo por el abuso cometido por la guerrilla de las FARC a la voluntad de paz del Gobierno Pastrana y por el enorme

crecimiento de su capacidad militar y delincencial, se explica el acelerado favoritismo por Uribe en las elecciones presidenciales, pasando de ser uno de los menos opcionados en las encuestas a ser el líder de ellas, lo que llevó al éxito en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Una vez asumido el poder, el Gobierno Uribe decretó el estado de conmoción interior⁸² con el decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, para hacer frente al poder terrorista de las FARC y al desmedido crecimiento de otros grupos como las Autodefensas.

Considerando la necesidad de herramientas más eficaces, el gobierno adelantó la implementación de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación en Arauca, Bolívar y Sucre, que más adelante serán articuladas dentro de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, mediante la resolución 129 y el decreto 2002 de 2002 amparándose en las facultades especiales que le otorga la conmoción interior. Estas zonas se definieron como áreas geográficas afectadas por las acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resultaba necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas dictadas con base en la conmoción interior. Una vez fueron aplicadas las medidas, el presidente designó comandantes militares para cada una de las zonas, de manera que a partir de dicho acto administrativo, todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encontraran en el área respectiva quedaron bajo el control operacional de dicho comandante, a quien también se le otorgo la capacidad de limitar derechos individuales, pero dentro del marco de la ley.

A pesar de la efectividad que tuvieron las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, la Corte Constitucional revocó la vigencia de estas zonas al declarar inexecutable los motivos por los cuales el Gobierno Nacional prorrogó el estado de conmoción interior. Sin piso jurídico para la implementación de medidas especiales que controlaran el orden público y sin la institucionalización

⁸² Esta figura es uno de los tres estados de excepción contemplados en la Constitución de 1991: guerra exterior, Conmoción Interior y emergencia económica. En este caso, el Ejecutivo puede dictar decretos con fuerza de ley tendientes a conjurar la alteración del orden público que la motive. Estos decretos no requieren el trámite en el Congreso y sólo necesitan la firma del primer mandatario y de todos sus ministros. La conmoción interior es una figura que puede ser prorrogable hasta por dos periodos más, de noventa días cada uno.

de una política pública de seguridad aún clara, el gobierno aceleró el marco en el cual se ha venido articulando las acciones del Estado: la Política de Defensa y Seguridad Democrática, entendiéndola como la plataforma de estrategia nacional de seguridad y defensa.

La “Seguridad Democrática” de la política

Su concepto se basa en la preocupación principal de la Seguridad Democrática para la protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia, como dispone la Constitución Política. En esta definición, la seguridad no se entiende en primera instancia como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad.

Para cumplir con este propósito, la política planteada busca ante todo restablecer y reforzar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley, y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad. Así se garantiza la seguridad del ciudadano: si el Estado de derecho rige plenamente, los derechos y libertades del ciudadano estarán protegidos, y en la medida en que el ciudadano se sienta protegido, se fortalecerá la participación democrática y se fortalecerá a la vez la seguridad.

Dada esta definición, la Seguridad Democrática del gobierno actual se funda en tres pilares establecidos en su política así⁸³:

La protección de los derechos de todos los ciudadanos, independientemente de su sexo, raza, origen, lengua, religión o ideología política: todos los ciudadanos, los que viven en el campo como los que viven en la ciudad, son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos. El campesino, el

⁸³ Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003. Presidencia de la República, Pag. 24.

empresario, el sacerdote, el sindicalista, el defensor de derechos humanos, el académico o el periodista recibirán la misma atención, sin discriminación.

La protección de los valores, la expresión y las instituciones democráticas: La pluralidad del debate político depende de unas condiciones de seguridad que permitan la libre expresión de diferencias de opinión y el libre ejercicio de la autoridad democrática. Quienes atacan, secuestran o amenazan a alcaldes, concejales, gobernadores, diputados, congresistas y demás dirigentes políticos, atentan no sólo contra un ciudadano, sino contra la voluntad democrática de la población.

La solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos: Corresponde al Estado garantizar los derechos de los ciudadanos y proporcionar los mecanismos institucionales que permitan una resolución pacífica de conflictos. Pero el buen funcionamiento de las instituciones requiere igualmente de la participación activa y el compromiso solidario de los ciudadanos. La participación democrática se expresa no sólo en el uso del voto, sino también en el respeto y la promoción de los valores cívicos que enmarcan la pluralidad del debate político, en jugar un papel activo en la vida de la comunidad y en defender las libertades de todos.

Sus pilares significan que la Seguridad Democrática es una política de seguridad, no una política de "guerra". Puede entonces considerarse errado interpretar que en Colombia existen sólo dos caminos: el de la paz, a cargo de la dirigencia política, y el de la guerra, a cargo de la Fuerza Pública. De esa manera, se exime en primer lugar a los dirigentes civiles y a la sociedad en general de su responsabilidad de contribuir a la seguridad de todos, abandonando a la población amenazada a su suerte y asignándole a la Fuerza Pública una tarea que sola no puede cumplir. La seguridad para este gobierno no es coerción, es la presencia permanente de la autoridad democrática sobre el territorio, producto de un esfuerzo colectivo de toda la sociedad.

3.2.1 Objetivos de la política.

Esta política partió de la identificación de los seis problemas principales relacionados en el numeral 3.1.2 que constituyen amenazas y riesgo inmediato para la nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos. Luego de la identificación de los problemas o amenazas, la política orienta sus acciones al cumplimiento de los siguientes cinco objetivos específicos que se exponen en los términos que describe el documento de política⁸⁴:

Consolidar el control estatal del territorio: con él se busca recuperar gradualmente la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios del país, incrementar la judicialización de los delitos de alto impacto social, extender y fortalecer la administración de justicia en las zonas recuperadas, y disminuir las denuncias por violación de los derechos humanos.

Proteger a la población y sus recursos: es un objetivo que propende por la desarticulación de las organizaciones terroristas, la reducción del secuestro, la extorsión y el homicidio, la prevención del desplazamiento forzoso, y la facilitación del retorno de la población desplazada a sus lugares de origen.

Eliminar el comercio de drogas ilícitas en Colombia: busca hacer efectiva la interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre del tráfico de drogas e insumos, la erradicación de los cultivos de coca y amapola, la desarticulación de las redes de narcotraficantes, y la incautación de bienes y finanzas del narcotráfico.

Mantener la capacidad disuasiva: centrada en la protección de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales.

Fomentar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas: tiene como fin la obtención de un mayor impacto de la política, mediante la administración óptima de los recursos, la generación de ahorro mediante la revisión de las

⁸⁴ Ibíd. 83. Pág. 27.

estructuras y los procesos administrativos, y el desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, luego de considerar las amenazas y plantear las metas, la política traza acciones directas que permitirán alcanzar los objetivos propuestos⁸⁵.

Coordinar la acción del Estado: La acción del Estado, en materia de seguridad, plantea que será coordinada por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa y las Redes de Apoyo. Cada una de estas organizaciones tendrá funciones diferentes propuestas así

“El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional es la instancia en la que el Presidente de la República coordina con los ministros y la Fuerza Pública la ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, expidiendo las directrices que asignen las funciones, responsabilidades y misiones correspondientes a cada institución, supervisando su desempeño y evaluando sus resultados. De este Consejo depende una Junta de Inteligencia Conjunta integrada por los directores de los organismos de inteligencia del Estado, que es un órgano donde se coordina la transmisión de inteligencia, para así evitar una excesiva jerarquización en el manejo de la inteligencia estatal”.

“El Ministerio de Defensa es la instancia que tiene la responsabilidad de asegurar que los recursos asignados tengan un mayor impacto en la seguridad, mediante una mejor administración y un proceso de planeación más eficiente. Y las nuevas estructuras de apoyo interinstitucionales, coordinan y complementan las acciones de las entidades del Estado a nivel regional y local, facilitando así el trabajo de las autoridades judiciales”.

Fortalecer las instituciones del Estado: El fortalecimiento institucional se centra en el sistema judicial, en las Fuerzas Militares, en la Policía Nacional, en el Sistema de Inteligencia y en las finanzas del Estado.

⁸⁵ *Ibíd.* 83. Pág. 29.

Para el incremento de la capacidad (fortalecimiento) de las Fuerzas Militares se concentran esfuerzos en defender la soberanía, la integridad del territorio y el orden constitucional protegiendo a la población civil de quienes la amenazan, desarticulando las organizaciones terroristas, protegiendo la infraestructura de la Nación y defendiendo las fronteras, dentro del objetivo fundamental de fortalecer el Estado de Derecho.

De la misma manera, el fortalecimiento de la Policía Nacional se centra en la protección de los derechos y libertades públicas, luchando contra el delito, la criminalidad y el terrorismo, de acuerdo con las prioridades establecidas por una política criminal integral. Sus esfuerzos se centran en la promoción de la convivencia pacífica, en la prevención del delito, en una drástica reducción de la criminalidad común y en el desmantelamiento de las organizaciones terroristas y de narcotráfico, mediante la investigación y judicialización de sus integrantes. Para lograrlo, se busca aumentar el pie de fuerza con nuevos patrulleros y auxiliares regulares, y fortalecer las relaciones con la ciudadanía.

El fortalecimiento de la inteligencia es uno de los aspectos más significativos que se promueve en la política, con el intercambio horizontal de información de inteligencia y contrainteligencia entre las agencias, el fortalecimiento de la confianza a través del manejo seguro de la información, la protección responsable de fuentes y la divulgación conjunta de los éxitos operacionales.

Consolidar el control del territorio nacional: ésta es la línea de acción que tuvo mayor énfasis en los primeros meses del gobierno y aún continúa un gran esfuerzo. Se inició el proceso de consolidación territorial con las zonas de rehabilitación y consolidación de Arauca, Bolívar y Sucre. Con estas primeras zonas se reafirmó la necesidad de reforzar la presencia integral del Estado mediante una mayor y más activa presencia de la Fuerza Pública, que permita a la Fiscalía y al poder judicial acabar con los altísimos niveles de impunidad y al gobierno y a las autoridades locales fortalecer la inversión social.

Otros aspectos trascendentales para lograr el control territorial son: el Plan de Seguridad Integral de Fronteras con que se busca censar a la población de las

zonas de frontera para así poder responder a las necesidades más urgentes con programas de abastecimiento; la seguridad urbana para que las autoridades y los organismos de seguridad de las ciudades, mediante la formulación e implementación de políticas y planes de seguridad, aseguren la convivencia ciudadana, reduzcan la criminalidad y eviten que la problemática de control territorial se traspase de las zonas rurales a las ciudades; la desarticulación de las finanzas de las organizaciones terroristas y de narcotráfico que en concordancia con los compromisos internacionales adquiridos, es asumida por la Junta de Inteligencia Conjunta que conforman, junto con las entidades del Estado que cuenta con unidades especializadas, un comité de lucha contra el lavado de activos, y finalmente, la eliminación del negocio de drogas ilícitas basado en el control estatal sobre el territorio, para que la erradicación de los cultivos sea efectiva.

Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la Nación: El mecanismo fundamental para proteger la vida y derechos de los ciudadanos, es el fortalecimiento del Estado de Derecho en todo el territorio nacional.

Para conseguirlo se hace necesaria la protección de personas en situación de riesgo por medio de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior que ejecuta la política de protección de personas en situación de riesgo; la protección de las víctimas del desplazamiento forzoso con la labor de la Red de Solidaridad Social y de acuerdo con la voluntad de las familias desplazadas para llevar a cabo planes de retorno colectivo a los lugares de origen; la protección contra el terrorismo con la creación de un sistema simple y eficaz apoyado en la legislación necesaria para asegurar la protección de los ciudadanos; la protección contra el secuestro y la extorsión para lo cual se ha trazado una política de Estado de largo plazo con los objetivos de reducir al mínimo el número de casos; incrementar los costos de comisión de los delitos y consolidar la confianza en la capacidad del Estado colombiano de enfrentar la extorsión y el secuestro extorsivo; la protección de desmovilizados y de niños combatientes con lo que se busca que los desmovilizados reciban asesoría psicológica y programas de formación en oficios y capacitación técnica durante 18 meses; la protección contra el reclutamiento de niños y jóvenes que en

muchos casos resulta del desempleo rural; la protección de la infraestructura económica para lo cual el gobierno intenta prevenir los ataques terroristas contra la infraestructura carbonífera, eléctrica, petrolera, de puertos, aeropuertos y de telecomunicaciones, a través de un trabajo coordinado en estructuras de apoyo de las Fuerzas Militares, la Fiscalía, el DAS, la DIJIN, y la Procuraduría, con el apoyo de la ciudadanía; y la protección de la red vial enmarcada dentro de la Estrategia Integral de Carreteras.

Cooperar para la seguridad de todos: Con esta línea de acción se pretende fomentar la seguridad de la solidaridad, que se basa en la experiencia de muchos países y en estudios de prevención del crimen que coinciden en señalar que la efectividad de la prevención social, con participación ciudadana, es superior a la prevención situacional, con medidas protectivas. También se sirve de herramientas como las redes de cooperantes, los programas de recompensas y la cooperación internacional.

Las redes de cooperantes son organizaciones entre ciudadanos de las zonas urbanas y rurales del país que cooperan activa, voluntaria y desinteresadamente con las autoridades, participando en programas ciudadanos de cultura para la seguridad y brindando información que permita la prevención y la persecución del delito (su cooperación no es remunerada). Los programas de recompensas se conforman por aquellas personas que, como informantes de los organismos de seguridad del Estado, dan a conocer información que conduzca a la prevención de atentados terroristas o la captura de integrantes de las organizaciones armadas ilegales. Y la cooperación internacional, que resulta necesaria, dado el carácter transnacional de los principales riesgos y amenazas y la necesidad de implementar la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para lograr intercambiar información sobre el comportamiento de redes terroristas y dar cumplimiento a las ordenes internacionales de captura de INTERPOL.

Comunicar las políticas y acciones del Estado: ésta es una línea de acción de la política en la que se prevé la necesidad de dar a conocer, a través de las autoridades, la dinámica cotidiana de la política de Defensa y Seguridad

Democrática, por medio de dos ejes: un primer eje, relacionado con el terrorismo y la comunicación que parte de la premisa que el terrorismo es un método de violencia política que explota la comunicación para sembrar el terror y el desconcierto tanto en el campo como en la ciudad. Considerando esto, el Estado mitigará la acción comunicativa del terrorismo divulgando al público la información sobre los propósitos y resultados de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Y el segundo eje, se relaciona con la diplomacia pública enfocada a conseguir el apoyo de la comunidad internacional, que es imprescindible para lograr la protección de todos los ciudadanos.

Toda esta gestión del gobierno en relación con la defensa y seguridad nacional, se enmarca en el primer objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006⁸⁶, “Brindar seguridad democrática”, lo que explica el creciente esfuerzo gubernamental por reducir el espacio a la violencia y el terrorismo para fortalecer la gobernabilidad de la Nación. Consecuentemente con estos principios, el sector defensa ha orientado sus recursos para cumplir plenamente este objetivo, cuyo propósito no es otro que brindar seguridad a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, nivel socioeconómico, etc. Se pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado. El plan de desarrollo enmarca la política de defensa y seguridad nacional.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática es entonces el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de la Defensa y Seguridad Democrática, es decir la estrategia nacional para proteger los derechos de los colombianos y restituir, con la solidaridad de la ciudadanía, la autoridad democrática dondequiera que esté amenazada. De este documento se desprenden las directrices generales que seguirán en la elaboración de sus respectivos planes y estrategias, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y todas las entidades del Gobierno.

⁸⁶ Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Ley 812 del 2003.

3.3 El Direccionamiento Estratégico del Ministerio de Defensa Nacional para implementar la política a nivel militar.

El nivel de asociación que existe entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos formulados por el Sector Defensa y la estrategia militar, permite ver el alto grado de articulación que existe entre estos y en especial la alineación, como ya se enunció, con el objetivo: “Brindar seguridad democrática” y la planeación adelantada por el Comando General frente a este.

La coordinación de esfuerzos del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares en desarrollo de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, es sin duda uno de los lineamientos de mayor importancia en el marco de la política de Gobierno. Es precisamente en desarrollo de esta tarea, que el Ministerio de Defensa Nacional ha desarrollado un Plan Estratégico 2002 – 2006 que partió del Manifiesto Democrático del Presidente Uribe. Plan que se ha venido cumpliendo en la medida de disponibilidad de recursos y en la medida que la coordinación y participación de los entes del estado comprometidos lo han cumplido. Esta directriz se cristalizó mediante las Guías de Planeamiento Estratégico 2003, 2004 y 2005, elaboradas con el propósito de orientar la planeación y ejecución de las acciones de las entidades del Sector Defensa.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa Nacional está comprometido en adelantar un proceso de renovación permanente del sector que le permita enfrentar ágilmente los desafíos de la política, fundamentados en tres aspectos básicos: (i) direccionar el planeamiento estratégico del sector a mediano y largo plazo, (ii) coordinar procesos administrativos y logísticos conjuntos, y (iii) maximizar la eficiencia administrativa y logística del sector. Este último debe considerar la optimización de las compras conjuntas; la racionalización de procesos administrativos y de mantenimiento, y la obtención de transferencia de tecnología a través de la gestión eficiente en los procesos de adquisiciones.

El Ministerio de Defensa Nacional

Este Ministerio como máximo organismo rector del sector administrativo de defensa; orienta, controla y evalúa⁸⁷ las Fuerzas Militares y la Policía Nacional mediante la participación en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales⁸⁸, y el empleo legítimo de la fuerza para mantener la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, y contribuir a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades públicas⁸⁹.

Para estos efectos el Ministerio de Defensa cuenta con una Fuerza Pública integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Las Fuerzas Militares a su vez, están conformadas por el Ejército Nacional, La Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana.

La coordinación de esfuerzos del sector defensa en desarrollo de la planeación y ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, es sin duda uno de los lineamientos de mayor importancia en el marco de la política del actual gobierno. Garantizar el efectivo nivel de asociación entre el objetivo del plan nacional de desarrollo de “brindar seguridad democrática” y los objetivos formulados por la política y por el Ministerio de Defensa, requieren un alto grado de articulación y alineación entre estos.

El esquema de direccionamiento del sector defensa hacia las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los entes del Sector, en el marco de la política, se formuló a través de 7 objetivos y un conjunto de 28 líneas de acción estratégicas.

⁸⁷ Decreto 1512/2000 artículo 1.

⁸⁸ Decreto 1512/2000 artículo 5, numeral 1.

⁸⁹ Las funciones del Ministerio de Defensa Nacional están dadas en la Constitución Nacional, Artículo 208; el Decreto 1512/2000 artículo 5; y la Ley 489/1998 artículo 59.

3.3.1 Objetivos y acciones estratégicas del Ministerio de Defensa para implementar la política⁹⁰

La implementación de la política en el sector defensa se da en dos instancias: una de dirección y control que es la del Ministerio de Defensa y otra de ejecución que es a través de las Fuerzas Militares (y la Policía Nacional en sus áreas de interés). La primera se operacionaliza a través de la formulación de una Guía Estratégica del Ministerio que cubre a todas las entidades del sector estableciendo objetivos y líneas de acción para desarrollar cada objetivo de política. Entre 2003 y 2005 se formuló la guía y se revisó permanentemente y hoy establece los siguientes objetivos:

Lograr presencia de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional: sus líneas estratégicas son el control y dominio del territorio nacional por parte de la fuerza pública, asegurar y proteger la infraestructura económica del país por parte de la fuerza pública, fortalecer operaciones conjuntas y coordinadas entre la Fuerza Pública, sostener el mantenimiento y procurar la modernización del equipo estratégico necesario para garantizar la soberanía nacional y la integridad del territorio y mantener una capacidad disuasiva en las fronteras.

Combatir el terrorismo y la delincuencia organizada: sus líneas de acción son el desarrollo de acciones coordinadas para la desarticulación de las organizaciones al margen de la ley (OML), fortalecer el programa de desmovilizados de grupos al margen de la ley, mejorar la efectividad en la prevención del crimen para garantizar la convivencia ciudadana, generar condiciones de seguridad para el respaldo de autoridades locales, y promover el intercambio, coordinación, cooperación y complementariedad de la inteligencia y contrainteligencia.

Eliminar la infraestructura económica de las organizaciones al margen de la ley para debilitar su capacidad delictiva: sus líneas de acción son erradicar cultivos de coca y amapola, aumentar la cobertura y la capacidad de

⁹⁰ Guía de Planeamiento Estratégico, 2005. Ministerio de Defensa Nacional, Pág. 22.

interdicción (aérea, marítima, fluvial y terrestre), en las fases de procesamiento, refinación, producción final, transporte y distribución, aplicar políticas contra el secuestro, la extorsión y otras fuentes de financiación de las organizaciones, con énfasis en el fortalecimiento de Gaulas⁹¹ y mecanismos de inteligencia,

Adecuar la normatividad para enfrentar con éxito las amenazas: sus líneas de acción son generar un marco legal adecuado para la lucha contra el terrorismo, actualizar la normatividad que regula el uso y empleo de armas, y ajustar el marco normativo relacionado con el servicio militar obligatorio.

Incrementar la cooperación ciudadana, estatal e internacional para fortalecer la seguridad democrática: sus líneas de acción son coordinar la aplicación integral de la política de seguridad, articulando las actividades de la fuerza pública con las demás instituciones del Estado, fortalecer la capacidad técnica de la policía judicial, fortalecer vínculos internacionales con el fin de enfrentar conjuntamente amenazas a la seguridad, implementación y fomento de planes y programas con la intervención directa de los ciudadanos para prevenir el terrorismo y la delincuencia, y promover el respeto de los Derechos Humanos y el Derecho internacional Humanitario.

Optimizar la gestión y resultados del Sector Defensa: sus líneas de acción son administrar óptimamente los recursos y desarrollar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, elaborar mapas de riesgo para las entidades del sector defensa de manera que permita diseñar mecanismos de mitigación, generar disposiciones administrativas para el empleo conjunto de los medios logísticos de la Fuerza Pública, realizar audiencias públicas como mecanismo de seguimiento y práctica ciudadana a la ejecución de los recursos asignados al sector, aplicar políticas de desarrollo administrativo con el fin de fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, y crear espacios de vinculación con la academia para generar intercambio de conocimientos, estudios y experiencias aplicables a procesos del sector defensa.

⁹¹ Grupos de Acción Unificada contra la Libertad Personal, anteriormente se les conocía como Grupos Antisecuestro.

Mantener el régimen especial de seguridad social y bienestar para los integrantes de las instituciones del sector: sus líneas de acción son garantizar las condiciones de seguridad social y bienestar para los integrantes de las instituciones del sector, procurar un adecuado régimen prestacional y pensional que ofrezca adecuadas condiciones de vida para el personal activo y retirado de las instituciones del sector, y generar políticas orientadas al desarrollo del talento humano de los servidores públicos del sector.

3.3.2 Modelo de evaluación de la política: Principales Metas establecidas de alcance militar.

A través de estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, la defensa de la soberanía nacional y combate al problema de las drogas ilícitas y crimen organizado, el Gobierno Nacional ha identificado y establecido las siguientes metas⁹² para las Fuerzas Militares (varias de estas metas se cumplen en coordinación y con participación directa de la Policía Nacional) en cada uno los tres primeros objetivos estratégicos que tienen mayor impacto en la seguridad. La importancia del establecimiento de las metas permiten el desarrollo de un modelo metodológico de evaluación de la política desde su perspectiva militar.

El modelo de metas e indicadores establecidos por el Gobierno para medir el avance de cumplimiento de los objetivos de política genera distintas reacciones, a nivel de las Fuerzas Militares, corresponde “simplemente” a la cuantificación de los resultados militares enfocados a acciones ofensivas y/o defensivas de seguridad específicas. Esta metodología no refleja plenamente el avance de una campaña militar y mucho menos el avance de una política integral de seguridad. Sin embargo, el estudio de los mecanismos de evaluación de la política escapa al alcance de la presente investigación.

⁹² Presidencia de la Republica, www.presidencia.gov.co, Sistema de Seguimiento de Objetivos del Gobierno, SIGOB. 2005.

Para el objetivo del Sector Defensa de lograr la presencia de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional, se plantearon como metas principales:

Meta: Municipios cubiertos con presencia de Soldados de Mi Pueblo

En el país existían municipios que no contaban con el servicio de la Fuerza Pública. En la mayoría de ellos se observaba la acción ejercida por los grupos narcoterroristas. Al inicio del período presidencial existían 158 municipios sin presencia policial, y se hacía necesario fortalecer la seguridad de las áreas periféricas de los municipios con personal militar.

Esta necesidad se ha cubierto con el programa de Soldados de Mi Pueblo, cuya característica es el establecimiento de un pelotón en cercanías del centro urbano conformado por soldados e infantes de marina oriundos de esa misma área geográfica.

La meta presidencial es el establecimiento de 598 pelotones (1 pelotón igual a 36 soldados), para un total de 21.528 hombres distribuidos en 28 departamentos del país. Al final del período presidencial no deberá haber municipios sin presencia de Fuerza Pública.

Meta: Creación Batallones de Alta Montaña

El objetivo de estos Batallones del Ejército es neutralizar los corredores estratégicos de los grupos guerrilleros y de autodefensas ilegales así como brindar la seguridad a las poblaciones de su jurisdicción. Al inicio del actual Gobierno existía un Batallón de Alta Montaña (En Sumapaz desde el 2001), proyectándose la creación de 7 Batallones durante el cuatrienio.

Meta: Creación de Brigadas Móviles del Ejército

El objetivo de estas Brigadas Móviles del Ejército es combatir a los grupos narcoterroristas, mediante unidades especializadas con alta movilidad en zonas

deprimidas por las acciones de estos grupos. Al comienzo del Gobierno existían 7 Brigadas Móviles, las cuales fueron creadas entre 1990 y 2001.

Meta: Disminuir el número de Asalto a Poblaciones

Un asalto a la población es una violación al Derecho Internacional Humanitario (DIH) cometida por grupos terroristas, hecho que viola todos los preceptos: muertes de civiles, voladura de instalaciones municipales y policiales, hurtos a entidades financieras, etc. La meta esperada al finalizar el año 2005 era cero asaltos a poblaciones.

Meta: Incrementar el número de Desmovilizados

El desmovilizado es el integrante de grupos al margen de la ley que opta por salir de estas organizaciones y aceptar la propuesta del gobierno para incorporarse a la vida ciudadana. La meta es la desmovilización masiva de integrantes de las OML. Los cálculos iniciales (10.800) fueron desbordados ampliamente, por lo que la meta es la desmovilización total de las Autodefensas y de un grupo significativo de las otras organizaciones.

Para el objetivo del Sector Defensa de combatir el terrorismo y la delincuencia organizada, se plantearon como metas principales:

Meta: Disminuir el número de bloqueos en la red troncal vial y fluvial principal por los grupos armados

Las principales vías que fueron tenidas en cuenta al inicio del Gobierno para la medición de este indicador son las siguientes: Cali-Buenaventura, Bogotá-Tunja-Cúcuta, Medellín-Bogotá, Pereira-Medellín, Manizales-Medellín y Bogotá-Villavicencio, además de las principales vías fluviales navegables. La meta es cero en el año 2006.

La implementación de los dispositivos de seguridad vial en forma permanente, con la presencia coordinada de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares en

las principales troncales viales del país, han permitido con éxito la disminución de los bloqueos en estas carreteras, por lo que la meta se ha ampliado a otras troncales como la del Magdalena medio, Cali - Pasto, Pasto - Tumaco y otras.

Meta: Disminuir el número de secuestros extorsivos

El secuestro es la detención o retención forzosa de una persona, para exigir por su rescate o liberación, una cantidad u otra cosa, sin derecho, como prenda ilegal. La meta es lograr una reducción del 80% frente a la base del 2002 para el 2006.

Para el objetivo del Sector Defensa de eliminar la infraestructura económica de las organizaciones al margen de la ley, para debilitar su capacidad delictiva, se plantearon las siguientes metas principales:

Meta: Disminuir el número de hectáreas con cultivos ilícitos

El objetivo es reducir el área del territorio nacional sembrada con cultivos ilícitos tales como la amapola, la coca, la marihuana, etc. Se ha tomado como fuente para esta medición el Sistema de Información de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), el cual es financiado por Naciones Unidas. A la fecha no se ha entregado medición oficial del 2005.

Al inicio del actual gobierno se tenían 102.071 hectáreas, las cuales se fueron disminuyendo gradualmente a 86.340 en el 2003 y 70.000 en el 2004. La Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional (DIRAN), ha estimado en 35.000 hectáreas del territorio con cultivos ilícitos a 31 de diciembre de 2005.

Las nuevas modalidades en la replantación de zonas asperjadas utilizadas por el narcotráfico así como el desplazamiento de cultivos a regiones nuevas, han dificultado la disminución de hectáreas con cultivos ilícitos.

Meta: Disminuir el número de cultivos de coca por medio de la aspersión

Para garantizar una efectividad del 90% en la aspersión, se debe asperjar el mismo territorio 2,4 veces. Es decir, cada mata de coca debe ser fumigada este número de veces por año de acuerdo con lo reportado por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional (DRAN). Esta meta es cumplida de manera exclusiva por la Policía Nacional, pero las Fuerzas Militares prestan y apoyan la seguridad de las operaciones de fumigación.

Al inicio del período presidencial se habían asperjado 130.364 aumentando a 132.817 y 136.555 hectáreas en el 2003 y 2004 respectivamente. Durante el periodo de enero a mayo de 2005 se ha incrementado el número de hectáreas de cultivos de coca asperjadas en 45%, comparativamente al mismo período del año 2004, al pasar de 59.130 hectáreas a 85.577 hectáreas; adicionalmente en este año se han asperjado 969 hectáreas de amapola.

Meta: Incrementar la incautación de cocaína y heroína

A partir de agosto 2002 se han incrementado las incautaciones pasando de 95 toneladas en ese año a 149 toneladas en el 2004. En los últimos 12 meses el incremento en la incautación de cocaína es del 15%. La meta es un acumulado en el cuatrienio de 500 toneladas de cocaína incautada y 2,2 toneladas de heroína, esto significa un incremento del 60% en la incautación.

Adicionalmente a estas metas, la política estableció otras para los demás objetivos y otras de responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional; sin embargo, el desarrollo de operaciones de las Fuerzas Militares contribuye también a lograrlas. Estas metas dadas a la Policía Nacional, están relacionadas principalmente con la disminución del hurto de vehículos, disminución en el número de homicidios comunes y la creación de escuadrones móviles de carabineros entre otras.

El Capítulo 5 muestra una evaluación parcial del cumplimiento de estas metas entre Agosto del 2002 y el primer semestre del 2005, cuyo análisis permite observar el significativo avance en el logro de los objetivos propuestos por las Fuerzas Militares.

3.3.3 Correspondencia del direccionamiento del Sector Defensa con la Política de Defensa y Seguridad Democrática

El principal elemento en el desarrollo del proceso de planeamiento cuando se presenta una cascada de planes derivados de diferentes niveles jerárquicos, consiste en lograr un alineamiento estratégico de sus fines. Este ejercicio es el único que permite observar si las acciones emprendidas satisfacen verdaderamente los propósitos superiores y permite dimensionar el esfuerzo en cada una de las variables impuestas facilitando su implementación.

El diagrama siguiente (Cuadro 3) muestra la manera en que se alinean los objetivos estratégicos planteados en la Guía del Ministerio de Defensa Nacional con los de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, y a su vez estos con los del Plan Nacional de Desarrollo. Cada acción dispuesta por el Ministerio contribuye a la ejecución de una o más acciones dispuestas por la política. De esta manera, se asignan responsabilidades directas a cada nivel y el análisis agregado de estas tareas delegadas se considera la ejecución de la política en el sector.

ALINEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LAS ESTRATEGIAS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL CON LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002 – 2006

Cuadro 3



METAS DE POLÍTICA DE ALCANCE MILITAR

4. Implementación de la política: análisis de la nueva estrategia militar formulada y puesta en ejecución para alcanzar las metas y cumplir los objetivos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

La conducción de la estrategia militar es ejercida por el Comandante General de las Fuerzas Militares para alcanzar los objetivos determinados en la estrategia nacional, mediante el empleo de las Fuerzas Militares. En este marco legal de definición de funciones, el Comando General de las Fuerzas Militares y su Estado Mayor Conjunto, formularon la estrategia militar a ser empleada para materializar los objetivos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y del sector defensa en particular.

El gobierno planteó la necesidad de que las Fuerzas Militares concentren sus esfuerzos en defender la soberanía, la integridad del territorio y el orden constitucional, protegiendo a la población civil de quienes la amenazan, desarticulando las organizaciones terroristas, protegiendo la infraestructura de la Nación y defendiendo las fronteras, dentro del objetivo fundamental de fortalecer el Estado de Derecho.

Para lograr los objetivos estratégicos fijados para el sector defensa, se determinó, entre otros puntos: (i) consolidar el control estatal del territorio, recuperando gradualmente la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios, incrementando la judicialización de delitos de impacto social y disminuyendo las denuncias por violación de los derechos humanos; (ii) proteger a la población, desarticulando a las organizaciones terroristas, reduciendo el índice de secuestros, extorsiones y homicidios; previniendo el desplazamiento forzado y reincorporando a la vida civil a los miembros de grupos que desistan de la violencia; y (iii) mantener una capacidad disuasiva, garantizando la protección de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales.

4.1 *Direccionamiento estratégico de las Fuerzas Militares establecido por la política.*

La voluntad del Gobierno para emplear la fuerza

Una revisión anterior a la actual Política de Defensa y Seguridad Democrática, al planeamiento estratégico de nivel nacional para la Defensa, consagrado en el decreto 1573 de 1974⁹³, permite identificar deficiencias que existían e impedían la formulación práctica de la Política de Estado para la Defensa y la Seguridad de la Nación.

Así mismo, imposibilitaban su aplicación, pues ella sólo es viable mediante la ejecución de los planes estratégicos técnicamente elaborados, que a su vez se soportan políticamente en la disposición del Jefe de Estado y Comandante supremo de las Fuerzas Militares de emplear los recursos y capacidades militares a disposición de la Nación de manera organizada enfrentar las amenazas en concordancia con todas las demás políticas públicas. Este vacío, en la voluntad de empleo de la Fuerza, también dificultaba los reajustes de la política, pues no existían puntos de referencia que permitieran evaluar resultados y reacondicionar esa misma política.

93 Documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional. Decreto 1573 de 1974. En la actualidad, aun cuando resulta paradójico, dada la situación que vive el País, solo una parte de los Planes Estratégicos del ámbito nacional, se elaboran en el Comando General de las Fuerzas Militares (Escuela Superior de Guerra) con base en métodos técnicos vigentes y de aceptación universal. Producto del ejercicio académico realizado por los alumnos de los cursos de Altos Estudios Militares e Integral de Defensa Nacional, son los siguientes documentos: los Objetivos Nacionales, la Apreciación Político-Estratégica Nacional y el Concepto Estratégico Nacional.

De los Documentos Secundarios (Decreto 1573 de 1974), también conocidos como Planes Estratégicos Particulares de los distintos organismos que integran los Campos del Poder Nacional (Político, Económico, Social y Militar), tan solo se elaboran técnicamente, para los fines de la Defensa y Seguridad interna y externa, aquellos que corresponden al Campo Militar.

Los Documentos de Conciliación (Decreto 1573 de 1974), nunca se han elaborado en el País.

Finalmente, la ausencia de planes de guerra adecuados y de voluntad política para su ejecución, privaba a la Nación de un factor disuasivo de gran importancia.

Este es quizás uno de los aspectos más neurálgicos y determinantes de la actual política. La voluntad política existente para emplear los recursos de la Nación en procura de su defensa y con esto garantizar su seguridad. Durante muchos años las Fuerzas Militares desarrollaron un planeamiento estratégico de nivel intermedio (planes operativos a nivel de cada fuerza institucional), una estrategia militar que no correspondía a un propósito claro de política o de estrategia nacional que no existía y no se enmarcaba dentro del concepto militar de Plan de Guerra. Sin embargo, a pesar de esta circunstancia en la dirección estratégica, las Fuerzas Militares lograron avances en procura de la paz nacional mediante el desarrollo de campañas militares aisladas que no se integraban plenamente a un plan de guerra nacional. Pero la estrategia nacional es quien gobierna la estrategia militar y ésta a su vez es la que guía la conducción de las operaciones en el terreno táctico. Sólo una adecuada y completa jerarquía de propósitos y voluntades establecidos puede conducir al logro de los objetivos, y esa cadena no se dió de forma plena hasta el presente gobierno.

La responsabilidad de diseñar y poner en marcha un Plan de Guerra es del alto mando militar, pero esta tarea solo se cumple adecuadamente si existe el direccionamiento político de los propósitos y métodos buscados. La Política de Defensa y Seguridad Democrática trae consigo muchos de estos elementos y por ello se completó el eslabón faltante en la cadena de planeamiento de alto nivel de la seguridad y defensa nacional (ver cuadro 4).

Un análisis del estado de formulación e integración estratégica evidencia vacíos en los niveles de responsabilidad militar (así como ya se plantearon vacíos a nivel de política). La estrategia militar daba un salto directo al desarrollo de las operaciones militares aisladas y no correspondían a la organización de campañas militares que a su vez buscaran objetivos estratégicos propios de un plan de guerra. La consecuencia directa de esto era

un conjunto de acciones tácticas aisladas que no procuraban un vuelco estratégico al conflicto.

Análisis de direccionamiento estratégico
POLÍTICAS ANTERIORES **POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD**
DEMOCRÁTICA

Cuadro 4



Fuente: Comando General Fuerzas Militares – Presentación Estrategia Militar 2004.

Una plena concordancia en el desarrollo y aplicación de políticas y estrategias representan un elemento clave de avance para el logro de los propósitos buscados por la nueva política.

4.2 Elementos derivados de la política para la formulación de la nueva Estrategia Militar

4.2.1 Concepto, actitud e intención estratégica aplicados

La formulación del concepto, la actitud y la intención estratégica de las Fuerzas Militares derivados de la política es esencial para entender los cursos de acción que ellas deciden al planear una gran campaña militar y al establecer en un plan de guerra su misión final. En este sentido, el Comando General de las Fuerzas Militares⁹⁴ y los Comandos de Fuerza (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), establecieron su marco estratégico, el cual les permitió dictar el Plan de Guerra que facilitaría cumplir los objetivos militares y a través de ellos, cumplir los objetivos de política establecidos.

Concepto Estratégico: sin duda la acción militar es necesaria y prioritaria para derrotar el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, municiones y explosivos y disuadir potenciales amenazas. Estas son amenazas asimétricas que demandan la aplicación integral del poder total de la Nación. La complejidad de las amenazas a los intereses nacionales hace vital e imprescindible la fusión total del esfuerzo militar con el esfuerzo integrado de todas las instituciones del Estado y de la población que defienden por mandato constitucional.

La estrategia militar general diseñada por el Comando General de las Fuerzas Militares y aprobada por el Presidente de la República, desarrolla e implementa las responsabilidades asignadas a las Fuerzas Militares en la Política de Defensa y Seguridad Democrática, para posibilitar la acción total del Estado derrotando la agresión interna y disuadiendo efectivamente potenciales amenazas. Para cumplir la estrategia es necesario fortalecer la capacidad operacional, consolidar la reestructuración y modernización de las Fuerzas e incrementar el alistamiento del material estratégico, acciones que comprometan al Estado y a su capacidad Militar, y que son las que han enmarcado la inversión de recursos en los últimos años.

⁹⁴ Estrategia Militar General, 2003. Comando General de las Fuerzas Militares.

Actitud estratégica: en el ámbito interno la actitud estratégica es ofensiva. Ofensiva sostenida para destruir los centros de gravedad de las organizaciones al margen de la ley y los puntos decisivos que los aseguran, consolidar victorias estratégicas militares contundentes, combinada con acciones efectivas de protección a la población civil, la infraestructura económica del país y facilitar las acciones socioeconómicas por parte del gobierno y del sector privado que permita el bienestar y desarrollo deseado.

En el ámbito externo la actitud continúa siendo disuasiva defensiva. Colombia mantiene su tradición de país pacífico en sus relaciones con sus vecinos. La capacidad militar no busca iniciar acciones ofensivas contra ningún Estado pero si disuadir el uso de la fuerza en su contra.

Intención estratégica: teniendo en cuenta que la estrategia de las organizaciones narcoterroristas que delinquen en Colombia asumen que mientras más se prolongue la guerra más se fortalece y desarrolla el brazo armado de sus grupos y menos posibilidades tendrá el Estado colombiano de obtener la victoria estratégica definitiva contra sus pretensiones, las Fuerzas Militares, con el respaldo de la voluntad política de la población y del Gobierno Nacional, conducen acciones militares decisivas y de rápida resolución. Esto se logra mediante el desarrollo de campañas militares conjuntas y de acción integral contra el terrorismo y el narcotráfico fundamentados en la protección de la población y sus recursos, para derrotar la estrategia de guerra de las organizaciones narcoterroristas.

4.2.2 Los Centros de Gravedad identificados como núcleos de la estrategia

La estrategia militar indica que se deben tener en cuenta las características dominantes de ambos beligerantes. De estas características se deriva uno o varios centros de gravedad, que en esencia son el núcleo de todo el poder y movimiento del cual depende todo. Ese es el punto en el cual debemos concentrar todas nuestras energías.

Un análisis claro de los objetivos de política unido a una adecuada valoración de potenciales, permitió establecer los centros de gravedad que las Fuerzas Militares buscarían destruir en sus enemigos y que permitirían los logros estratégicos requeridos por la política. Estos fueron establecidos en tres niveles: (i) en el nivel estratégico, se definió “la legitimidad de las propias fuerzas y la ilegitimidad del accionar de los enemigos”; (ii) a nivel operativo, “el control territorial”; y (iii) a nivel táctico, “la eliminación de su logística basada en el narcoterrorismo”. Hacia su consecución convergen los objetivos formulados.

La identificación de estos centros de gravedad constituye otro elemento de correspondencia de la política y la estrategia; pues si bien es claro que la primera no los estableció claramente, sus objetivos convergen claramente a ellos. Por su parte su definición militar permite abarcar los fines principales de política.

4.2.3 Componentes de la estrategia militar definidos

Su definición y aplicación en las fuerzas Militares, consiste en combinar la acción directa contra el terrorismo y el narcotráfico, con la acción paralela del Estado; con el propósito de minimizar los factores generadores y facilitadores de inseguridad, sincronizando de manera integral las diferentes tareas de los componentes ofensivo, defensivo y de apoyo.

Componente ofensivo: El esfuerzo principal de este componente está orientado a los siguientes objetivos intermedios: deslegitimar la acción de los enemigos, neutralizar las finanzas de las organizaciones narcoterroristas, ejercer el control territorial, y neutralizar la capacidad armada. Todo lo anterior, con el fin último de poder doblegar efectivamente la voluntad de lucha de estas organizaciones narcoterroristas y crear las condiciones necesarias favorables al Estado colombiano para una negociación política definitiva y favorable a los intereses de la Nación.

Las Fuerzas Militares mantienen estas políticas en la lucha contra el narcoterrorismo, con el fin de neutralizar la principal fuente de financiamiento de los grupos terroristas colombianos. Un ataque permanente y decisivo al comercio ilícito de drogas y sus delitos conexos, basado en una acción efectiva de interdicción marítima, terrestre, fluvial y aérea permitirá en gran medida la reducción significativa en sus ingresos.

El fortalecimiento de las unidades militares “Grupos de Acción Unificada por la Liberación Personal (GAULA)”, dedicadas a combatir la extorsión y el secuestro es permanente para lograr la desmotivación de sus actores. Estas unidades participan en la educación ciudadana para su prevención y denuncia que contribuya a seguimientos e investigaciones efectivas.

Ejercer el control militar de área (actividad para contribuir militarmente al control territorial del Estado) dirigido a debilitar sistemática y progresivamente (de acuerdo con el crecimiento del pie de fuerza) la presencia e influencia de estas organizaciones narcoterroristas en algunas regiones del país. Para tal efecto, se concentra el esfuerzo operacional en la recuperación de áreas de gravitación estratégica y en la neutralización de los corredores de movilidad terrestres y fluviales entre las mismas. Simultáneamente, otras unidades se emplean en zonas de sostenimiento ofensivo para contrarrestar el desplazamiento geográfico de la problemática de alteración del orden público a otras regiones.

El control militar de área incluye el cubrimiento total del espacio aéreo nacional y la cobertura de defensa aérea en puntos críticos, para lo cual se organizan comandos conjuntos y se mantiene una capacidad centralizada de ataque a objetivos estratégicos, así como de proyección de fuerzas y apoyos logísticos a los diferentes teatros de operaciones. En un país con costas en el océano Pacífico y en el mar Caribe es vital continuar desarrollando la capacidad del control marítimo y contar con un efectivo servicio de guardacostas. Finalmente, estas acciones y medios permiten neutralizar el tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos que nutre a los grupos terroristas y a la delincuencia organizada.

Para neutralizar la capacidad armada de las organizaciones narcoterroristas, las Fuerzas Militares mantienen su esfuerzo principal hacia las estructuras y niveles de dirección, además de una acción sostenida, suficiente, conjunta, permanente y efectiva contra las estructuras más fuertes y activas de estos grupos terroristas. La acción ofensiva conjunta de las Fuerzas Militares permite desarticular estas organizaciones, por cuanto influye decisivamente en la moral de sus integrantes y neutraliza sus planes de orden estratégico y objetivos inmediatos.

La destrucción de sus redes de apoyo y una acción tendiente a desvertebrar su infraestructura logística mediante un control permanente, ágil y efectivo en los campos, ciudades, vías, ríos, poblaciones y en sus áreas de retaguardia estratégica o de acumulación, sumada a una capacidad de respuesta militar inmediata y efectiva, esta dirigida a asfixiar a estas organizaciones narcoterroristas y doblegar su voluntad de lucha.

Componente defensivo: el componente defensivo incluye la protección de la población, de la infraestructura económica del país, y el fortalecimiento de la capacidad de disuasión interna y externa.

La protección de la población y sus recursos se logra mediante el empleo de unidades en misiones de seguridad local (soldados regulares y campesinos o de mi pueblo) y unidades antiterroristas urbanas que actúen efectivamente con la cooperación de las informaciones suministradas por las redes de inteligencia, para desarrollar una dinámica integral de iniciativa y anticipación operacional contra el terrorismo, protegiendo los Derechos Humanos y respetando el Derecho Internacional de los Conflictos Armados.

La protección de la infraestructura económica comprende programas articulados con los diferentes sectores y empresas, para cubrir con dispositivos tecnológicos de alerta temprana y con tropas de prevención y reacción las fuentes energéticas de hidrocarburos y líneas de comunicaciones terrestres,

aéreas, fluviales y marítimas, y las telecomunicaciones. Incluye igualmente, la seguridad de puntos críticos y de área.

Para fortalecer la capacidad de disuasión, la estrategia plantea que el Estado deberá adquirir el material estratégico terrestre, naval y aéreo indispensable. Las Fuerzas Militares mantienen fuerzas de cobertura en las áreas críticas de frontera que además coadyuvan al control del tráfico ilegal de armas, municiones, explosivos y narcóticos.

Componente de apoyo: los componentes ofensivo y defensivo sólo pueden aplicarse cuando se soportan sobre un componente de apoyo; en él se consideran el fortalecimiento y modernización de las Fuerzas Militares, una acción integral e interinstitucional dinámica y armónica, y la consolidación de la paz que sólo se puede llevar a cabo dentro de una reconstrucción política, social y económica del país.

Las Fuerzas Militares están empeñadas en un programa permanente de entrenamiento y reentrenamiento militar y cultural que se fusionó con la modernización de gran parte de sus equipos y nuevas tecnologías, formas de operar y una mentalidad cambiante, más dinámica y objetiva dentro de un salto cualitativo en su profesionalización y eficiencia.

La acción integral e interinstitucional es el mecanismo para enfrentar con éxito la teoría enemiga de emplear todos los medios de lucha con apariencia de licitud para alcanzar sus objetivos. Este principio hábilmente manejado produce más logros significativos que la misma acción de combate y son inseparables. Su aplicación debe hacerse en forma dinámica e inteligente, y por no ser pasiva, implica una actitud de coordinación y liderazgo permanente con las demás instituciones del Estado en sus diferentes niveles.

Logrados los objetivos estratégicos, los estamentos del Estado deben volcar su atención hacia la reconstrucción nacional y consolidación de una paz definitiva, aspecto este en el que históricamente las Fuerzas Militares han jugado un papel definitivo no sólo por el liderazgo que ello implica, sino por la naturaleza

de su función pacificadora y reestructuradora con sus recursos humanos y materiales, en el marco de las operaciones de paz.

El fortalecimiento de las Fuerzas Militares: la política, plantea que estas concentrarán sus esfuerzos en proteger a la población civil, derrotando a quienes la amenazan, dentro del propósito fundamental de consolidar el Estado de derecho en todo el territorio nacional. Sus acciones estarán gobernadas por los principios de eficiencia, austeridad, transparencia y juridicidad.

La autoridad de las Fuerzas Militares reposa en la alta legitimidad de que gozan entre la población. Para mantener y afianzar esa legitimidad, se continúa prestando especial atención al respeto de los derechos humanos.

La política propone el fortalecimiento de las Fuerzas Militares principalmente en cinco aspectos:

- La asignación de mayores recursos para aumentar, recomponer y dar un mejor entrenamiento y movilidad al pie de fuerza.
- La destinación de los fondos necesarios para mejorar la calidad, el alistamiento y mantenimiento de los equipos.
- El mejoramiento de los sistemas de recolección, análisis y diseminación de la inteligencia, buscando lograr una mejor coordinación; de manera que se opere con inteligencia adecuada y oportuna.
- La continuación de los programas de capacitación de los miembros de la Fuerza Pública en derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- La optimización del material estratégico de las Fuerzas, para mantener la capacidad disuasiva y garantizar la defensa de la soberanía.

Aunque la política planteaba que el servicio militar obligatorio sería reformado mediante un proyecto de ley que el Gobierno Nacional presentó al Congreso con el propósito de que se cumpliera este deber en condiciones transparentes y democráticas, sin discriminación alguna, para que todos prestarán el servicio en igualdad de condiciones, independientemente de su nivel educativo o su condición social, étnica o religiosa; el proyecto no fue discutido por las

comisiones del congreso y se archivó. Sin embargo, como parte de la reforma del servicio, y sin recurrir a la Ley, se introdujo la figura del “soldado de mi pueblo”, también conocido como “soldado campesino”, mediante la cual se abrió la posibilidad de prestar el servicio militar en las zonas o municipios de origen de los soldados, cuando éstos viven en zonas rurales. Esta nueva modalidad del servicio militar permitirá mantener el vínculo con la comunidad y favorecer su propia seguridad mediante el conocimiento y confianza en los soldados que la protegen.

Finalmente, la política establece la necesidad que las Fuerzas Militares mantengan una capacidad disuasiva real y creíble, a través del mantenimiento y modernización del equipo estratégico necesario para garantizar la soberanía sobre el territorio, las aguas marinas y submarinas, la plataforma continental y el espacio aéreo.

4.3 Implementación de la política a través de la estrategia militar: Objetivos y acciones de las Fuerzas Militares.

Una vez incorporada la política al sector defensa a través del plan del Ministerio, su análisis permite a las Fuerzas Militares establecer específicamente cuales son las tareas que le han sido asignadas en el campo militar en cada uno de los objetivos de política y del sector. Esta derivación se transforma en el elemento implementador de la política, es decir, las acciones operativas de las fuerzas son las que realmente dan cumplimiento a las acciones de política propuestas con alcance militar.

El objetivo estratégico final que busca la Estrategia Militar, derivado de la política, es el de doblegar la voluntad de lucha de las organizaciones narcoterroristas, obligándolas a negociar la solución del conflicto armado a

través de su derrota militar y disuadir las amenazas potenciales externas que pretendan atentar contra la integridad territorial y la soberanía nacional'⁹⁵.

Los cinco objetivos estratégicos establecidos por el Gobierno y los siete del Sector Defensa forman la base del direccionamiento estratégico del Comando General de las Fuerzas Militares. Las líneas de acción determinadas por el Comando General están orientadas a cumplir el objetivo final y derivó igualmente cinco objetivos estratégicos que sirven de fundamento para operacionalizar la implementación de la política al más bajo nivel estratégico, el de las tres Fuerzas Militares.

Objetivos estratégicos y líneas de acción de las Fuerzas Militares que permiten operacionalizar la política de defensa y seguridad democrática

La estrategia militar se materializa a través del establecimiento de unos objetivos o propósitos claros y de las acciones que se pretende cumplir para su logro. Estos a su vez conllevan la forma en que serán empleados los medios y capacidades militares para lograr el objetivo final de ganar la guerra.

El primer objetivo se orientó a fortalecer la capacidad operacional de las Fuerzas Militares a través del desarrollo de medios, y la consolidación de la reestructuración, con criterios de eficiencia y productividad.

Este propósito se pretende alcanzar mediante la creación de los Comandos Conjuntos; el incremento del pie de fuerza en Ejército, Armada y Fuerza Aérea; el fortalecimiento de la inteligencia y técnica, humana y estratégica; la integración de la inteligencia; el incremento en la efectividad de la Red de Cooperantes; el fortalecimiento de la acción integral en coordinación con el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República; la reorganización del Cuartel General de las Fuerzas Militares; el fortalecimiento del Comando de Operaciones Especiales del Comando General y el establecimiento de la Reserva Activa.

⁹⁵ Estrategia Militar General, 2003. Comando General de las Fuerzas Militares.
Estrategia Militar General, 2005. Comando General de las Fuerzas Militares.

Un segundo objetivo y quizás el de mayor impacto militar y de opinión es el de lograr doblegar la voluntad de lucha de los grupos terroristas a través de éxitos operacionales contundentes y garantizar la protección de la población civil.

Su desarrollo se da a través de la captura de cabecillas del primer nivel, el incremento de las operaciones militares en dos sentidos, ofensivas (especiales) y de control militar de área; la neutralización de la capacidad armada (poder de combate); el poder consolidar y ampliar el dominio y el control militar de las zonas de gravitación estratégicas y de sostenimiento, el incremento en la efectividad de grupos especiales como los GAULA, el incremento en la efectividad del combate y eliminación del narcotráfico a través de una mayor interdicción aérea, marítima y fluvial, hasta lograr la eliminación de la infraestructura económica de los narcoterroristas.

El siguiente objetivo busca fortalecer la legitimidad alcanzada como una institución transparente, eficaz y respetuosa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Se materializa a través del fortalecimiento de programas de capacitación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el mejoramiento del sistema de información para la defensa institucional por presuntas violaciones a los derechos humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario, el mejoramiento de los procesos logísticos con oportunidad y transparencia, a través del desarrollo del SILOG y SLAC⁹⁶, la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, la aplicación del Sistema de Desarrollo Administrativo, el mejoramiento de la Imagen Institucional, y alcanzar mayor eficiencia y transparencia en la rendición de cuentas.

Un cuarto objetivo pretende fortalecer la capacidad de disuasión para mantener la seguridad externa, la defensa de la soberanía y la integridad del territorio nacional. Este se ejecuta mediante la conformación de una Fuerza de cobertura al norte que garantice la soberanía y seguridad nacional; el control efectivo de las fronteras terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, el incremento

⁹⁶ Sistemas en desarrollo por el MDN y el CGFM para la centralización logística de las Fuerzas. SILOG – Sinergia Logística y SILAC – Sistema Logístico Aeronáutico Conjunto.

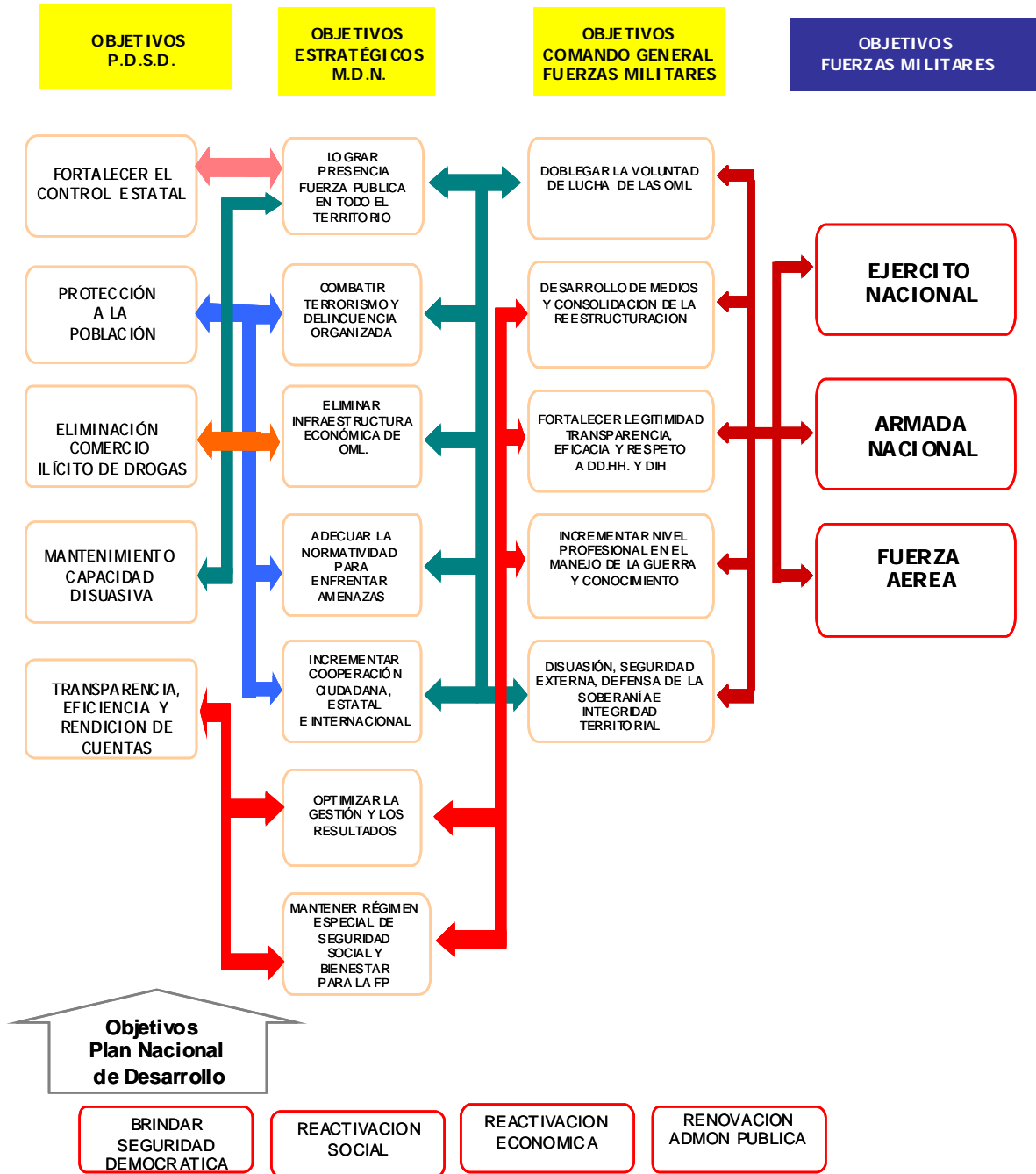
de la capacidad de defensa antiaérea, la efectividad en el control de la red fluvial navegable, el mantenimiento de una fuerza estratégica de disuasión, la adquisición, mantenimiento y recuperación del equipo estratégico, y el incremento del poder de fuego.

Finalmente, un último objetivo busca incrementar el nivel profesional del personal tanto en el manejo de la guerra como en la capacitación del conocimiento integral. Su logro se da con la formación de líderes que respondan a las exigencias institucionales y nacionales, el incremento de la moral y el bienestar de las tropas, la actualización planes de instrucción y entrenamiento conjunto, y el desarrollo de la Doctrina Conjunta.

4.3.1 Correspondencia de los objetivos de la política con los objetivos de la estrategia militar formulados y sus componentes

Así como los objetivos del Ministerio de Defensa se derivaron y alinearon con correspondencia a los de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos de las Fuerzas Militares igualmente son correspondientes y se han alineado con los del Ministerio, permitiendo ver la contribución e impacto que cada uno de ellos presta en la implementación y el cumplimiento de las metas de responsabilidad militar establecidas por el gobierno nacional y su política (ver cuadro 5).

**ALINEAMIENTO ESTRATÉGICO DE OBJETIVOS
DESDE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HASTA FUERZAS MILITARES**



Cuadro 5

Fuente: Oficina de Planeación Armada Nacional.

4.4 La ejecución de la estrategia militar.

4.4.1 Cambios en la estructura militar funcional generados por la nueva estrategia: organización y operación de fuerzas conjuntas

El principio fundamental del empleo de las Fuerzas Militares en forma conjunta, es lograr, mediante la contribución y la asociación, la economía de esfuerzos y de fuerzas, y la consecución de objetivos en los niveles estratégicos, operacionales y/o tácticos.

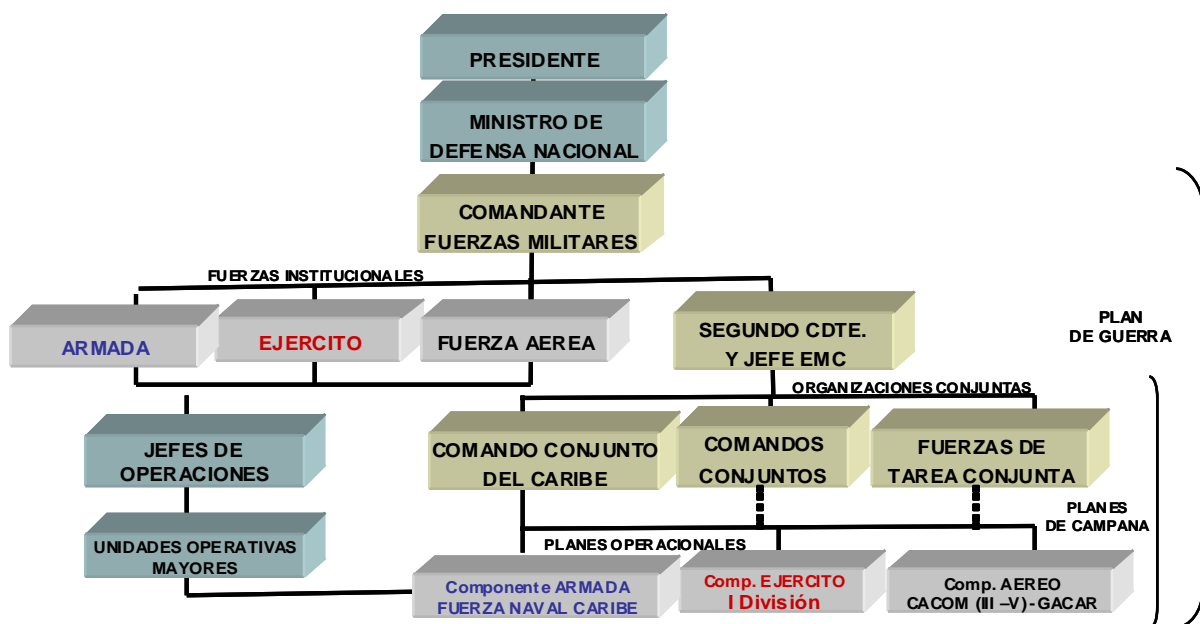
Uno de los principales y mayores cambios a la estructura militar y su forma de operar derivados de la implementación de la política tiene que ver con la organización de fuerzas conjuntas para desarrollar operaciones conjuntas en las fuerzas militares. Las operaciones conjuntas reflejan la naturaleza de la guerra moderna; se desarrollan teniendo en cuenta los principios de la guerra y los métodos, técnicas y procedimientos de empleo para cada fuerza en particular; en ellas se reconocen los efectos fundamentales de la coordinación y del trabajo en equipo, por lo tanto, proporcionan a los Comandantes y sus Estados Mayores una variedad de opciones en la dirección, la conducción y la ejecución de la guerra, mediante la unidad de esfuerzo y la aplicación de sinergias de todos los medios del poder nacional y militar, de acuerdo al nivel y al propósito por alcanzar, en el tiempo y en el espacio.

El principio básico del empleo de fuerzas conjuntas es emplear una fuerza decisiva para asegurar el logro de los objetivos establecidos. Las organizaciones militares conjuntas están integradas por componentes asignados o agregados de las fuerzas al mando de un comandante de una organización conjunta con su Estado Mayor Conjunto. La organización para cumplir su misión se basa en la visión y concepto de operaciones, la unidad de esfuerzo, el planeamiento y dirección centralizados, y la ejecución descentralizada son consideraciones claves.

En Colombia, el Comando General de las Fuerzas Militares es el Comando Conjunto de más alto nivel, está constituido por el Comandante General, el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Conjuntas dispuestas. Actualmente se han creado el Comando Conjunto del Caribe (con carácter permanente) y diferentes Fuerzas de Tarea Conjuntas (de carácter transitorio)

Del Comando General, en materia operacional, sólo son orgánicos los comandos de las fuerzas institucionales (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), los comandos conjuntos⁹⁷, la fuerza aérea estratégica, la reserva estratégica y los comandos funcionales (ver gráfico 1). La centralización de las operaciones conjuntas se obtiene mediante el establecimiento de los comandos conjuntos, los comandos específicos y las fuerzas de tarea conjuntas.

MODELO DE ORGANIZACIÓN CONJUNTA DE LAS FUERZAS MILITARES



Grafica 1

Fuente: Oficina de Planeación Armada Nacional.

⁹⁷ Comando conjunto: Organización militar con carácter relativamente permanente compuesta por componentes significativos de dos o más fuerzas, bajo la responsabilidad de un comandante, a la cual se le asigna una misión amplia y continúa. Se requiere el mando operacional sobre los componentes asignados.

Las dificultades para realizar rápidas operaciones coordinadas entre la Fuerza Aérea, la Armada Nacional y el Ejército, debido a que implican un trámite de consultas entre los comandantes de esas fuerzas, llevaron a introducir el modelo de los comandos conjuntos, ya explicado, como complemento a la implementación del plan de guerra, reuniendo bajo un solo jefe militar varios recursos de esas tres Fuerzas en una región. El primer comando fue la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, sobre la cual se soporta uno de los esfuerzos principales del Plan Patriota en el sur del país. Sus resultados dieron impulso para crear en diciembre del 2004 el Comando Conjunto del Caribe.

“La idea es que operen hasta seis comandos conjuntos como el del Caribe, en los que el comandante, que puede ser un oficial de Ejército, Fuerza aérea o Armada, maneje las operaciones de su región, disponiendo de recursos como helicópteros, embarcaciones y efectivos de brigadas y batallones”, ha planteado el Comandante General de las Fuerzas Militares⁹⁸.

El modelo de comandos conjuntos o unificados que hoy aplican todos los ejércitos del mundo, fue adoptado hace más de 20 años en Estados Unidos, donde encontró resistencia hasta en el Pentágono, pero a la postre, el modelo resultó eficaz y lo demostró durante la Guerra del Golfo. Las Fuerzas Militares de Colombia no han sido ajenas a los problemas que ha generado esta nueva estructura operativa, sin embargo, la reforma está en marcha y existe la voluntad política y militar para realizarla.

4.4.2 El Plan de Guerra en el proceso de implementación de la política.

El Plan de Guerra materializa la estrategia militar al dictar la forma en que serán empleados los medios y las capacidades que estos generan frente a las amenazas. El “Plan Patriota” es la denominación que se ha dado al Plan de Guerra vigente de las Fuerzas Militares y de él se derivan los diferentes Planes de Campaña que cada Comando Conjunto, Fuerza de Tarea Conjunta o

⁹⁸ EL TIEMPO, “Para que sirven los Comandos Conjuntos”, Abril 28 del 2005, página 1-4.

Fuerza Institucional (fuerzas operativas), realizaran para contribuir al logro de los objetivos del plan de guerra. La organización de Comandos Conjuntos contribuye a la aplicación del plan de guerra, pues determina un comando unificado para desarrollar toda una campaña en un área territorial amplia, y con importantes recursos de los componentes que cada fuerza le entrega alistados y entrenados. El Plan tiene un área física de aplicación, es decir, un espacio donde se llevan a cabo las operaciones que lo ejecutan. En el caso particular del plan patriota su teatro de guerra es todo el territorio nacional incluido el territorio marítimo (cerca de 2 millones de kilómetros cuadrados). Esto es contrario a la apreciación de algunos analistas que lo sectorizan y localizan en un área específica del país. Obviamente se desarrolla con esfuerzos de diferente intensidad acorde a las apreciaciones estratégicas militares para cada caso particular.

Su objetivo, ya conocido, es el de eliminar la voluntad de lucha de las organizaciones narcoterroristas para llevarlas a una negociación política con el Estado bajo condiciones favorables y aceptables para la Nación. Así mismo, el plan establece objetivos intermedios que en esencia están señalados en los objetivos de la política y en los objetivos derivados tanto del Ministerio de Defensa como del Comando General de las Fuerzas Militares.

El plan de guerra se ha desarrollado por fases, iniciando por una acumulación de medios para su preparación y luego fases ofensivas y de contención de manera simultánea en diferentes teatros de operaciones, tal y como los planificadores militares lo determinen acorde a las diferentes circunstancias del enemigo. Así mismo, concentra uno o varios esfuerzos principales en áreas de interés estratégico (una operación que concentra uno de los esfuerzos principales actuales es denominada "JM" y tiene un teatro de operaciones limitado en área del sur de país con una Fuerza de Tarea Conjunta denominada "OMEGA" que la ejecuta y de la cual hacen parte componentes significativos de las tres fuerzas), acompañados por operaciones militares permanentes de sostenimiento y apoyo que cubren la totalidad del territorio; todo dentro del más amplio principio de flexibilidad, movilidad y capacidad logística.

4.5 El Ciclo de Política: Análisis de la relación de la política de defensa y seguridad democrática y la estrategia militar que la implementa.

Un análisis de la política a través del Ciclo de Política permite ver con mayor claridad la forma como la estrategia militar desarrolla un papel esencial en la etapa de implementación y a su vez será la que proporcione los elementos resultantes para su evaluación.

La fase de identificación de los problemas corresponde a la formulación de las amenazas. En esta etapa, la participación de la estrategia militar también es significativa ya que las apreciaciones militares son las que generan los mayores insumos para que el gobierno defina las amenazas que soporta para cumplir sus objetivos de política y por ende garantizar los fines del Estado. La manera como el gobierno define como enfrentar estas amenazas o problemas se da a través de la formulación de unos objetivos, es decir, unos propósitos que los contrarresten, y la materialización de los logros es mediante el diseño de cursos de acción o decisiones específicas en cada caso.

Luego se presenta la etapa de implementación que es en la que participan directamente el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares a través de la formulación de sus propios cursos de acción para poner en ejecución cada decisión tomada por la política. La Política de Defensa y Seguridad Democrática tiene diferentes alcances en todas las entidades y niveles de gobierno, pero sin duda el esfuerzo mayor de implementación y ejecución reposa en el sector defensa y particularmente en las Fuerzas Militares, por esta razón el ciclo de política acá analizado solo se hace para su alcance militar.

Finalmente se tiene la evaluación que este caso específico se da a través del análisis del cumplimiento de las metas. El capítulo 5 muestra el avance que en este sentido ha tenido la política en sus primeros tres años de implementación.

Aplicación del Ciclo de Política a nivel del desarrollo de la Estrategia Militar

En el desarrollo de un ejercicio de análisis aplicando el Ciclo de Política a nivel de la formulación e implementación de la Estrategia Militar, permite observar de forma interesante, en primer lugar, que la matriz de desarrollo del ciclo es perfectamente válida para el análisis, y en segundo lugar, que se da un desplazamiento jerárquico en los niveles, convirtiendo los objetivos de la estrategia en los cursos de acción de la política y sus acciones específicas en la manera como se ejecutará operacionalmente ésta (ver cuadro 6).

De igual forma, los objetivos del sector defensa se trasladan al nivel de los objetivos de política. Este ejercicio permite corroborar que la estrategia militar es un elemento en la implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, y mediante la misma se implementan de forma parcial o total todos los cursos de acción establecidos y por ende, se contribuye de forma parcial o total a conseguir todos los objetivos de política (ver cuadro 7).

**EL CICLO DE POLÍTICA APLICADO A LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN SU ALCANCE DE
IMPLEMENTACIÓN MILITAR - Cuadro 6**

FASE I Identificación de un problema AMENAZAS	FASE II Formulación de soluciones o acciones OBJETIVOS DE LA POLÍTICA	FASE III Toma de decisión LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA	FASE IV Implementación (parcial solo alcance militar)		FASE V Evaluación (parcial) RESULTADOS SOBRE METAS DE POLÍTICA
			OBJETIVOS DEL SECTOR DEFENSA	ESTRATEGIA MILITAR	
<p>El terrorismo.</p> <p>El negocio de las drogas ilícitas.</p> <p>Las finanzas ilícitas.</p> <p>El tráfico de armas, municiones y explosivos.</p> <p>El secuestro y la extorsión.</p>	<p>Consolidación del control estatal del territorio.</p> <p>Protección de la población.</p> <p>Eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia.</p> <p>Mantenimiento de una capacidad disuasiva.</p>	<p>Coordinar la acción del Estado.</p> <p>Fortalecer las instituciones del Estado.</p> <p>Consolidar el control del territorio nacional.</p> <p>Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la</p>	<p>Lograr la presencia de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional.</p> <p>Combatir el terrorismo y la delincuencia organizada.</p> <p>Incrementar la cooperación ciudadana, estatal e internacional</p>	<p>Doblegar la voluntad de lucha de las organizaciones narcoterroristas, obligándolas a negociar la solución del conflicto armado a través de su derrota militar y disuadir las amenazas potenciales externas que pretendan atentar contra la integridad territorial y la</p>	<p>Ver Capítulo 5</p>

<p>El homicidio.</p>	<p>Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Nación.</p> <p>Cooperar para la seguridad de todos.</p> <p>Comunicar las políticas y acciones del Estado.</p>	<p>para fortalecer la seguridad democrática.</p> <p>Adecuar la normatividad para enfrentar con éxito las amenazas actuales.</p> <p>Eliminar la infraestructura económica de las organizaciones al margen de la ley, para debilitar su capacidad delictiva.</p> <p>Mantener un régimen especial de seguridad social y bienestar para la Fuerza Pública.</p> <p>Optimizar la gestión y resultados del sector defensa.</p>	<p>soberanía nacional.</p> <p>Fortalecer la capacidad operacional de las Fuerzas Militares a través del desarrollo de los medios y la consolidación de la reestructuración, con criterios de eficiencia y productividad.</p> <p>Doblegar la voluntad de lucha de los grupos narcoterroristas a través de éxitos operacionales contundentes y a la protección de la población civil.</p> <p>Fortalecer la legitimidad alcanzada como una institución transparente, eficaz y respetuosa de los Derechos Humanos y</p>	
----------------------	----------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

			<p>Conmoción interior (Decreto 1837/2002)</p> <p>Creación de las zonas de rehabilitación y consolidación (Resolución 129/2002 y Decreto 2002/2002)</p>	<p>del Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>Fortalecer la capacidad de disuasión para mantener la seguridad externa, la defensa de la soberanía y la integridad del territorio nacional.</p> <p>Incrementar el nivel profesional del personal tanto en el manejo de la guerra como en la capacitación del conocimiento integral.</p>	
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno		Acción política o reajuste

EL CICLO DE POLÍTICA APLICADO AL NIVEL DE LA ESTRATEGIA MILITAR COMO HERRAMIENTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.- Cuadro 7

FASE I Identificación de un problema AMENAZAS	FASE II Formulación de soluciones o acciones OBJETIVOS DEL SECTOR DEFENSA	FASE III Toma de decisión ESTRATEGIA MILITAR	FASE IV Implementación (parcial solo alcance militar) LÍNEAS DE ACCION MLITAR	FASE V Evaluación (parcial) RESULTADOS SOBRE METAS DE POLITICA
<p>El terrorismo.</p> <p>El negocio de las drogas ilícitas.</p> <p>Las finanzas ilícitas.</p> <p>El tráfico de armas, municiones y explosivos.</p> <p>El secuestro y la</p>	<p>Lograr la presencia de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional.</p> <p>Combatir el terrorismo y la delincuencia organizada.</p> <p>Incrementar la cooperación ciudadana, estatal e internacional para fortalecer la seguridad</p>	<p>Doblegar la voluntad de lucha de las organizaciones narcoterroristas, obligándolas a negociar la solución del conflicto armado a través de su derrota militar y disuadir las amenazas potenciales externas que pretendan atentar contra la</p>	<p>Creación de los Comando Conjuntos.</p> <p>Incremento del pie de fuerza en Ejército, Armada y Fuerza Aérea.</p> <p>Fortalecimiento de la inteligencia y técnica, humana y estratégica.</p> <p>Integración de la inteligencia.</p> <p>Incremento en la efectividad de la Red de Cooperantes.</p> <p>Fortalecimiento de la acción integral, en coordinación con el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República.</p>	<p>Ver capítulo 5</p>

<p>extorsión.</p> <p>El homicidio.</p>	<p>democrática.</p> <p>Adecuar la normatividad para enfrentar con éxito las amenazas actuales.</p> <p>Eliminar la infraestructura económica de las organizaciones al margen de la ley, para debilitar su capacidad delictiva.</p> <p>Mantener un régimen especial de seguridad social y bienestar para la Fuerza Pública.</p> <p>Optimizar la gestión y resultados del sector defensa.</p> <p>Comoción interior (Decreto 1837/2002)</p>	<p>integridad territorial y la soberanía nacional.</p> <p>Fortalecer la capacidad operacional de las Fuerzas Militares a través del desarrollo de los medios y la consolidación de la reestructuración, con criterios de eficiencia y productividad.</p> <p>Doblegar la voluntad de lucha de los grupos narcoterroristas a través de éxitos operacionales contundentes y a la protección de la población civil.</p> <p>Fortalecer la legitimidad alcanzada como una institución transparente, eficaz y respetuosa de</p>	<p>Reorganización del Cuartel General de las Fuerzas Militares.</p> <p>Fortalecimiento del Comando de Operaciones Especiales del Comando General.</p> <p>Establecimiento de la Reserva Activa.</p> <p>Captura de cabecillas del primer nivel.</p> <p>Incremento de las operaciones militares en dos sentidos, ofensivas (especiales) y de control de área.</p> <p>Neutralización de la capacidad armada (poder de combate).</p> <p>Consolidar y ampliar el dominio y el control de las zonas de gravitación estratégicas y de sostenimiento.</p> <p>Incremento en la efectividad grupos GAULA</p> <p>Incremento efectividad control del narcotráfico.</p> <p>Incremento interdicción aérea y marítima.</p> <p>Eliminación de la infraestructura económica.</p> <p>Fortalecimiento programas de capacitación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>Mejoramiento del sistema de información para la defensa institucional, por presuntas violaciones a los derechos humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>Mejoramiento de los procesos logísticos con</p>	
----------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

	Creación de las zonas de rehabilitación y consolidación (Resolución 129/2002 y Decreto 2002/2002)	<p>los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>Fortalecer la capacidad de disuasión para mantener la seguridad externa, la defensa de la soberanía y la integridad del territorio nacional.</p> <p>Incrementar el nivel profesional del personal tanto en el manejo de la guerra como en la capacitación del conocimiento integral.</p>	<p>oportunidad y transparencia, a través del desarrollo del SILOG y SILAC.</p> <p>Implementación del Sistema de Gestión de Calidad.</p> <p>Aplicación del Sistema de Desarrollo Administrativo.</p> <p>Mejoramiento de la Imagen Institucional.</p> <p>Eficiencia y transparencia en la rendición de cuentas.</p> <p>Conformación de una Fuerza de cobertura al norte que garantice la soberanía y seguridad nacional.</p> <p>Control efectivo de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas.</p> <p>Incremento de la capacidad de defensa antiáerea.</p> <p>Efectividad en el control de la red fluvial navegable.</p> <p>Mantenimiento fuerza estratégica de disuasión.</p> <p>Adquisición, mantenimiento y reposición del equipo estratégico.</p> <p>Incremento del poder de fuego.</p> <p>Formación de líderes que respondan a las exigencias institucionales y nacionales.</p> <p>Incremento de la moral y el bienestar de las tropas.</p> <p>Actualización planes de instrucción y entrenamiento conjunto.</p> <p>Desarrollo de la Doctrina Conjunta.</p>	
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

PAGINA DEJADA INTENCIONALMENTE EN BLANCO

5. Evaluación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática: Contribución militar al logro de las metas.

5.1 Análisis de los resultados parciales obtenidos frente a las principales metas, como contribución de las Fuerzas Militares para neutralizar las amenazas.

Desde agosto de 2002 en el marco de la política, el Gobierno Nacional ha desarrollado un enfoque integral de los esfuerzos de seguridad, el cual ha implicado acciones coordinadas entre la Fuerza Pública, los ministerios y demás organismos del Estado. Estas acciones se han dirigido a restablecer el control del orden público, desarticular las redes del negocio del narcotráfico y las organizaciones ilegales, y apoyar a la población y a las regiones afectadas por la violencia. Así mismo, se han concentrado esfuerzos para fortalecer el servicio de justicia, proteger los derechos humanos, promover los valores de convivencia y vincular la comunidad internacional en la reducción de la violencia y la búsqueda de la paz en el país.

Como se indicó anteriormente, el propósito de la presente investigación no es el de evaluar la política, sin embargo se toma como un referente válido poder dar una mirada a la metodología empleada y al avance actual (Agosto 2002 a Julio 2005) del logro de las metas que son responsabilidad de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (los resultados mostrados a continuación están consolidados e involucran la acción de la Fuerza Pública en su conjunto).

Se deben distinguir dos tipos de resultados⁹⁹: por una parte, los resultados generales que reflejan el impacto de la política en las condiciones de seguridad del país; y por otra, los resultados específicos que muestran la eficacia en la consecución de las metas concretas por cada estrategia de la política.

⁹⁹ Ministerio de Defensa Nacional, Oficina de Planeación, Área de Seguimiento y Evaluación de Planes, Informe Junio 2005.

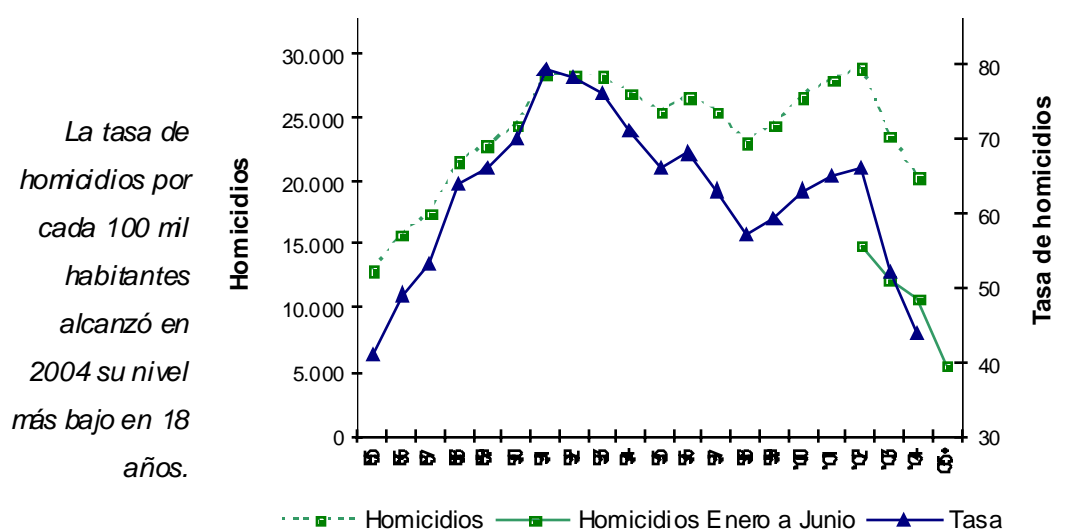
5.1.1 Impacto de la política en la seguridad nacional

Homicidio

En el ámbito de los resultados generales la variable más importante para medir el impacto de la política es el nivel de homicidios, el cual mostró una reducción de 39% entre 2002 y 2003 al pasar de 28.837 a 17.786 casos. Con ello, la tasa de homicidios durante este período pasó de 63,7 a 38 por cada cien mil habitantes, alcanzando el nivel más bajo registrado en los últimos 20 años (ver gráfica 2). Esta tendencia decreciente se ha mantenido en los últimos 4 años y es sin lugar a dudas el mejor indicador de que la política de seguridad ha incidido en estas disminuciones. De esta política hace parte la desmovilización de los grupos paramilitares cuya tregua se tradujo en una reducción de los homicidios cometidos por estos grupos. Los departamentos de Valle y Antioquia son los que arrojan mayor disminución de este indicador, así como Boyacá y Casanare. Sin embargo, se ha registrado aumento en Nariño, Putumayo y Cauca, debido a que en ellos se recibe la mayor influencia de los actores del conflicto y existe correlación alta con el narcotráfico en estas áreas.

Evolución de los homicidios en número y tasa

Gráfica 2



Fuente: Policía Nacional – DIJIN *05 hasta mayo.

Secuestro

En 2005 se presentaron 339 casos de secuestro extorsivo, cifra que refleja una importante disminución con respecto a los años anteriores (entre 2002 y 2003 hubo reducción de 22% en el número de secuestros extorsivos y 26% en el número de secuestros totales). Así, en el año 2005 se dieron 887 plagios menos que en 2003 y 408 menos que en el 2004. En los últimos 12 meses, el número de secuestros extorsivos se redujo 55%, mientras que la cantidad total de secuestros se redujo 48% (ver gráficas 3,4 y 5).

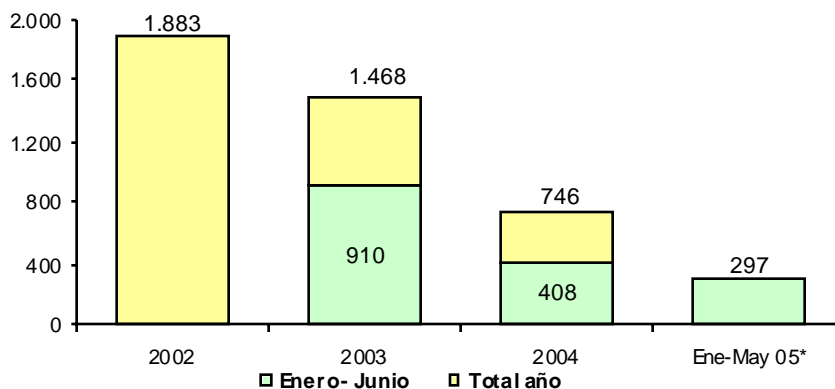
Por grupos delincuenciales se tiene una reducción de secuestros así: Autodefensas del 65% entre 2005 y 2006, atribuidos a las FARC se tiene un descenso del 77% entre 2003 y 2004 y del 57% entre 2004 y 2005 (153 casos menos), finalmente al ELN se atribuyen 62 casos en el 2005 con una reducción del 44% frente al 2004.

Ev olución del secuestro

En los últimos 12 meses, el secuestro extorsivo se redujo 55%, y la cantidad total de secuestros se disminuyó 48%

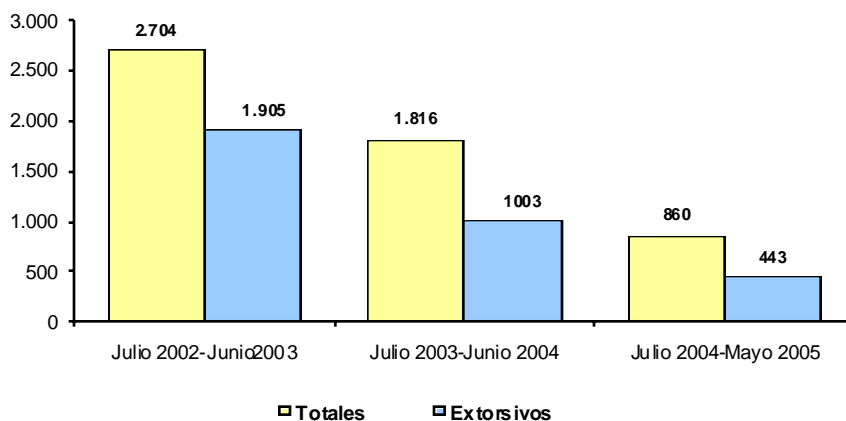
Secuestros extorsivos

Grafica 3



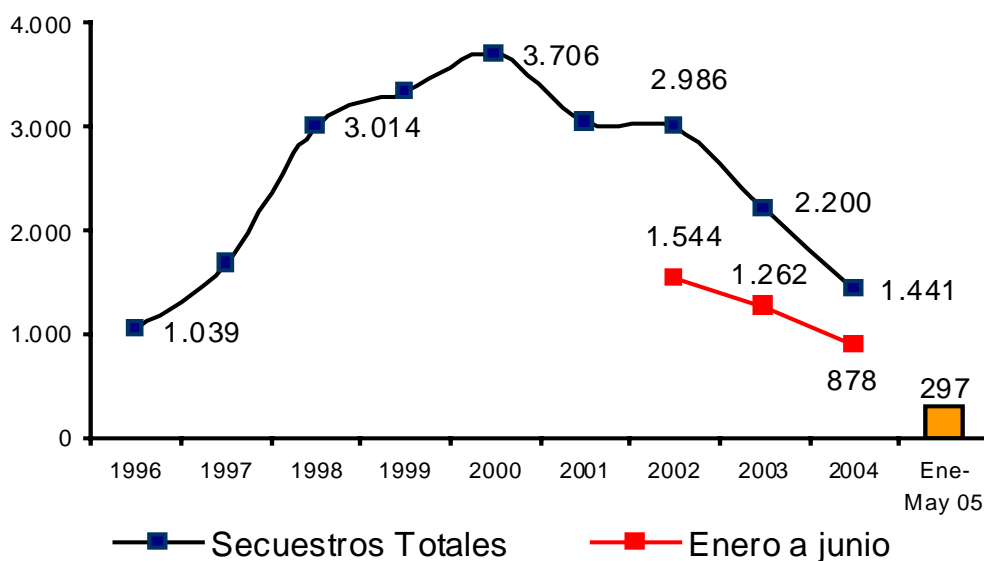
Secuestro últimos 12 meses

Grafica 4



Secuestros totales 1996-Mayo 2005

Grafica 5



Fuente: Ministerio de Defensa – Fondelibertad

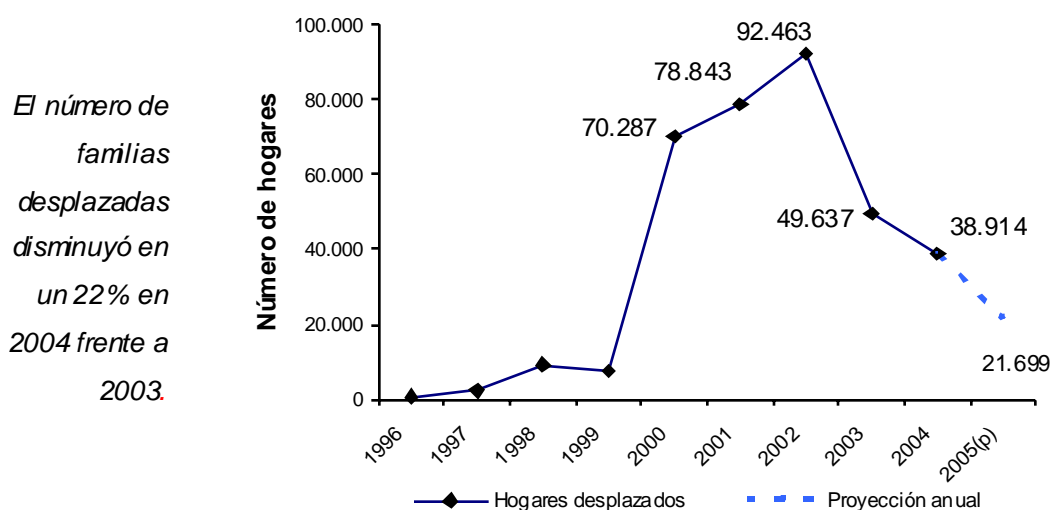
Población desplazada

El desplazamiento forzado, sin duda una de los efectos más crudos de la violencia en el país, aunque se ha reducido como resultado del fortalecimiento

de la seguridad democrática y de la reactivación económica, sigue siendo muy alto. Durante el año 2004, 38.914 hogares fueron desplazados de sus lugares de origen. Esta cifra, aunque inaceptable, representa una disminución de 22% si se compara con los 49.637 hogares que fueron desplazados en 2003 (ver gráfica 6). Con esto, a nivel nacional, el promedio mensual de familias desplazadas pasó de 4.136 en 2003 a 3.243 en 2004. Durante los primeros cuatro meses del año 2005, se han reportado 7.223 hogares desplazados. De seguir esta tendencia se tendrá un total de 21.699 para el 2005, cifra que reflejaría una disminución considerable con el año inmediatamente anterior.

Evolución del desplazamiento forzado

Grafica 6



Fuente: Red de Solidaridad Social – SUR, corte 30 de abril.

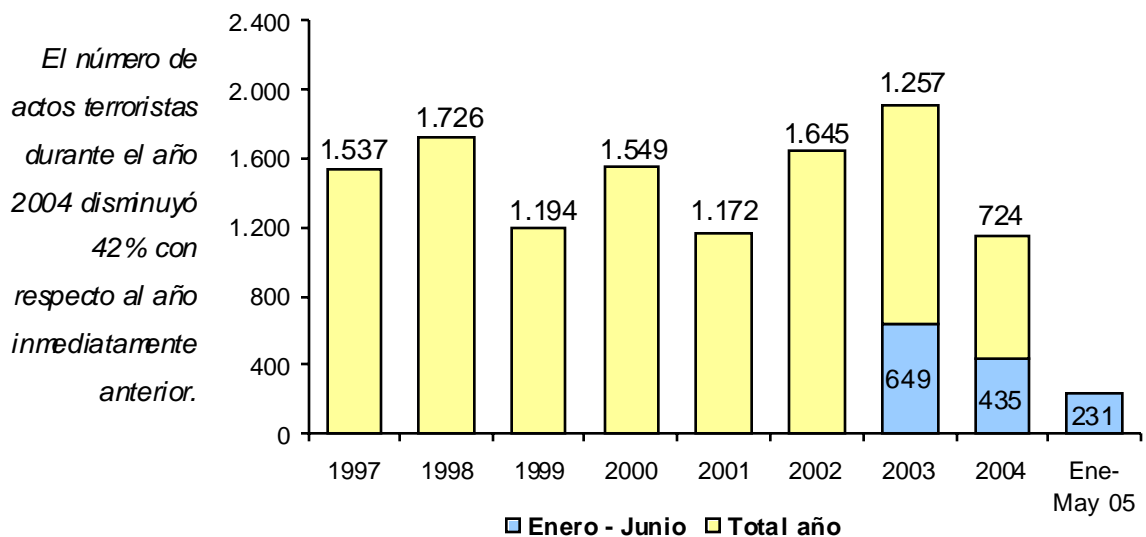
Actos de Terrorismo

La disminución del total de actos terroristas fue de 24% entre 2002 y 2003, y de 42% entre 2003 y 2004; son también indicadores del cambio en las condiciones de seguridad, tanto para la población como para la infraestructura económica del país. En particular, se destaca la reducción de 84% de los ataques a poblaciones entre 2002 y 2003, y de 66% entre el primer semestre de 2003 y el mismo periodo de 2004. Durante el año 2002 se registraron 32 casos, 5 en

2003, 1 solo casos en el 2004, en los cinco primeros meses transcurridos del año 2005 se han presentado 3 ataques a poblaciones. (ver gráficas 7 y 8).

Número de actos terroristas

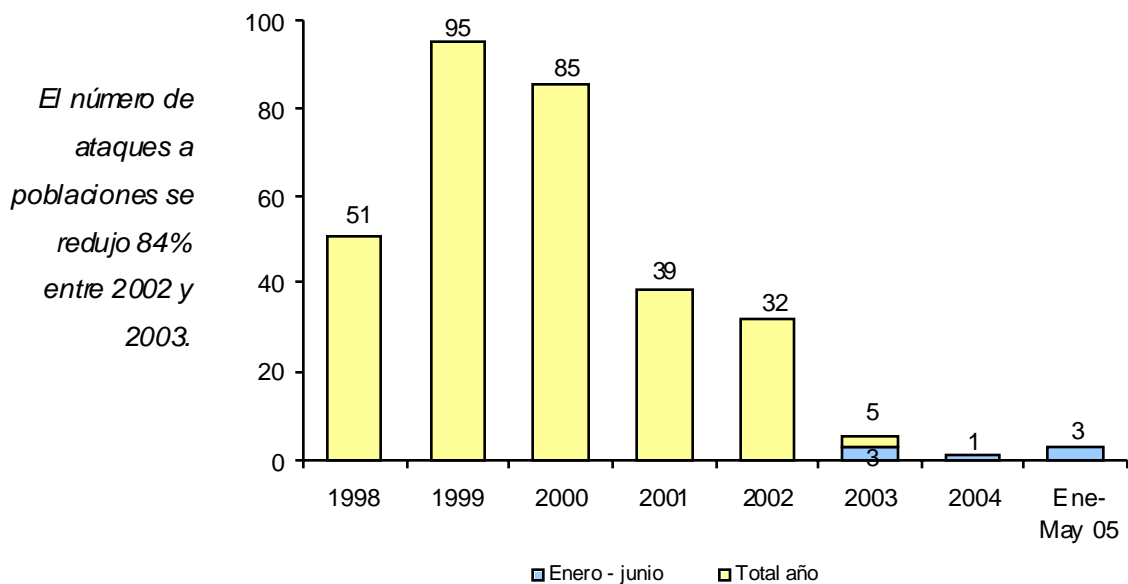
Grafica 7



Fuente: Ministerio de Defensa

Ataques a poblaciones

Grafica 8



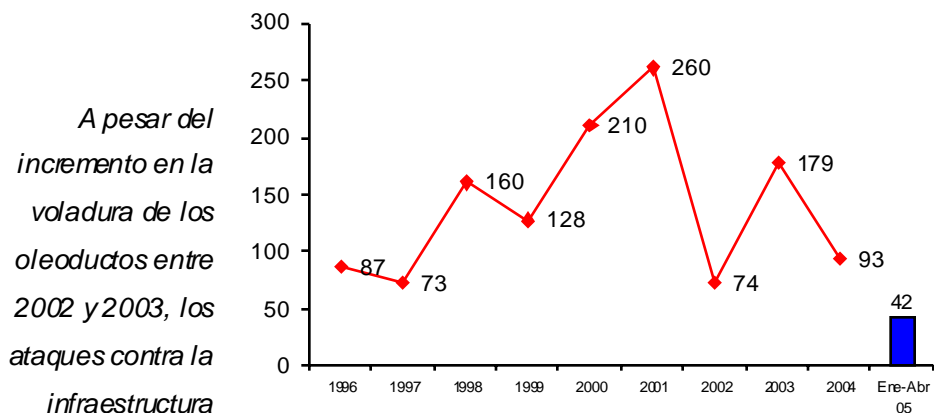
Fuente: Ministerio de Defensa

Contrario a la tendencia general, la voladura de oleoductos presenta una evolución negativa. Entre 2002 y 2003 se registró un incremento de 142% en este indicador, al pasar de 74 a 179 atentados, sin embargo, durante el año 2004 se registro una disminución en la voladura de oleoductos de 48%; en lo corrido del presente año al mes de abril se han registrado un total de 42 atentados a oleoductos, lo que representa un incremento del 17% comparado con el mismo periodo del año 2004 (ver gráfica 9). Lo opuesto ocurre con el número de torres de energía y de puentes derribados, los cuales presentan un comportamiento acorde con lo esperado. Entre 2002 y 2003, se disminuyó 32% el número de torres derribadas y 69% el de puentes destruidos. Al comparar el periodo enero-junio de 2004 frente al mismo periodo de los tres últimos años, estas tendencias se mantienen (ver gráficas 10 y 11).

Atentados contra infraestructura económica

Atentados a oleoductos

Grafica 9

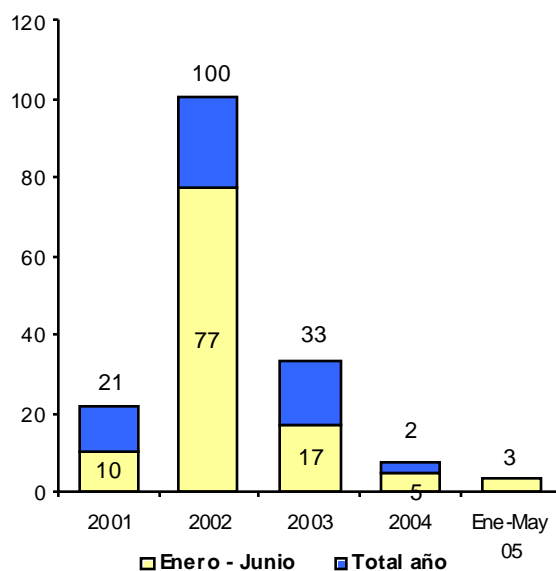


A pesar del incremento en la voladura de los oleoductos entre 2002 y 2003, los ataques contra la infraestructura económica continúan disminuyendo.

Fuente: Ministerio de Defensa

Atentados a puentes

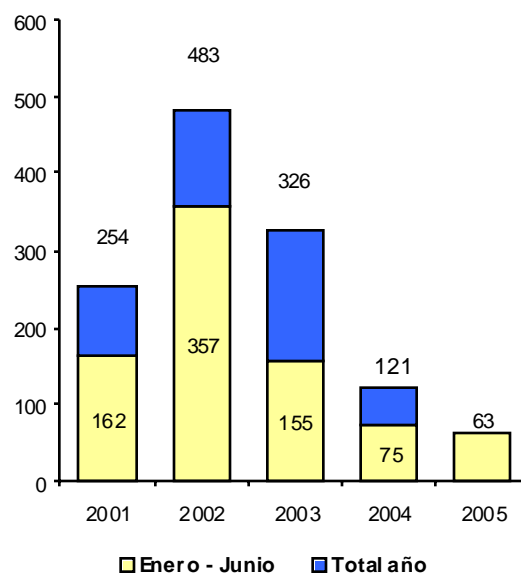
Grafica 10



Fuente: Ministerio de Defensa

Atentados a torres de energía

Grafica 11



Fuente: Ministerio de Defensa

5.1.2 Eficacia en la consecución de las metas de la política

A continuación se presenta una ampliación de los principales avances y limitaciones frente a las metas propuestas por el Gobierno en dos de las estrategias más sensibles y de mayor impacto: el control territorial y el combate a las finanzas.

Control militar del territorio y defensa de la Soberanía Nacional

El control territorial a nivel de la acción de las Fuerzas Militares se da a través del control militar de área activo, es decir la presencia permanente y sostenida en el territorio que permitan la ejecución de operaciones militares ofensivas y defensivas y faciliten el desarrollo de programas de inversión social y

económica por el Estado y los privados. Este control no garantiza que la decisión de inversión se de, pero sí permite su ejecución si la decisión se toma.

La presencia efectiva del Estado en la totalidad del territorio nacional empieza y se consolida a través de la seguridad. Para el año 2004 fueron cubiertos la totalidad de municipios que no contaban con Fuerza Pública, siendo la meta para los años 2005 y 2006 mantener la presencia permanente del servicio de Policía. La permanencia de los agentes de policía en los 1.098 municipios del país, se ha hecho una realidad desde febrero de 2004, casi un año antes del tiempo programado, materializando el control del territorio nacional por parte de la Fuerza Pública. Tal intención ha requerido, además de las inversiones en adecuación de instalaciones y compra de terrenos – para las vigencias 2004 y 2005 cerca de \$283.025 millones- esfuerzos adicionales en el reforzamiento de la capacidad operativa de la Fuerza Pública y en el control de la movilidad de los grupos armados ilegales.

En términos de la profesionalización del pie de fuerza, vale mencionar que durante el período 2003 – 2005 los soldados profesionales se han incrementado en cerca de 13.400 hombres. Esto ha permitido la supresión gradual del alistamiento de soldados bachilleres, que pasó de 7.509 a 1.500 en el 2005, lo que representa una disminución del 500% desde el comienzo del gobierno (ver gráfica 12).

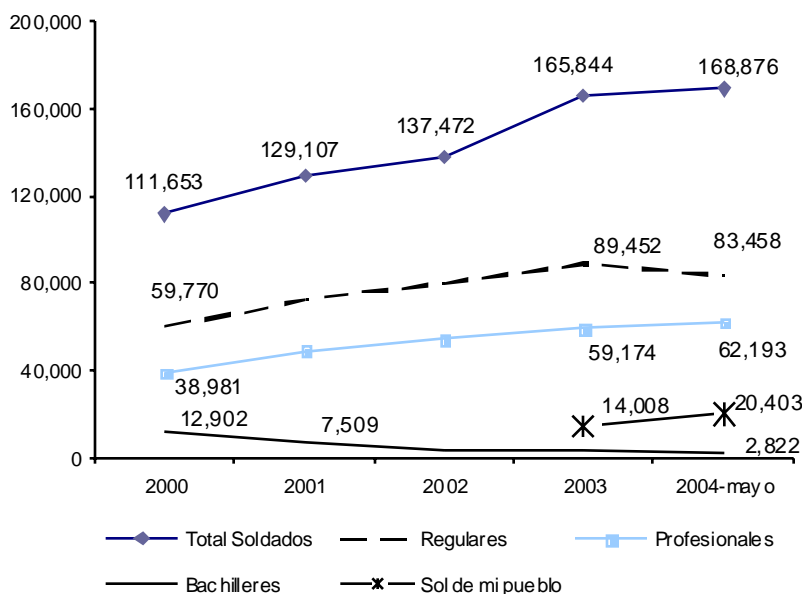
Avances adicionales en la materia se han logrado gracias a la conformación de pelotones de soldados compuestos por más de 21.000 uniformados en el marco del programa “Soldados de mi Pueblo”, que ha permitido desplegar unidades de Fuerza Pública en 598 municipios. A partir del año 2005, empiezan los relevos de los pelotones creados en los 2 últimos años anteriores.

Al mismo tiempo, los potenciales militar y táctico se han fortalecido mediante la creación (a Junio 2005) de 6 nuevas Brigadas Móviles de las 11 programadas para el cuatrienio, destinadas a reforzar la capacidad operativa de las unidades de soldados regulares y campesinos. Estas Brigadas están adscritas a las

Divisiones I con sede en Magdalena, IV con sede en el Meta, V con sede en Cundinamarca y 2 Brigadas adscritas a la VI División con sede en Caquetá. Para la creación de estas Brigadas Móviles se han invertido recursos cercanos a los \$214.851 millones. Así mismo, durante este mismo periodo se han activado 5 Batallones de Alta Montaña de los 7 esperados, que han permitido neutralizar los corredores de movilidad de los grupos armados ilegales (ver cuadro 8), ubicándose en: El Espino (Boyacá), la zona de los Farallones al occidente del país, el departamento de Cauca, el Eje Cafetero y la Sierra Nevada de Santa Marta. En adecuación de instalaciones, entrenamiento y equipamiento de estas unidades el gobierno ha invertido cerca de \$66.635 millones.

Numero de soldados Fuerzas Militares

Grafica 12



Nuevas unidades de Fuerza Pública

Cuadro 8

	1990-1998	Ago 98 -Ago 02	Ago 02- Abr 05
Brigadas Móviles	3	4	5
Escuadrones Móviles de Carabineros	0	25	14
Fuerzas Especiales Antiterroristas	0	1	13
Batallones de Alta Montaña	0	1	5
Pie de fuerza acumulado			
	2002 julio	2005 marzo	
Pdicia - Uniformados	97.382	119.675	
FF.MM - Uniformados	181.414	243.797	
Fuerza Pública	278.796	363.472	

Fuente: Ministerio de Defensa

Todos estos avances se han constituido en piedra angular de los resultados operacionales alcanzados contra los grupos al margen de la ley y la defensa y

protección de la ciudadanía en lo corrido del Gobierno. Estos se reflejan en la reducción de 65% durante el último año en el número de bloqueos y secuestros realizados en retenes ilegales, y en la neutralización de 34.249 narcoterroristas en lo corrido de este Gobierno, incluyendo capturas¹⁰⁰ y bajas. Así mismo, se destaca la evolución del número de desmovilizaciones, que entre junio de 2004 y Mayo de 2005, ascendieron a 2.962 de entregas individuales y que han crecido desde el comienzo del Gobierno hasta la fecha. (ver cuadros 9 y 10).

Resultados operativos en la lucha contra el terrorismo

(Neutralización y desmovilización de terroristas)

Cuadro 9

		CAPTURAS*	BAJAS	DESMOVLIZADOS INDIVIDUALES	
<i>En lo corrido del Gobierno se han neutralizado 34.249 miembros de organizaciones terroristas.</i>	Autodefensas	2002	1.356	187	0
		2003	3.166	346	692
		2004	4.836	558	1.269
		Incremento	53%	61%	83%
		Ene-May 05	1.399	167	424
	Guerrillas	2002	3.763	1.690	1.412
		2003	6.967	1.919	1.846
		2004	6.266	1.962	1.703
		Incremento	-10%	2%	-8%
		Ene-May 05	2.371	849	613

*No incluye judicialización

Fuente: Ministerio de Defensa

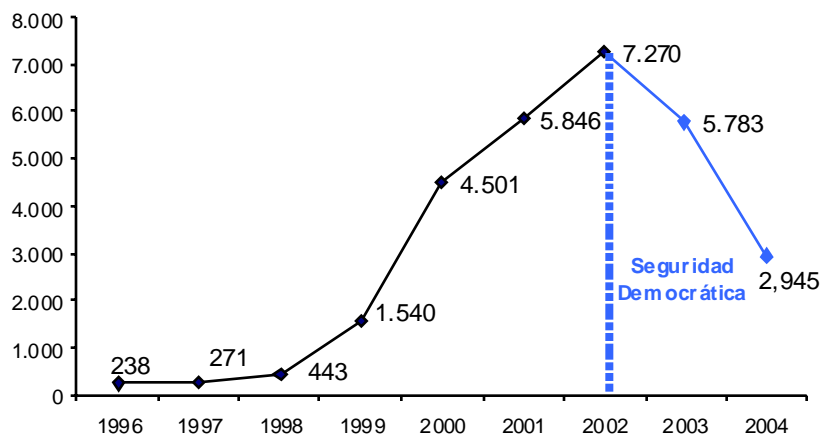
Con relación a otros resultados operacionales de la Fuerza Pública, se destacan los avances registrados contra el robo de combustibles, caso en el que se observa una importante disminución. De 7.270 barriles diarios hurtados en promedio durante 2002, se ha logrado una reducción progresiva que alcanzó 5.783 en 2003 y 2.945 en el 2004 (ver gráfica 13). Esto representa una disminución diaria de 59% en lo corrido del Gobierno, y un ahorro estimado por pérdidas evitadas de US\$ 68 millones.

¹⁰⁰ No incluye judicialización de detenidos.

Hurto de barriles de combustible
(bariles diarios promedio)

Grafica 13

La Seguridad Democrática ha reducido el hurto de combustible en 59%, lo que representa un ahorro estimado de US\$ 68 millones.



Fuente: Ministerio de Minas y Energía – Ecopetrol

Control del territorio y defensa de la soberanía nacional

Metas y resultados - Cuadro 10

	Linea de base dic 2002	Resultado 2003	Meta 2004	Resultado 2004	Meta cuatrienio	Resultado acumulado Gobierno	Avance de la meta del cuatrienio
MINISTERIO DE DEFENSA							
Municipios con Fuerza Pública	940	1.077	1.098	1.098	1.098	1.098	100,0%
Batallones de Alta Montaña del ejército nacional	1	3	2	2	5	5	100,0%
Brigadas Móviles del ejército nacional	7	2	3	3	11	11	100,0%
Escuadrones Móviles de Carabineros de la PONAL	25	12	9	2	27	14	51,8%
Disminuir el número de ataques a poblaciones	32	5	máximo 4	1	máximo 2 en 2006	6	
disminuir el número de bloqueos en la red troncal vial principal por los grupos armados	61	40	máximo 28	11	máximo 10 en 2006	52	
Incrementar el número de desmovilizados pertenecientes a los grupos al margen de la ley	1.412	2.538	3.862	2.972	10.829	6.240	58%

Fuente: Ministerio de Defensa

Com bate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado

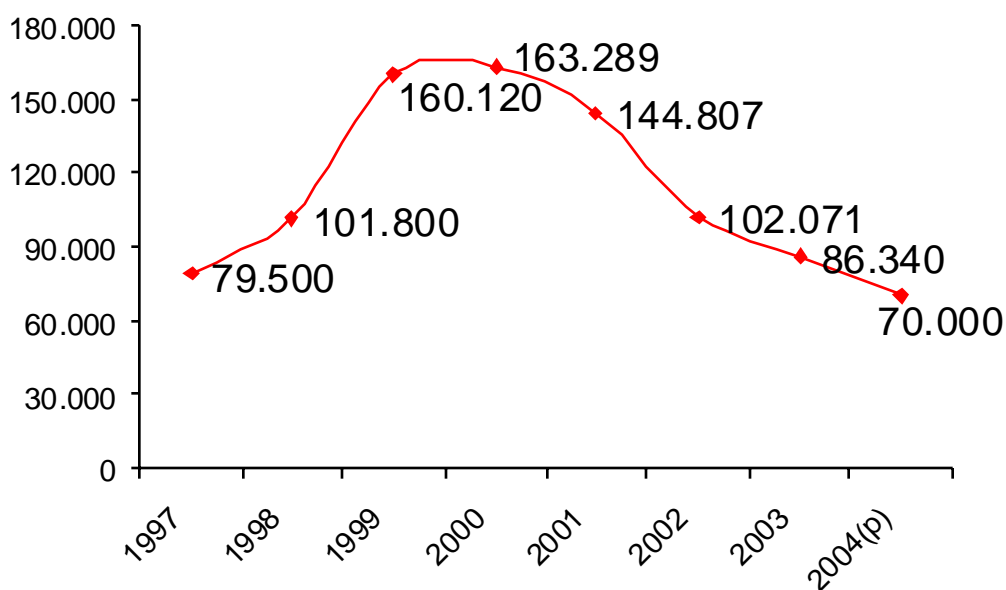
El narcotráfico y los altos índices de criminalidad son dos de los mayores retos que el Gobierno ha venido enfrentando en el marco de su política de Seguridad Democrática. Los avances conseguidos en el debilitamiento de las redes de tráfico ilícito de drogas y la reducción del crimen, son producto del esfuerzo operativo e investigativo de la Fuerza Pública, el Departamento Administrativo de Seguridad y la Dirección Nacional de Estupeficientes.

La lucha contra el tráfico de drogas ha presentado resultados esperanzadores en todos los frentes. La meta proyectada de reducir el área cultivada de coca a 20.414 hectáreas en 2006, muestra importantes avances. En 2004, se registró una disminución de 19% en el área destinada a dicho cultivo, pasando de 86.340 a 70.000 has.; consolidando la tendencia decreciente iniciada en el año 2000, en parte como resultado de las acciones de erradicación que en lo corrido del cuatrienio alcanza las 412.352 has. (ver gráficas 14 y 15).

Ev olución y erradicación de cultivos ilícitos

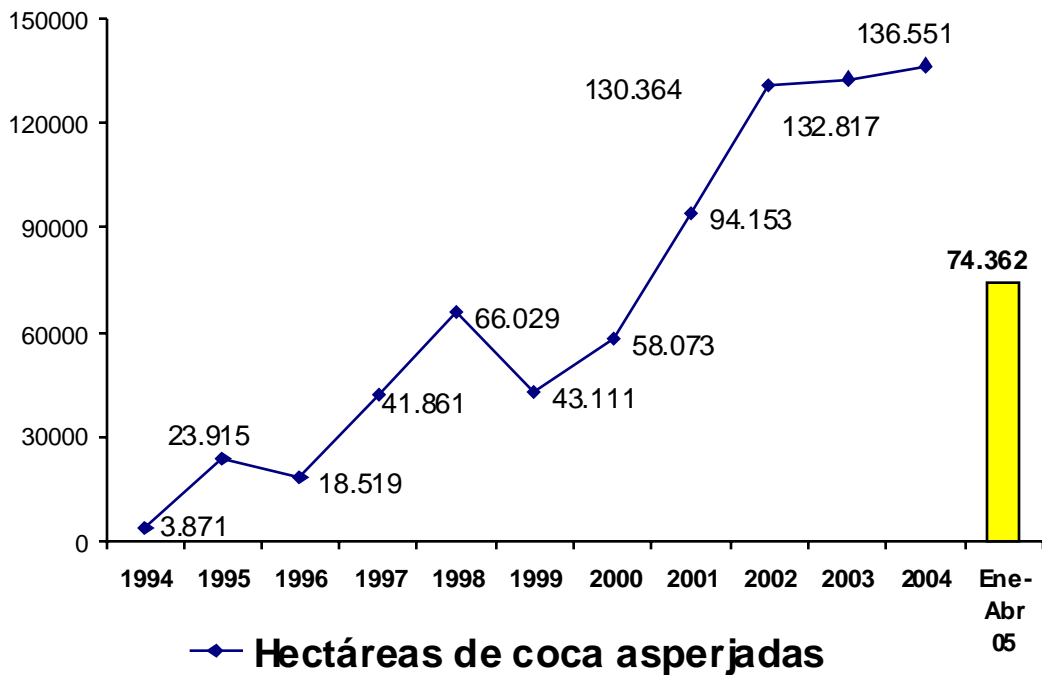
Entre 2002 y 2003, el área destinada a cultivos de coca disminuyó un 16%, llegando a la cifra más baja en los últimos 6 años.

Hectáreas con cultivos ilícitos (coca) - Grafica 14



Hectáreas asperjadas de coca

Grafica 15



Fuentes: Proyecto SIMCI –Policía Antinarcóticos; Departamento de Estado EEUU.

A este resultado también han contribuido significativamente las acciones de interdicción marítima, fluvial y aérea a través de las cuales se incrementaron los decomisos de coca y heroína en un 30% y 44% respectivamente entre 2003 y 2004. Así mismo, se mantuvo la tendencia creciente en la destrucción de laboratorios y la neutralización de aeronaves y motonaves vinculadas al tráfico de estupefacientes. Desde agosto de 2002 a Diciembre 2004, se han inmovilizado 763 embarcaciones y 80 aeronaves empleadas en el tráfico ilícito de drogas y se han destruido 4.605 laboratorios y 21 pistas clandestinas utilizadas para su procesamiento y transporte (ver gráficas 16 y 17).

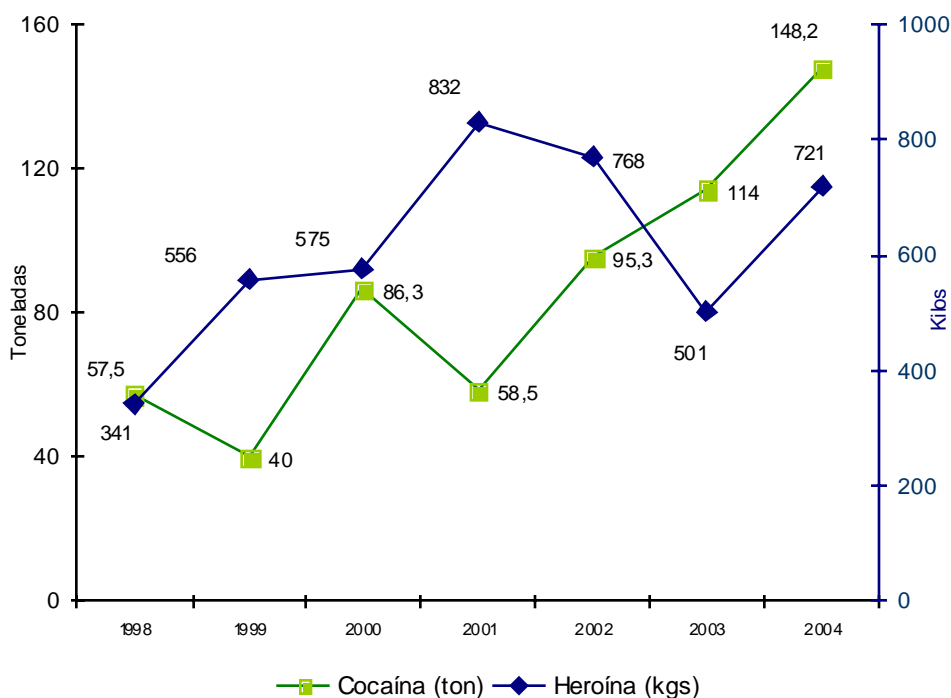
Al término del 2005 los avances en incautación de cocaína producto de la interdicción marítima y fluvial (97 toneladas en ese año) indicaban que era una estrategia incluso más efectiva en términos de afectación de las finanzas al narcotráfico que la erradicación, esto dado el impacto que tiene un costo aproximadamente 60 veces mayor de la droga en tránsito en el mar, que la hoja de coca equivalente para producir un kilogramo.

Resultados operativos interdicción

En lo corrido del cuatrienio, las incautaciones de coca, base de coca y hoja de coca, causaron pérdidas al narcotráfico por U\$ 7.954 millones.

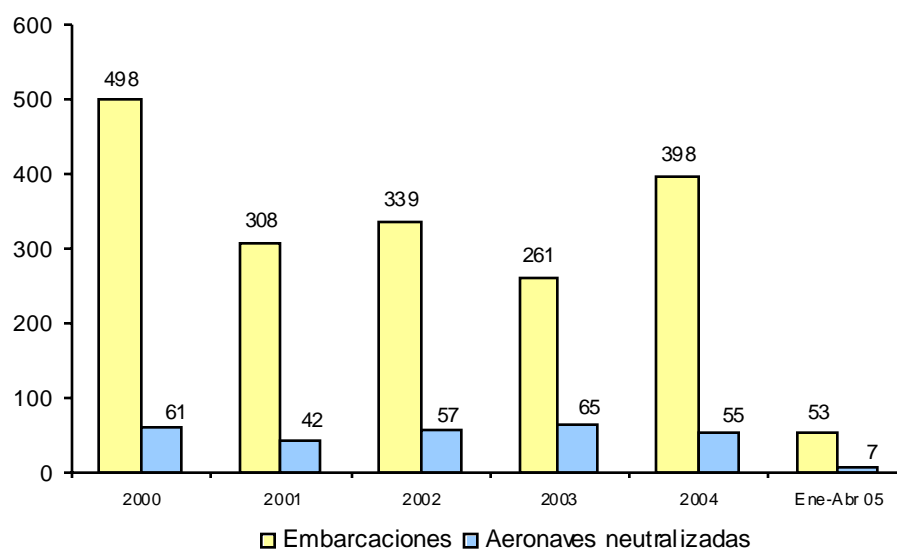
Decomisos de droga

Grafica 16



Aeronaves y embarcaciones decomisadas

Grafica 17



Fuente: Ministerio de Defensa

Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado

Metas y resultados

Cuadro 11

	Línea de base dic 2002	Resultado 2003	Meta 2004	Resultado 2004	Meta cuatrienio	Resultado acumulado Gobierno	Avance de la meta del cuatrienio
MINISTERIO DE DEFENSA							
Hectáreas con cultivos ilícitos fuente Direcc. Antinarcoóticos PONAL-SIMCI	102.071	86.438	Máximo 50.000	ND	Máximo 20.414 en 2006	86.438	19,1%
Hectáreas asperjadas con cultivos ilícitos de coca	130.373	132.817	100.000	136.551	578.621	412.352	71,2%
Toneladas de coca decomisada al narcotráfico	95	114	130	148,2	502	340,3	67,7%
Kilos de Heroína decomisada	768	567	452	761	2.119	1.868	88,1%
Secuestros extorsivos ocurridos en el año	1.884	1.468	máximo 1.244	746	máximo 500 en 2006	3.163	
Homicidios (sin accidentes de tránsito) al año	28.837	23.509	máximo 18.365	20.167	máximo 17.290 en 2006	60.593	
Vehículos hurtados al año	17.303	13.861	máximo 12.120	12.222	máximo 8.800 en 2006	36.128	57,0%

Fuente: Ministerio de Defensa; Dijin- CIC; Policía Antinarcoóticos - Proyecto SIMCI ; DAS; Dirección Nacional de Estupefacientes

5.1.3 Otros indicadores operacionales de interés¹⁰¹.

Combates por iniciativa de la Fuerza Pública

En el 2005 la Fuerza Pública sostuvo por iniciativa propia 1797 combates contra las organizaciones armadas irregulares, es decir, un promedio de 4,9 diarios. Esta cifra indica una disminución en términos absolutos del 8% frente al 2004 y del 33% frente al 2003. La disminución se puede explicar por dos razones: no se tiene un desagregado total de las acciones militares en las operaciones de campaña que conllevan acciones prolongadas y sostenidas en el tiempo, mostrándose así un menor valor de combates pero con seguridad los que se dan son mas prolongados y de mayor intensidad (como ocurre en el área de la operación "JM" con la Fuerza de Tarea Conjunta OMEGA). Una segunda circunstancia es la respuesta probable de repliegue de las organizaciones irregulares, donde buscan evadir el enfrentamiento con las tropas y preservar su fuerza.

Por grupos, la reducción de combates con el ELN ha sido del 9% respecto al 2004 y con las autodefensas del 26% en el mismo periodo.

Frente al número de bajas producidas por estos combates, en 2005 se dio un promedio de 0,6 muertos por combate para un total de 2578 bajas en los 1797 combates, con un promedio de 7 por día. Frente al 2003 y 2004 hay una disminución de 8,9 bajas al día en 2003 y una letalidad de 0,7 por combate. En parte se explica esta disminución al planteamiento anterior de un cambio de táctica de los grupos irregulares para no arriesgar tanto a sus hombres y replegarse. Por el lado de la Fuerza Pública la letalidad sigue siendo muy baja siendo el promedio de bajas en 2005 del 0,1 y por día de 0,7.

Ataques de los grupos irregulares

¹⁰¹ Datos basados en los reportes generados por el Sistema de Información de la Fundación Seguridad y Democracia, el cual recoge y procesa diversas fuentes oficiales y organizaciones no gubernamentales. – Diciembre 2005.

Durante 2005 se presentaron 533 ataques de los grupos irregulares contra la Fuerza Pública con una disminución del 9% frente al 2004 y del 29% frente al 2003. Los ataques se dan en las modalidades: de ataques a las instalaciones militares y policiales (159), hostigamientos (172), asesinatos de miembros de la Fuerza Pública fuera de combate (74) y emboscadas a las tropas (128).

Las FARC son las que más han atacado la Fuerza Pública, sin embargo, aunque el número de ataques ha venido disminuyendo desde el 2003, el número de víctimas ha aumentado. En 2005 las FARC realizaron 342 ataques, es decir, 12% menos que en 2004 y 31% menos que en 2003. Por otro lado las víctimas de estos ataques han pasado de 223 en 2003 a 212 en 2004 y 271 en 2005. Esto evidencia un aumento en la escalada de los ataques de este grupo insurgente.

Retenes ilegales

En 2005 se registraron 174 retenes ilegales, es decir, un 11% menos que en 2004 y 39% menos que en 2003; esto representa un promedio de 0,4 retenes por día en este último año. En 2005 este tipo de acción se registro en 85 municipios, mientras en 2004 ocurrieron en 111 municipios y en 2003 en 162. Adicionalmente se dieron en 2005 dos paros armados promovidos por las FARC que tuvieron impacto económico y social, especialmente al generar desplazamiento de la población.

5.1.4 Percepción de confianza en las Fuerzas Militares

Los anteriores resultados han generado efectos tangibles sobre la confianza y la percepción de seguridad de la población que se reflejan, entre otras variables, en el aumento del tráfico vehicular por las carreteras del país, y en el optimismo de los ciudadanos frente a su futuro inmediato.

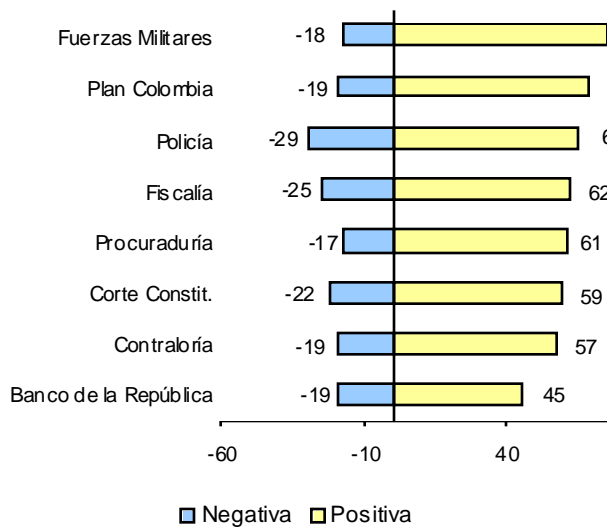
En cuanto a la confianza de los colombianos frente a su futuro inmediato, los sondeos de opinión más recientes señalan que 65% de la población se siente

optimista respecto a cómo se muestra la situación actual, al tiempo que la credibilidad en las instituciones ha crecido, siendo, para finales del 2005 acuerdo un promedio de las principales encuestas de opinión nacional, las Fuerzas Militares, con 75%, la institución que cuenta con la opinión más favorable entre la ciudadanía (ver gráficas 18 y 19).

Confianza en el futuro

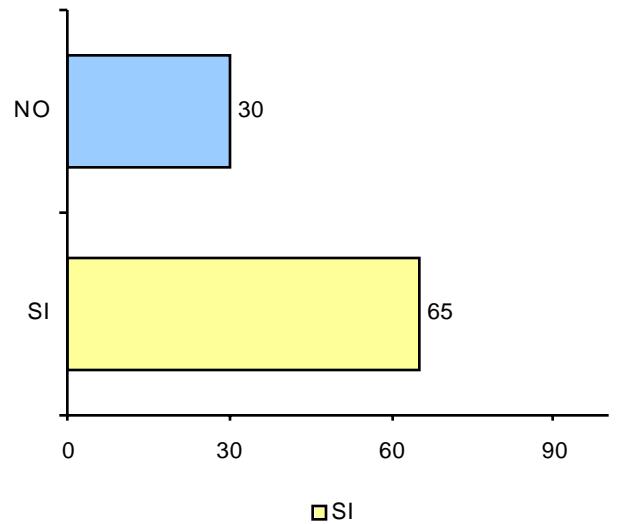
¿Qué tan optimista o pesimista está el país?

Grafica 18



¿Cree usted que las Fuerzas Armadas Colombianas están en capacidad de derrotar militarmente a la guerrilla?

Grafica 19



Fuente: Inverner - Gallup, abril 2005.

5.1.5 Correlación entre algunas variables de medición.

El Ministerio de Defensa ha desarrollado algunos análisis de correlación¹⁰² entre variables importantes que permiten observar la influencia de un comportamiento referente a la acción militar y policial en desarrollo. Sin embargo, es necesario establecer que este análisis presentado deja de lado importantes aspectos metodológicos del análisis de correlación, por lo cual el comportamiento de las variables seleccionadas no es exclusivamente consecuencia directa de las acciones tomadas y se pueden calificar como simples hallazgos exploratorios de las cifras.

Los análisis de correlación de algunas de las más importantes variables relacionadas con las amenazas y los objetivos de las Fuerzas Militares (adicionalmente las cifras contemplan el esfuerzo de la Policía Nacional), arrojan en conjunto una correlación negativa entre estas variables que se interpreta como muy favorable. Es decir que el incremento en una variable está directamente relacionada con la disminución de la otra o viceversa, dependiendo del tipo de variable bajo análisis.

A continuación se relacionan seis resultados obtenidos entre el 2000 y el 2004 considerando variables fácilmente asociables entre sí. En todos los casos se aprecia un punto de quiebre de la tendencia significativo en el cual cambia la correlación, haciendo el resultado más favorable a las políticas del gobierno y sin duda por causa de la misma.

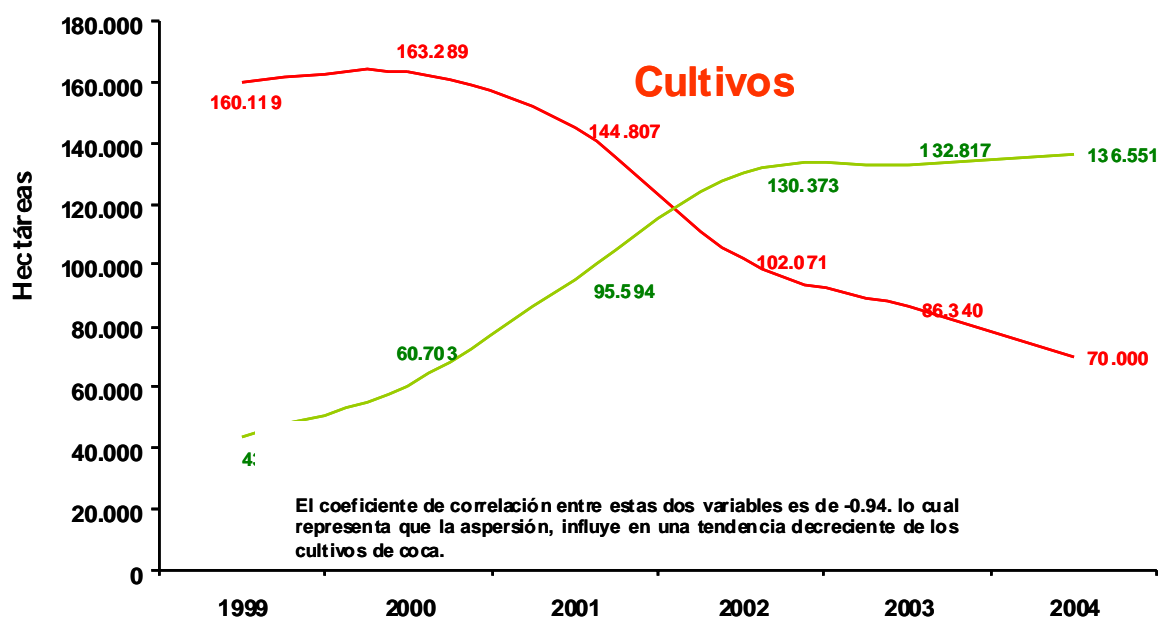
¹⁰² Ministerio de Defensa Nacional, Oficina Asesora de Planeación, Informe de Resultados Junio 2005.

Cultivos de coca y cultivos asperjados

El coeficiente de correlación entre estas dos variables es de -0.94, lo cual representa que la aspersión, influye en una tendencia decreciente de los cultivos de coca (ver gráfica 20)¹⁰³. Este es un resultado lógico pero sin embargo no involucra el desplazamiento de cultivos que se da como resultado de la aspersión en determinados lugares de la geografía.

Correlación
cultivos de coca vs cultivos asperjados

Grafica 20



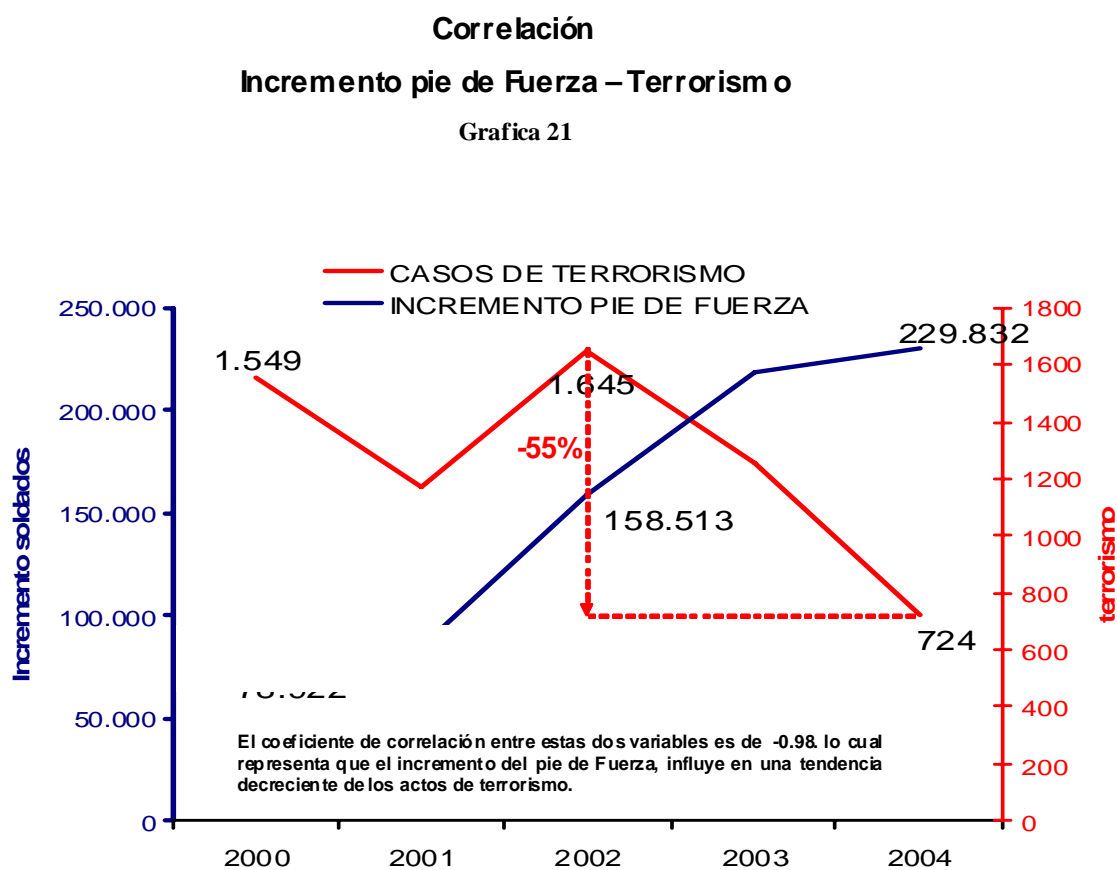
Fuente: Dirección de Antinarcóticos Ponal; Dirección Nal Estupefacentes; SIMCI, Enero 2005

¹⁰³ El dato de cultivos de coca del año 2004 es una aproximación. No debe difundirse. El dato definitivo es publicado por Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) en Marzo de cada año. 1999 – 2001 incluye información de FF.MM. y Policía. A partir 2002 solo incluye Policía

Incremento del pie de fuerza y terrorism o

El coeficiente de correlación entre estas dos variables es de -0.98 . lo cual representa que el incremento del pie de Fuerza influye de manera positiva y significativa en una tendencia decreciente de los actos de terrorismo (ver gráfica 21).

Esta correlación es muy relativa y deja fuera importantes variables que es necesario considerar. NO se cree que realmente exista una relación directa entre la cantidad de hombres y las acciones terroristas, países con pie de fuerza significativamente mayor sufren terrorismo en gran escala.

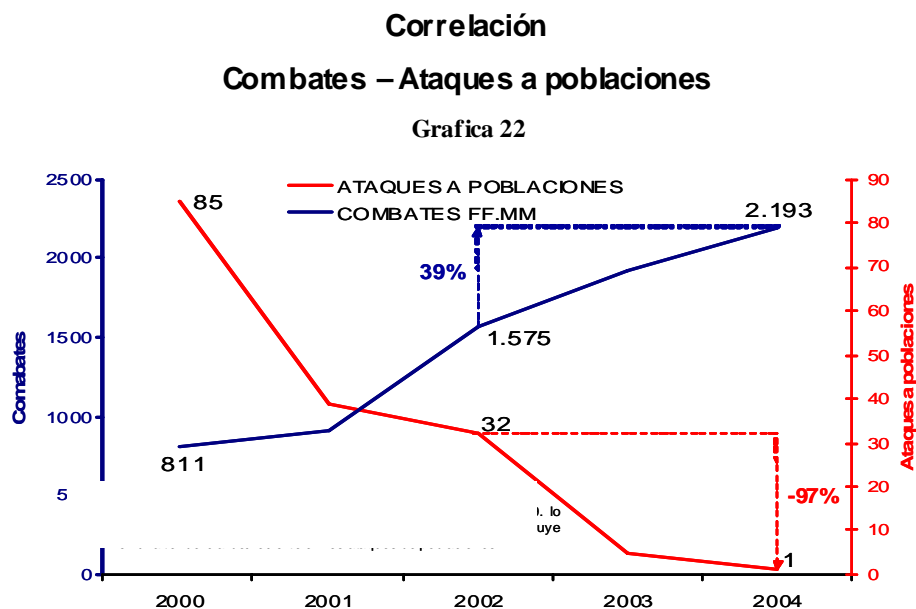


Fuente: C.I.CPONAL – D1 Fuerzas Militares

Combates y ataques a poblaciones

El coeficiente de correlación entre estas dos variables es de -0.89, lo cual representa que un incremento en el número de combates influye en una tendencia decreciente en los ataques de poblaciones (ver gráfica 22).

LA presencia de combates puede ser un claro indicativo que se esta conteniendo la avanzada insurgente hacia las poblaciones, pero igualmente no mide la perdida de intención d éstos grupos al margen de la ley de no cometer estos actos.



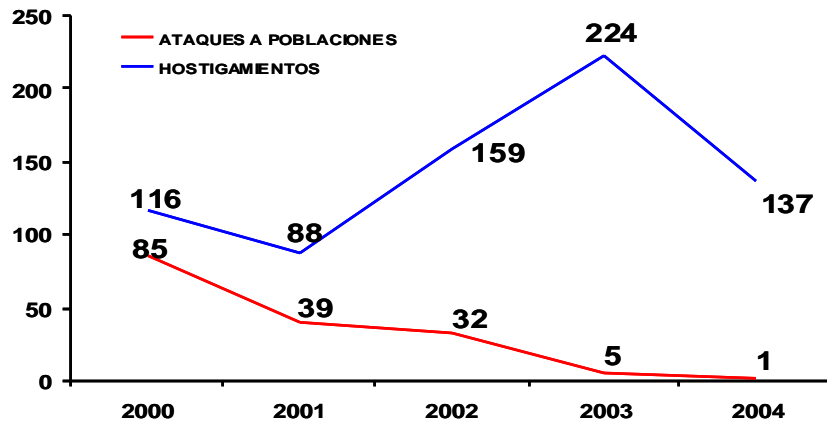
Fuente: Comando General D-3 – Dirección de Inteligencia EJC

Ataques a poblaciones y hostigamientos

El coeficiente de correlación entre estas dos variables es negativo, lo cual representa un incremento en el número de hostigamientos a las poblaciones que se puede interpretar como consecuencia de la imposibilidad de efectuar y concretar ataques a poblaciones por parte de los grupos insurgentes (ver gráfica 23).

Correlación Hostigamientos vs. Ataque a Poblaciones

Grafica 23



Fuente: Dirección de Inteligencia EJC – C.I.C. PONAL

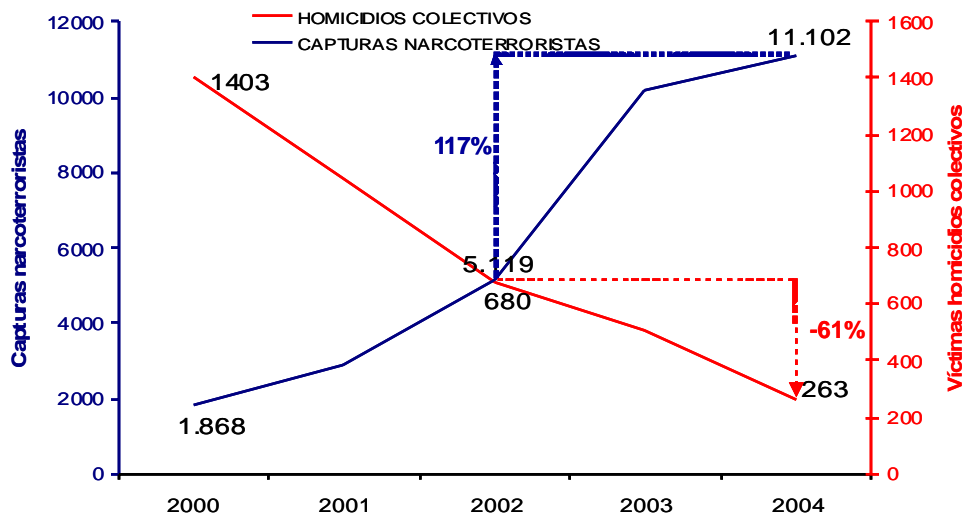
Captura de narcoterroristas y homicidios colectivos

El coeficiente de correlación entre estas dos variables es de -0.94; lo cual representa que un incremento en el número de capturas, influye en una tendencia decreciente en las víctimas de homicidios colectivos (ver gráfica 24).

Correlación

Capturas Narcoterroristas – Homicidios colectivos

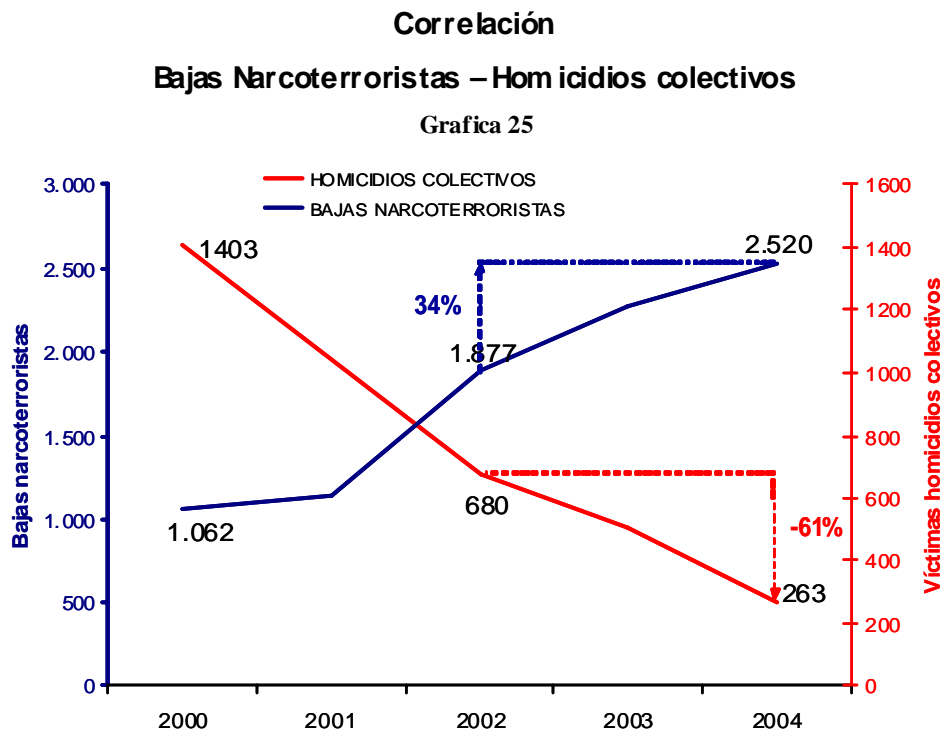
Grafica 24



Fuente: Comando General D-3 – C.I.C. PONAL

Bajas de narcoterroristas y homicidios colectivos

El coeficiente de correlación entre estas dos variables es de -0.97; lo cual representa que un incremento en el número de bajas de miembros de los grupos narcoterroristas influye en una tendencia decreciente en las víctimas de homicidios colectivos (ver gráfica 25).



Fuente: Comando General D-3 – C.I.C. PONAL

Finalmente, toda la metodología de evaluación establecida se basa en los resultados operacionales de la Fuerza Pública y no se aparta de los sistemas de evaluación e indicadores que estas tradicionalmente han tenido para medir el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, la política ha innovado y ha carecido de sistemas metodológicamente más objetivos y precisos.

6. Conclusiones

La Política de Seguridad Democrática, aún en ejecución, puede considerarse como un vuelco global en la confrontación armada y como respuesta acertada al desafío conjunto de las amenazas; los resultados así lo indican. El adelgazamiento cuantitativo y cualitativo de la fuerza de combate adversaria, producido por la suma agregada de la desmovilización, las capturas y las bajas de combatientes y cabecillas de difícil reemplazo, acreditan el progresivo avance militar en desarrollo de dicha política, gracias a la fusión de esfuerzos del Gobierno, la Fuerza Pública y la ciudadanía. Sin embargo, la política y su ejecución deben ser integrales: la lucha contra la pobreza, la corrupción, la educación, etc, son elementos que no están al alcance de la estrategia militar y por lo tanto solo una integralidad de política permitirá lograr la paz duradera que Colombia requiere.

Diferencias entre las últimas políticas públicas de seguridad y la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

El análisis de las políticas públicas formuladas e implementadas, especialmente en los últimos 3 gobiernos (Gaviria, Samper y Pastrana), para hacer frente a las amenazas de los grupos irregulares, comparadas con los planteamientos y acciones de la actual política de defensa y seguridad democrática permite concluir lo siguiente:

Frente a las demandas de acción pública para llevar a cabo la formulación de las políticas anteriores y la Política de Defensa y Seguridad Democrática, fue necesaria la identificación de una serie de problemas a los que se pretendía darles solución. En todas las políticas se identificó una fuente masiva de violencia causante en gran parte de los problemas de seguridad, que llevo a la identificación de enemigos internos con el fin de darle un trato militar (seguridad nacional). En el gobierno Gaviria, la fuente masiva de violencia eran los carteles de la droga, en el de Samper y Pastrana las guerrillas, y en el gobierno Uribe las narcoguerrillas.

Sin embargo, la dinámica del conflicto colombiano no ha variado con el paso de una década. Han cambiado sí los principales actores de la violencia masiva, pero las formas violentas siguen siendo las mismas: terrorismo, secuestro, homicidio, tráfico de armas, entre otras; alimentadas por el flujo masivo de recursos provenientes del negocio del narcotráfico.

Otro problema identificado en las formulaciones fueron las crisis políticas que antecedieron a estos gobiernos. En el gobierno Gaviria, la crisis radicó en una necesidad de cambio en el sistema político para dar cabida a otros grupos diferentes a los del bipartidismo tradicional, y para construir una nueva carta de derechos que recogiera el sentir de otros grupos políticos. En el gobierno Samper la crisis fue propia de su mandato a través del proceso por la vinculación de su campaña con el narcotráfico. En el gobierno Pastrana, antecedió la crisis de Samper y se generó su propia crisis por el modelo de proceso de paz adelantado y fracasado. Finalmente, en el gobierno Uribe, la crisis política fue el resultado del desgaste de la Política de Paz del gobierno Pastrana que llevó a una reacción masiva de las fuerzas políticas y de los ciudadanos en contra del Proceso de Paz y a favor de salidas de fuerza para enfrentar a la guerrilla de las FARC.

Identificados estos problemas, los gobiernos emplearon la coyuntura política para interpretar las demandas de acción pública a favor de sus iniciativas para luego formular una serie de respuestas a las demandas públicas.

Para el gobierno Gaviria, la solución pasaba por una serie de reformas al sistema político y al sistema económico acompañadas de una inversión social integral en las zonas de conflicto, con la cual se lograría la salida negociada al conflicto. Pero todo esto cambió con la crisis de 1993, cuando la Estrategia Nacional Contra la Violencia pasó de ser una estrategia formal para la paz a ser un arma formal de guerra en contra de los carteles de la droga y las guerrillas. Sin embargo, la decisión de enfrentar militarmente las amenazas no dependía de la necesidad, sino de la capacidad de la Fuerza Pública para enfrentar este reto, lo que deja ver que en esta política se plantearon metas

para un escenario de confrontación militar, de guerra, con las fuentes identificadas de violencia. Por esta razón puede considerarse que la Estrategia Nacional Contra la Violencia de Gaviria fue una política pública orientada, en parte, por la ideología teórica de la seguridad nacional.

Para Samper, la solución se fundamentaba en el fortalecimiento institucional para contrarrestar la pérdida de credibilidad de su gobierno, es por ello que se evidencian vacíos significativos en la estructuración de una política clara de seguridad. El gobierno Pastrana por el contrario diseñó un camino alternativo de dialogo directo y pleno que exploró a plenitud. Por su parte, para el gobierno Uribe, las soluciones se desarrollaron en función del fracaso del Proceso de Paz con las FARC de Pastrana.

De todas las acciones que plantea la Política de Defensa y Seguridad Democrática pocas son las que no tiene que ver con el desarrollo de operaciones militares. La mayoría están centradas en la acción de la Fuerza Pública porque es claro que es la única institución con la capacidad para llevarlas a cabo. Esto demuestra un énfasis de los temas de seguridad con la que se busca recobrar el control territorial del país para que en el futuro, el aparato institucional del Estado consolide el poder del Estado sobre el territorio.

El gobierno Gaviria se planteó la necesidad de reformar la estructura de mando por medio del traspaso del control del Ministerio de Defensa a las autoridades civiles y cambiando la cultura que atribuía los asuntos de defensa y seguridad a la órbita militar dejando de lado a la órbita política. Esta primera reforma se creyó suficiente para abrir paso a la redefinición de los mecanismos de toma de decisiones, así como a la modernización del Ministerio de Defensa, la mejora en los salarios y la reforma a la Policía Nacional.

Cambios posteriores buscaron guiar la estrategia a la obtención del monopolio jurídico de la fuerza del Estado con la presencia de funcionarios, y recuperar la capacidad de la justicia por medio de normas. De manera que los ejes en los que se centró las decisiones de las políticas de Gaviria a Pastrana fueron la justicia y la seguridad, a partir de los cuales se esperaba dar una respuesta

integral a la violencia con acciones sociales, que luego llevarían a una salida negociada al conflicto. Pero al mismo tiempo, la estrategia creó mecanismos para el fortalecimiento de la Fuerza Pública, garantizando la capacidad de enfrentar militarmente al enemigo.

Por otro lado, la política del gobierno Uribe se plantea el fortalecimiento de las instituciones del Estado centrada en el aumento de recursos para la modernización, profesionalización y aumento del pie de fuerza en las Fuerzas Militares y Policía Nacional; pero también con la reforma al sistema judicial volviéndolo acusatorio e introduciendo normas que permitan enfrentar el terrorismo (Estatuto Antiterrorista), iniciativa formulada también en el gobierno Gaviria. Igualmente se plantean líneas de acción para: consolidar el control del territorio nacional y proteger a la población por medio de la implementación (inicialmente) del modelo de zonas de rehabilitación y consolidación; cooperar con la seguridad de todos haciendo uso del espíritu de solidaridad entre los ciudadanos, conformando redes de cooperantes y redes de informantes pagados.

Pese a las similitudes entre las políticas, especialmente en el tema del fortalecimiento institucional y de recursos, la política del gobierno Uribe formula un aspecto novedoso en materia de comunicaciones masivas a los ciudadanos y a la comunidad internacional, para que sea el propio Estado quien difunda la información acerca de la política de seguridad del Estado. Sin embargo, en la misma línea de acción, se plantea la necesidad de hacer reflexionar a los periodistas y medios de comunicación acerca de cuál debe ser su papel en una democracia acechada: si sus prácticas periodísticas respaldan los valores democráticos, qué fuentes de información legitiman y cuáles son los efectos del lenguaje que utilizan.

Esto podría llevar a pensar que existe una política de Estado para limitar o guiar la libertad de expresión, que en otros gobiernos pudo presentarse, pero que no estaba formalmente desarrollada dentro de una política pública de defensa y seguridad. Esta es solo una hipótesis.

En la fase de implementación del gobierno Gaviria se dio inicio a una confrontación institucional por la definición de funciones entre las antiguas y las nuevas entidades de defensa y seguridad del Estado: Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, y la Unidad de Justicia y Seguridad del DNP.

A pesar de ello, el gobierno llevó a cabo reformas en la estructura de mando de la Fuerza Pública. En las Fuerzas Militares estas reformas buscaron unificar y mejorar las labores de información y de inteligencia, y profesionalizar las tropas; y en la Policía Nacional buscaron reformar la institución creando mecanismo internos de rendición de cuentas para mitigar los elevados índices de corrupción. En el gobierno Uribe, la implementación de medidas a favor de la seguridad han sido inmediatas. Sin embargo, las primeras medidas implementadas no estaban dentro del marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática que solo se formuló hasta pasados diez meses de gobierno.

La primera acción de gobierno fue el decreto 1837 de 2002 que declaró el estado de conmoción interior a causa de la necesidad de enfrentar la amenaza guerrillera. Dadas estas circunstancias, el gobierno anticipó la creación de las zonas de rehabilitación y consolidación para evitar el avance de la insurgencia en zonas de importancia económica como Arauca.

Hasta el momento no es mucho lo que se puede comparar en materia de implementación entre las políticas; pero si existe un elemento común en el Estado colombiano al momento de implementar las políticas de defensa y seguridad, que es observable en todos los gobiernos, y es la utilización de las figuras de excepción como plataformas de confrontación por periodos de tiempo extensos que minimizan su sentido.

A todas las conclusiones anteriores se suman estas conclusiones generales:

Con la Estrategia Nacional Contra la Violencia de Gaviria se unificaron los criterios que dieron coherencia a los temas de seguridad y justicia. Con base en el desarrollo de estos criterios se logró la desmovilización de la Corriente de Renovación Socialista y las milicias Populares Metropolitanas y del Valle de

Aburra, lo que demuestra que al menos en parte la estrategia cumplió con el objetivo de negociar una salida pacífica con los grupos armados ilegales. Otro logro de la estrategia fue el incremento en la capacidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía. Sin embargo, la política erró en la combinación de fuerza y política necesaria, creyendo que por la fuerza pronto se llegaría a arrinconar a la subversión. Por su parte las FARC y ELN iniciaron un proceso de fortalecimiento político y legitimación mediante el control de los poderes locales, que vieron favorecido por la falta de decisión oficial para asumir una agresiva política social.

A pesar de sus dificultades, las estrategias anteriores al gobierno Uribe se alinearon, en parte, con el concepto teórico de la seguridad nacional, buscando amenazas al Estado provenientes de enemigos internos a los que fuera posible anticiparles un trato militar.

En la política de Defensa y Seguridad Democrática, hasta el momento, los resultados observables se circunscriben principalmente al ámbito de la labor directa de la Fuerza Pública: control territorial, lucha contra el narcotráfico y defensa de la población civil y la infraestructura; y solo en lo concerniente a algunos programas sociales como la ayuda a las familias desplazadas y a la acción humanitaria, se abre un espacio de participación para otras entidades o para la sociedad civil. Pero estos logros siguen siendo parciales frente al objetivo final de lograr la seguridad democrática.

En suma, la política de Defensa y Seguridad Democrática es una política pública en la que se plantean los asuntos sociales, económicos y militares; pero en ella, al menos en su acción, predominan los asuntos militares y policiales sobre los otros sociales que deberían hacer parte de los logros de una política de seguridad democrática; temas como la promoción del bienestar y calidad de vida de los ciudadanos. Lo que lleva a pensar que la política es más cercana al fortalecimiento de la defensa que al fortalecimiento de la seguridad democrática.

Cumplimiento de los planteamientos y decisiones de la política.

Se puede concluir de cada decisión establecida en la política que su implementación ha sido parcial, no se da un solo tema que se haya logrado desarrollar plenamente. Sin embargo, esta conclusión es natural en la dinámica de materialización de cualquier política pública. Pero en este caso particular existe quizás un aspecto muy relevante que no se ha dado de forma adecuada y es el relacionado con la falta de coordinación entre las entidades del Estado. Sin duda el rezago entre la acción social y económica sobre la acción militar esta incida por la falta de coordinación de la política al interior del Estado. A este aspecto a contribuido la visión “militar” de la política. Elementos claves como la activación del Consejo de Seguridad que no se ha dado son definitivos. Por su parte un elemento de mejor desempeño ha sido la socialización de la política, con adeptos o sin ellos, el tema esta planteado y entendido por la sociedad nacional y la comunidad internacional.

Fortalezas y debilidades de la política desde la perspectiva de su alcance militar.

Mas allá de las críticas que se le hacen a la política, es evidente que en Colombia ha dado unos resultados importantes, que a su vez han sido objeto de múltiples análisis y críticas por ONG's y contradictores. Pero aún así, según las evaluaciones estadísticas, los indicadores de seguridad la favorecen significativamente y contribuyen a generar un ambiente de credibilidad de la opinión pública con el primer mandatario, sin precedentes en el país, lo cual demuestra que existe un gran apoyo en torno a la política de Seguridad Democrática que ha sido su bandera de gobierno.

La opinión de Malcolm Deas, historiador de la Universidad de Oxford y experto en Colombia acerca de la Seguridad Democrática, puede ser un esbozo neutral y objetivo en cuanto a conclusiones de lo que ha sido esta política estatal: “La estrategia de Seguridad Democrática es la declaración más detallada que haya practicado cualquier gobierno colombiano en los años recientes en el campo de la seguridad y es explícita cuando reconoce que su objetivo es la legítima

recuperación del monopolio de la fuerza por parte del Gobierno, y la recuperación del control del Gobierno sobre el territorio nacional”¹⁰⁴.

Fortalezas:

Los resultados de la política obtenidos por la aplicación de la estrategia militar y medidas a través de los diferentes indicadores que muestran el avance en el cumplimiento de las metas de política, muestran una importante y clara contribución de las Fuerzas Militares en su logro y especialmente en el control y neutralización de los tres centros de gravedad definidos.

La evaluación parcial, en términos del alcance de las metas establecidas y analizadas en el capítulo 5, permite establecer que el mayor avance se da a nivel operativo, especialmente lo referente al control militar de área para contribuir al control territorial, en la protección de la población, y en la protección de la infraestructura y recursos. Acciones desarrolladas mediante una mayor cobertura de fuerza pública generando una significativa mejora de los indicadores de seguridad que alteran y afectan el control del Estado en todo el país. Este es el mayor avance de la política para lograr este centro de gravedad en la lucha contra las organizaciones narcoterroristas. El esfuerzo principal militar se ha centrado en las áreas de objetivo estratégico (caso cundinamarca) y de retaguardia estratégica (sur occidente del país); amplias zonas selváticas donde hasta hace poco solo se reconocía la autoridad ilegítima de estas organizaciones.

La cobertura del cien por ciento de municipios con fuerza pública ha permitido un mayor y mejor ejercicio de la gobernabilidad y ha recuperado la confianza para una mayor inversión pública y privada en estas áreas deprimidas socio-económicamente. Sin duda los indicadores económicos de crecimiento, PIB y desempleo entre otros, así lo indican.

¹⁰⁴ DEAS, Malcolm Discurso pronunciado el 4 de noviembre de 2004, en St. Anthony's College, de Oxford. Texto en GAVIRIA VÉLEZ, José Obdulio, Sofismas del terrorismo en Colombia, Pág. 261.

A nivel de la eliminación del aparato financiero y logístico que se soporta en el negocio del narcotráfico, el secuestro y la extorsión; las metas gubernamentales se han cumplido con exceso y a pesar de la resistencia a nivel del cultivo, la disminución es muy significativa, dándose como respuesta un desplazamiento geográfico permanente del negocio que poco a poco se ha ido copando por la fuerza.

Finalmente, la legitimidad como centro de gravedad estratégico se mide de diversas formas y bajo diferentes variables. La legitimidad de las fuerzas institucionales (en representación del Estado) es una contraposición válida a la ilegitimidad de los grupos al margen de la ley. Así mismo, las desmovilizaciones masivas de integrantes de estos grupos son una clara respuesta a su pérdida integral de identidad ideológica y a su deslegitimación. Los logros más importantes se dan en el avance masivo de todos los elementos sociales de la política, que este estudio no detallo, pero, que han permitido un claro reconocimiento a la institucionalidad y a la democracia como forma de gobierno valida aceptada por todos.

Debilidades:

Sin embargo, a pesar de los avances en seguridad es evidente que la confrontación armada continúa y que las organizaciones irregulares ya conocen la estrategia militar de la política que las enfrenta. Esto conlleva a la necesidad de replantear, en el corto plazo, tanto la estrategia nacional (política) como la militar y sobre todo a valorar los actuales y nuevos potenciales de las amenazas como resultado de su debilitamiento en estos 4 años anteriores.

El cambio de estrategia, de las FARC especialmente, hacia un evidente repliegue de carácter estratégico (masivo), y sus tácticas reconvertidas de guerra de guerrillas, mas que un retroceso en sus propósitos y objetivos, generan un nuevo reto a las fuerzas del Estado para su neutralización definitiva.

Pero a pesar de ser quizás la integralidad de la política de defensa y seguridad democrática su mayor atributo en la teoría, es también su mayor debilidad en la práctica. Simplemente la inmensa labor social y económica para el pleno control territorial por parte del Estado no se ha dado al mismo nivel ni velocidad que la acción militar. Este retardo, unido a la limitada capacidad de permanencia militar en grandes áreas por los limitados recursos disponibles, trae como consecuencia que se genere un avance político de los grupos irregulares en sus áreas de influencia.

Los programas de reinserción de desmovilizados son el mejor ejemplo de los contrastes que debilitan la política. A pesar del significativo incremento de las cifras de desmovilización masiva, el programa gubernamental para atenderlos no tiene la cobertura ni efecto esperado.

Finalmente, en el plano militar la mayor debilidad se sigue dando en la falta de avances para la neutralización de la capacidad de dirección de las organizaciones irregulares, especialmente lo referente a cabecillas de primer nivel de los cuales a la fecha no se ha logrado la baja o captura de ninguno. De igual forma la falta de pleno control militar sobre áreas rurales sensibles para la opinión pública es aún una realidad pese al avance antes descrito.

La relación entre la política y la estrategia militar.

El empleo del análisis por el ciclo de política permite establecer la relación existente entre la política y la estrategia militar en ejecución. La estrategia militar en desarrollo tiene total correspondencia con la Política de Defensa y Seguridad Democrática (tal y como se planteó en la hipótesis). Así se puede demostrar al encontrar la forma en que se ha generado una cadena coherente de alineamiento, derivamiento y corresponsabilidad de los objetivos, líneas de acción y sus estrategias para lograrlos, que va desde los fines constitucionales del Estado, pasando por los planes de desarrollo, a las políticas públicas de seguridad y defensa nacional, hasta llegar al nivel de ejecución material de la defensa por las Fuerzas Militares. Se encontró que cada elemento de la estrategia militar contribuye en mayor o menor medida a cumplir un curso de

acción y un objetivo de la política y cada elemento de la actual política se ve también desarrollada en uno o varios elementos y líneas de acción de la estrategia.

Así mismo, los resultados obtenidos se analizan de forma inversa; pues los logros militares de nivel táctico se acumulan y representan avances a nivel estratégico militar que a su vez corresponden a la obtención de los objetivos políticos presentes en la política, medidos a través del cumplimiento de las metas físicas de seguridad establecidas por la política.

De igual forma se puede prever que debido a este monolítico esquema de sinergias de planeamiento al más alto nivel en materia de seguridad nacional, un cambio determinado en los objetivos de política deberá representar un cambio en su implementación en el más bajo nivel táctico. Por lo cual es previsible determinar que cualquier variación a este nivel (cambio de gobierno y de política) implicará una variación significativa en los resultados militares y por consiguiente en la seguridad de todos los ciudadanos.

La estrategia militar como principal elemento implementador de la política de defensa y seguridad democrática.

Se concluye que la estrategia militar es el principal elemento o herramienta implementadora y ejecutora de la actual Política de Defensa y Seguridad Democrática. Esta conclusión obedece a que la estrategia militar a la que le ha correspondido la mayor responsabilidad para operacionalizar y llevar al terreno material y práctico los mandatos de la política y así mismo presentar los resultados de la misma. Esto a su vez se concluye del análisis de los objetivos y acciones de la política los cuales involucran completamente la acción militar en todas sus áreas.

Sin embargo, los pilares fundamentales de la política significan que la Seguridad Democrática es una política de seguridad no una política de “guerra” como se ha querido enmarcar, porque no es una estrategia militar en si misma sino un elemento conductor de alta política para las Fuerzas Militares.

La política formulada aún se encuentra en proceso de implementación y ejecución, por lo cual la evaluación de la misma es aún parcial. Las Fuerzas Militares han cumplido su rol en materia de implementación de la política en lo que compete a su alcance militar, ajustaron su estructura, aplicaron y adecuaron su doctrina de guerra a las amenazas identificadas y a los lineamientos de política dados y han brindado resultados que corresponden a sus capacidades bajo el marco de recursos disponibles.

La aplicación de la estrategia militar solo es posible si se da la estrategia nacional, es decir, solo la formulación de políticas públicas de seguridad y defensa sirven de marco de actuación a las Fuerzas Militares. Ante su ausencia, los objetivos nacionales no se materializan y se pone en riesgo al Estado en sí mismo.

Los objetivos de política permiten establecer como un error el pretender que en Colombia existen sólo dos caminos: el de la paz, a cargo de la dirigencia política, y el de la guerra, a cargo de las Fuerzas Militares. Los objetivos trazados a todo nivel vinculan directamente a la población en un papel solidario y determinante. En caso contrario se eximiría a los dirigentes civiles y a la sociedad en general de su responsabilidad de contribuir a la seguridad de todos, sin abandonar a la población amenazada a su suerte y asignándole a la Fuerza Pública una tarea que sola no puede cumplir.

Las Fuerzas Militares, como parte integral del Estado, al aplicar la política han demostrado que responden con sus capacidades en el marco de la Constitución y las leyes a los requerimientos y mandatos del poder Ejecutivo en cabeza del Presidente. Por lo cual su actuar natural solo corresponde a estas políticas emanadas para su empleo y a los recursos recibidos. Esto se demuestra en la manera como fue formulada la estrategia en uso.

Bibliografía

- A practical guide for policy analysis, Eugene Bardach, Chatman House Publishers, 1998.
- Analysis for Public Decisions, E.S. Quade, 1989.
- BLAIR, Esa. Las Fuerzas Armadas: una mirada civil. Cnep, Bogotá, 1993. Pág. 96.
- Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy, Banco Mundial. Washington D.C., World Bank-Oxford University Press. 2003.
- Colombia, conflicto armado, regiones, derechos humanos y DIH. 1998-2002. Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH Observatorio.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Country Reports of Terrorism 2004. US Department of State Chapter 1
- DÁVILA, Andrés. El juego del poder: historia, armas y votos. Ediciones Uniandes. Bogotá. 1998.
- DÁVILA, Andrés. Fuerzas Militares y democracia en Colombia. Universidad de los Andes, tesis de grado, Bogotá, enero de 1997.
- CARL V. Clausewitz, De la Guerra, Berlín, Quinta edición, 1905.
- Del escritorio del Presidente Álvaro Uribe Vélez (selección de escritos Agosto 2002 y Diciembre 2003). Presidencia de la República. 2004.
- Development in a world of peace. Club of Rome – Bogotá Conference. BCH, 1983.
- El Espectador, ediciones del 1 al 7 de Mayo; 29 de Mayo al 4 de Junio;
- El Tiempo, ediciones del 5 Diciembre 2004; y 27 de Febrero, 28 de Abril, 3 y 4 de Mayo del 2005.
- GARAY, Luis Jorge. Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho en Colombia, en Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho. Contraloría General de la República.
- GAVIRIA VÉLEZ, José Obdulio. Sofismas del terrorismo en Colombia. Editorial Planeta. 2005.

- <http://www.ideaspaz.org/> - Siguiendo el Conflicto: hechos y análisis de la semana
- <http://www.mindefensa.gov.co/> - Documentos descargables
- <http://www.seguridadydemocracia.org/> -
- Instituciones civiles y militares en la política de seguridad democrática. US EMBASSY. Cartagena de Indias 3 al 5 de octubre de 2003.
- Intervención del presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, en la 57° Asamblea General de las Naciones Unidas. 13 de septiembre de 2002.
- Intervención del presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas. 29 de septiembre de 2004.
- KALYVAS, Stathis. Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil, en Análisis Político, Bogotá. 2001.
- La Defensa Nacional un Bien Público, Unidad de análisis de políticas de defensa. Margaret Daly Hayes, 1999.
- La estrategia de Seguridad. La Casa Blanca, Washington D.C., septiembre de 2002.
- Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina. Observatorio Andino. Abril de 2005.
- Las relaciones cívico-militares en tiempo de conflicto armado. US EMBASSY. Cartagena de Indias, 20 a 22 de septiembre de 2002.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. La Seguridad Nacional a la deriva Del Frente Nacional a la Posguerra Fría, Bogotá, Cesó, Alfaomega Editores, 2002.
- LEAL, Francisco y TOKATLIAN, Juan. Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina, tercer Mundo. IEPRI. Bogotá, 1994.
- LEONGÓMEZ PIZARRO, Eduardo. Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Editorial Norma. 2004.
- Lowi, Theodore. 1999 Las políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En: Aguilar, Luis. 1999. La hechura de las políticas públicas. Buenos Aires.
- MORENO, Luis Alberto. La importancia de las relación con los Estados Unidos, en Revista Javeriana. Enero – febrero de 2005.

- PARDO RUEDA, Rafael. De primera mano: Colombia: 1986-1994, Norma, Bogotá, 1996
- PARDO RUEDA, Rafael. La historia de las guerras. Ediciones B, Bogotá, 2004.
- PÉCAUT, Daniel. Mdiendo Fuerzas – Balance del primer año del gobierno del Álvaro Uribe Vélez. Editorial Planeta. 2003.
- Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia. Universidad de los Andes y Fundación Ideas para la Paz. Alfaomega. Bogotá, 2002
- RANGEL, Alfredo. Guerra insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia. Intermedio Editores. Bogotá, 2001.
- Revista Fuerzas Armadas, “Modificar nuestra organización para el combate”, CR Luis Medrano J., edición 193. “Estrategia nacional y estrategia militar: hacia la neutralización de la amenaza terrorista en Colombia”, TC Jaime Carvajal V., edición 194, 2005.
- Revista SEMANA, “SI hay guerra señor presidente”, edición 1.188, 2005.
- ROTH, André-Noel. 2002. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá.
- The Goldwater – Nichols DoD Reorganization Act, U.S. Department of Defense, 1999.

Bibliografía Documentos Oficiales

- Acuerdos de Paz. Red de la Solidaridad. Bogotá. 1999.
- Apreciación Política Estratégica Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, ESDEGUE, 2003 - 2004.
- Cartilla Informativa sobre seguridad y defensa nacional: marco constitucional, legal y conceptual, Presidencia de la Republica, Conserjería para la defensa y seguridad nacional, 1994.
- CONPES 3266, enero 2004, Balance macroeconómico para el 2003y perspectivas para el 2004. DNP.
- CONPES 3294, junio 2004, Renovación de la administración publica – gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación. DNP.

- Decreto 1512, Mediante el cual se organiza el Ministerio de Defensa Nacional, 2000.
- Direccionamiento Estratégico, Comando General de las Fuerzas Militares, 2003.
- Documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional. Decreto 1573 de 1974.
- Escuela Superior de Guerra, Análisis estratégico de la situación nacional, Curso de Altos Estudios Militares, 2000
- Estrategia Militar, Comando General de las Fuerzas Militares, 2003.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Defensa Nacional – SIGOB, Junio 2003 – PNUD.
- Guía de Planeamiento Estratégico, Comando General de las Fuerzas Militares, 2005
- Guía de Planeamiento Estratégico, Ministerio de Defensa Nacional, 2003.
- Guía de Planeamiento Estratégico, Ministerio de Defensa Nacional, 2005 - 2006.
- Guía de revisiones estratégicas, Presidencia de la Republica, 1999.
- Manual de Acción Unificada y Operaciones Conjuntas para las Fuerzas Militares, Segunda edición, 1987.
- Manual de Estado Mayor y Mando Conjunto para las Fuerzas Militares, tercera edición, 2004 (proyecto).
- Manual de Estrategia Militar General, segunda edición, Comando General Fuerzas Militares, 1997.
- Manual de Seguridad y Defensa Nacional, Comando General Fuerzas Militares, primera edición, 1996.
- Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional. Presidencia de la República-Alto Comisionado para la Paz <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co>
- Plan Estratégico Naval, Armada Nacional, 2003 – 2006.
- Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, Cambio para construir la Paz, Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación, 1998.

- Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006, Ley 812 del 2003. Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación.
- Política de Defensa y Seguridad Democrática, Presidencia de la República de Colombia, 2003.
- Sector Defensa: Una Visión, una Misión para construir la paz. Plan Estratégico 2002 - 2006. Ministerio de Defensa Nacional, 2003.
- Texto integral del Plan Colombia, Introducción.. Presidencia de la República, Bogotá, 2000.