

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS REGIONALES**

**MONOGRAFIA DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL
DESARROLLO REGIONAL**

**SEGURIDAD DEMOCRATICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL
ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS**

**DIRECTOR
GERMAN RUIZ PAEZ**

**AUTOR
CAMILO ANDRÉS RODRÍGUEZ BORDA
(kamrog@hotmail.com)**

BOGOTÁ D.C. , MAYO 10 DE 2006

ABSTRACT

Seguridad Democrática desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, es un documento académico que busca desarrollar un análisis sobre una política influyente en el contexto colombiano: la política de defensa y seguridad implementada entre el año 2002 y 2006.

Dada la carencia de modelos de análisis sobre el sector de defensa y seguridad, el documento aborda el tema construyendo un modelo basado en: 1) los elementos para la definición del concepto sobre las políticas públicas; 2) las herramientas para el análisis de la implementación de una política pública; 3) un caso específico: la política de defensa y seguridad democrática dentro del ámbito de las políticas públicas; y 4) las versiones sobre la implementación de la política pública de defensa y seguridad democrática.

En suma, este es un documento que aborda el problema del análisis de políticas públicas, no con una orientación política, si no con una visión analítica de un problema público basada en la construcción de un modelo de análisis.

INDICE

INTRODUCCION	6
---------------------	---

Capítulo 1

ELEMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 ¿Qué es una Política Pública?	8
1.2 ¿Qué es un Estado?	9
1.2.2 El Estado capitalista	11
1.3 El régimen político	11
1.4 El sistema político	12
1.5 El problema y la agenda política	14
1.5.1 El concepto de campo cognitivo dentro de la agenda política	15
1.5.2 Lo referencia de las políticas públicas	15

Capítulo 2

HERRAMIENTAS PARA EL ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

2.1 El proceso de una política pública	17
2.2 Tipología de las políticas públicas	18
2.3 Modelos para la implementación de políticas públicas	19
2.3.1 Modelo de arriba abajo (Top Down)	20
2.3.2 Modelo de entramado (Policy Network / Policy Community)	20

Capítulo 3

CASO ESPECÍFICO: LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DENTRO DEL AMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Factores institucionales que determinan el sentido de la política pública de Defensa y Seguridad Democrática	22
3.1.1 ¿Por qué sí es una política pública, y por qué hace parte de un Estado?	22
3.1.2 El régimen político colombiano	22
3.1.3 El sistema político	23
3.1.4 El proceso de la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática	27
3.1.5 El problema y la agenda política	28

3.1.6	El Referencial de la política pública	30
3.1.7	La implementación de la política de defensa y seguridad democrática con el Modelo de entramado (Policy Network / Policy Community)	33
3.2	Factores y antecedentes para la Política de Defensa y Seguridad Democrática	34
3.2.1	Conceptos pertinentes en el sector de Defensa y Seguridad	36
3.2.2	Seguridad	36
3.2.3	Seguridad nacional	37
3.2.4	Seguridad democrática	38
3.2.5	¿Qué es, de donde viene y cómo se espera que funcione la Política de Defensa y Seguridad Democrática: 2002-2005?	40

Capítulo 4

VERSIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

4.1	La implementación de la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática, desde la perspectiva de la Policía Nacional.	54
4.1.1	Objetivo de las preguntas de la encuesta	55
4.1.2	Resultados Estadísticos de la encuesta	55
4.1.3	Resultados Cualitativos de la encuesta	57
4.1.4	Georeferenciación de la población encuestada	58
4.2	La implementación de la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática, desde la perspectiva de las publicaciones del gobierno nacional.	60
4.2.1	Implementación a nivel de medios	60
4.2.2	Implementación de realizaciones	60
4.2.2.1	Homicidio	64
4.2.2.2	Secuestro	66
4.2.2.3	Retenes ilegales, paros armados y piratería terrestre	68
4.2.2.4	Cultivos ilícitos	69
4.2.2.5	Hurto común	70
4.2.2.6	Desplazamiento	71
4.2.2.7	Capturas de subversivos	72
4.2.2.8	Desmovilizados por efecto de la implementación de la política pública	73
4.3	Conclusiones sobre la implementación de la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática	74

BIBLIOGRAFÍA	75
---------------------	-----------

Cuadros, tablas y gráficas

CUADROS

Cuadro 1:	Crecimiento de los asesinatos y masacres entre 1997 y 2002	43
-----------	--	----

TABLAS

Tabla 1:	Resultados Estadísticos de la encuesta	55
Tabla 2:	Departamentos y municipios en donde trabajan los encuestados	58
Tabla 3:	Presupuesto desagregado en billones de pesos	63
Tabla 4:	Presupuesto desagregado por unidad ejecutora y concepto del gasto	63
Tabla 5:	Homicidio por departamento octubre-diciembre 2004	65

GRÁFICOS

Gráfico 1:	Modelo de comunidad o entramado de políticas públicas para la Política de Defensa y Seguridad Democrática	35
Gráfico 2:	Relación entre objetivos y líneas de acción de la Política de Defensa y Seguridad Democrática	53
Gráfico 3:	Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional	62
Gráfico 4:	Conceptos del gasto dentro del presupuesto del sector de Defensa y Seguridad	62
Gráfico 5:	Variación porcentual de homicidios entre 2004 y 2005	65
Gráfico 6:	Variación del secuestro entre los años 2002 - 2005	67
Gráfico 7:	Piratería terrestre	68
Gráfico 8:	Hectáreas de coca sembradas entre 1995 y 2004	69
Gráfico 9:	Comportamiento de los hurtos comunes entre 2002 y 2006	70
Gráfico 10:	Número de desplazados entre 1999 y 2006	71
Gráfico 11:	Número de capturas entre 2002 y 2006	72
Gráfico 12:	Número de desmovilizados entre 2002 y 2006	73

Anexos

Anexo 1:	Modelo de comunidad o entramado de políticas públicas	78
Anexo 2:	Metas operacionales de la Política de Defensa y Seguridad Democrática	79
Anexo 3:	Modelo de encuesta aplicada a la Policía Nacional	81

INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la década de los años noventa, con el gobierno de Cesar Gaviria, se implementó un plan estratégico para el sector de defensa y seguridad. El desarrollo de este plan¹ fue el antecedente inmediato de lo que puede considerarse las políticas públicas de Defensa y Seguridad en Colombia.

Luego continuaron los gobiernos de Ernesto Samper y Andrés Pastrana, quienes orientaron el sector hacia la búsqueda de la paz negociada, distribuyendo la mayoría de los recursos del Estado a la negociación política y no a la consolidación del aparato represivo del Estado de derecho.

Considerando los resultados negativos de la política de negociación con los grupos irregulares, un candidato a la presidencia planteó la necesidad de una política de autoridad que obligara, por la fuerza, la rendición de los grupos irregulares. Esta opción política venció con un apoyo popular nunca antes visto en la historia democrática colombiana.

Una vez elegido como Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez formuló la necesidad de una política de autoridad basada en los principios democráticos, lo que dio origen al concepto local de Política de Defensa y Seguridad Democrática.

Con base en esta premisa, este documento desarrollará un análisis parcial de esta política, limitado a la etapa de implementación, empleando herramientas teóricas del análisis de políticas públicas, y buscando dar respuesta a dos preguntas: ¿La Política de Defensa y Seguridad Democrática es una política pública?, y sí lo es, ¿existen contradicciones entre

¹ Conocido como La Estrategia Nacional Contra la Violencia

los actores que implementan la Política Pública y los resultados publicados por el gobierno?.

Además, el objetivo de este documento es el de contribuir, preliminarmente, al análisis académico en el área de las políticas públicas, planteando dos hipótesis: la existencia de una política pública en lo que comúnmente denominamos “seguridad democrática”, y la inconsistencia entre las cifras y los resultados publicados por el poder ejecutivo, y la realidad que puede observar un actor que implementa la política pública; con lo que resulta una herramienta teórica capaz de plantear un enfoque creativo a las investigaciones sobre el conflicto colombiano, tradicionalmente centradas en actores diferentes al Estado colombiano.

Por este motivo, la metodología del documento está construida con base en cuatro capítulos, organizados en: 1) los elementos para la definición del concepto sobre las políticas públicas, en donde se plantea un referente teórico y conceptual sobre qué es una política pública; 2) las herramientas para el análisis de la implementación de una política pública, en donde se exponen algunas herramientas útiles para el análisis de una política pública del sector de defensa y seguridad; 3) un caso específico: la política de defensa y seguridad democrática dentro del ámbito de las políticas públicas, capítulo en el que se desarrolla una síntesis sobre el origen, los antecedentes históricos y conceptuales de la política, y su contenido; y 4) las versiones sobre la implementación de la política pública de defensa y seguridad democrática, en donde se contrastan los informes del Ministerio de Defensa Nacional y Planeación Nacional, con la opinión parcial de 119 policías encuestados.

CAPITULO I

ELEMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 ¿Qué es una política pública?

Política pública es un término definido de diferentes maneras. Para unos la política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma (Hecló 1974; Wildavsky 1974), para otros son las acciones gubernamentales, es decir, lo que los gobiernos dicen y hacen – o no hacen – con relación a un problema o una controversia, y para otros es un dialogo producto de un marco de procedimientos, influencias y organizaciones gubernamentales (Roth 2002).

A pesar de la existencia de algunas diferencias conceptuales en estas definiciones, se hace evidente la presencia de por lo menos cuatro elementos comunes en una política pública: la implicación de gobierno, la percepción de problemas, las definiciones de objetivos y la existencia de un proceso. Sobre la base de estos elementos se construye una política pública que existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático (Roth 2002).

Sin embargo, en algunos casos la labor de la política pública, que antes se consideraba únicamente responsabilidad del Estado, se transfiere al mercado o a la sociedad civil que tienen una mejor capacidad para satisfacer una determinada cantidad de bienes o servicios sin necesidad de una intervención intensiva por parte del Estado. Estos casos, regulados por

el Estado, también son considerados como políticas públicas dirigidas más no ejecutadas directamente por los Estados.

A pesar de la eficiencia relativa que puedan tener los mercados o la sociedad civil, existen algunos sectores como la salud, la educación, la justicia o la seguridad, que son considerados como servicios que únicamente esta en capacidad de prestar un Estado. En algunos casos la capacidad se refiere a la imposibilidad del mercado o de la sociedad civil, de satisfacer una serie de necesidades que implican una lógica de equidad y no una lógica de lucro (un negocio con ganancia); y en otros casos, como en el de la seguridad, por ser un sector vital del que depende la interacción de los colectivos.

De manera que con la intervención de políticas en los bienes públicos “puros” (que solo pueden ser prestados por los Estados), como la seguridad, se logra la realización concreta de decisiones, que a través del Estado transmiten la voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes (Roth 2002).

De la misma manera que se definen las políticas públicas se define el concepto de Estado (que es el actor fundamental dentro de este análisis), es decir, de múltiples maneras pero con una gran similitud.

1.2 ¿Qué es un Estado?

Una primera definición clásica, de Max Webber (1998), da cuenta del Estado como un aspecto político de las relaciones de dominación social, pero también como un agente de unificación de la sociedad y detentador del monopolio de la violencia física legítima, lugar de integración y represión, pero igualmente de cambio en donde confluyen un pueblo (que

desde el punto de vista jurídico y del derecho se entiende como el ámbito de validez personal para el Estado), un territorio (el ámbito de validez espacial) y una soberanía (el ámbito de validez temporal que hace referencia a las normas que en función del principio de legalidad se aplican a los ciudadanos) (Bobbio 1997).

Para otros el Estado solo puede ser definido por su modo de intervención en relación con la sociedad y con un sistema político (Vargas 2001); o a partir de lo que le es propio: la coacción física (Vargas 2002).

Otros, como Norberto Bobbio (1997) dan cuenta de una visión contemporánea del Estado en función de la relación de dominación formada por desiguales distribuciones de poder entre sectores sociales, por medio de un desequilibrio fundamental de desigualdades culturales, raciales y regionales, y la articulación básica de una sociedad que refleja en su interior las contradicciones y conflictos derivados de los diversos posicionamientos institucionales y de una la relación de fuerzas (Oszlak 1980).

En suma, estas definiciones señalan al Estado como un aparato organizacional de relaciones de dominación social, pero también como un agente unificador de la sociedad y detentador del monopolio de la violencia física legítima; que además se define a sí mismo a través del monopolio de la fuerza, que en los Estados modernos se transmite por medio de políticas públicas de defensa (que pueden incluir la guerra) y de seguridad.

Sin embargo, el monopolio de la coerción y la existencia de la legitimidad, no son elementos suficientes, también es necesario un ordenamiento legal. Por eso el Estado moderno y en particular el denominado Estado de derecho, tiene su base en la normatividad constitucional que le proporciona su estructura jurídica-formal, lo que es igual a la norma fundamental a la cual se subordinan las otras normas (Seiler 1982).

A esta definición, anterior, del concepto de Estado, debe agregarse el concepto del capitalismo, que es la institución material que da vigencia a la existencia de los estados capitalistas democráticos contemporáneos.

1.2.2 El Estado capitalista

El Estado Capitalista es una institución social que da validez a las libres interacciones comerciales entre los miembros de una sociedad, o de estos con otros estados o sociedades. La existencia del Estado capitalista garantiza las condiciones necesarias para la reproducción de tres instituciones: el Estado, el capitalismo y la democracia (O'Donnell 1984).

En este sentido, la democracia es una institución, como las anteriores, que no es homogénea en todos los Estados-nación, si no que varía con relación al modelo implementado en un determinado contexto socio-económico, al régimen político y al sistema político.

1.3 El régimen político

El concepto de régimen político se asimila con las instituciones estatales, es decir, con la forma como estas instituciones se relacionan entre sí y con la sociedad.

Duverger (Duverger 1972) plantea que el termino régimen político designa a un conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refieren a las vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación. Con esto se podría concluir que un régimen político son las instituciones estatales y su relación con la sociedad, pero es también el sistema de partidos, el sistema de mediación sociedad-Estado. (Vargas 2001)

Al mismo tiempo, Duverger considera que el régimen político es un conjunto de instituciones; pero un régimen es también una cierta combinación de un sistema de partidos, de un modo escrutinio, de uno o varios tipos de decisión, de una o varias estructuras de grupos de presión y de uno o varios tipos de administración pública. Es decir, que el régimen político hace relación al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren en la formación de un gobierno o de un país dado durante un periodo determinado.

Un régimen político esta conformado por: (Quermonnr 1986).

- a) el principio de legitimidad
- b) la estructura de las instituciones
- c) el sistema de partidos
- d) y la forma y el rol del Estado.

En este sentido, un régimen político, como expresión o como materialización del Estado institucional, requiere de un sistema político capaz de darle suficiente legitimidad (Vargas 2001).

1.4 El sistema político

El sistema político puede ser definido como un sistema de interacciones que cumple las funciones de integración y de adaptación, por el recurso o la amenaza de recurso a una coacción física legítima. (Badie 1994)

En primer lugar un sistema político esta integrado por los elementos constitucionales que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a

las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones.

En segundo lugar esta integrado, también, por los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno.

Y en tercer lugar, esta integrado por los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere.

Dentro de la teoría sobre sistemas políticos, hay cuatro hipótesis generales que son inherentes al ideal genérico de este tipo de sistemas:

- a) Todos los sistemas políticos, cualquiera sea su nivel de desarrollo, están dotados de estructuras políticas comparables a las que existen en las sociedad modernas. Sólo cambia su grado de permanencia y especialización.
- b) Las mismas funciones son cumplidas en todos los sistemas políticos; difieren por la frecuencia de su realización, por el tipo de estructuras que las cumplen y por su modo de cumplimiento.
- c) Todas las estructuras políticas son multifuncionales, es decir, contribuyen de distintas maneras al funcionamiento del sistema político.
- d) Todos los sistemas políticos son mixtos, es decir, no son nunca totalmente modernos ni totalmente tradicionales.

Así mismo, todo sistema político debe reproducirse (Vargas 2001), y en este proceso surge una agenda política, basada en un problema político, que logra crear las condiciones básicas para la reproducción del sistema, que son:

- Socialización y reclutamiento político
- Expresión de intereses
- Agregación de intereses
- Comunicación política
- Elaboración de las reglas
- Ejecución de las reglas
- Función judicial

1.5 El problema y la agenda política. (Muller 2002)

Un problema político puede ser cualquier problema social que no necesariamente está dado, sino que resulta de una construcción social cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado.

Al interpretar un problema social, que pide un debate público e incluso la intervención de las autoridades legítimas, se intenta construir las herramientas que sean capaces de incluir el problema dentro de la agenda política.

En este sentido un problema deberá tener tres características para poder ser inscrito en la agenda política:

1. Unas elites, unos ciudadanos que puedan estar más o menos organizados y que definen una situación como problemática.
2. Unos procedimientos de etiquetaje que lo califican como pertenecientes a la esfera de competencia de las autoridades públicas.
3. Una intervención de la sociedad política, incluyendo la opción de no hacer nada.

Sí el problema definitivamente puede considerarse como tal, deberá construir su propia agenda política, para la cual algunos autores identifican cuatro fases para este proceso:

1. Surgimiento del problema
2. Movimiento de especificación del problema
3. Difusión del problema en escenarios públicos
4. Sistema formal de decisión política.

1.5.1 El concepto de campo cognitivo dentro de la agenda política

La naturaleza de la agenda política es cognitiva y dos factores vienen a atenuar esta autonomía de decisión: de una parte, la elección está afectada por la estructura del sistema de decisión; de otra, el campo cognitivo de los decidores es, por definición, limitado. En este sentido, el problema es reducir la incertidumbre, estabilizando lo más posible el campo de la decisión. Para esto, es necesaria la construcción de un campo cognitivo que contenga el conjunto de las informaciones que se estiman pertinentes.

Por otro lado, el campo cognitivo funciona como un filtro que selecciona algunas informaciones y bloquea otras, con el fin de simplificar y estructurar el campo de la decisión para hacerlo dominable. El problema es obtener un marco lo suficientemente operativo para que la decisión sea posible, y lo suficientemente completo como para no bloquear la información indispensable.

1.5.2 Lo referencia de las políticas públicas

Elaborar e implementar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se requiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos este conjunto de imágenes el *referencial de la política pública*.

En este sentido, la definición de una política de defensa nacional depende estrechamente de la imagen y de la percepción del riesgo principal y del lugar que se pretende atribuir a las Fuerzas Armadas en la acción. Según se trate de defender el país en las fronteras, de asegurarse algún puesto en el concierto mundial de las naciones o difundir un mensaje revolucionario, la representación del rol de las Fuerzas Armadas variará, lo mismo que el referencial de la política pública. (Muller 2002)

CAPITULO 2

HERRAMIENTAS PARA EL ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

En este capitulo se construirá un marco analítico a través del cual se analizara la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

2.1 El proceso de una política pública

Podemos identificar varios momentos diferenciables analíticamente, aunque con una interpretación mutua, que conforman un real proceso que comprende (Aguilar 1993):

- a) El inicio o surgimiento: Es el momento en que un problema social transita hacia una situación socialmente problemática percibida por la sociedad y el Estado institucional, y ésta debe comenzar a prever respuestas.
- b) La formulación: También llamada toma de decisión. Es aquel momento en el cual las instituciones estatales o el sistema político institucional valoran las posibles alternativas, reciben presiones de los actores con poder, negocian o concertan y, finalmente, llegan a la decisión.

En los sistemas políticos reales, va a presentarse una fuerte interacción entre racionalidad técnica y racionalidad política (entendiendo por ésta la que se basa en la negociación y el acuerdo entre los actores del poder).

- d) La ejecución: o *implementación*. Es la materialización de las decisiones anteriormente tomadas e involucra instituciones estatales y, crecientemente, una amplia participación privada. Esto transforma la administración pública de un

simple espacio de conflictos inter o intra-burocráticos, en uno para el control ciudadano, lo cual genera tensiones novedosas.

Cada uno de estos sectores, a través de distintos mecanismos posibles, intenta o se esfuerzan por presionar a la administración pública.

- e) La evaluación: Es la posibilidad de valorar, a posteriori, los resultados, efectos o impactos de la política pública, ya sea para introducir correcciones (reformulaciones o modificaciones en su ejecución) o para aprender para la gestión pública futura.

2.2 Tipología de las políticas públicas

Esta tipología esta basada en la clasificación de Donald Watson (Watson 1965), en la que todas las políticas públicas son susceptibles de agruparse en alguna de las siguientes cuatro categorías:

- 1) Política de defensa nacional: Se relaciona con el orden público interno y la seguridad externa. En esta categoría se ubica la Política de Defensa y Seguridad Democrática.
- 2) Política exterior: Compreendida aquí como todas las medidas en el campo internacional y asociadas con las relaciones entre Estados o entre éstos y organismos internacionales.
- 3) Política económica: Se relacionan con las políticas promocionales (Rezende 1986), que son todas aquellas políticas estatales que tienen como objetivo estimular el desarrollo, anticiparse a situaciones porvenir. También llamadas como preventivas que no responden a situaciones creadas

- 4) Política social: Se relación con las políticas correctivas (Rezende 1986). Estas son aquellas que el Estado formula como respuesta a problemas, demandas o necesidades ya explicitadas en la sociedad. También llamadas como compensatorias o en respuesta a una situación problemática.

En las páginas anteriores se han desarrollado los conceptos inherentes al proceso inicial de una política pública. En las siguientes páginas se hará referencia a los modelos de análisis para la implementación (ejecución) de una política pública del sector de Defensa y Seguridad, y especialmente útiles para el análisis del caso colombiano.

2.3 Modelos para la implementación de políticas públicas

En el concepto de implementación, presentado por Presuman y Wildavsky, la define como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Con esta definición, se pone el énfasis no tanto en la interacción entre objetivos y resultados, sino en el proceso mismo a través del cual se identifican los objetivos (el programa, la agenda) y las acciones emprendidas para alcanzarlos.

En otras palabras implementar, o poner en práctica o en marcha, es aplicar un programa de acción a un problema planteado (Thoening 1985), que puede llevarse a cabo de diferentes maneras.

2.3.1 Modelo de arriba abajo (Top Down)

Conocido como el modelo administrativo o modelo racional Weberiano. Este modelo se fundamenta en cuatro supuestos:

1. Entre más claramente se especifiquen los objetivos en el programa, más fácilmente será ponerlo en práctica.
2. La cantidad de recursos disponibles (Recursos humanos de calidad, información, y capacidad de liderazgo), influyen, y muchas veces explican, el resultado final del proceso de implementación.
3. La relación entre las diferentes unidades administrativas involucradas en el programa, determinan la comunicación ínter organizativa y a la capacidad de control.
4. Finalmente, las fuerzas que se encuentran en el entorno o medio ambiente: a) demográficas; b) económicas; c) sociales; d) políticas; e) ecológicas; y f) tecnológicas, son aquellas que se juntan en un entorno próximo para, con más probabilidades, afectar al sistema.

2.3.2 Modelo de entramado (Policy Network / Policy Community)

En este modelo, cada política genera su propio entramado o red compuesta por intereses, organizaciones y estructuras, conectados entre si por dependencias financieras o administrativas, que son diferenciables entre si, por la estructura presupuestal general a la que dependen. Así, la estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores, tienen gran influencia en su rendimiento, es decir, en la calidad de las políticas aplicadas y la efectividad de su implementación.

Se plantean entonces, interdependencias verticales y/o horizontales, actuando las primeras al interior del propio entramado, mientras que las segundas, es decir, las horizontales, operan entre redes, ocasionando conflictos o propiciando el aislamiento.

Se ofrece así, una visión en donde se concibe al centro decidor tiene panorama mucho más abierto, sin necesidad de concebirlo como un todo homogéneo, y sin aceptar necesariamente un tratamiento de abajo a arriba o de arriba abajo, tal y como lo exponen los modelos anteriores. Esto es lo que algunos llamada el gobierno de la fragmentación. (Salazar 1995)

A pesar de que una organización cualquiera pueda estar formalmente subordinada a otra, la relación que realmente existirá ente ellas será la de interdependencia, y estas relaciones tendrán su esencia en los recursos humanos, técnicos, financieros y de información, que posean las organizaciones comprometidas. Sin embargo, existen otra clase de recursos intervinientes, como la autoridad, dinero, legitimidad política, información y capacidad organizativa. (Salazar 1995).

Una representación gráfica de este modelo se encuentra en el anexo No. 1.

CAPITULO 3

CASO ESPECÍFICO: LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DENTRO DEL AMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Factores institucionales que determinan el sentido de la política pública de Defensa y Seguridad Democrática

Retomando los conceptos teóricos del capítulo 1, este numeral contrastará la relación teórico-práctica de los elementos que direccionan el sentido de la Política de Defensa y Seguridad Democrática

3.1.1 ¿Por qué sí es una política pública, y por qué hace parte de un Estado?

La Política de Defensa y Seguridad Democrática es una política pública con una implicación de gobierno basada en el ejercicio de la autoridad del Estado sobre el territorio. Así mismo, tiene una percepción particular de un problema, el de la seguridad, y unas implicaciones para la nación, que busca disminuirse a partir de unos objetivos deseables o necesarios, por medio los cuales se ha dado un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático, y además hace parte de un proceso observable entre el año 2002 y el año 2006

De la misma manera, la Política de Defensa y Seguridad Democrática, puede entenderse como una Política pública porque es implementada por un Estado legítimo que articula el aparato organizacional de las relaciones de dominación social, busca unificar a la sociedad, y busca detentar el monopolio de la violencia física legítima, que es al mismo tiempo uno

de los factores problemáticos que dan origen al problema político, dentro del régimen político.

3.1.2 El régimen político colombiano

El régimen político es un conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas relacionadas con el poder, con la elección de gobernantes, y con la estructura y sus limitaciones.

En este sentido, el gobierno de Álvaro Uribe inició con una reorganización de la estructura del Estado, basada en factores fiscales, que transformaron el régimen político inicial a partir del cual la Política de Defensa y Seguridad Democrática sería implementada. Sin embargo, en un régimen político coexisten otros factores que lo determinan. Estos factores son:

- a) *el principio de legitimidad*: El régimen político se considera legítimo si se enmarca dentro de los principios jurídicos preestablecidos, de manera que los cambios ejecutados en la estructura del Estado no son limitantes para la legitimidad del régimen.
- b) *la estructura de las instituciones*: Colombia a tenido una transformación en sus instituciones del poder ejecutivo, que han sido agregadas en macro-sectores que buscan la simplificación contable de la actividades de gobierno y que han favorecido a la llamada “transversalidad” de la Política de Defensa y Seguridad Democrática.
- c) *el sistema de partidos*: Los partidos como organizaciones de agregación de intereses y como escenarios iniciales de lucha política, son inexistentes en el contexto colombiano, que se caracteriza por la enorme cantidad de partidos,

superior a cien, que convergen en ganar el favor de un gobierno construido con base en coaliciones con sectores disidentes y en pocos casos con el apoyo de partidos.

- d) *La forma y el rol del Estado* (Quermonne 1986): En sociedades como la colombiana, con altos niveles de pobreza y desempleo, el papel del Estado es vital para la dinámica económica y así mismo para la propia reproducción de las condiciones necesarias que permiten la existencia del Estado. De tal forma que el rol del Estado, en el contexto colombiano, es vital a pesar de que ha dejado de lado las tareas fundamentales que de él se demandan.

Dada esta configuración del sistema político surge la pregunta sobre el funcionamiento del sistema político.

3.1.3 El sistema político

El sistema político es entendido como un sistema de interacciones que cumple las funciones de integración y de adaptación, por el recurso o la amenaza de recurso a una coacción física legítima (Badie 1994).

Dentro de las teorías sobre sistemas políticos existen cuatro hipótesis comparables con el caso del sistema político colombiano:

- a) Todos los sistemas políticos, cualquiera sea su nivel de desarrollo, están dotados de estructuras políticas comparables a las que existen en las sociedad modernas. En Colombia, el sistema político se encuentra dotado de la gran mayoría de estructuras políticas formales modernas: Constitución Política, democracia, tres poderes públicos, sistema de partidos; sin embargo, la dinámica de acceso a la estructura política es limitada por las características del régimen político.

- b) Cumple con las mismas funciones de todos los sistemas políticos, pero: difiere en la interacción temporal del sistema que se debilita en los periodos inter-electorales; y por el tipo de estructuras que lo conforman, que no son grupos consolidados de representación de intereses, si no grupos con un limitación temporal basada en la eficiencia inmediata de las metas políticas que originariamente fueron planteadas.
- c) Todas las estructuras políticas son multifuncionales porque contribuyen al funcionamiento del sistema político. En Colombia son multifuncionales en el sentido de la búsqueda de intereses particulares, pero no en el sentido democrático de aportar para el funcionamiento del sistema político, que es altamente fragmentado.
- d) Finalmente, en Colombia es evidente la existencia de un sistemas político mixto, en donde interactúan un sistema tradicional con la continua adición de elementos de u sistema político moderno.

Con base en estas hipótesis sobre el carácter del sistema político, se plantean algunos elementos que son necesarios para la reproducción del mismo sistema político.

- Socialización y reclutamiento político: En la Colombia contemporánea, el carácter ideológico de las ideas políticas no es la base para el ejercicio del poder público. Por el contrario, la socialización y el reclutamiento político es resultado de una lógica clientelista que busca pagar a los electores sus votos.
- Expresión de intereses: En el contexto colombiano, la expresión de intereses es abundante, pero en pocos casos efectiva. Es así que, dada la configuración del régimen político, la expresión útil de los intereses es limitada por el acceso restringido a medios económicos, sociales o culturales.

- Agregación de intereses: En la forma actual del sistema político, la agregación de intereses solo es observable en los gremios económicos. En organizaciones sociales, partidos políticos o asociaciones de profesionales; la agregación o unificación de intereses es casi inexistente.
- Comunicación política: Es una instancia limitada dado que los intereses económicos prevalecen sobre los políticos, y la manera generalizada de comunicación social es la de los canales privados de televisión.
- Elaboración de las reglas: El sistema político colombiano se ha caracterizado por una extensa elaboración normativa que en continuos casos choca con ideal del Estado Social de Derecho o con viabilidad propia de un Estado capitalista en vías de desarrollo.
- Ejecución de las reglas: A pesar de la extensión normativa, la ejecución de las normas es insatisfactoria por la incapacidad material del Estado de ser el monopolizador de las armas y de las leyes. A este factor se suma la ineficaz reglamentación de la Constitución Política, que implica utilizar normatividades anteriores a la Constitución de 1991.
- Función judicial: Es una función lenta e ineficiente en donde los ciudadanos, o las personas jurídicas, prefieren arreglos extra-judiciales y no hacer uso del aparato judicial.

Sobre la base de las características particulares del sistema político, se construye una política pública como la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

3.1.4 El proceso de la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática

En esta parte describiremos superficialmente los elementos que componen la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática, con base en varios momentos diferenciables analíticamente, que conforman el proceso de una política pública. Sin embargo, el único momento analizado, en profundidad, será el de ejecución o implementación de la política pública.

Estos momentos son:

- a) El inicio o surgimiento: Es el momento en que un problema social transita hacia una situación socialmente problemática percibida por la sociedad y el Estado institucional, y ésta debe comenzar a prever respuestas. En este primer momento observaremos como ha sido la construcción del problema y la agenda política, los referenciales de la política pública, y un esquema básico de análisis de políticas públicas.
- b) La formulación: También llamada toma de decisión. Es aquel momento en el cual las instituciones estatales o el sistema político institucional valoran las posibles alternativas, reciben presiones de los actores con poder, negocian o concertan y, finalmente, llegan a la decisión. En este momento desarrollaremos un análisis basado en modelos existentes en los que posiblemente pueda ubicarse el proceso de formulación de la política pública.
- c) La ejecución: o implementación. Es la materialización de las decisiones anteriormente tomadas e involucra instituciones estatales y, crecientemente, una amplia participación privada. En este momento, al igual que en el anterior, se desarrollará un análisis de la política con base en modelos existentes de implementación de políticas públicas.

- d) La evaluación: Es la posibilidad de valorar, a posteriori, los resultados, efectos o impactos de la política pública, ya sea para introducir correcciones (reformulaciones o modificaciones en su ejecución) o para aprender para la gestión pública futura.

3.1.5 El problema y la agenda política

El problema político es una interpretación social que surge de un debate público.

En el caso de la Política de Defensa y Seguridad Democrática la interpretación social fue la existencia de una amenaza generalizada a la autoridad y a la legitimidad del Estado de derecho, manifestada en grupos irregulares que buscan obtener el control socioeconómico, político y territorial con base en los recursos del secuestro, la extorsión y el narcotráfico.

Dada esta interpretación crítica para la continuidad del Estado democrático, los decisores, es decir, el Presidente de la República, junto con el aparato burocrático y militar del Ministerio de Defensa, han construido una agenda política en donde la política de Defensa y Seguridad Democrática no solo se refiere al sector de la seguridad, sino una política transversal que influye y es capaz de modificar las condiciones necesarias para el desarrollo de otras políticas de Estado.

De esta manera, la política pública de Defensa y Seguridad no es solo una política sectorial, sino el eje vital de la actividad administrativa y política del poder ejecutivo colombiano entre 2002 y 2006.

En consonancia con las características descritas en el capítulo 1, el problema político interpretado por la política pública es válido porque:

1. Posee unas elites políticas (grupo uribista, Partido Conservador), económicas (ANDI, FENALCO, FEDEGAN, ANIF, entre otros), y sociales, que esta organizados para defender esta situación como problemática.
2. Contribuye con unos etiquetajes que lo califican como perteneciente a la esfera de competencia de las autoridades públicas. Este etiquetaje se basa en la necesidad de responder a las amenazas en contra de la existencia de un Estado organizado y se manifiestan en conceptos como: Terroristas = grupos insurgentes, Narcoterroristas = grupos irregulares con lucro procedente del narcotráfico, Seguridad Democrática = acción sostenida de gobierno que busca el sometimiento, por vía del ejercicio de la autoridad, de los grupos irregulares y de su mecanismo de financiación: el narcotráfico.
3. Por una intervención de la sociedad política, que en el caso de esta política pública ha sido la del apoyo irrestricto al conjunto de la política y en otros casos de oposición al carácter transversal y unidimensional con el que se observan de la misma manera problemas de orden público y problemas sociales.

Dadas estas características, el problema puede considerarse como tal y deberá construir su propia agenda política, para la cual cumplirá con cuatro fases:

1. *Surgimiento del problema*: El antecedente histórico inmediato del surgimiento del problema, fue la creciente sensación pública de debilitamiento del aparato coercitivo y legal del Estado en el gobierno de Andrés Pastrana. Con el fracaso de la política de paz, el problema político se transformo de una necesidad de incluir a sectores históricamente marginados en el sistema político, a buscar la eliminación

de un enemigo interno, además terrorista, que buscaba la desintegración del Estado de derecho.

2. Movimiento de especificación del problema: El problema político se constituyó simultáneamente con el proceso electoral. Con el fracaso de las negociaciones del gobierno Pastrana, el debate político se dirigió en torno a la opción política inversa a la de la negociación política, aumentando la balanza del voto de opinión en favor de una visión política de defensa de la autoridad. De manera que el problema político cambió, aunque los actores seguían siendo los mismos.
3. Difusión del problema en escenarios públicos: En el contexto colombiano, la reciente difusión de los problemas públicos ha sido labor de los medios de comunicación, de manera que la visión negativa del proceso de paz, dada por los medios de comunicación y por los ataques continuos de la guerrilla de las FARC a un Estado indefenso, llevaron a la transformación pública del problema político.
4. Sistema formal de decisión política: El sistema formal de decisión política lleva a la incorporación de un problema en la agenda política. Generalmente este es una etapa de la elaboración de una política que no es claramente diferenciable, pero en el caso de la Política de Defensa y Seguridad Democrática se ubica con la elección popular de una interpretación del problema social.

3.1.6 El Referencial de la política pública

Con base en la interpretación de un problema social, una política pública continúa con la construcción de una representación; una imagen de la realidad sobre la cual se requiere intervenir. Estas imágenes se conocen como el referencial de la política pública, en donde

un nuevo marco analítico permite captar y entender los cambios, al mismo tiempo que se ven surgir nuevas imágenes de referencia que modifican la percepción que los actores tienen de la situación (Muller 2002: 73).

Para el caso particular de un Política de Defensa y Seguridad, los referenciales se construyen con base en la imagen y de la percepción del riesgo principal y del lugar que se pretende atribuir al ejército en la nación. Según sea el caso de defender el país en las fronteras, de asegurarse algún puesto en el concierto mundial de las naciones o de difundir un mensaje revolucionario, la representación del rol del ejército variará, lo mismo que el referencial de la política pública de defensa.

En cuanto al análisis teórico, anteriormente planteado en el capítulo 2, los referenciales de la política pública pueden categorizarse dentro de tres grupos:

- 1) El primero de ellos es el *referencial global*, que es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Este referencial está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Para el caso de la política de Defensa y Seguridad Democrática el referencial global se encuentra en el documento, con fines electorales, llamado “Manifiesto Democrático”, que fue la base con la cual se construyó un posterior documento que orienta la política.
- 2) El segundo es el *referencial sectorial*, que es una imagen del sector en donde se delimitan las fronteras de trabajo del sector. Estas fronteras son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre la inscripción en la agenda

política, pero en el caso de esta política pública el referencial sectorial es confuso, dado que la Política de Defensa y Seguridad Democrática es superior en la escala jerárquica a cualquier otra política pública. De esta manera, las políticas de otros sectores son condicionadas por el carácter transversal con el que se creó una política trascendental para la continuidad del Estado. Cabe aclarar que aunque existen divisiones ministeriales con actividades específicas, con relación a cada sector, no existe una clara frontera en cuanto a lo que a políticas públicas se refiere.

- 3) Finalmente, el tercer referencial es el de los *operadores de transacción*, quienes realizan una operación de empotramiento en el referencial global que es, por así decirlo, el actor fundador de una política pública. En este caso, los operadores de transacción se circunscriben a tres grupos: 1) los operadores de transacción políticos, que se constituyen por el grupo de parlamentarios y partidos que apoyan la gestión del gobierno (Uribeistas, Partido Conservador, disidentes liberales, entre otros); 2) los operadores de transacción económicos, que son los gremios económicos más importantes del país (ANDI, FENALCO, FEDEGAN, ANIF, entre otros); y 3) los operadores de transacción burocráticos, quienes otorgan coherencia intelectual y material a la agenda política, que en el caso colombiano es atribuible a: DNP, Ministerio de Defensa, Departamento Administrativo de la Presidencia y DANE.

3.1.7 La implementación de la política de defensa y seguridad democrática con el Modelo de entramado (Policy Network / Policy Community)

Este modelo se basa en un supuesto en el que cada política genera su propio entramado o red de intereses, de organizaciones y de estructuras, conectadas entre si por dependencias financieras o administrativas.

En este sentido, las interdependencias verticales actúan al interior del propio entramado, mientras que las horizontales operan entre redes que ocasionan conflictos o propician el aislamiento.

En el gráfico No. 1 se desarrolla una adaptación del modelo de entramado, con base en el anexo No. 1, aplicado a la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

En este gráfico se identifican cinco grupos que se interrelacionan en la construcción de la política pública y que se diferencian entre si por la cercanía al centro decisor.

El primer grupo, más lejano al centro decisor, es el conformado por el sector interesado o atento al desarrollado de la política: ONU; por otros gobiernos regionales: Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, y por los individuos participantes: congresistas de EE.UU

El segundo grupo esta conformado por los gobiernos extranjeros y organismos internacionales: EE.UU, Unión Europea, FMI, Comunidad Andina; por grupos de presión: capitales internacionales; y por los individuos participantes: lideres de misiones OEA, ONU, ONG`s.

El tercer grupo esta conformado por otras agencias gubernamentales: Alto Comisionado para la Paz, Red de Solidaridad; por los grupos de presión implicados: gremios económicos; y también por los individuos participantes: lideres paramilitares.

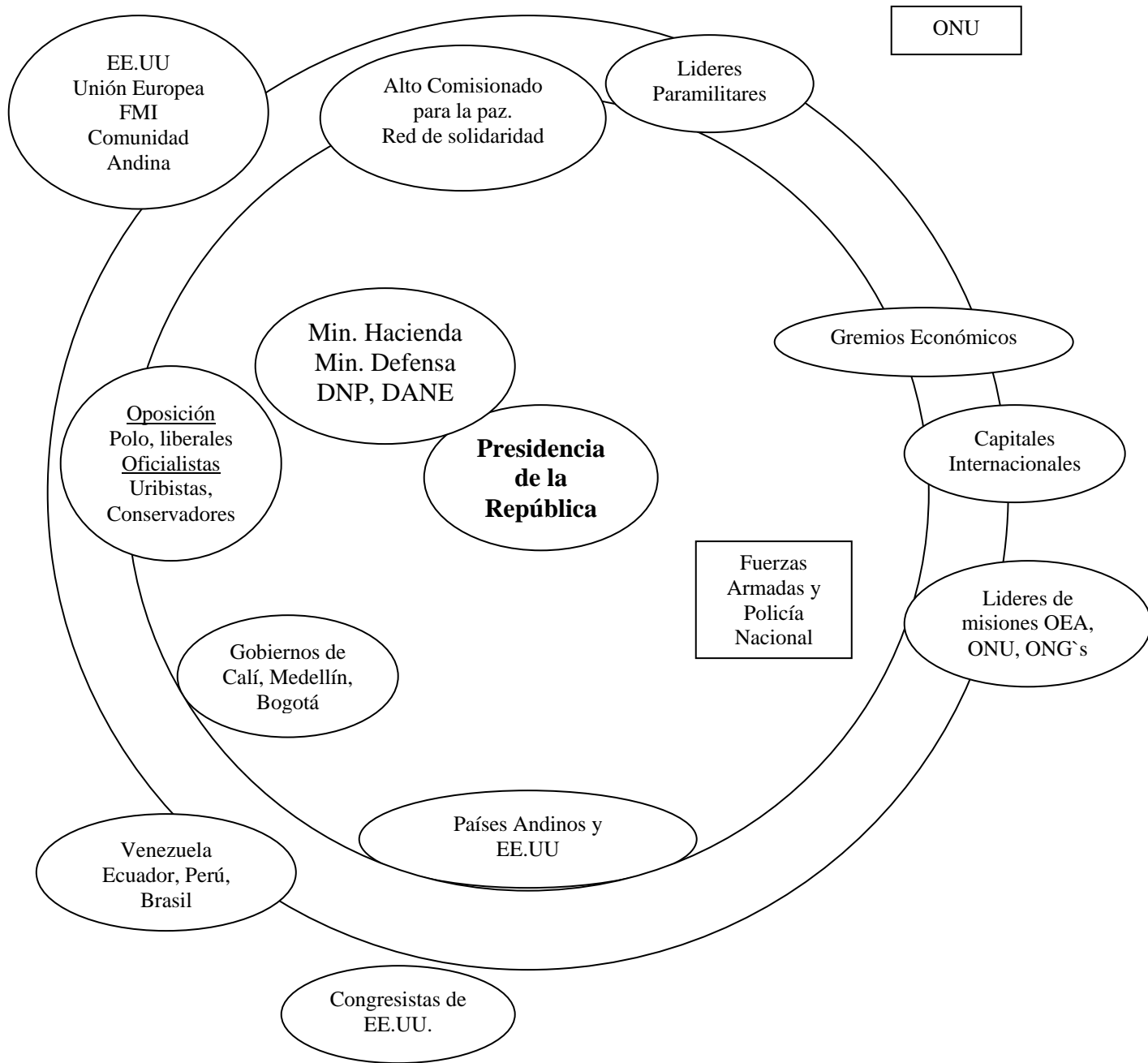
A su vez, el cuarto grupo esta conformado por el Parlamento: en donde confluyen los grupos de oposición (Polo Democrático y liberales) y los oficialistas (Uribistas y conservadores); por los gobiernos locales: Calí, Medellín y Bogotá; y por los gobiernos regionales directamente implicados: países andinos y EE.UU

Finalmente el quinto grupo, el grupo central de decidores, conformado por: el gobierno y las estructuras centrales: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Defensa, Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo Nacional de Estadística; por la agencia principal: Presidencia de la República; y por el sector implicado en la política: Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

3.2 Factores y antecedentes para la Política de Defensa y Seguridad Democrática

Las políticas recientes de seguridad se circunscriben dentro de la lógica teórica de la seguridad. En este sentido, la política del gobierno de Álvaro Uribe es una política de seguridad porque cumplen con las condiciones de ser: 1) influenciada por las condiciones políticas, económicas, sociales y militares; 2) se manifiesta con un programa continuo a partir de un plan de desarrollo y luego con una política específica; 3) tiene una dinámica propia, que en algunos casos abarca toda la labor del Estado; 4) reconoce la importancia de la labor del Estado; 5) nace del Estado; 6) hace uso de la soberanía y la independencia para la implementación de las políticas; 7) tiene como meta la consecución de objetivos nacionales; 8) se enmarca dentro de un Estado de Derecho; 9) tiene una capacidad de reproducción basada en el Estado; 10) existe en función del desarrollo de la nación; 11) se manifiesta a través de las acciones del poder público, primero con acciones políticas y luego con acciones físicas; 12) busca la estabilidad; y, finalmente, 13) está dirigida a superar un problema nacional, la violencia.

Gráfico No. 1
Modelo de comunidad o entramado de políticas públicas
para la Política de Defensa y Seguridad Democrática



Además, esta es una política pública porque surge de la coerción que la política ejerce directamente sobre el individuo con un efecto directo o inmediato, a través de normas que buscan regir los comportamientos de los individuos bajo la amenaza de una sanción directa, para así hacerse al control del orden público.

3.2.1 Conceptos pertinentes en el sector de Defensa y Seguridad

Una política pública de defensa y seguridad se basa en el aparato del Estado para ser implementada. Sin embargo, este tipo de políticas públicas se definen de una manera particular a través de conceptos pertinentes a su sector, conceptos como: seguridad, seguridad nacional y, en el caso colombiano, seguridad democrática.

3.2.2 Seguridad

Se cree que la seguridad 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 seguridad² 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*

² 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 *cura*, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.

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 Estados” (Delmas 1996).

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 (Vargas 2002: 162).

Estas dos definiciones tienen en común una serie de características implícitas que complementariamente definen qué es la seguridad (Martínez 2001): 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 esta 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 alcanzarlo.

3.2.3 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 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 Latinoamérica, haciéndose necesario el control militar del Estado y la sustitución del 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.

3.2.4 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 el concepto de la seguridad democrática ha sido en el Tratado Centroamericano de Seguridad Democrática de 1995 (Padilla 2002), 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” (Ossa 2002: 15).

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 (Vargas 2002: 459).

3.2.5 ¿Qué es, de donde viene y cómo se espera que funcione la Política de Defensa y Seguridad Democrática: 2002-2005?

La Política de Defensa y Seguridad Democrática ha identificando una serie de amenazas para la existencia del Estado, a las que desde el principio del gobierno se les ha dado un trato militar. Esto ha implicado un acelerado crecimiento de la fuerza militar del Estado y del poder de las Fuerzas Armadas sobre la sociedad, pero no ha implicado un cambio en 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, que es de lo que se supone trata la seguridad democrática.

Es así que 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, considera el autor, 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 interior³ 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, y amparándose en las facultades especiales que le otorga la conmoción interior. Estas Zonas se definen

³ 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.

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, resulte 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 otorgó la capacidad de limitar derechos individuales a su discreción, pero dentro del marco de la ley.

A pesar de la efectividad, que según el gobierno 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 de una política pública de seguridad clara, el gobierno aceleró el marco en el cual se ha venido articulando las acciones del Estado: la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Mindefensa 2003).

Esta política parte de la identificación de seis problemas que constituyen un riesgo inmediato para la nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos:

El terrorismo: que es el principal método que utilizan las organizaciones armadas ilegales para desestabilizar la democracia colombiana, por medio de la violencia letal contra civiles, cuyo fin es la presión política.

La importancia de esta amenaza se refleja en el contenido del Cuadro 1, donde se muestra un acelerado crecimiento de los asesinatos y masacres (en especial las originadas por las autodefensas) entre los años 2000 y 2001, y los años 1999 y 2000, respectivamente.

Cuadro 1
Crecimiento de los asesinatos y masacres entre 1997 y 2002

	Civiles asesinados		Civiles asesinados en masacres	
	FARC Y ELN	Autodefensas	FARC Y ELN	Autodefensas
1997	531	78	126	30
1998	549	216	183	111
1999	910	743	146	408
2000	1075	1012	202	701
2001	1060	1028	158	281
2002	952	405	312	59

Fuente: Ministerio de Defensa

De estos asesinatos resultan algunos grupos particularmente afectados: los indígenas y los maestros; que hacen parte de cerca de los 300.000 colombianos que fueron desplazados en el último año.

Otros grupos amenazados son los soldados, policías, dirigentes políticos y funcionarios públicos. Los primeros son constantemente asesinados en estado de indefensión – fuera de servicio y vestidos de civil –, lo que se le atribuye a las FARC. El caso de los dirigentes políticos y funcionarios públicos es aún más dramático; en el 2002, 144 fueron asesinados por las organizaciones armadas ilegales.

El negocio de las drogas ilícitas: que comprende las diferentes fases de cultivo, procesamiento, exportación, distribución y lavado de activos, y no sólo pone en peligro la

estabilidad del Estado y la cohesión de la sociedad, sino que distorsiona la economía por efecto del trastorno de las instituciones, lo que alimenta la corrupción, tergiversa los valores y cobra la vida de miles de inocentes.

Las finanzas ilícitas: resultado del lavado de los ingresos obtenidos por la comercialización de la cocaína y la heroína, ingresos que en buena parte permanecen en el sistema financiero internacional. Por medio de estas finanzas se contribuye con el terrorismo, a la vez que se perturban los mercados de divisas y otros mercados financieros por efecto del manejo ilegal de importaciones (contrabando), que entorpece el sistema tributario y afecta la economía lícita.

El tráfico de armas, municiones y explosivos: que está ligado, igualmente, con el negocio de las drogas ilícitas y el terrorismo, por medio del intercambio de drogas por armas en el mercado internacional. Según esta relación, el tráfico de armas no es un peligro menor que el tráfico de estupefacientes, de manera que merece el mismo control y castigo.

El secuestro y la extorsión: son los mecanismos básicos de financiamiento para las acciones terroristas de las organizaciones armadas ilegales. Cada uno de ellos representa ingresos anuales que van desde los 500.000 millones a 1 billón de pesos.

Y el homicidio: que ha llevado la muerte a más de 25.000 colombianos en la última década, en las zonas urbanas y rurales del país. A pesar del incremento de homicidios, Colombia no ha padecido siempre con estos índices: entre 1970 y 1991, la tasa de homicidios se cuadruplico, pasando de 22 homicidios por 100.000 habitantes a 86, en un periodo de poco más de veinte años.

Luego de la identificación de los problemas o amenazas, la política orienta sus acciones al cumplimiento de cinco objetivos:

Consolidar el control estatal del territorio: con él que 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: 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 área, 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 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, se trazan seis líneas de acción para alcanzar los objetivos estratégicos:

Coordinar la acción del Estado

La acción del Estado, en materia de seguridad, 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:

El *Consejo de Seguridad y Defensa Nacional* será la instancia en la que el Presidente de la República coordinará 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 dependerá una Junta de Inteligencia Conjunta integrada por los directores de los organismos de inteligencia del Estado, que será un órgano donde se coordinará la transmisión de inteligencia, para así evitar una excesiva jerarquización en el manejo de la inteligencia estatal.

El *Ministerio de Defensa* será la instancia que tendrá 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, coordinarán y complementarán las acciones de las entidades del Estado a nivel regional y local, facilitando así el trabajo de las autoridades judiciales. Dentro de estas estructuras se busca realizar un trabajo en equipo según las competencias y no según una relación jerárquica entre la Fuerza Pública, los organismos de investigación y control del Estado y 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.

Para el *fortalecimiento del sistema judicial* el gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley para introducir una legislación que permita afrontar con éxito el terrorismo (estatuto antiterrorista), en concordancia con las obligaciones que se derivan de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por otro lado, el sistema investigativo y punitivo del Estado será fortalecido en todos sus aspectos, para castigar los homicidios y demás acciones; se abolirá la excarcelación para crímenes como el narcotráfico, así como la aplicación de los principios de la justicia restitutiva para los delitos sin pena privativa de la libertad; y se reformará la Fiscalía General de la Nación, con el fin de instaurar un esquema acusatorio que fortalezca la naturaleza investigativa de esta institución. También se fortalecerá los esquemas de construcción de prisiones, de identificación y de distribución de la población reclusa y se tomarán las medidas necesarias para que los municipios y departamentos cumplan con sus responsabilidades financieras para el sostenimiento de sus cárceles.

Para el *fortalecimiento de las Fuerzas Militares* se concentrarán 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 centrará 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 centrarán 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 10.000 nuevos patrulleros y 10.000 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.

Finalmente, se busca el *fortalecimiento de las finanzas del Estado* para contribuir al fortalecimiento de la economía y la generación de empleo, a través del estímulo a la inversión y a las actividades productivas.

Consolidar el control del territorio nacional

Esta es la línea de acción utilizada en los primeros meses del gobierno. Se inicia 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.

Estas zonas se articulan en torno ha: la *recuperación y consolidación* que es un primer ciclo en el que se llevará a cabo la desarticulación y disuasión de las organizaciones armadas ilegales, la protección de la población y el restablecimiento de la autoridad de las instituciones democráticas; la *recuperación del control estatal del territorio* que comienza con la identificación y localización de amenazas y la posterior acción de la Fuerza Pública en zonas consideradas como estratégicas; el *mantenimiento de control estatal del territorio*

que se dará una vez restablecido el control de la Fuerza Pública sobre el territorio, con unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional que mantendrán las condiciones de seguridad y protegerán a la población civil, permitiendo así el trabajo de los organismos de investigación criminal y de control del Estado en la zona; y en torno a la *consolidación del control estatal del territorio* que se hará una vez estén garantizadas las condiciones básicas de seguridad, restableciendo el funcionamiento normal de la administración de justicia, la democracia local.

Otros aspectos trascendentales para lograr el control territorial son: el *Plan de Seguridad Integral de Fronteras* con él 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, será asumida por la Junta de Inteligencia Conjunta que conformará, 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 las vidas 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 ejecutará 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 de extorsión y secuestro extorsivo, 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 intentará prevenir los ataques terroristas contra la infraestructura carbonífera, eléctrica, petrolera, de puertos y aeropuertos y de telecomunicaciones, a través de un trabajo coordinado en estructuras de apoyo del Ejército, 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 pretenderá 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 cooperaran 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 a la captura de los integrantes de las organizaciones armadas ilegales. Y la *cooperación internacional* que resulta necesaria, dado el carácter transnacional de los principales riesgos y amenazas y dada 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

Esta es una línea de acción de la política en la que se prevé la necesidad de dar a conocer, por medios 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 de 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. Adicionalmente, el Estado intentará promover y respaldar la reflexión por parte de los periodistas y los medios acerca de cuál debe ser su papel en una democracia en peligro: si sus prácticas periodísticas respaldan los valores democráticos, qué fuentes de información legitiman y cuáles son los efectos del lenguaje que utilizan.

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.

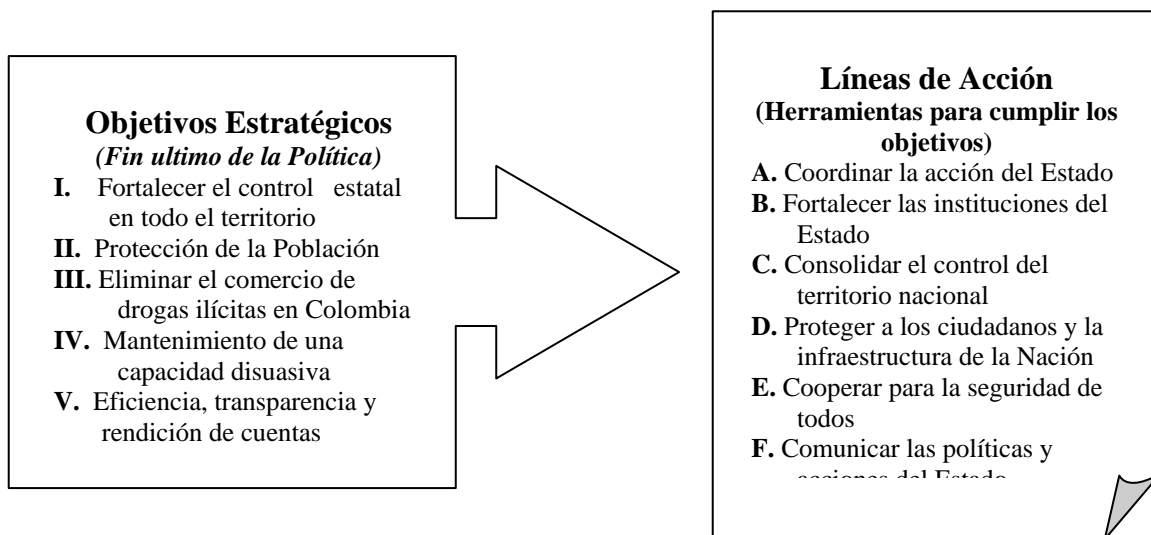
CAPITULO 4

VERSIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA⁴

La implementación, es una etapa del desarrollo de las políticas públicas que se define como la interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Es así que en el siguiente gráfico No. 1, se simplifican los objetivos, con relación a las líneas de acción, para el caso específico de la política pública de Defensa y Seguridad Democrática.

El objetivo de este capítulo es completar los elementos no observables en este gráfico, es decir, mostrar las acciones emprendidas para alcanzar los objetivos.

Gráfico No. 2
Relación entre objetivos y líneas de acción de la Política de
Defensa y Seguridad Democrática



⁴ Desarrollado con base en: Encuestas propias, estadísticas de la Fundación Seguridad y Democracia, Ministerio de Defensa y Departamento de Planeación Nacional.

Sobre el proceso de implementación de la Política de Seguridad Democrática existen diferentes versiones. Sin embargo, nuestro análisis es parcial con relación a observar la versión del Estado, dadas las limitaciones que una investigación más abarcante implicaría.

En este sentido, el análisis de la implementación busca encontrar o desvirtuar posibles inconsistencias entre la opinión de algunos de los actores que implementan la política pública y las cifras que el gobierno publica sobre el desarrollo de la política.

4.1 La implementación de la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática, desde la perspectiva de la Policía Nacional.

El análisis de la implementación de la política busca contrastar versiones sobre la manera en que se esta implementando la política pública. Por tal razón, se desarrollo una encuesta parcial y anónima a 119 Policías, entre los grados de: Intendentes, Intendentes Jefes, Sargentos Segundos y Sargentos Primeros, que trabajan en todo el país, y quienes tienen un conocimiento, de primera mano, sobre la situación de orden público en zonas rurales y zonas urbanas.

La encuesta se llevo a cabo en la *Escuela Nacional de Policía Gonzalo Jiménez de Quesada*, en Sibate-Cundinamarca, en el mes de Abril de 2006. Esta encuesta se basa en una muestra no probabilística, es decir, una muestra en donde los sujetos no tienen la misma probabilidad de ser elegidos, sino depende de la decisión del investigador.

(Hernández 2001:226)

4.1.1. Objetivo de las preguntas de la encuesta

Las preguntas de esta encuesta fueron elaboradas con el fin de ubicar el entorno en donde el individuo trabaja (urbano o rural), la situación de orden público de su zona, las formas de financiación lícitas e ilícitas, identificar quien o quienes lideran la implementación de la política pública, y contrastar la información del gobierno con uno de los actores que implementan la política, la Policía Nacional.

Las respuestas a la encuesta fueron cerradas, de selección múltiple, y en algunas preguntas los encuestados expresaron su opinión particular.

En el anexo 4 se observa el modelo de encuesta aplicado.

4.1.2. Resultados Estadísticos de la encuesta

Tabla No. 1
Tabla de los resultados obtenidos en la encuesta

Total de encuestas: 119

Pregunta No.	Posibles respuestas	Respuestas	Variación Porcentual
1	A	82	35%
	B	32	14%
	C	49	21%
	D	71	30%
2	A	79	46%
	B	49	28%
	C	26	15%
	D	15	9%
	E	4	2%
3	A	43	24%
	B	47	27%
	C	62	35%
	D	25	14%

4	A	14	12%
	B	27	22%
	C	80	66%
5	A	35	12%
	B	71	24%
	C	52	17%
	D	46	15%
	E	27	9%
	F	8	3%
	G	44	15%
	H	15	5%
6	A	37	32%
	B	80	68%
7	A	67	50%
	B	43	33%
	C	9	7%
	D	13	10%
	E	0	0%
8	A	111	97%
	B	4	3%
9	A	111	95%
	B	6	5%
10	A	103	95%
	B	5	5%
11	A	112	97%
	B	3	3%
12	A	108	94%
	B	7	6%
13	A	82	71%
	B	34	29%
14	A	91	81%
	B	22	19%

15	A	72	65%
	B	38	35%
16	A	81	79%
	B	21	21%
17	A	97	90%
	B	11	10%
18	A	91	84%
	B	17	16%

4.1.3 Resultados Cualitativos de la encuesta

- 35% de los encuestados consideran que en su región hay presencia de las FARC, un 21% de AUC, 14% del ELN y un 30% de la presencia en zona es atribuida a la delincuencia común.
- El 46% opina que la principal fuente de recursos lícitos en la zona es el comercio, la agricultura es el 28%, la ganadería 15%, el narcotráfico un 9%, y la vinculación con grupos armados ilegales un 2%
- En cuanto a la formas de financiación de los grupos ilegales, el 35% lo atribuye a las “vacunas” y al “boleteo”, un 27% al secuestro y la extorsión, un 24% al narcotráfico, y un 14% a “cuotas voluntarias”
- En relación a la influencia de los grupos ilegales, el 66% de los encuestados considera que ha disminuido, el 22% opina que se ha sostenido y el 12% cree que se a incrementado.
- El mayor liderazgo local de la política pública de seguridad democrática es atribuido a los comandantes de los departamentos de policía, 17% a los comandantes de estaciones, 15% para los alcaldes y el Presidente de la República, 12% a la Dirección General de Policía, 9% para los gobernadores, 5% para comandantes de otras fuerzas, y 3% para concejales de cada municipio.
- Sobre la homogeneidad de la política, en las áreas rurales y urbanas, el 68% de los encuestados opinan que la política es una sola, que no hace diferencias entre estas dos categorías de región. Un 32% opina que si hay una diferencia en la forma en que se implementa la política.
- Un 50% considera que el conflicto es más fuerte en zonas rurales con presencia de solo los grupos ilegales. El 33% cree que es más fuerte en zonas rurales con la presencia de la Fuerza Pública y los grupos ilegales. Otro 10% cree que es más

fuerte en las zonas urbanas con Fuerza pública y grupos ilegales, y un 7% cree que es más fuerte en las zonas urbanas con solo grupos ilegales.

- 97% esta de acuerdo en que se ha incrementado la fuerza pública en 1098 municipios. El 3% no esta de acuerdo.
- Así mismo el 95% de los encuestados están de acuerdo en que el pie de fuerza se ha incrementado en un 25% desde el año 2002. Y un 5% no esta de acuerdo.
- Un 95% aprueba un descenso del 16% de los homicidios desde 2002, y un 5% los desaprueba.
- En cuanto al secuestro, el 97% esta de acuerdo con un descenso de 2885 casos a 800, entre 2002 y 2005. Un 3% restante no esta de acuerdo.
- Para un 94% de los encuestados, la piratería terrestre ha descendido un 50% desde 2002, y un 6% no cree en esta afirmación.
- En cuanto al hurto común, un 71% aprueba la existencia de un descenso del 11% desde 2002, y un 29% lo desaprueba.
- De la misma manera, para el 81% el hurto de vehículos ha descendido de 30.277 a 18960 entre 2002 y 2005. Otro 19% no esta de acuerdo con esta afirmación.
- En relación al desplazamiento, el 65% opina que ha descendido de 92720 a 5069 desde 2002.
- A si mismo un 79% esta de acuerdo en que se han capturado 21642 subversivos, y un 21% no esta de acuerdo.
- En lo referente a los desmovilizados el 90% de los encuestados esta de acuerdo en que 9443 personas se han desmovilizado en el gobierno de Álvaro Uribe, y solo un 10% cree que no lo han hecho.
- Finalmente, para el 84% de los encuestados los cultivos de coca se han disminuido en un 84%, y un 16% cree que esta afirmación no es correcta.

4.1.4 Georeferenciación de la población encuestada

Tabla No. 2
Departamentos y municipios en donde trabajan los encuestados

Departamento	Municipio	Encuestado (s)
Quindío	Finlandia	1

	Calarca	1
Sucre	Sincelejo	1
Bolívar		2
	Cartagena	2
Boyacá	Tunja	1
	Gachantivá	1
	Tinjaca	1
	Santama	1
Caldas	Viterbo	1
	Manizales	3
	Aguadas	1
Guaviare		1
Antioquia	Guatape	1
	Bello	1
	Medellín	6
Santander	Bucaramanga	4
Cundinamarca		4
	Bogotá	33
	Soacha	1
	Facatativa	1
Tolima		1
	La Arada	1
	Espinal	1
	Castilia	1
Nariño		2
	Pasto	1
	Piedrancha	1
	Cumbitara	2
Atlántico		3
	Barranquilla	5
	Soledad	1
Valle del Cauca	Cali	8
	Ginebra	1
	Tulúa	1
	Palmira	1
Cesar		1
	Valledupar	1
	Villanueva	1
Cauca	Jombolo	1
	Almaguer	1
Casanare	Chameza	1
Huila	Remedios	1
Meta		1

	Villavicencio	2
Norte de Santander	Herrán	1
	Cúcuta	1
Risaralda	Pereira	1
Magdalena	Santa Marta	1
Guajira	Rioacha	1
No respondieron		6
	Total:	119

4.2 La implementación de la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática, desde la perspectiva de las publicaciones del gobierno nacional.

Este análisis se llevara a cabo a partir de varios niveles. El primero de ellos es la implementación a nivel de medios, el segundo es la implementación de realizaciones, y el último nivel es el de impacto de la implementación. Todos ellos contrastados con la información recopilada a través de las encuestas anteriores.

4.2.1 Implementación a nivel de medios

La implementación de medios consiste en analizar si los medios previstos para el cumplimiento de los objetivos han sido puestos a disposición de los ejecutores de la política, en el espacio y el tiempo requeridos.

En el caso de la política Defensa y Seguridad Democrática los medios son: los recursos económicos dispuestos para el cumplimiento de los objetivos, y los medios destinados hacia el Ministerio de Defensa Nacional, que es la organización del Estado quien coordina la ejecución de la política pública.

En el gráfico No. 3 se observa, a nivel desagregado, como es la proyección del gasto público en materia de Defensa y Seguridad, siendo el Ejército y la Policía Nacional los que más participan dentro del presupuesto del sector. Esto se explica por elevado número de pie de fuerza como lo muestra el gráfico No. 4, en el que el gasto de personal es el mayor concepto dentro los gastos de las Fuerzas Armadas y de Policía.

Estas cifras tienen el mismo sentido de las opiniones manifestadas por los policías encuestados, quienes consideran, en su mayoría, que el pie de fuerza se ha incrementado en aproximadamente un 25%, como lo muestran las cifras publicadas por el gobierno nacional.

En cuanto al gasto total, el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional es de 11.84 billones de pesos, con una variación relativa del 7.6% entre el año 2004 y el año 2005, como lo explica la Tabla No. 3.

En la misma forma, en la Tabla No. 4 se observa que el Ejército y la Policía Nacional son las unidades ejecutoras con mayores gastos de funcionamiento (gastos de personal + gastos generales + transferencias), en contraposición con la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, quienes a pesar del costo que implica la operación de maquinas de guerra, no tienen un pie de fuerza tan elevado.

Gráfico No. 3
Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional
En miles de millones

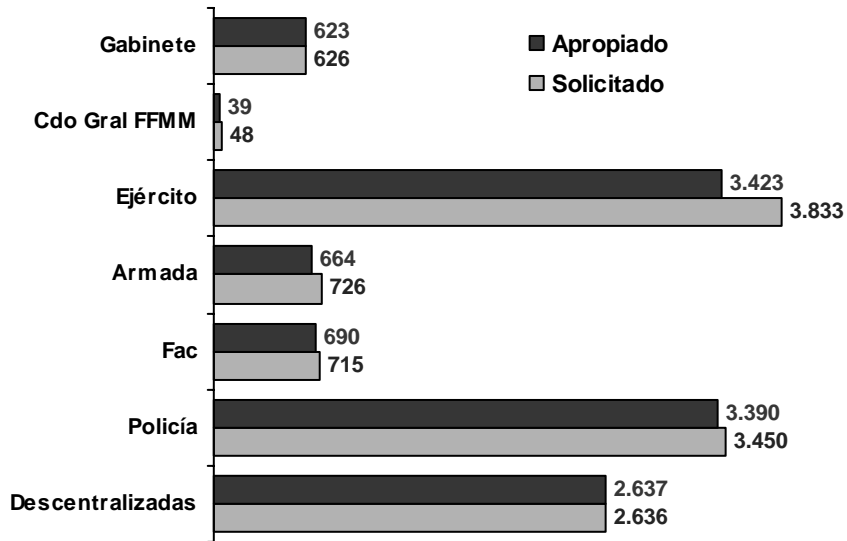


Gráfico No. 4
Conceptos del gasto dentro del presupuesto del sector de Defensa y Seguridad

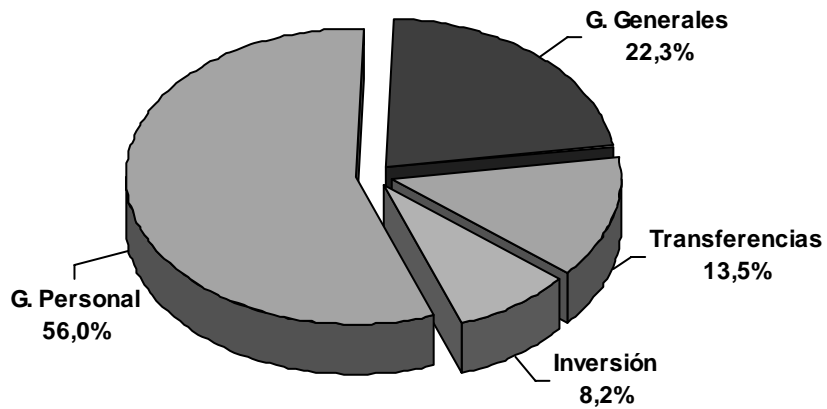


Tabla No. 3
Presupuesto desagregado en billones de pesos

UNIDAD	2004	2005	Variación %
Fuerzas Militares	5,37	5,81	8,2%
Policía Nacional	3,22	3,39	5,3%
Total Fuerza Pública	8,59	9,20	7,1%
Establecimientos Públicos	2,41	2,64	9,5%
TOTAL SECTOR	11,00	11,84	7,6%

Tabla No. 4
Presupuesto desagregado por unidad ejecutora y concepto del gasto

Unidad Ejecutora	Gastos de personal	Gastos generales	Trans - ferencias	Total Funcionamiento	Inversión	Total General
Gestión General	52.041	130.067	418.587	600.695	22.661	623.356
C.G.F.M.	8.973	13.445	640	23.058	15.798	38.856
Ejercito	2.237.720	746.083	139.028	3.122.831	299.779	3.422.610
Armada	376.659	147.956	27.463	552.078	112.093	664.171
Fuerza Aérea	210.408	270.221	17.142	497.770	192.440	690.210
Superintendencia	4.108	814	10	4.932		4.932
Comisionado	6.279	1.275	15	7.569		7.569
Salud FF.MM	42.760	184.172	124.599	351.531	12.713	364.244
Total	2.938.948	1.494.033	727.484	5.160.464	655.484	5.815.949
Policía	2.214.677	559.100	513.559	3.287.337	102.600	3.389.937
Dirección General	2.177.422	314.123	473.486	2.965.031	102.600	3.067.631
Salud	37.255	244.977	40.073	322.306	0	322.306
Total	5.153.625	2.053.133	1.241.043	8.447.801	758.084	9.205.885

4.2.2 Implementación de realizaciones

Su objeto es apreciar cuáles han sido los resultados inmediatos de la actividad de la administración, en el marco de la política pública. Es, en cierta manera, un contraste entre la programación contra la ejecución o implementación.

Este nivel se centra en algunos de los factores que busca mitigar la política pública: homicidio, secuestro, sabotaje, retenes o piratería terrestre y cultivos ilícitos.

Inicialmente, cabe señalar que el año 2005 se caracterizó por un significativo mejoramiento de las condiciones de seguridad del país con relación a los años anteriores.

En cuanto a la tasa de homicidios, esta siguió disminuyendo y ha sido la más baja de los últimos 18 años. De la misma manera, el secuestro continuó su tendencia a la baja que se inició desde hace cuatro años. Y las acciones de sabotaje contra la infraestructura económica también descendieron, al igual que los retenes ilegales o piratería terrestre.

4.2.2.1 Homicidio

La tasa de homicidio reciente ha sido la más baja de los últimos dieciocho años y está treinta puntos por debajo del pico histórico de 79 asesinatos por cada cien mil habitantes, que se registró en 1991. De esta manera en el año 2005 ocurrieron 18,111, lo que es igual a un descenso del 16%. En 2004 ocurrieron 20,200 homicidios, es decir, un 12% menos que los 23,013 de 2003, el 30% menos que los 28,837 de 2002 y el 27% menos que los 27,840 de 2001.

Estas cifras, también, son verificadas por medio de la encuesta elaborada a los miembros de la Policía Nacional. En ella, un 95% de los encuestados estaban de acuerdo con un descenso considerable, del 16%, de los homicidios.

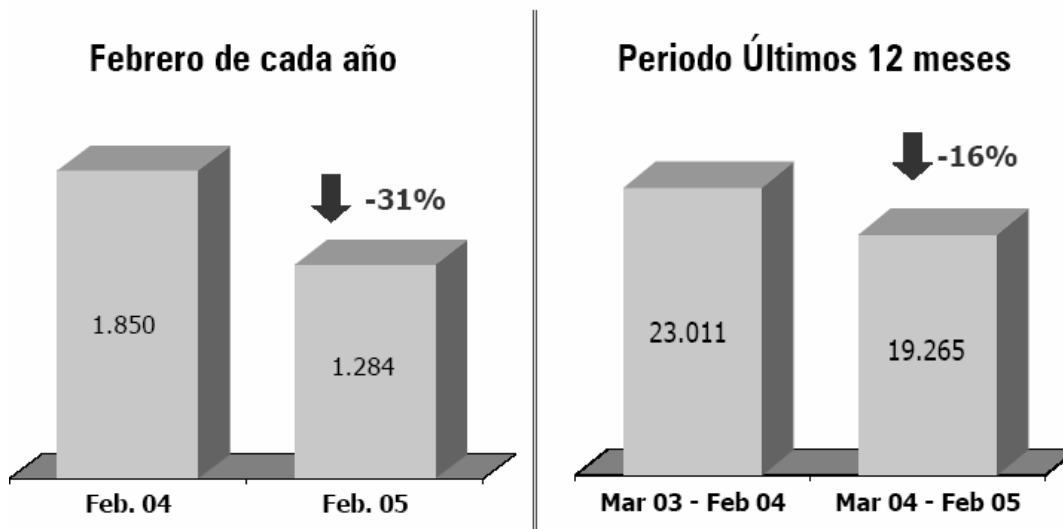
En este sentido, la Tabla No. 5 muestran los asesinatos registrados en las áreas metropolitanas y en los departamentos, entre los meses de octubre y diciembre del año 2004; y comparativamente, en el gráfico No. 5, se muestra la variación porcentual entre los meses de febrero y marzo de los años 2004 y 2005, con respecto al comportamiento de la variable de homicidios.

Tabla No. 5
Homicidio por departamento octubre-diciembre 2004

Departamento de Policía	Total Octubre – Diciembre 2004
Cali	548
Valle	41
Bogotá	367
Medellín	326
Antioquia	223
Risaralda	212
Norte de Santander	199
Caldas	161
Santander	150
Atlántico	140
Nariño	134
Cesar	127
Cundinamarca	114
Magdalena	112
Meta	111
Bolívar	106
Caquetá	101
Resto ...	816
TOTAL	4358

Fuente: Policía Nacional

Gráfico No. 5
Variación porcentual de homicidios entre 2004 y 2005



Fuente: Ministerio de Defensa

4.2.2.2 Secuestro

En el año 2005 se presentaron 800 casos de secuestros, lo que es igual a 2 personas secuestradas por día, lo que convierte al año 2005 en el año con menor número de secuestrados desde 2001⁵, como lo muestra el gráfico No. 6.

En el año 2004 se presentaron 1.441 casos. En 2003 se registro un descenso del 38%, 836 plagios menos. En el año 2002 el descenso fue del 54%, 1.622 secuestros menos. Y en 2001 el descenso fue del 55%, es decir, 1.686 secuestros menos.

Los departamentos con notables disminuciones en secuestros, con relación al año anterior, fueron: 1) Caldas, con un descenso del 87%, al pasar de 46 a 7 plagios; 2) Cundinamarca, con un descenso del 78%, al pasar de 60 a 14; 3) Caquetá, con un descenso del 78%, pasando de 60 a 14 secuestrados; y 4) Cesar, con una baja del 68% al pasar de 186 a 64 secuestrados.

En otros departamentos el descenso ha sido menor, dadas las condiciones iniciales en las que entro en vigencia la política pública. Es así que en otros departamentos como Antioquia el descenso en el secuestro fue solo del 28%, pasando de 286 a 225 secuestros, en Casanare el descenso fue del 16% pasando de 53 a 46 secuestros, en Bolívar del 19% de 57 a 50, y en el Cauca fue del 16% pasando de 96 a 88 secuestrados en el año.

En cuanto a la autoría de los secuestros, se evidencia que la participación de las FARC y el ELN ha venido descendiendo, y la de las autodefensas y la delincuencia común se ha incrementado.

Sobre este punto, la delincuencia común ha llegado a ser el principal protagonista de la dinámica del secuestro, con una participación del 28%. Esta cifra demuestra una efectividad

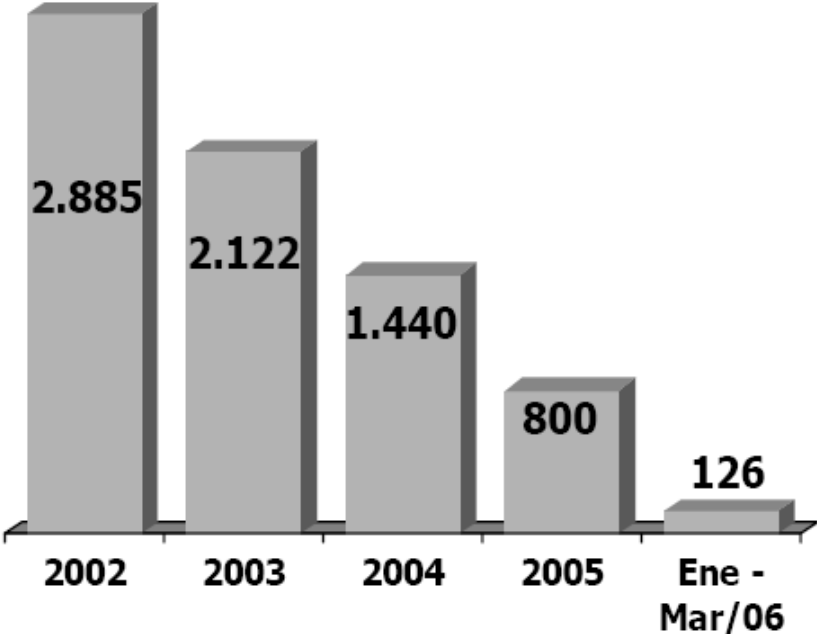
⁵ En 2001: 3050 personas secuestradas; en 2002: 2986; y en 2003: 2200. Fuente: FondeLibertad.

por parte de las Fuerzas Militares, que se ubican en zonas rurales, y un descenso en la efectividad de la Policía Nacional, ubicada en los cascos urbanos.

De la misma manera, la encuesta esta en concordancia con las publicaciones del gobierno. Para los encuestados, en un 97%, el secuestro descendió de 2885 casos a 800 entre 2002 y 2005. Solo el 3% restante de los encuestados tienen una opinión contraria a estas cifras.

A si mismo, contrasta con la opinión de los encuestados, quienes atribuyen un 27% al secuestro como forma de financiación, después de las “vacunas” y el “boleteo”, y seguida por el narcotráfico, lo que permite observar una disminución relativa de las acciones de los grupos ilegales por efecto de la implementación de la política pública, pero que permite observar un incremento de las acciones de la delincuencia común, que en muchas zonas supera la presencia de las AUC, ELN o EPL.

Gráfico No. 6
Variación del secuestro entre los años 2002 - 2005



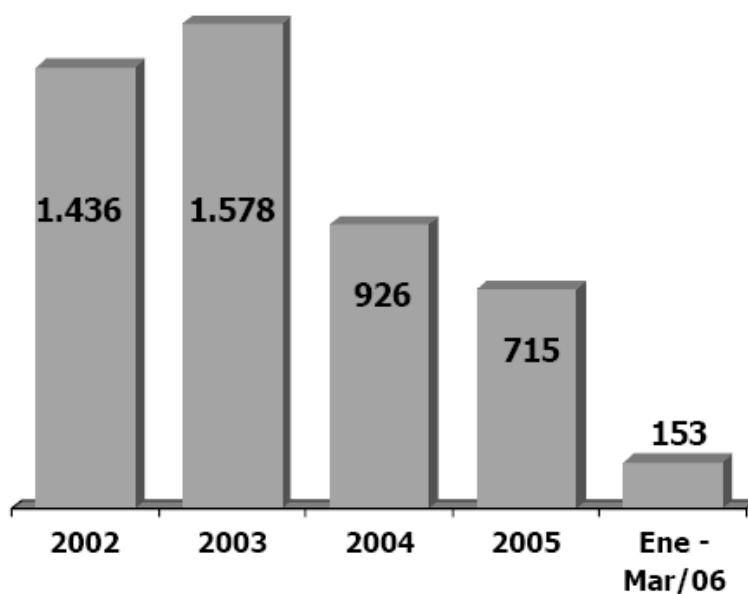
4.2.2.3 Retenes ilegales y piratería terrestre

En el año 2005 se presentaron 189 retenes ilegales, 14 menos que los registrados 203 registrados en el año 2003, lo que representa un descenso del 7%. De manera que el promedio es de 3 retenes por semana.

En cuanto a las acciones de piratería terrestre, el descenso también ha sido significativo con una reducción del 50%, pasando de 1.436 eventos en 2002, a 715 en 2004, y esta cifra ha continuado con un significativo descenso en el año 2006 con aproximadamente un 21% hasta el mes de mayo, como lo muestra el gráfico No 7.

De la misma manera, la encuesta confiere un 94% de acuerdo con la reducción de un 50% en la piratería terrestre, en contra de solo el 6% de los encuestados que consideran equivocadas estas cifras.

Gráfico No. 7
Piratería terrestre



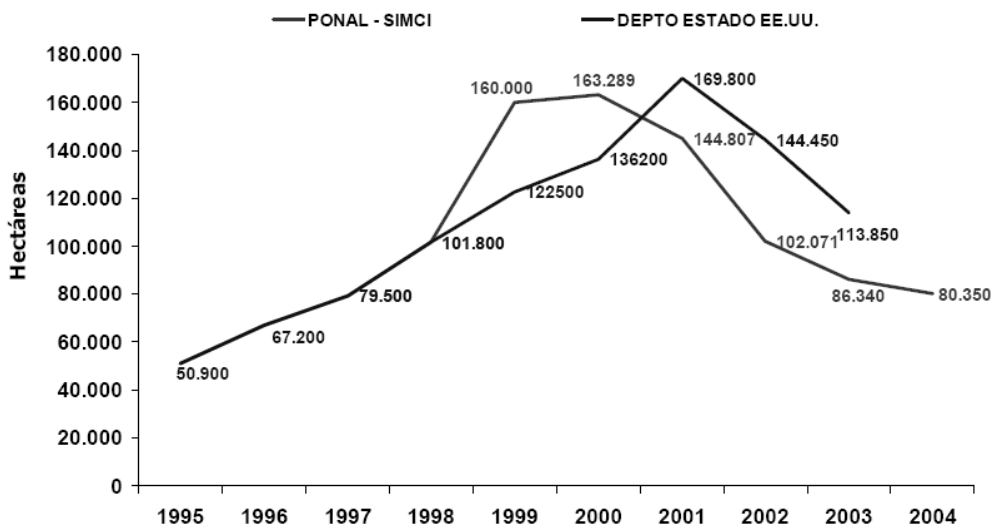
4.2.2.4 Cultivos ilícitos

Según las cifras oficiales, el cultivo ilícito de coca ha descendido significativamente, pasando de 163.289 hectáreas sembradas en el año 2000, a 80.350 hectáreas en el año 2004, como lo deja ver el gráfico No.8.

Sin embargo esta disminución en el cultivo de coca contrasta con el aumento de los cultivos de amapola, que se han incrementado en aproximadamente un 20%, lo que permite entender que la política de fumigación de cultivos ilícitos presenta deficiencias en cuanto a la destrucción de meta esperada de cultivos, especialmente los de amapola.

Para los encuestados, los cultivos de coca han disminuido en un 84%. Un 84% de ellos aprueba esta afirmación, y un 16% se declara en contra de ella.

Gráfico No. 8
Hectáreas de coca sembradas entre 1995 y 2004

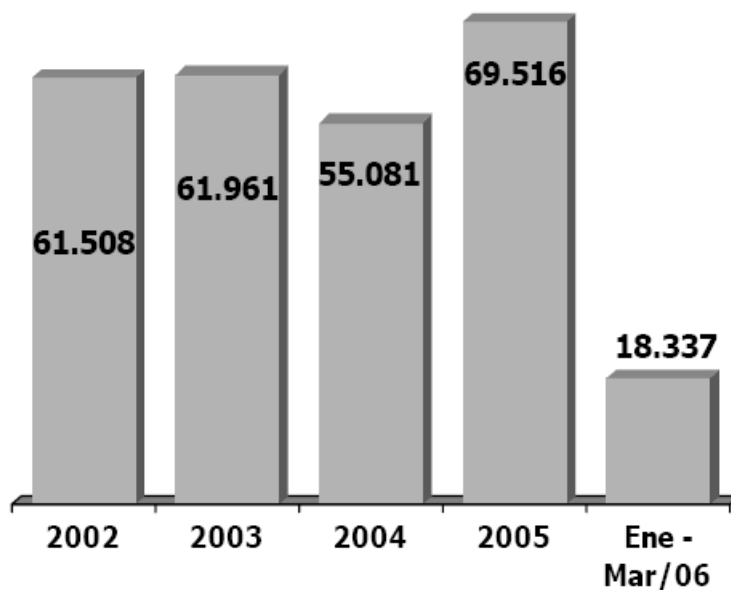


4.2.2.5 Hurto común

Comparativamente entre el año 2002 y el año 2005, el hurto común se ha incrementado pasando de 61.508 casos a 69.516, con un pequeño descenso en el 2004. Esto se explica, en parte, por el incremento en la participación de acciones delictivas de grupos de delincuencia común, que han ido ocupando los espacios de los grupos irregulares tradicionales.

En la encuesta aplicada a los miembros de la Policía Nacional se observa el incremento en la participación de los delitos de los grupos de delincuencia común, y también se observa una correlación entre las opiniones de los policías y las cifras del gobierno colombiano. Un 71% de ellos están de acuerdo en que al año 2006, ha tenido lugar un descenso del 11%, y un 11% esta en desacuerdo.

Gráfico No. 9
Comportamiento de los hurtos comunes entre 2002 y 2006

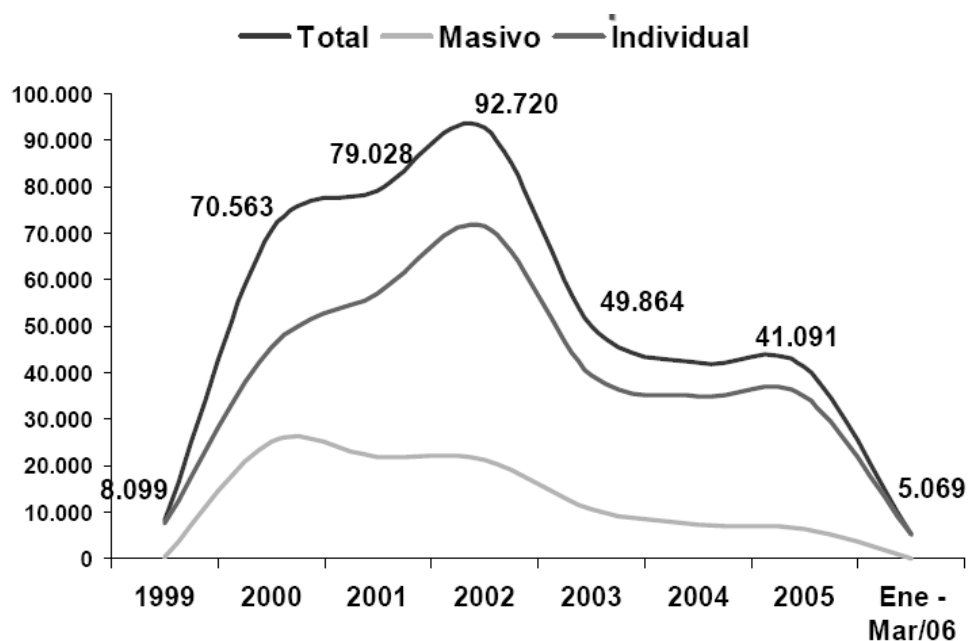


4.2.2.6 Desplazamiento

Según los informes presentados por el gobierno nacional, el número total de personas desplazadas ha disminuido de 92.720 en 2002, a 41.091 en 2005. Para marzo del año 2006 se cuentan 5.069 personas en estado de desplazamiento, cifra que aumentara hasta el final del año.

En este sentido, la encuesta realizada confirma la información del gobierno nacional. Para el 65% de los encuestados el desplazamiento descendió de 92.720 en 2002, a 5.069 en 2006.

Gráfico No. 10
Número de desplazados entre 1999 y 2006

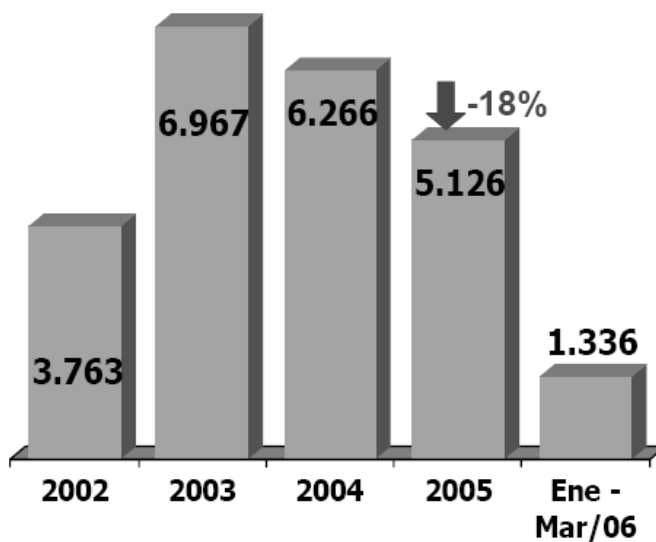


4.2.2.7 Capturas de subversivos

Para el gobierno nacional se han logrado capturar 21.642 en el espacio de tiempo 2002-2006, con una reducción en las capturas del 18% en el año 2005. Sin embargo, la variación más significativa ha sido en el primer año de la implementación de la Política Pública, al pasar de 3.763, a 6.967 subversivos capturados, y a partir de este año un descenso importante que se explica, en parte, por las desmovilizaciones, muertes y deserciones en los grupos irregulares.

Con relación a los resultados de la encuesta, el 79% de los encuestados considera que efectivamente se han capturado 21642 subversivos, y un 21% no esta de acuerdo. Sin embargo, esta cifra contrasta con los subversivos que realmente llegan a ser judicializados. Estas cifras no están disponibles.

Gráfico No. 11
Número de capturas entre 2002 y 2006



4.2.2.8 Desmovilizados por efecto de la implementación de la política pública

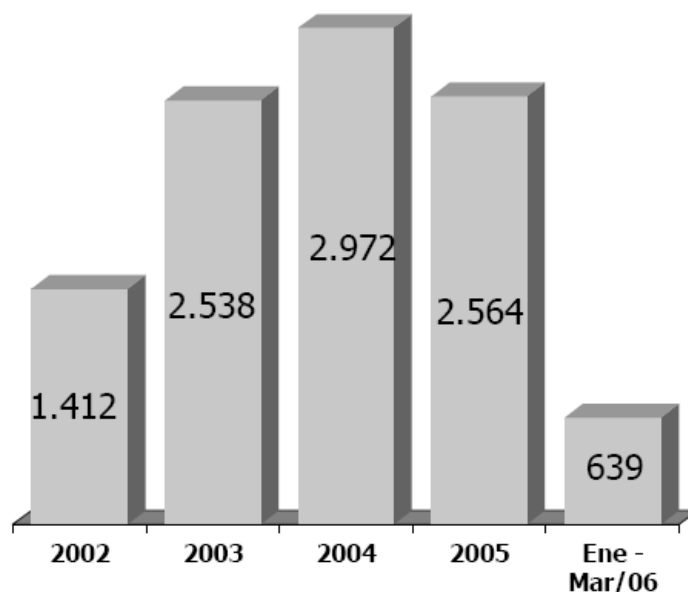
Se considera como desmovilizado a la persona que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto son: grupos guerrilleros y autodefensa, y que se entreguen a las autoridades.

En el periodo presidencial, es decir, en el periodo de implementación de la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática, se han desmovilizado 9.443 personas. De estos 4.652 pertenecen a las FARC, 1.270 al ELN, 231 a disidencias, y 3.290 a las AUC.

En el espacio temporal entre 2002 y 2005, la cifra de desmovilizaciones individuales se ha incrementado de 1.412 a 2.564, como muestra el Gráfico No. 12.

Finalmente, para los encuestados, las desmovilizaciones han existido. El 90% de los encuestados están de acuerdo con la existencia de la desmovilización real de 9.443 personas, y un 10% esta en desacuerdo.

Gráfico No. 12
Número de desmovilizados entre 2002 y 2006



4.3 Conclusiones sobre la implementación de la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática

Inicialmente, este documento planteaba una hipótesis en virtud de la cual existía una inconsistencia entre las cifras y los resultados publicados por el poder ejecutivo, y la realidad que pueden observar algunos de los actores que implementan la política pública.

Con el fin de verificar o falsear esta hipótesis, contrastamos la información oficial con fuentes de primer orden que conocen cómo se ha implementado la Política Pública de Defensa y Seguridad Democrática, y la conclusión a sido que la hipótesis es posiblemente falsa, dadas las opiniones de los policías entrevistados quienes estuvieron de acuerdo con la mayoría de las afirmaciones planteadas en la encuesta. Sin embargo, no es posible afirmar con exactitud la falsación de esta hipótesis, dada las limitaciones implícitas de una muestra no representativa, a partir de la cual se buscaba contrastar cifras con opiniones.

Con base en la verificación de la primera hipótesis de este documento sobre la existencia de una política pública en lo que comúnmente denominamos “seguridad democrática”, y la falsación de la segunda hipótesis sobre las inconsistencias entre las cifras y la realidad vista por los ejecutores de la política pública, podemos afirmar que la Política de Defensa y Seguridad Democrática ha marcado un hito histórico en cuanto al sector de defensa y seguridad. Sus resultados y aceptación entre los ejecutores, dejan ver las virtudes de una política que se ha articulado transversalmente en casi todos los sectores de la administración pública.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Luís. 1993. *Estudio Introductorio*. En: problemas públicos y Agenda de Gobierno. Grupo Editorial. México.
- Badie, Bertrand. 1994. *El desarrollo político*. Editorial económica. Paris.
- Brown, Harold. 2000. *Reflexiones acerca de la seguridad nacional*. México
- Bobbio, Norberto. 1999. *Estado, Poder, Gobierno y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. México
- Bobbio, Norberto. Incola, Mateucci. Pasquino, Gianfranco. 1998. *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI Editores.
- Canneti, Elías. 1997. *Masa y poder*. Alianza Editorial. 1997
- Carpizo, Jorge. 1978. *El presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI Editores. México.
- Contraloría General de la República. 2003 *Evaluación del proyecto de Ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá.
- Clausewitz, Karl Von. 1999. *De la Guerra*. Ideas Books. Barcelona.
- Carley, Michael. 1980. *Racional Technique in policy analysis*. New York
- Departamento Nacional de Planeación. 2003. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia Un Estado Comunitario*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. 2005. *Brindar seguridad democrática: seguimiento a resultados*. Bogotá.
- Duverger, Maurice. 1972. *Sociología Política*. Ediciones Ariel. Barcelona
- Dye, Thomas. 1977. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall. New York
- Dye, Thomas. 1972. *Understanding public policy*. Prentice Hall. New Jersey.
- Hecló, Hugo. Wildavsky Aaron. 1974. *The Private Government of public Money. Community and Policy inside British Politics*. Macmillan. London.
- Heinrich, K. 2002. *Democratic Security, the Protection of Human Rights and the Rule of Law in International Relations*. International Symposium on Human Rights in Taiwan. Taipei.
- Held, David. 1993. *Modelos de democracia*. Alianza Universidad. Madrid.

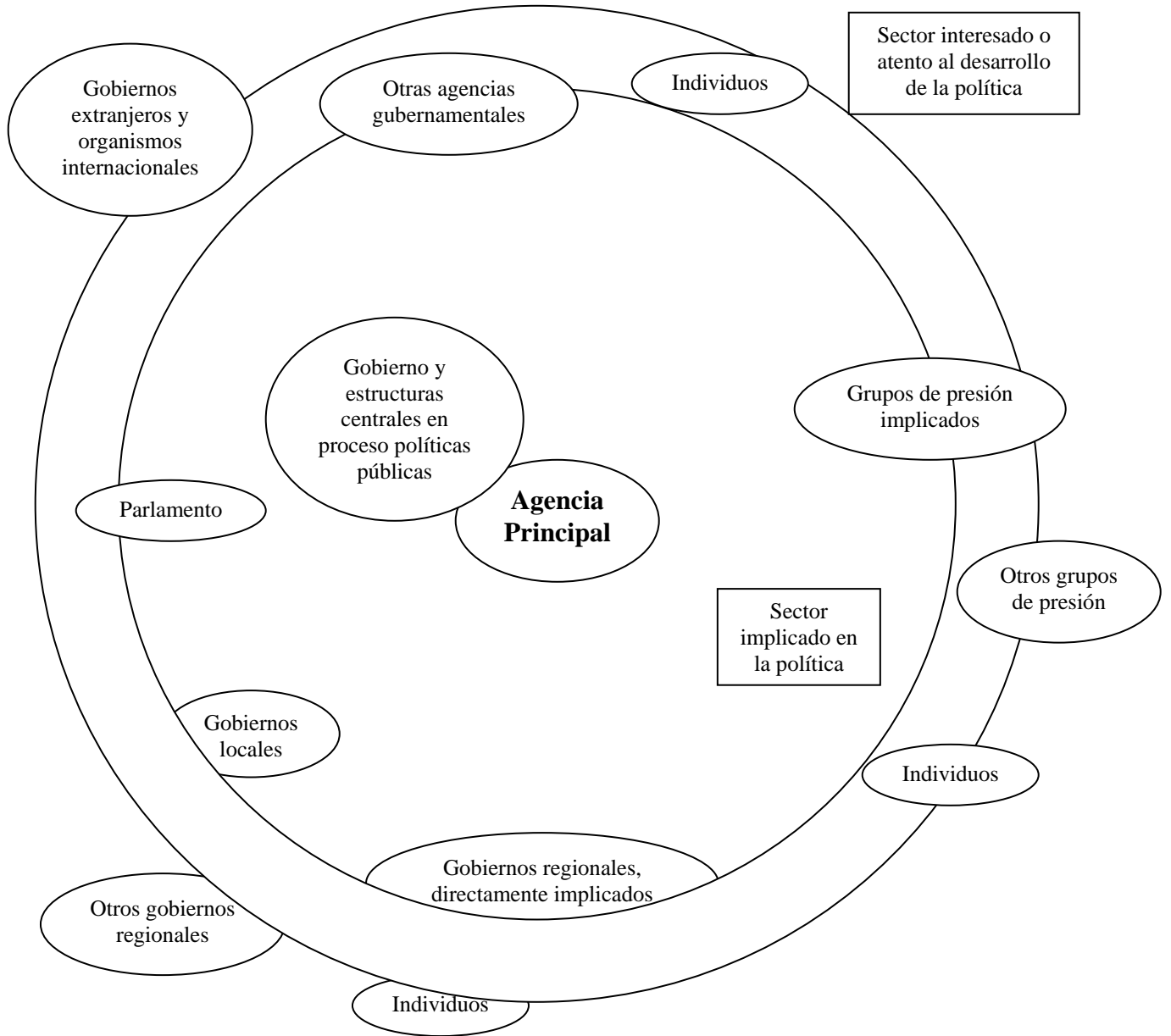
- Hernández, Roberto. Otros. 2001. *Metodología de la Investigación*. McGrawHill. México.
- Littuma, Alfonso. 1967. *Doctrina de seguridad nacional*. Caracas.
- López, Ramón. 2002. *The Central American Zone of Peace*. International Center for the Study and Promotion of Zones of Peace in the World. Hawaii.
- Lowi, Theodore. 1999 *Las políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. En: Aguilar, Luis. 1999. *La hechura de las políticas públicas*. Buenos Aires.
- Martínez Serrano, Alejandro. 2001. *¿Qué es la seguridad nacional?*. UNAM. México
- Mény, Yves y Thoenig, Jean-Claude. 1989. *Políticas públicas*. Themis. Paris
- Meyer, Jean. 2002. *Presentación del número monográfico de la Revista jstor sobre “La guerra y la paz”*. CIDE. México.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2003. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. Febrero 2005. Resultados operacionales de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. Marzo de 2006. Logros y retos de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá.
- Morales Herrera, Oscar. 1995. *Los objetivos nacionales, el poder nacional y la democracia*. Colegio de altos estudios estratégicos. El Salvador.
- Moser, Caroline. 1999. *La violencia en Colombia: cómo construir una paz sostenible y fortalecer el capital social*. En: *Ensayos sobre paz y desarrollo. El caso de Colombia y la experiencia internacional*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Muller, Pierre. 1997. *Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales*.
- Muller, Pierre. 2002. *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá
- Oszlak, Oscar. 1980. *Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. CEDES. Buenos Aires.
- Padilla, L. 1995. *El Tratado Centroamericano de Seguridad Democrática*. Base de Datos SER de 2000.
- Quermonne, Jean-Louis. 1986. *Los regímenes políticos occidentales*. Ediciones du Senil. Paris
- Ramírez, Martha Lucia. 2002. *Las relaciones civiles militares y la seguridad democrática. Seminario: “Las Relaciones Civiles–Militares en Tiempos de Conflicto Armado”*. Cartagena.

- Roth, André-Noel. 2002. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá.
- Salazar, Carlos. 1995. *Las políticas públicas*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá
- Sánchez, Gonzalo. 1990. “*Guerra y política en la sociedad Colombiana*”. Análisis político No. 11.
- Seiler, Daniel-Luis. 1982. *La política comparada*. Editor Armand Colin. Paris.
- Thoenig, G.J.C. 1985. *El análisis de políticas públicas*. en: tratados sobre ciencia política. Grawitz-leca.
- Tinbergen, J. 1981. *Política económica: principios y formulación*. Fondo de cultura Económica. México
- Truman, David. *The governmental process: political interest and public opinion*. Knopf. New York.
- O'Donnell, Guillermo. 1984. *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires
- Ossa Escobar Carlos. Garay, Luís 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.
- Vargas, Alejo. 2001. *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Almudena Editores. Bogotá.
- Vargas, Alejo. 2002. *Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano: antecedentes y perspectivas*. Intermedio Editores. Bogotá.
- Valdés, Jorge. 1988. *La doctrina de seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas*. En: Rubinstein, Juan. 1988. *El Estado periférico latinoamericano*. Buenos Aires.
- Vallés, Joseph. 2000. *Las políticas públicas*. En: *Ciencia Política una introducción*. Ariel. Barcelona.
- Watson, Donald. 1965. *Política Económica*. Gredos. Madrid.
- Weber, Max. 1998. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Wieviorka, Michel. 1988. *Societés et Terrorisme*. Kibrairie Arthème Fayad. Paris.

ANEXOS

Anexo No. 1

Modelo de comunidad o entramado de políticas públicas



Anexo No. 2

Metas operacionales de la Política de Defensa y Seguridad Democrática

ESTRATEGIA	PROGRAMA	METAS OPERACIONALES	
		OBJETIVOS E INDICADORES	
1 Proteger a la población			
Combate al narcotráfico, al terrorismo y al crimen organizado	Fortalecimiento de la fuerza pública y de la capacidad disuasiva	1.1	Número de homicidios anuales (sin accidentes de tránsito)
		1.2	Número delitos mayor impactos social
		1.3	Número de hurtos de vehículos
		1.4	Número de secuestros
		1.5	Número de extorsiones denunciadas
Protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario	Prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH	1.6	Número de investigaciones abiertas por la procuraduría contra miembros de la FP por cada 100 mil efectivos
		1.7	Número de integrantes de la FP sancionados por cada 100 mil efectivos
Control del territorio y defensa de la soberanía nacional	Fortalecimiento de la fuerza pública y de la capacidad disuasiva	1.8	Número de desplazados
2 Restablecer el control del territorio			
Control del territorio y defensa de la soberanía nacional	Fortalecimiento de la fuerza pública y de la capacidad disuasiva	2.1	Número de municipios sin presencia de fuerza pública
		2.2	Número de asaltos a poblaciones
	Protección a la infraestructura económica	2.3	Número de bloqueos en red troncal vial y fluvial principal por año
	Restablecer el control del territorio	2.4	Número de vehículos (Turismo nacional por carretera)
3 Combatir el narcotráfico			
Combate al narcotráfico, al terrorismo y al	Desarticulación del proceso de producción,	3.1	Número de hectáreas con cultivos ilícitos
		3.2	Número de aeronaves ilícitas neutralizadas por año

crimen organizado	fabricación, comercialización y consumo de drogas.	3.3	Número de motonaves ilícitas neutralizadas
		3.4	Toneladas de droga no producida debido a la aspersión
		3.5	Monto de las pérdidas causadas al narcotráfico por decomiso (Millones de US\$)

4 Combatir el terrorismo

Control del territorio y defensa de la soberanía nacional	Fortalecimiento de la fuerza pública y de la capacidad disuasiva	4.1	Número de acciones conjuntas exitosas por año
		4.2	Número de acciones terroristas neutralizadas, contra la infraestructura neurálgica
Combate al narcotráfico, al terrorismo y al crimen organizado	Desarticulación del proceso de producción, fabricación, comercialización y consumo de drogas.	4.3	Número de desmovilizados (guerrilla y AUC) por año
		4.4	Número de cabecillas (guerrilla -AUC) por neutralizar
		4.5	Número de frentes, bloques, cuadrillas (guerrilla-AUC) existentes

Fuente: DNP

Anexo 3
Modelo de encuesta aplicada a la Policía Nacional

1. ¿Qué actor armado actúa en su lugar de trabajo?
 - a. FARC
 - b. ELN
 - c. AUC
 - d. Delincuencia Común
 - e. Otros _____

2. ¿Cuál es la principal fuente de recursos económicos de la zona en donde trabaja?
 - a. Comercio
 - b. Agricultura
 - c. Ganadería
 - d. Narcotráfico
 - e. Grupos armados ilegales
 - f. Otros _____

3. ¿Cuál ha sido la principal forma de financiación de este grupo en la región?
 - a. Narcotráfico
 - b. Secuestro – Extorsión
 - c. Vacunas – Boleteo
 - d. Cuotas voluntarias
 - e. Otros _____

4. Considera que desde el año 2002, la influencia de este actor se a:
 - a. Incrementado
 - b. Sostenido
 - c. Disminuido
 - f. Otros _____

5. En este lugar, ¿qué funcionario lidera la Política de Seguridad Democrática?
 - a. Dirección General
 - b. Comandante de Departamento
 - c. Comandante de Estación
 - d. Alcalde
 - e. Gobernador
 - f. Concejal
 - g. Presidente de la República
 - h. Comandante de otra Fuerza
 - i. Otro _____

6. Usted considera que ¿la Política de Seguridad es una para el campo y otra para la ciudad?
 - a. Si
 - b. No
 Por qué _____

7. Basado en su experiencia, el conflicto es más fuerte en:
 - a. Zonas rurales con grupos ilegales

Cómo calificaría las siguientes afirmaciones sobre la Política de Seguridad Democrática:

8. Se ha incrementado la presencia de la Policía, y hay presencia en 1098 municipios.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

9. El pie de fuerza se ha incrementado en un 25% desde 2002.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

10. El homicidio común ha descendido un 16% desde 2002.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

11. El secuestro ha descendido de 2885 casos a 800 entre 2002 y 2005.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

12. La piratería terrestre descendió un 50% desde 2002.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

13. El hurto común creció un 11% desde 2002.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

14. El hurto de vehículos disminuyó de 30277 en 2002, a 18960 en 2005.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

15. Ha disminuido el desplazamiento de 92720 familias, a 5069, desde 2002.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

16. Se han capturado 21642 subversivos.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

17. Se han desmovilizado 9443 personas en el gobierno de Álvaro Uribe.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa
 Por qué _____

18. Se han reducido los cultivos de coca en un 20%, desde 2002.
 - a. Verdadera
 - b. Falsa

- b. Zonas rurales con Fuerza Pública y grupos ilegales
- c. Zonas urbanas con grupos ilegales
- d. Zonas urbanas con Fuerza Pública y grupos ilegales.
- e. Otros _____

Por qué _____

19. La política es: ¿adecuada o inadecuada?, ¿qué dejaría, o qué quitaría? **Utilice el respaldo**