



Bogotá, 26 de octubre de 2009

DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA A LA DE CONSOLIDACIÓN. UNA BREVE VALORACIÓN Y PROSPECTIVA

I. Resumen

El presente análisis hará una valoración sobre la importancia que para la seguridad y defensa nacional, representa la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), así como también, su evolución hacia la Consolidación, tomando como base el impacto estratégico causado a los diferentes tipos de amenazas que busca neutralizar, para finalmente, plantear una prospectiva a corto plazo, de los retos que enfrenta en el marco de la coyuntura electoral, donde se ha fijado su continuidad, como centro de gravedad, en especial como política de Estado.

Palabras Clave

PSD; PCSD; Gobierno Nacional; Ministro de Defensa; Seguridad y Defensa Nacional; terrorismo; narcotráfico, Autodefensas ilegales; Bandas criminales, seguridad ciudadana; elecciones 2010; candidatos presidenciales.

II. Introducción

Enunciada por primera vez en 2002, como la materialización de los puntos 26 a 40 contenidos en el manifiesto democrático¹, y denominada posteriormente como Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), se constituyó en esencia, en el pilar del gobierno del presidente Uribe. Hoy, puede considerarse como su principal avance, el hecho de haber trascendido el enfoque de la llamada doctrina de "seguridad nacional", centrada en la protección del Estado, por el de la "seguridad democrática" en la cual se destacan dos factores que los especialistas señalan como decisivos: la voluntad política y los recursos, orientada a la protección de la vida y bienes de los ciudadanos, cuyo impacto produjo el inédito efecto de que por primera vez, una política de seguridad despertara el apoyo de la población, ante el cuadro crítico de violencia al final del fallido proceso de paz del Caguán.

¹ "Los 100 puntos de Uribe. Manifiesto democrático". Contra carátula del afiche distribuido por la campaña Uribe Presidente, Mano firme, corazón grande, 2002.

En ese sentido, se orientan los lineamientos generales de la PDS: “(...) capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado (...) capacidad del poder judicial de lograr pronta justicia (y)...Fortalecimiento del Estado de Derecho...”².

En Colombia hasta 2002, si bien en el campo de la defensa y seguridad, los diferentes jefes del Ejecutivo diseñaron políticas y estrategias nacionales, a partir de un diagnóstico de situación, identificando diversas amenazas y estableciendo unos objetivos, no se enmarcaron en el concepto de estrategia como plan, es decir, curso de acción proyectado al futuro, a partir de un planeamiento lógico y racional en el manejo de medios y fines que por posiciones ideológicas e institucionales, no trascendieron más allá del respectivo período del gobierno que la diseñó e implementó. En su lugar, la PDS fue diseñada como una estrategia tipo plan, con la expectativa de que tuviera continuidad en el largo plazo, variando la tendencia histórica en la materia.

III. Valoración de la PDS

A pesar de que los objetivos estratégicos están orientados en forma integral a neutralizar las diversas amenazas, la atención nacional se centró, sin duda, sobre el primer componente del segundo objetivo estratégico de la PDS³ que plantea la “desarticulación de las organizaciones terroristas”, así como en la tercera y cuarta línea de acción que disponen “consolidar el control del territorio nacional” y “proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación”. Para cumplir estos objetivos, se diseñó e implementó el Plan Patriota⁴, cuyos resultados ampliamente conocidos, neutralizaron la intención de las FARC de escalar nuevamente la intensidad del conflicto.

Fuera de las estadísticas, el elemento más fiable para medir cada estrategia, es la percepción en la opinión del País sobre la efectividad de las mismas. En ese sentido, desde el punto de vista de las estadísticas y de la percepción, existen índices coincidentes en que se obtuvo resultados altamente positivos en la reducción de todas las variables de violencia⁵.

Esa posición dominante de la Fuerza Pública a partir del control territorial, incluso en zonas donde nunca antes se registraba su presencia, exigía una actualización de la misma para que permitiera sobre todo, asegurar la sostenibilidad de los logros obtenidos y blindar los recursos que requiere el Estado para darle un impulso

² Política de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia de la República. 2003. Título I, pg. 12.

³ PDS. Objetivos Estratégicos. pg. 32.

⁴ Plan que desarrollan a partir de 2003, las Fuerzas Militares de Colombia (N.A)

⁵ Una síntesis de logros son: (1) recuperación de la seguridad de las vías troncales. (2) disminución casi total de los asaltos a cabeceras municipales. (3) reducción sostenida del secuestro. (4) suspensión de los secuestros masivos. (5) disminución de atentados terroristas (6) claro mejoramiento de la situación de los DD.HH. y el respeto al Derecho Internacional Humanitario. (N.A)

definitivo a la iniciativa estratégica que había alcanzado. En ese momento, fue cuando se formuló una Política de consolidación de la seguridad democrática (PCSD).

IV. La PCSD y el nuevo escenario:

En el año 2006, y con ocasión de la reelección del presidente Álvaro Uribe, por primera vez el diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 - 2010 tuvo un escenario de continuidad, aprobado por la Ley 1151 del 24 de julio de 2007. En esencia, fue una profundización del PND anterior, y de ello da cuenta incluso, su nombre: "Hacia un Estado Comunitario⁶: Desarrollo para todos"⁷.

Podría decirse entonces que luego de una primera fase de implementación, la Política de Seguridad Democrática (PSD), como eje articulador del desarrollo, entra a partir de 2006, en una fase de consolidación que está basada además, en "la concurrencia de esfuerzos del Gobierno nacional, la comunidad internacional y la sociedad colombiana", orientada fundamentalmente, a atender cuatro prioridades:

- Movilidad y transporte aéreo.
- Sostenibilidad del fortalecimiento de la Fuerza Pública.
- Mantenimiento de las capacidades estratégicas para enfrentar los nuevos escenarios de la seguridad.
- Fortalecimiento de la inteligencia estatal, mediante la reforma del DAS y la creación de una verdadera comunidad de inteligencia.

La justificación de la PCSD no es en modo alguno triunfalista. Si bien reconoce los logros de la PSD⁸, describe un nuevo escenario estratégico⁹, así como la necesidad de intensificar los esfuerzos en ámbitos cardinales como el reforzamiento de la legitimidad del Estado y las instituciones, y en particular, de los operadores de seguridad; y adicionalmente, reconoce que hay todavía importantes tareas

⁶ El PND 2006-2010 considera al Estado comunitario: "como el instrumento adecuado para dar desarrollo al concepto constitucional del Estado Social de Derecho", basado en 5 pilares fundamentales: Seguridad democrática, respeto a las libertades públicas, construcción de cohesión social, transparencia, y respeto a la independencia de instituciones del Estado.

⁷ El PND señala que la política de seguridad democrática es:

- Una política de recuperación de las libertades públicas, conculcadas por la acción terrorista de grupos armados por fuera de la ley, cuyo avance no ha sido debidamente confrontado por el Estado.
- Un compromiso de derrota de los violentos por parte del Estado.
- El ejercicio del legítimo derecho a la defensa propia que toda democracia tiene cuando se ve amenazada por la violencia terrorista".

⁸ "La PSD tuvo un efecto decisivo sobre el mejoramiento del clima de tranquilidad y seguridad de la población, el aumento de la inversión privada y el crecimiento económico, y, lo que es más importante, sobre el desarrollo social y el bienestar de la gran mayoría de los colombianos." (Introducción cartilla Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, pág. 18 MDN 2007)

⁹ cartilla Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, pág. 23 a 26 (MDN 2007)

pendientes derivadas de objetivos incumplidos o sólo parcialmente realizados de la PSD.

Introduce nuevas prioridades derivadas del nuevo escenario estratégico y en particular, enfatiza en la necesidad de consolidar el control territorial, intensificando las estrategias de estabilización y rehabilitación apenas insinuadas en la PSD, y sin las cuales la recuperación del control territorial no se consolidaría.

Plantea el imperativo de mantener la iniciativa estratégica de la confrontación, ventaja tangible que ha caracterizado la aplicación de esta estrategia y que ha negado las perspectivas de éxito de las organizaciones insurgentes, factor primordial para materializar sus intenciones.

Insiste en el reforzamiento de las capacidades y la legitimidad de la Fuerza pública; y por último, anticipándose a la evolución de la dinámica de seguridad, empieza a reconocer una importancia cada vez mayor a los escenarios urbanos y a la seguridad ciudadana, como centros de gravedad de la protección de la sociedad frente a los efectos de las amenazas.

V. Prospectiva de la PSD

A continuación, se identifican algunas tendencias y se señalan tareas pendientes en el corto plazo.

1) La institucionalización de la Política de seguridad democrática

Con independencia de la orientación partidista, se evidencia un consenso generalizado acerca de la importancia y la necesidad de contar con una política de Estado y no simplemente de Gobierno en materia de seguridad. La implementación de la PSD ha permitido subsanar una de las deficiencias históricas más notables en la respuesta del Estado frente a las organizaciones armadas ilegales: la falta de continuidad y sostenibilidad en el tiempo. De ahí que pueda afirmarse, que ha alcanzado un importante grado de institucionalización.

2) El Salto Estratégico y el mantenimiento de la iniciativa estratégica

Como resultado del impacto de la implementación de la PDS y prueba de su efectividad, las amenazas están sufriendo un proceso de mutación y recomposición. Como respuesta, y con el fin de mantener su iniciativa, el Gobierno diseñó el plan "Salto Estratégico"¹⁰ a partir de marzo de este año, que ratificó el ministro Gabriel Silva, como uno de los diez logros¹¹ más importantes de ese despacho durante el último año.

En esencia, los principales ejes¹² del referido Plan, además de la continuidad de las operaciones militares en las áreas de retaguardia de los grupos armados ilegales, profundizan el nivel de coordinación de las operaciones conjuntas e impulsa un factor fundamental en procura de asegurar una mayor presencia del Estado para neutralizar el rebrote de la violencia con el proceso de consolidación social del territorio, mediante la aplicación de la Doctrina de Acción Integral de la presidencia, con base en los centros de fusión, donde se combina y coordina la presencia de las Fuerzas Armadas con la inversión para el desarrollo, como un mecanismo exitoso en la fase de consolidación.

Podría afirmarse en consecuencia, que el salto estratégico se constituye prácticamente en el fiel de la balanza de la seguridad de este Gobierno en busca de un punto de inflexión y de anticipación a las intenciones de desestabilización de las FARC, especialmente durante la coyuntura electoral.

3) La negociación de paz y el acuerdo humanitario

Estos dos temas adquirirán mayor relevancia a medida de que se aproxime el proceso electoral de 2010. En efecto, es muy posible que sobre ellos converjan distintas fuerzas políticas y grupos de presión. Por lo tanto, la presión social continuará creciendo y no será desaprovechada por plataformas que no son

¹⁰ Anunciado públicamente por el Ministro Juan Manuel Santos en el marco del seminario "Construyendo Comunidad de Defensa en Colombia: Una Mirada al Futuro de la Fuerza Pública" organizado por el Ministerio de Defensa conjuntamente con ANIF y la Fundación Ideas para la Paz. (Discurso 30-ABR-09 página WEB MDN)

¹¹ Discurso de Rendición de cuentas del Ministro de Defensa Nacional, Gabriel Silva, sobre la gestión del Ministerio y la Fuerza Pública entre julio de 2008 y julio de 2009. (17-AGO-09. Página Web MDN)

¹² Primero, una campaña militar masiva y sostenida en las zonas donde la guerrilla aún tenga alguna capacidad militar. Segundo, un trabajo especial de inteligencia. Tercero, un trabajo coordinado con la justicia. Cuarto, un esfuerzo de contención en las fronteras y en otras áreas estratégicas. El quinto punto es fundamental: Profundizaremos el trabajo coordinado de recuperación de la seguridad y de recuperación social del territorio. (Discurso 30-ABR-09 página WEB MDN)

completamente ajenas a intereses políticos, que de contera, erosionarían la legitimidad de la PDS.

4) El entorno externo

Existe una concurrencia efectiva de intereses entre Washington y Bogotá, articulada sobre de la guerra contra el terrorismo y la lucha contra el narcotráfico; por lo tanto, los éxitos alcanzados por la PDS, por transitividad, tienen un efecto positivo en EE.UU. Sin embargo, existen factores que hacia el futuro, afectarán la profundidad e intensidad de esta alianza: el primero, es que la administración del presidente Obama trata de marcar distancia frente a las políticas de Bush; en ese sentido, el factor de los Derechos Humanos adquiere una mayor relevancia por el seguimiento y nivel permanente de exigencia por un sector influyente de la bancada demócrata que incluso, ha tenido roces con el Gobierno colombiano frente a la visión y solución del conflicto interno. El segundo, tiene que ver con la proyección cierta de imprimirle una reestructuración a la política antinarcóticos.

Muy probablemente, la ley en tránsito en la Cámara de Representantes de EE.UU., que busca crear una “comisión de notables” encargada durante un año, previo estudio de la situación, de formular cambios en la política de lucha contra el narcotráfico, parte de una apreciación totalmente crítica: el índice de consumo de drogas ilícitas se mantiene y la producción la capacidad de satisfacer la demanda y además, se han invertido US 15.000 millones de los cuales, 7 mil han sido destinados al Plan Colombia.

En ese orden de ideas, el próximo Gobierno colombiano deberá adecuar con antelación, la agenda de la PDS a esos nuevos escenarios.

Así mismo, el acuerdo militar con Estados Unidos ha profundizado la turbulenta relación especialmente con Venezuela y Ecuador. A pesar de los esfuerzos realizados por morigerar la situación en el seno de UNASUR, la defensa de los intereses nacionales en este escenario, será muy intensa y difícil de prever su futuro inmediato.

En síntesis, no obstante los cambios que podrían presentarse, la continuidad de la cooperación norteamericana se mantendrá. Sin embargo, sería importante en el futuro, complementar el respaldo internacional con una estrategia de diversificación que apunte a Europa y a la región latinoamericana, de tal forma que los intereses colombianos se posicionen adecuadamente también en las agendas de uno y otro escenario, para enfrentar a los desafíos permanentes actuales y a los emergentes, como por ejemplo: el de la transformación de las amenazas.