

INSTITUTO DE ESTUDIOS GEOESTRATÉGICOS

CUADERNO

DE ANÁLISIS N°01/06

iegs



**La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) durante el 2005:
Una Evaluación de sus resultados**





**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**

INSTITUTO DE ESTUDIOS GEOESTRATÉGICOS

**La Política de Defensa y Seguridad
Democrática (PDSD) durante el 2005:
Una Evaluación de sus resultados
Cuaderno de Análisis N°01/06**



geopolit@umng.edu.co



Informes:

PBX: 634 3200 - 275 73 00

Ext. 295 - 242 -322

geopolit@umng.edu.co

Bogotá D.C. - Colombia

Brigadier General Carlos Leongómez Mateus
Rector Universidad Militar Nueva Granada

Coronel Gustavo Rosales Ariza
Director Instituto de Estudios Geoestratégicos

Asesores - IEG

Pedro Ballesteros Bayona

Juan Carlos Eastman Arango

Vladimir Juyar Baquero

Jorge Guillermo Mojica Téllez

Gustavo Puyo Tamayo

León Levi Valderrama Acevedo

Consultores Externos

Martha Ardila Ardila

Francisco Leal Buitrago

Alejo Vargas Velásquez

© **Instituto de Estudios Geoestratégicos**

ISSN:

Diseño y Diagramación

María Isabel Vergara A.

Universidad Militar Nueva Granada

Carrera 11 101 - 80

www.umng.edu.co

Impresión y encuadernación

Bogotá D.C., Xoxoxoxo 2006

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

CONTENIDO

	Pág
Presentación	2
Introducción	3
I. Qué es la Política de Defensa y Seguridad Democrática.	4
1.1. Naturaleza y objetivo de la PDSD.	
1.2. Amenazas.	
1.3. Objetivos estratégicos.	
1.4. Líneas de acción.	
II. Dinámicas en torno a los objetivos estratégicos.	5
2.1. Consolidación del control estatal del territorio.	
2.2. Protección de la población civil.	
• Desarticulación de las organizaciones armadas ilegales.	
• Las cifras del conflicto y sus resultados en cuanto a sus dinámicas.	
2.3. Eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia.	
2.4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva.	
2.5. Eficiencia, transparencia, rendición de cuentas.	
III. Valoración global de las cifras y su impacto en los objetivos estratégicos.	19
IV. Conclusiones con relación al 2005.	22
V. La PDSD y el primer trimestre de 2006.	23

PRESENTACIÓN

El 16 de junio de 2003, el Presidente de la República, doctor Alvaro Uribe Vélez, emitió la que denominó “Política de Defensa y Seguridad Democrática”. En el documento introductorio, el primer mandatario indicó que “recuperar el orden y la seguridad - requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos - es la preocupación central de este Gobierno”. Avanzando en el desarrollo de su propósito, anotó que “cuando el Estado castiga implacablemente el crimen y combate la impunidad hay plenas garantías para ejercer la oposición y la crítica”.

Consecuente con su pensamiento, la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” fijó, como supremo propósito, reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional, a fin de proteger los derechos de todos; derechos que son objeto de graves amenazas las cuales, mediante la acción del terrorismo, soportado por el narcotráfico, pretenden violentar las estructuras del Estado y someter a la sociedad colombiana.

Un instrumento eficaz, mas no el único previsto en el diseño de tal política para lograr sus objetivos, ha sido el empleo transparente y eficiente del elemento coercitivo del Estado: la Fuerza Pública. Y ésta, en desarrollo de su misión constitucional, viene reduciendo de modo significativo los espacios de maniobra de los agentes de la inseguridad.

La presente evaluación de la PDSD, correspondiente al año precedente, se propone indicar sus resultados puntuales y perspectivas inmediatas a la luz de los objetivos estratégicos previstos. No se trata de controvertir la formulación y el direccionamiento político-estratégico de ésta. Tal examen cabría, si se tratase de un análisis de mayores dimensiones, asunto que implicaría de una apreciación que incluyera los antecedentes, vigencia y desarrollo de las causas y los entornos políticos, sociales, económicos y militares actuales de todo el fenómeno del conflicto por el que atraviesa el país desde lejanas épocas. Más que ocuparnos del origen del problema, motivo de muchísimas conceptualizaciones, unas coincidentes, otras encontradas, asumimos que la PDSD, sin desestimar las causas primarias, consagra los esfuerzos a contener los efectos violentos derivados de las amenazas en el entendido que estos arriesgan, de no eliminarlos, la propia existencia del Estado. De ahí entonces que dando prioridad a la seguridad humana, en todas sus acepciones, los objetivos estratégicos previstos por alcanzar poseen una lógica incuestionable.

De evaluar, con fundamentos en los resultados obtenidos como respuesta a la inseguridad, procedemos en este documento a desarrollar el seguimiento acerca del logro de los objetivos estratégicos que la PDSD se fijó en su oportunidad. Entendemos sí que esta política implica un esfuerzo de todo el Estado y no sólo de su Fuerza Pública. Un esfuerzo conjunto del Estado y la Nación. “Este es un esfuerzo de años”, anotó el Presidente, “que requiere perseverancia en la política y resultados concretos para que sea sostenible nuestra demanda permanente de apoyo a los ciudadanos...”

Coronel
GUSTAVO ROSALES ARIZA
Director IEG

Bogotá, D. C., abril 20 de 2006

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) durante el 2005: Una Evaluación de sus resultados*

INTRODUCCIÓN

Hacer una evaluación de los resultados de PSDS en el año 2005 demanda realizar un análisis sobre sus objetivos estratégicos, en términos de eficacia, y un rastreo sobre la dinámica de sus líneas de acción en rangos de eficiencia del poder del Estado y la efectividad de sus acciones. De manera que no se trata de emitir juicios de valor, o apreciaciones desligadas del contexto sobre el cual está inmersa la política de gobierno; tampoco se trata de replicar circunstancias o eventos tácticos con incidencia en la percepción de la opinión. De modo que la presente evaluación busca, en esencia, realizar una valoración sobre los resultados de la PSDS en el período objeto de evaluación.

Un hecho importante a observar es que la concepción de la PSDS no describe como amenaza a las organizaciones armadas ilegales en sí mismas, sino a sus dinámicas o manifestaciones violentas como: **el terrorismo, el tráfico de drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio**, que impactan directamente sobre la seguridad nacional.

*El presente trabajo forma parte de la serie "Análisis" del Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada.

La evaluación estuvo a cargo de **JORGE GUILLERMO MOJICA TÉLLEZ**, asesor del IEG-AP, bajo la orientación y conceptualización del Director del Instituto.

I. Qué es la Política de Defensa y Seguridad Democrática ?

1.1. Naturaleza y objetivo de la PSDS

“La Política de Defensa y Seguridad Democrática PSDS- es el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada”¹. Se concibe como una “política de Estado de largo plazo, que se desarrollará en coordinación con todas las entidades de Gobierno y de las demás ramas del poder”; tiene una naturaleza y cobertura particularmente sectorial sobre el ámbito de la seguridad y la defensa.

De esta política se derivan las distintas directrices generales a las que han de subordinarse los respectivos planes y estrategias, que asumen la fuerza pública, todos los ministerios y demás instancias del gobierno. De hecho, el documento contiene los fundamentos de la política, describe las amenazas, entendidas éstas como las dinámicas criminales, y fija los objetivos estratégicos con sus respectivas líneas de acción.

1.2. Amenazas²

La PSDS prioriza las siguientes amenazas como el riesgo inmediato para la nación, las instituciones democráticas y la vida; estas son:

1. El terrorismo.
2. El negocio de las drogas ilícitas.
3. Las finanzas ilícitas.
4. El tráfico de armas, municiones y explosivos.
5. El secuestro y la extorsión.
6. El homicidio.

1.3. Objetivos estratégicos³

Para recuperar el orden y la seguridad y garantizar la vigencia de las libertades y los Derechos Humanos, de tal manera que el Estado proteja por igual a todos los ciudadanos y logre contrarrestar las amenazas a la seguridad, el gobierno, al expedir la PSDS fijó los siguientes objetivos estratégicos que se deben alcanzar.

1. Consolidación del control estatal del territorio.
2. Protección de la población.
3. Eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia.
4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva.
5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

¹ Política de Defensa y Seguridad Democrática, edición publicada por el MDN, año 2003.

² Política de Defensa y Seguridad Democrática, edición publicada por el MDN, año 2003. Pág. 24. Numeral 36

³ Ibidem, Pág. 32. Numeral 57.

1.4. Líneas de acción⁴

La PDSD plantea el cumplimiento de los anteriores objetivos, a través del desarrollo de seis líneas de acción, a saber:

1. Coordinar la acción del Estado.
2. Fortalecer las instituciones del Estado.
3. Consolidar el control del territorio nacional
4. Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación.
5. Cooperar para la seguridad de todos.
6. Comunicar las políticas y acciones del Estado.

II. Dinámicas en torno a los objetivos estratégicos

2.1. Consolidación del control estatal del territorio

Este objetivo se propone:

- Fortalecer el control estatal en todo el territorio
- Recuperación de la presencia de la fuerza pública en todos los municipios.
- Zonas de rehabilitación y consolidación
- La estrategia integral de seguridad en carreteras
- Incremento de la judicialización de delitos de alto impacto social.
- Extensión y fortalecimiento de la administración de justicia de las instituciones del Estado en las zonas en las cuales se ha restablecido el control estatal.
- Disminución de las denuncias por violación de Derechos Humanos.

Para el logro de éste objetivo estratégico la PDSD fijó un alto grado de compromiso a los Ministerios del Interior y Justicia, Defensa Nacional sin perjuicio de la participación de los restantes Ministerios, Departamentos Administrativos con énfasis en el DAS y programas presidenciales como la Red de Solidaridad, la Oficina de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Colombia Joven y el Plan Colombia, además de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría.

Este objetivo aún se encuentra en desarrollo, dado que si bien se han logrado avances altamente significativos, aún subsisten espacios territoriales bajo la influencia de los actores armados.

Pero si se observa la cobertura territorial del Estado a través de la presencia permanente de la Policía Nacional en las cabeceras municipales, la PDSD, revela un éxito, si se tiene en cuenta que inició, en el año 2002, con 168 municipios sin presencia de Policía, de los cuales había sido desplazada por la acción ofensiva de la guerrilla, especialmente de las FARC. Al finalizar el año 2005, no existe en Colombia una cabecera municipal sin presencia permanente de los agentes del orden. En esta misma dinámica de cobertura territorial, inserta la modalidad de unidades de Soldados Campesinos ("Soldados de mi pueblo") realizando una importante penetración, en el

⁴Ibidem, Pág. 34. Numeral 58.

año 2003, instalando unidades constituidas por estos soldados en 458 municipios, en el año 2004, en 140 nuevas localidades, para mantener presencia actual en 598 municipios⁵. Cabe destacar que los Soldados Campesinos comprometen el 9.94% de los efectivos de la Fuerzas Militares que representan 24.518 efectivos (21.528 Soldados, 2.392 Suboficiales y 598 Oficiales), efectivos que cumplen un papel de fuerza local estática y dedicada a la contención o defensa de las cabeceras municipales que se consideran más vulnerables a la incursión subversiva.

En este mismo sentido, la recuperación gradual de la presencia de la fuerza pública, en el año 2005 se crearon nuevas unidades militares de élite con finalidades estratégicas: un Batallón de Alta Montaña, tres Brigadas Móviles⁶ y doce Escuadrones Móviles de Carabineros⁷, quedando en proyección, para el año 2006, la conformación de diez nuevos escuadrones.

En el año 2005 no se constituyeron nuevas unidades urbanas contra el terrorismo, conocidas como "Agrupaciones de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas".

El crecimiento de la fuerza pública durante el mandato del Presidente Uribe Vélez registra un crecimiento del 29.6% en sus efectivos, pues de 297.895 efectivos del año 2002 pasó a 386.053 integrantes, incluyendo 17.063 civiles. En el 2005 tuvo un crecimiento del 6.7%. Es importante destacar que mientras se incrementaba el personal uniformado, la planta de civiles se redujo de 19.029 a 17.106, equivalente a un 10.1%.

Ahora, lo más importante es el planteamiento estratégico del frente militar, que alargó y extendió su dispositivo con un enfoque geoestratégico, produciendo la ruptura de los corredores de movilidad⁸ y el desplazamiento y reducción de áreas de retaguardia consideradas fuentes de poder para las organizaciones armadas ilegales.

Esto ha permitido reestablecer la institucionalidad en áreas que constituían blancos de ataque permanente y fuente de aprovisionamiento de las organizaciones subversivas; del mismo modo, la reinstalación de las autoridades políticas, judiciales y administrativas, así como la reactivación de la gestión económica y comercial.

No obstante, aún falta para que se afiance una efectiva estrategia fundada en una activa gestión del Estado, dentro de una dinámica sostenida en torno al ejercicio de la **territorialidad**⁹ como tal, que no solamente garantice la recuperación como se ha hecho hasta ahora, sino que permita pasar a una consolidación tal como se plantea en este objetivo; lo que demanda más allá de la presencia y acción de la fuerza pública, una mayor inversión y gasto social que permita un completo ejercicio de la territorialidad del Estado, mediante el cual se reduzcan los espacios y/o posibilidades y un eventual contra-reflujo de las organizaciones armadas ilegales.

⁵ http://www.presidencia.gov.co/resultados/2006/seguridad_6.pdf

⁶ No. 12 adscrita a la IV División destacada en el META, No. 13 a la VI División en CAQUETA, y la No. 14 a la III División en el VALLE.

⁷ Unidad constituida por 150 hombres. A la fecha se han conformado 52 Unidades de este tipo con un pie de fuerza de 7.800 efectivos, que representan el 6.37% de la fuerza efectiva de la Policía Nacional.

⁸ Espacio geográfico longitudinal, trazado sobre una topografía favorable, constituyendo un dispositivo móvil con ventajas tácticas en la defensa y estratégicas en la concentración y despliegue de fuerzas hacia o desde objetivos estructurales, en la medida que permite la concentración y alta movilidad de las estructuras en defensa y ataque. Sobre éste se ha consolidado un trabajo de base social que le garantiza importantes índices de seguridad, óptimas líneas de acumulación y fuentes de abastecimiento. Y tiene una connotación táctica y estratégica según sean los elementos de la estrategia que se conjuguen. Ensayo "La territorialidad elemento constitutivo de Estado y factor estratégico en el conflicto". Boletín Conflicto y Paz No. 05. CIME. 07-03-02. Pág. 16.

⁹ Cumple cuatro funciones básicas: 1). Fortalecer el control sobre el acceso al territorio; función que cumple mediante los mecanismos coercitivos o de autoridad. 2). Reedificar el poder a través de su vinculación directa al territorio, mediante el asentamiento de la institucionalidad y la configuración de niveles de relacionamiento que le dan espacio e injerencia en las decisiones políticas de orden local. 3). Desplazar la atención de la relación social de autoridad, mediante la atención de las necesidades y reivindicaciones para legitimar la autoridad. Y 4). Actuar como contenedor espacial de hechos y actitudes hacia un horizonte de progreso. Una definición adaptada de la teoría de SACK (1986, p.19). Tomado del Ensayo "La territorialidad elemento constitutivo de Estado y factor estratégico en el conflicto" I. Parte. Boletín Conflicto y Paz No. 02. CIME. 14-02-02. PP. 14.

2.2. Protección de la población civil

Este objetivo se propone:

- Desarticulación de las organizaciones terroristas.
- Reducción del secuestro y la extorsión.
- Reducción del homicidio.
- Prevención de desplazamiento forzoso.
- Facilitación del retorno de la población desplazada a sus lugares de origen.
- Desmovilizados.

Para el logro de este objetivo estratégico, la PDSD fija un alto grado de compromiso a los Ministerios del Interior y Justicia, Defensa, Hacienda y Crédito Público, Protección Social y Educación, sin perjuicio de la participación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y de otros órganos del Estado como la Procuraduría General de la Nación y de la Fiscalía.

Se infiere de la PDSD que para disminuir las amenazas entendidas como las manifestaciones de criminalidad y violencia contra la población civil, debe procurarse la desarticulación de las organizaciones armadas ilegales, como resultante del primer objetivo (consolidación del control estatal del territorio), para que por su efecto se produzca la seguridad de los ciudadanos y el ejercicio de la institucionalidad. Los resultados obtenidos hasta ahora, en el logro de este objetivo estratégico, son plausibles pero aún insuficientes.

- **Desarticulación de las organizaciones armadas ilegales**

En la desarticulación de las organizaciones terroristas cabe destacar las desmovilizaciones colectivas de las Autodefensas, las defecciones individuales provocadas por la acción militar, las bajas y capturas, además de otros elementos que erosionan las estructuras guerrilleras en su capacidad; en este mismo sentido, la reducción de actos violentos contra la población civil.

Con respecto al movimiento de Autodefensas, es importante señalar que 23 estructuras bélicas fueron desarticuladas y desarmadas (hasta el 31-dic.-05), produciendo la reincorporación de 14.061 irregulares, como resultado de una política de paz inserta como fundamento en la PDSD y que se refiere a la "opción de la negociación"¹⁰. De esas estructuras bélicas, 16 fueron desarticuladas en el año 2005, con un pie de fuerza desmovilizado de 10.419 hombres¹¹.

Como impacto del recurso militar del Estado, las Autodefensas perdieron otros 4.385 hombres (322 bajas, 2.967 capturas y 1.096 defecciones que terminaron en desmovilización individual).

En términos reales, al 31 de diciembre del 2005 faltaban, según proyección a esa fecha, desmovilizar un potencial estimado en cerca de 12.000 hombres; de los cuales se proyectó, para el primer trimestre-2006, la desmovilización de: Bloque de Hernán Giraldo, Bloque Mineros, Bloque Central Bolívar, Bloque Magdalena Medio de Ramón Isaza, Bloque Norte liderado por alias 'Jorge 40', las estructuras que operan en Meta y Guaviare al mando de alias 'Pirata' y 'Cuchillo'.

¹⁰ Literal 35, página 23, Política de Defensa y Seguridad Democrática", versión publicada por el MDN.

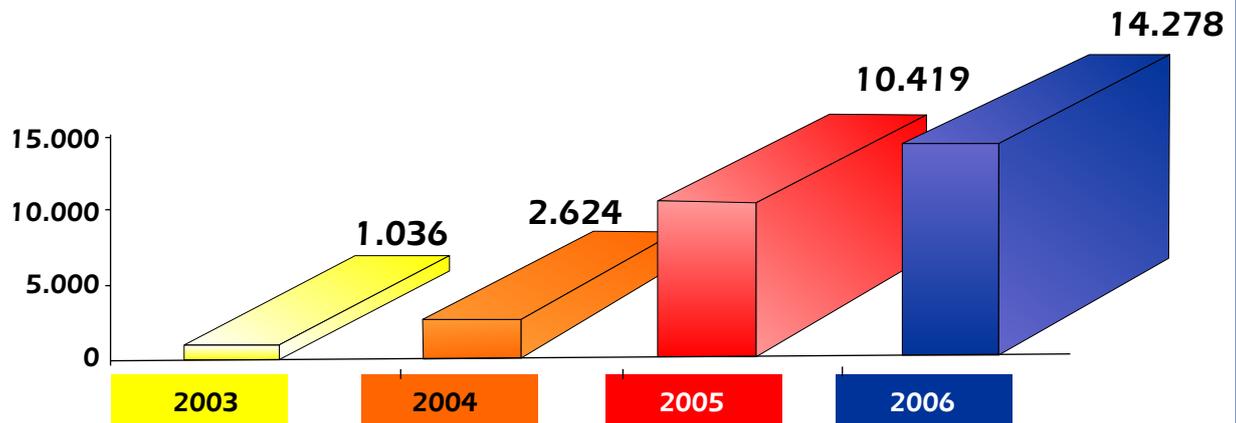
¹¹ A la fecha de preparación de este documento, marzo de 2006 el número de grupos de Autodefensa Desmovilizados se ha incrementado, pues hicieron dejación de las armas:

- Bloque Mineros
- Autodefensas campesinas de Puerto Boyacá
- Bloque Central Bolívar Sur de Bolívar
- Bloque Resistencia Tayrona
- Autodefensas campesinas del Magdalena Medio
- Frente Próceres del Caguán
- Héroes de los Andaquíes
- Héroes de Florencia (BCB)
- Frente Sur del Putumayo (BCB)
- Frente Julio Peinado Becerra
- Bloque Norte (Copey, Chimila)
- Bloque Norte (La Mesa Valledupar)

para un gran total de 28.357 personas desmovilizados.

(www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/desmovilizaciones/2004/index_resumen.htm)

Personal desmovilizado colectivamente (28.357 Personas)



Fuente: www.oficinaaltocomisionadoparalapaz.gov.co

Nota: A fecha 17 de abril de 2006, el número de desmovilizados había ascendido a 30.150.

Estos resultados no tienen precedentes en la historia política del país, pues si bien aún, a 31 de diciembre de 2005¹², no se desarticuló la totalidad de las autodefensas, sí representó un gran paso hacia el desmonte del paramilitarismo como fenómeno; falta ver hasta qué punto tal propósito es factible en medio de una epidemia de violencia, que conserva una característica cíclica.

Frente a las **FARC**, en cuanto a los logros en materia de desarticulación, los resultados son diferentes. De hecho, los organismos de inteligencia del Estado calculan que su pie de fuerza ascendió en un 2.8%; es decir, cuentan con alrededor de 12.300 hombres, cuando cerrando el año 2004 contaban con 11.930. De todas maneras, según las estadísticas, perdieron un total (aproximado) de 6.843 hombres, pero revelan una leve recuperación de efectivos, como se describe adelante, que se origina en una reposición por recomposición orgánica.

Con respecto al **ELN**, según los mismos estimativos de los organismos de inteligencia del Estado, éste movimiento decreció en un 14.3% que representan 762 efectivos; lo cual no se puede considerar más allá de un debilitamiento.

Este balance cuantitativo tiene una explicación, y es que el **ELN** y especialmente las **FARC**, han logrado acudir, al esquema de defensa estratégica, dando preponderancia a la guerra de guerrillas

¹² El 28 de marzo pasado durante su intervención en la Plenaria del Senado de la República el Alto Comisionado, doctor Luis Carlos Restrepo Ramírez, manifestó: "Hasta el momento se han desmovilizado 32 estructuras de las autodefensas y reincorporado a la civilidad 28.357 miembros de estos grupos... Se han entregado 16.077 armas: 12.193 armas largas, 2.733 armas cortas y 1.151 armas de apoyo. Se han entregado 9.105 granadas y 2.070.000 unidades de municiones... En este caso, vuelvo e insisto, es la relación hombre arma más alta de la historia de las desmovilizaciones de grupos armados ilegales en Colombia...".

Con fecha 16 de abril el Alto Comisionado para la Paz declaró: "Hemos terminado la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia. La totalidad de los grupos que firmaron el acuerdo de Santa Fe Ralito del año 2003 han entregado sus armas. Sólo queda pendiente un proceso paralelo que es con el Bloque Élmer Cárdenas que se adelantará en tres fases. La primera de las cuales tuvo lugar la semana pasada en Necoclí... Culminada la desmovilización de las AUC estamos enviando hoy a la Fiscalía General de la Nación el listado total de desmovilizados y el listado de los miembros de las autodefensas que se van a presentar ante los tribunales de Justicia y Paz... El total de desmovilizados es de 30.150...".

con una alta movilidad¹, que se caracteriza por evadir la confrontación y a través de la ejecución de acciones aisladas de terrorismo.

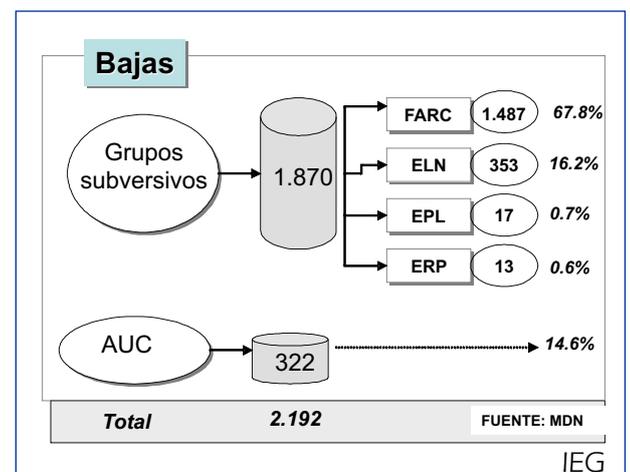
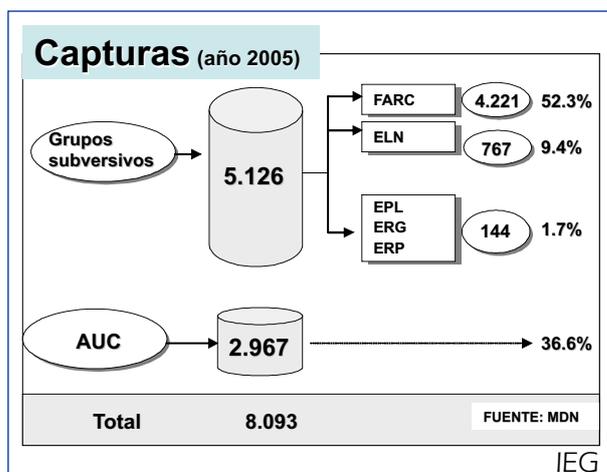
Sin embargo, para los propósitos de la PDS se producen unos resultados positivos algunos no tangibles, y quizá invisibles que representan un impacto de orden estratégico, y están ligados al primer objetivo referido: la consolidación del control territorial, del cual se desprende el rompimiento de la malla de corredores de movilidad táctica y de los corredores estratégicos, con lo que se redujo a las FARC la movilidad en detrimento de su capacidad ofensiva y de sus fuentes de abastecimiento.

- Las cifras del conflicto y sus resultados en cuanto a sus dinámicas

Los resultados directos del esfuerzo militar de la fuerza pública, que coloca al “Plan Patriota” como punta de lanza de la seguridad en cabeza de las Fuerzas Armadas, son significativos si se tiene en cuenta que en el año 2005, como resultado de las operaciones, se han puesto fuera de combate a 12.867 integrantes de los grupos irregulares, representados en 2.192 bajas, 8.093 capturas y 2.564 entregas voluntarias; sin contar la desmovilización colectiva de 10.419 miembros de 16 estructuras de las autodefensas¹³, con las cuales se materializa una cifra global de 23.268 hombres generadores de violencia sacados de la confrontación, cantidad que representa alrededor del 60% del potencial del pie de fuerza de las organizaciones irregulares existentes. Sin embargo, esta ecuación tenemos que ponderarla en los términos correctos para no generar falsas expectativas frente a la guerrilla, pues de hecho, excepto por el desmonte de la autodefensas, las FARC crecen pese a las capturas que afrontan; además, debe tenerse en cuenta la calidad de las capturas que no siempre terminan en una pérdida real en contra de las organizaciones. Y de otro lado, debe contemplarse el potencial de efectivos que representan las “milicias” en sus distintas modalidades; ellas están en una escala numérica mayor que los “combatientes”; no tener en cuenta esta situación, es desconocer la real y potencial capacidad de la guerrilla, con consecuencias graves sobre el enfoque de la estrategia anti-subversiva.

En las **bajas** como en las **capturas**, se observa un claro y mayor impacto contra las FARC. Llama la atención los resultados contra los grupos de autodefensa, si se tiene en cuenta que no asumen una estrategia de confrontación directa contra la fuerza pública y que, además, se encontraban mayoritariamente en un cese de hostilidades dentro del contexto de un proceso de desmovilización negociada.

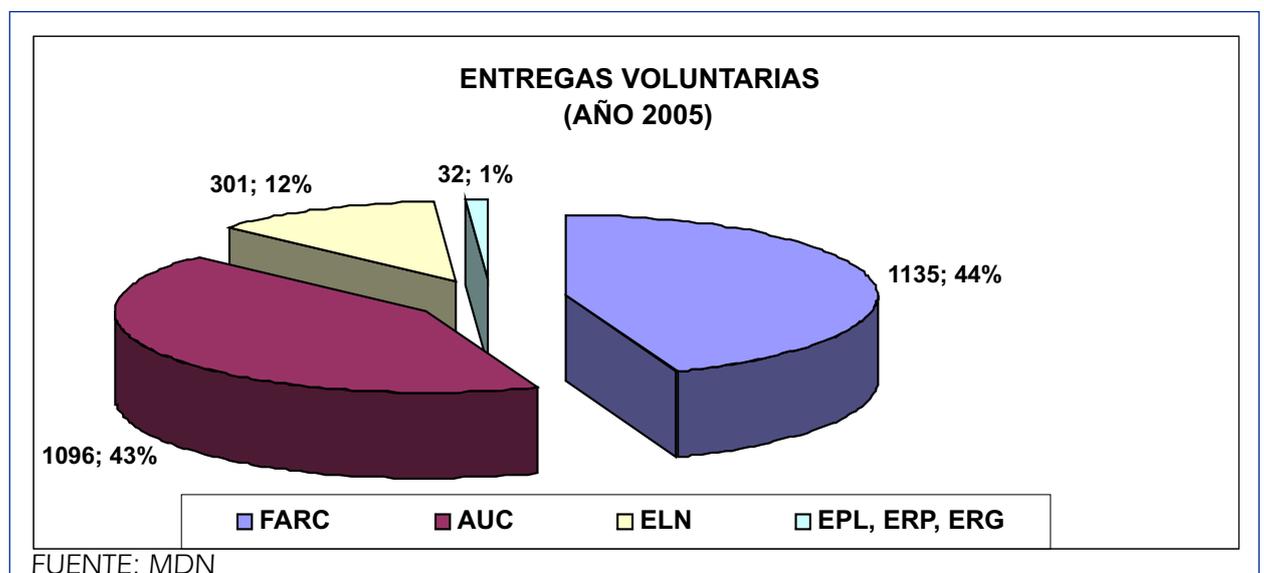
En relación con el año 2004, en el 2005 las capturas de miembros de los grupos subversivos descendieron en un 18%, y de las AUC en un 39%. Lo mismo acontece con las bajas a los grupos subversivos que registran un descenso del 5% y del 42% con respecto a las AUC.



¹³ www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/desmovilizaciones/2004/index_resumen.htm

Esto tiene una causa; durante los años 2003 y 2004 se dio la penetración de la fuerza pública, en una dinámica de recuperación del control territorial en zonas de periferia, y una vez establecida la autoridad, en términos relativos, se redujeron tales eventos por una razón que se deriva de los resultados obtenidos de las fases subsiguientes de la estrategia y por la desmovilización de las Autodefensas. Lo mismo acontece con las **entregas voluntarias** que registraron un descenso del 13.7%, de 2.972 pasaron a 2.564.

EL mayor índice de entregas voluntarias conducentes a la desmovilización individual se evidencia en las FARC con 44% (1.135), seguidas por las AUC con el 43% (1.096) y el ELN con el 12% (301). La proporción de estas cifras obedece prácticamente a que las FARC representan una fuerza mayor, comparable con las AUC, y que constituyen la primera prioridad del esfuerzo militar del Estado.



Se aprecia entonces que las FARC perdieron 6.843 hombres entre capturas, entregas voluntarias y bajas¹⁴, un 57% de su pie de fuerza estimado en 11.953 hombres¹⁵, lo cual significaría que esta organización, al finalizar el 2005, tendría solo 5.110 efectivos, en el supuesto que todas las capturas procedieran de “combatientes” y que esta organización hubiese congelado el recurso de reposición de efectivos por medio del reclutamiento. Si se aceptase que a diciembre de 2005 las FARC, según estimativos oficiales, poseían 12.299, habría que considerar que esta organización creció en un 2,8%, lo cual podría haber sucedido si recurrió a la reposición con base en las milicias.

El interrogante a resolver es: ¿cuál es la fuente de incorporación o de reposición? Al respecto se infiere que tal capacidad o fuente podría localizarse en el reclutamiento o en la movilidad estructural u orgánica de sus efectivos, cambiando la tarea a los miembros de las milicias. Lo cierto es que la fuente de reclutamiento está afectada por el entorno social y político desfavorable a las FARC, además de su relativo aislamiento de las bases sociales por la paulatina pérdida del control territorial frente al Estado, de modo que la hipótesis de la movilidad estructural u orgánica (relevo por milicias) cobra mayor asidero.

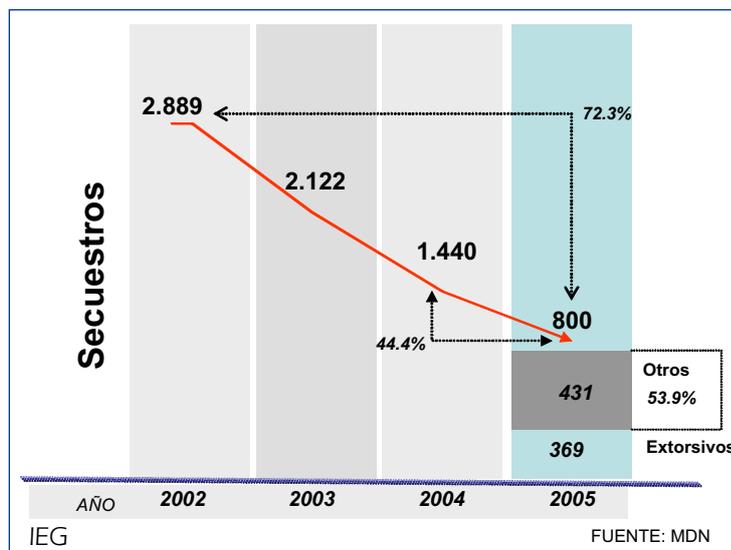
En cuanto al ELN, el estimativo oficial advierte que de 3.631 efectivos pasaron a 3.111 hombres en armas, viendo reducidas sus filas en un 14.3%. Al incluir en esta ecuación las pérdidas durante el

¹⁴ Bajas: 1.487, capturas: 4.221 y entregas voluntarias: 1.135

¹⁵ Estimativo para el año 2004.

año 2005, que suman 1.415 entre bajas, capturas y entregas voluntarias¹⁶, que representan el 39% del estimativo del año 2004, significaría que el ELN tendría solo 2.216 efectivos, arrojando una diferencia de 895 que proceden de reclutamiento o cambio de tareas en una dinámica de reposición, según el estimativo 2005¹⁷. Sin embargo, decrecen, lo que puede significar que el ELN, contrario a las FARC, están haciendo menos movimientos orgánicos desde las milicias y que su tasa de reclutamiento está a la baja. Esto paradójicamente puede obedecer a que no le es imperativo sumar masa, como sí lo es para las FARC, dado que no están aplicando un esquema caracterizado por la ofensiva táctica.

En lo que respecta a los muertos en combate: murieron 2.902 hombres. De este gran total, la fuerza pública coloca una cuota del 24.4% con 710 muertos, de los cuales, 138 son por acción de los campos minados. Las restantes 2.192 bajas corresponden a los grupos de guerrilla y autodefensa; es decir que la correlación de bajas está en un miembro de la fuerza pública por cada tres subversivos.



En relación a los **heridos** de las Fuerzas Militares, la tasa desciende en un 15% con respecto al año 2004, cuando resultaron 1.889 heridos frente a los 1.611 del año 2005. Aquí el comparativo con los heridos de los grupos irregulares resulta imposible, dado que se desconocen datos al respecto.

El mayor número de enfrentamientos de la fuerza pública con la subversión se efectuaron con las FARC, pues de los 1.833 combates en total, 1.367 fueron con esta organización, es decir que protagonizaron el 74.5% de los eventos bélicos, seguidos por el ELN con 230, equivalentes al 12.5%. Un factor a considerar se refleja en las AUC que estando en negociación, con cese de hostilidades, se vieron inmersas en 170 contactos armados que representan un

9.2%. La dinámica bélica tuvo, entonces, una intensidad promedio de 5 combates diarios.

Resulta significativo el descenso del **secuestro**, al punto que en los últimos cuatro años (2002-2005) se redujo este flagelo en un 72.3%. En el año 2003 se redujo en un 26.5%, en el 2004 un 32.1% y en el 2005 un 44.4%, con 800 casos, de los cuales, 431 plagios, que equivalen al 53.9%, se produjeron con móviles no extorsivos y 369 casos con fines extorsivos. Los departamentos más afectados fueron: Antioquia, Valle y Meta; y los menos: Atlántico, Sucre y Putumayo; las víctimas de mayor ocurrencia fueron los comerciantes. Igualmente es importante señalar que sólo 36 secuestros ocurrieron en 16 casos de **retenes ilegales** ejecutados por la guerrilla sobre los ejes viales, registrando un descenso del 62.5% con respecto al año 2004. Esta modalidad se redujo en

¹⁶Bajas: 353, entregas voluntarias: 301 y capturas: 761. http://alpha.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Feb%202006.pdf. logros y retos de la PDSD.
¹⁷ Estimativo para el año 2005.

De otro lado, las autoridades cobraron capacidad en la frustración de plagios, pues se produjo la liberación de 197 secuestrados por rescate o presión. La dinámica contra el secuestro extorsivo prosiguió con éxito durante el primer trimestre de 2006; en efecto, disminuyó en un 50% en comparación con lo ocurrido durante el mismo periodo del año anterior, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

MES	2005	2006	VARIACIÓN
ENERO	35	20	-42.86%
FEBRERO	46	23	-50.00%
MARZO	37	16	-56.76%
TOTAL GENERAL	118	59	-50.00%

Fuente: Centro Nacional de Datos de Fondolibertad Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro. Abril 11 de 2006.

En el año 2005 la **piratería terrestre**, se redujo en un 24.3% con respecto al año 2004 (de 906 casos pasa a 701), y en el consolidado entre los años 2002 a 2005 bajó en un 51.9%. (de 1.436 casos a 701).

Esto indica que la cobertura territorial del Estado, a través de operaciones de penetración y consolidación, y sus planes "Meteoro" y las caravanas "Vive Colombia, viaja por ella" resultaron efectivos en la reducción de espacios para la realización de secuestros y actos de piratería, y también de retenes ilegales sobre los ejes viales del país.

Del mismo modo, la acción bélica de las organizaciones irregulares en los últimos cuatro años es significativamente descendiente en su dinámica e impacto real. Los homicidios ejecutados por la guerrilla descendieron de 1.312 a 220, los **ataques a municipios** bajaron de 31 a 2 y los **retenes ilegales** de 584 a 59.

Los homicidios comunes. En el 2005 se registraron 2.169 homicidios menos que en el año 2004 (de 20.208 bajaron a 18.039). Cabe anotar que en este último año se produjeron 10.768 muertes menos que en el año 2002¹⁸. De todas maneras sigue siendo alta la cifra de homicidios, dado que ocurren 49.4 actos por día. Las regiones más afectadas fueron: Valle con 1.782, Área Metropolitana de Cali con 1765, Área Metropolitana de Bogotá con 1.655 y Área Metropolitana de Medellín con 1.161.

En cuanto al **desplazamiento forzoso** de la población campesina, se observa que éste ha decrecido, pues esta manifestación entre los años 2002 y 2005 descendió de 92.667 a 34.154¹⁹; es decir, en el último año hubo 58.513²⁰ personas menos afectadas, lo que representa una disminución del 63.1%.²¹

¹⁸En el año 2002 se produjeron 28.837 muertes violentas y en el año 2005 18.039. Cifras tomadas del sitio WEB http://www.presidencia.gov.co/resultados/2006/seguridad_6.pdf

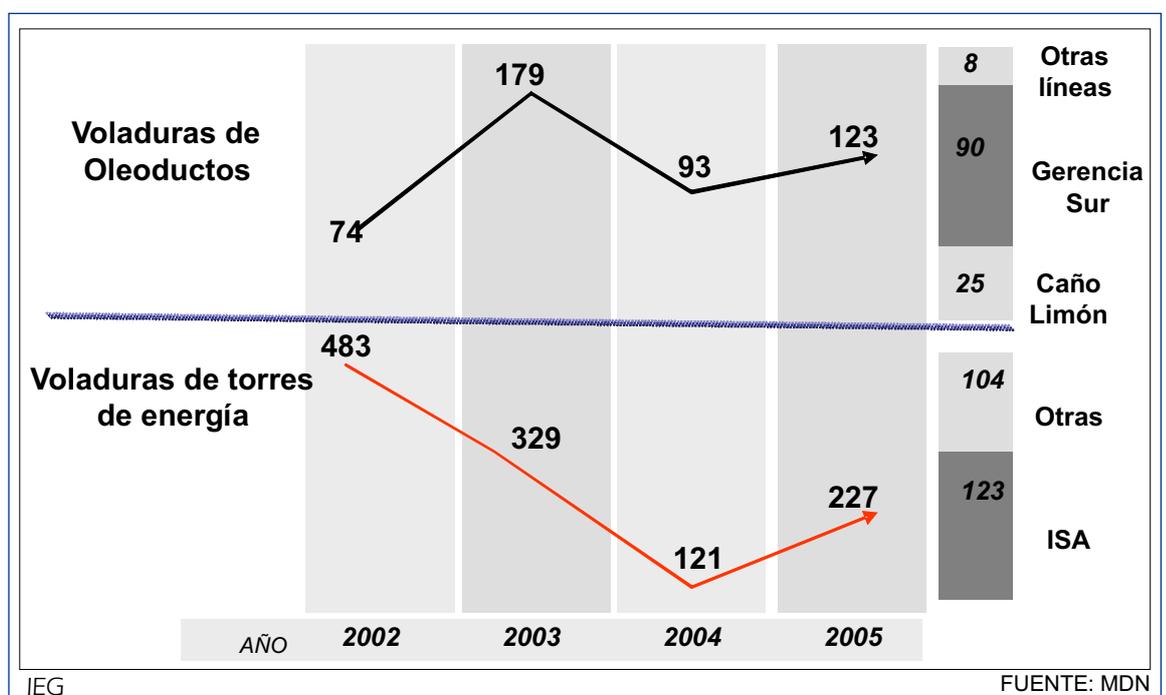
¹⁹No obstante la Cruz Roja en el informe emitido por el Comité Internacional, afirma que en el año 2005 se presentaron 55.327 desplazados. www.eltiempo.terra.co/coar/DER_HUMANOS/derechoshumanos/ARTICULO-WE.

²⁰Cifras tomadas del sitio WEB http://www.presidencia.gov.co/resultados/2006/seguridad_6.pdf

²¹Según Philippe Lavanchy director para Latinoamérica del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Colombia vive la peor crisis humanitaria de América y la tercera más grave del mundo. Además considera positivo los programas de asistencia para esa población vulnerable, y recogen las experiencias positivas para aplicarlas en otras naciones que padecen el mismo fenómeno. www.elespectador.com/html/i_portals/index.php.

El terrorismo, como recurso estratégico implementado por la guerrilla para generar una mayor afectación a la economía y a la estabilidad, elevó sus índices de ocurrencia durante el año 2005. De hecho, la voladura de oleoductos se incrementaron en un 32%; de 93 casos ocurridos en el año 2004, pasó a 123 actos de esta naturaleza en el 2005, siendo el complejo petrolero del Putumayo el más afectado, pues allí se localiza el 73.1% de los sabotajes.

Esta tendencia a la situación anterior se agrega a la voladura de torres de energía pues de 121 torres voladas en el año 2004, pasó a 227 actos en el año 2005.



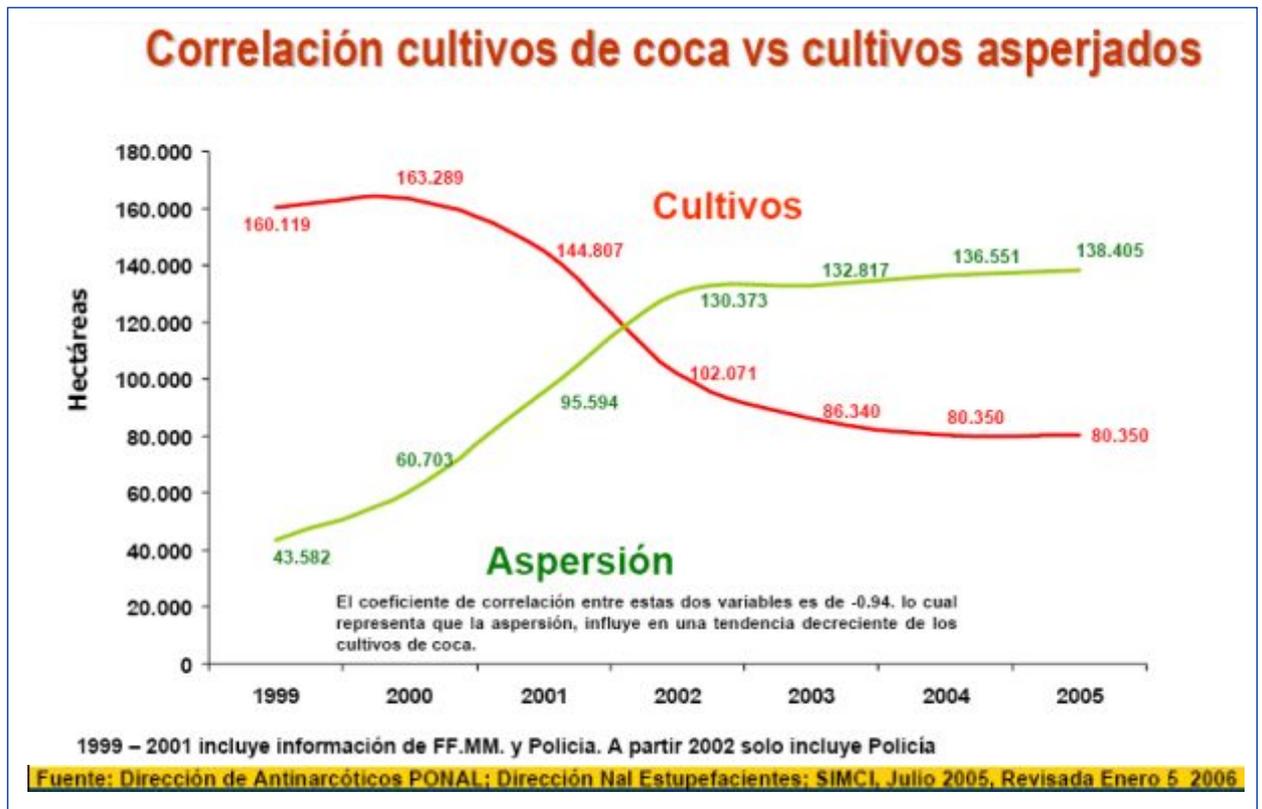
2.3. Eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia

Este objetivo se propone:

- Interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre del tráfico de drogas e insumos.
- Erradicación de cultivos de coca y amapola.
- Desarticulación de la red de narcotraficantes.
- Incautación de bienes y finanzas ilícitas.

Para el logro de este objetivo estratégico, la PDSO fijó un alto grado de compromiso a los Ministerios del Interior y Justicia, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional y Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sin perjuicio de la participación del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS", de programas presidenciales como Oficina de Anticorrupción y del Plan Colombia y de otros organismos del Estado como la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de la Judicatura.

Entre agosto de 2002 y diciembre de 2004, según cifras del Ministerio de Defensa Nacional, los cultivos ilícitos disminuyeron en un 21.2%; las acciones comprendidas durante el 2005 no modificaron ese porcentaje. La aspersión, de otra parte, tuvo un incremento del 1.3% en el periodo 2002-2003, y del 5.8% en el año 2005.



La incautación de drogas se incrementó en 26.6% (179 toneladas de cocaína), 56.8% (43.96 toneladas de pasta de coca), y .04% (684 kilos de heroína)²². Se inutilizaron 7 aeronaves y se inmovilizaron 12, y en cuanto a la extradición de nacionales hacia los Estados Unidos, en el 2005 se llegó a 122.

Con relación a los resultados (2005) en la lucha contra la eliminación del comercio de drogas, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, en su informe al Congreso del pasado 1º de marzo (2006 INCSR), indicó: “Colombia tuvo en el año 2005 un récord en cuanto a la erradicación, interdicción y la extradición...” El mismo informe indica que las fuerzas de seguridad del país impidieron que llegaran al mercado mundial cientos de toneladas de drogas ilícitas²³.

²² <http://www.presidencia.gov.co/>

²³ 2006-INCSR (Internacional Narcotics Control Strategy Report. South America, Colombia, Summary) Colombia had a record year in 2005 for eradication, interdiction, and extradition. The country's public security forces prevented hundreds of tons of illicit drugs from reaching the world market through interdiction and eradication of coca and poppy crops. Colombia's police and military forces captured or shared in the capture of 223 metric tons of cocaine and cocaine base. www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/vol1/html/62106.htm.

Posterior al pronunciamiento anterior, un anuncio reciente proveniente de la Oficina para Políticas Nacionales del Control de las Drogas de Estados Unidos²⁴, reveló que el 2005 (144.000 hs) presentó un 26% de incremento de las hectáreas cultivadas de coca, con relación al 2004 (114.000 hs); aclarando que tal situación no significa un fracaso en la estrategia de fumigación, sino que ella resulta del nuevo procedimiento de medición del área sembrada; un sistema que permite un mayor cubrimiento que el empleado anteriormente y con lo cual se puso en evidencia la existencia de plantaciones en cuatro de los seis parques naturales y en ocho departamentos en donde se registraron áreas de cultivos no detectadas en el pasado. Así las cosas, aparecen 38.600 hectáreas adicionales, trátense de nuevas o de ya existentes, pero no medidas. Por su parte, el Gobierno colombiano ha²⁵ manifestado que sin desconocer un leve incremento de los narcocultivos, no acepta que su estrategia esté fallando; prefiere atenerse a las mediciones del Sistema Integrado de Medición de Cultivos Ilícitos (SIMCA) de la ONU, que solo contempla 90.000 hectáreas cultivadas. En relación con esta nueva situación, el Zar Antidrogas, John Walters, declaró: “El número (144.000 hectáreas) es alto, pero eso no quiere decir que los cultivos crecieron. De hecho, si midiéramos en el 2005 las mismas áreas que medimos en el 2004, tendríamos una reducción del 8%. Por eso no podemos comparar los nuevos números con los anteriores. Sería como mezclar naranjas y manzanas”²⁶.

Sin embargo, algunos analistas, colombianos y estadounidenses, no son tan optimistas como los voceros oficiales de ambos países. Coinciden en presentar la estrategia de fumigación como un gran fracaso que se extiende, en consecuencia, al objetivo previsto en el Plan Colombia. Tal consideración se fundamenta en que, no obstante que “en el año record de la erradicación 138.775 hectáreas en fumigación aérea y 31.285 en erradicación manual no se haya reducido una sola hectárea de coca en el país”²⁷ o en conceptos como el de la ONG estadounidense “Wola” (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos) según el cual, “para el gobierno (de USA) debe de ser un tremendo golpe tener que admitir ahora después de haber invertido 4 mil millones de dólares que el cultivo de coca está aumentando”²⁸.

No obstante los éxitos obtenidos a través de los mecanismos empleados para la eliminación del problema de las drogas (aspersión, erradicación manual, interdicción), diversos sectores de la opinión nacional e internacional se apartan de la metodología empleada al manifestar que es necesario considerar que “los cultivos ilícitos reflejan también profundos problemas sociales y económicos que no se pueden resolver por la fuerza”; recomendando “considerar las causas subyacentes de la producción de coca y de opio: la pobreza endémica, la marginalización y la exclusión social”²⁹.

Aunque el orden de los enunciados de los objetivos estratégicos de la PDS no implica una prioridad en su ejecución, es indudable que éste, el que corresponde a la lucha contra el narcotráfico, por su directa relación con los dividendos económicos que a los actores terroristas les representa la explotación de los cultivos ilícitos, sí requiere atención permanente y eficaz pues se trata de un condicionante para el éxito de dicha política. La verdadera amenaza, fortaleza de todas las otras, la constituye el narcotráfico; un fracaso del Plan Colombia resultaría completamente lesivo a los fines de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Y, no obstante que los índices de seguridad han mejorado notoriamente y que una de sus causas es el restarle a la subversión los medios que le proporciona el narcotráfico, aún subsisten dudas sobre la eficacia de

²⁴ “El Tiempo”, 15 y 16 de abril de 2006; corresponsalías de Sergio Gómez Maseri, desde Washington, citando la fuente indicada, que amplía con sendas entrevistas a Anne Patterson (Asuntos Internacionales de Narcotráfico del Departamento de Estado) y John Walters (Zar Antidrogas), las cuales se presentan bajo el título de “Aparición de más coca no afecta ayuda”.

²⁵ Según lo publicado por “El Tiempo” el 17 de abril, Pág. 1 4, comentarios atribuidos al Ministro del Interior.

²⁶ IBIDEM.

²⁷ Rueda Alberto, ex - asesor del Ministerio del Interior en asuntos de drogas; El Tiempo, 16 de abril de 2006, Pág. 1- 17. “¿Quién asume el fracaso?”.

²⁸ John Walsh, de Wola, citado por El Tiempo [abril 16, Pág. 1-2] bajo el título “La fumigación resultó un fracaso, dicen ONG”.

²⁹ TNI publications, informe sobre políticas de drogas. Enero 2005. www.tni.org/policy/briefings/brief9s.htm.

la lucha antidrogas e interrogantes acerca de la capacidad para sostenerla en el futuro próximo, de la posibilidad de desarraigar la corrupción que genera, de impedir la afectación de nuestras relaciones internacionales que viene produciendo y de salvaguardar las instituciones democráticas vulnerables a esta amenaza.

2.4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva

“Protección de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales”

Para el logro del objetivo estratégico la PDSD fijó un alto grado de compromiso a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Tiene una implicación regional y representa un frente importante. El esfuerzo se ha orientado a proteger las fronteras terrestres, marítimas y fluviales. Se han creado nuevas Unidades Militares en el Cesar, Norte de Santander, Arauca y Putumayo, con una responsabilidad directa en operaciones de choque contra los actores internos. Sin embargo, las prioridades de presupuesto están orientadas al soporte del “Plan Patriota” y específicamente sobre sus teatros de operaciones que se consideran estratégicos; de modo que la interdicción sobre los corredores fronterizos no ha tenido un cambio sustantivo, por lo que Colombia sigue registrando una alta porosidad en sus fronteras.

Todo parece indicar que las FARC advierten esta falencia, de ahí que orienten a sus estructuras regionales hacia la realización de un trabajo de organización de masas sobre estas áreas que requieren la atención del gobierno central.

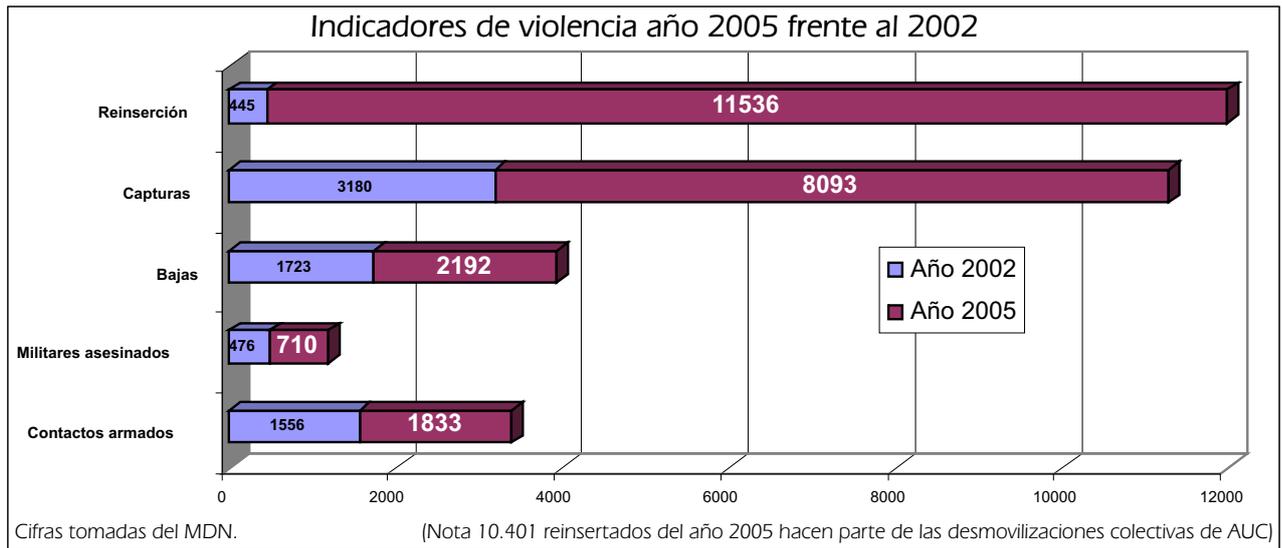
La prioridad del Estado se ha centrado en elevar los niveles de interacción con los países vecinos a través del esfuerzo diplomático por la cooperación frente a los fenómenos de criminalidad transnacional, procurando aumentar los niveles de corresponsabilidad efectiva frente a responsabilidades compartidas e intereses comunes; al punto que algunos críticos juzgan que la agenda de la política exterior de Colombia se encuentra invadida por el fenómeno de la securitización.

Las consideraciones anteriores guardan armonía con los postulados contenidos en el documento “Política Exterior de Colombia, 2002-2006, Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad” emitido por la Cancillería y que fija la orientación de la política exterior hacia el logro de objetivos tales como la defensa de la soberanía nacional, el desarrollo integral de las fronteras y la consolidación de las relaciones bilaterales estratégicas, acciones correspondientes con la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

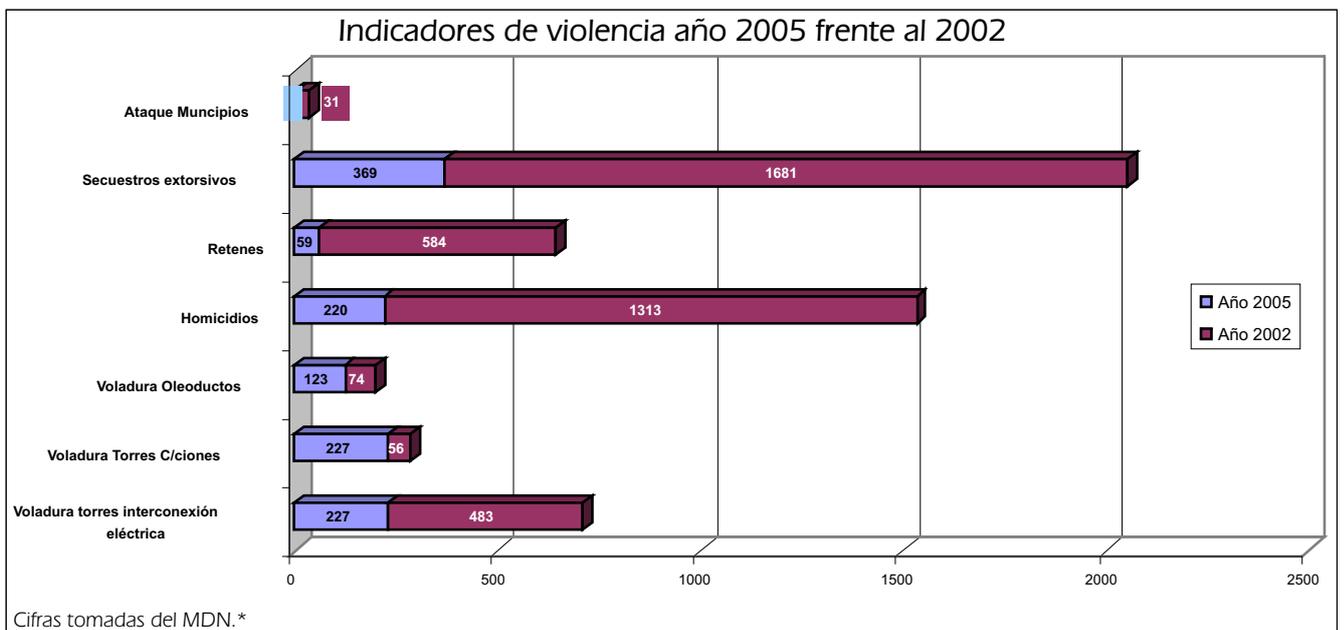
2.5. Eficiencia, transparencia, rendición de cuentas

- Obtención de un mayor impacto mediante la administración óptima de los recursos.
- Generación de ahorro mediante la revisión de las estructuras y procesos administrativos.
- Desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Para el logro de este objetivo estratégico la PDSD fijó un alto grado de compromiso a los Ministerios de Hacienda y Defensa Nacional, al Departamento Nacional de Planeación, a la Oficina Anticorrupción y a la Procuraduría General de la Nación.



En el ejercicio de esta evaluación, resulta difícil determinar los avances o retrocesos en lo inherente a los niveles de eficiencia. No obstante, el gobierno previó, para el seguimiento y la evaluación de la política, unos "indicadores de gestión administrativa y financiera que midan la eficiencia en el manejo de los recursos" y "unos indicadores de impacto, que midan el efecto de las políticas en el logro de la seguridad, de acuerdo con unos criterios de desempeño que estén atados a los objetivos estratégicos"³⁰. A juzgar por la cifras, la eficiencia, con algunas excepciones (acciones de terrorismo), ha resultado positiva.



Como se aprecia en la gráfica, los resultados cuantitativos del 2005 relacionados con las operaciones de la fuerza pública son positivos con respecto al año 2002. Las bajas en la Fuerza

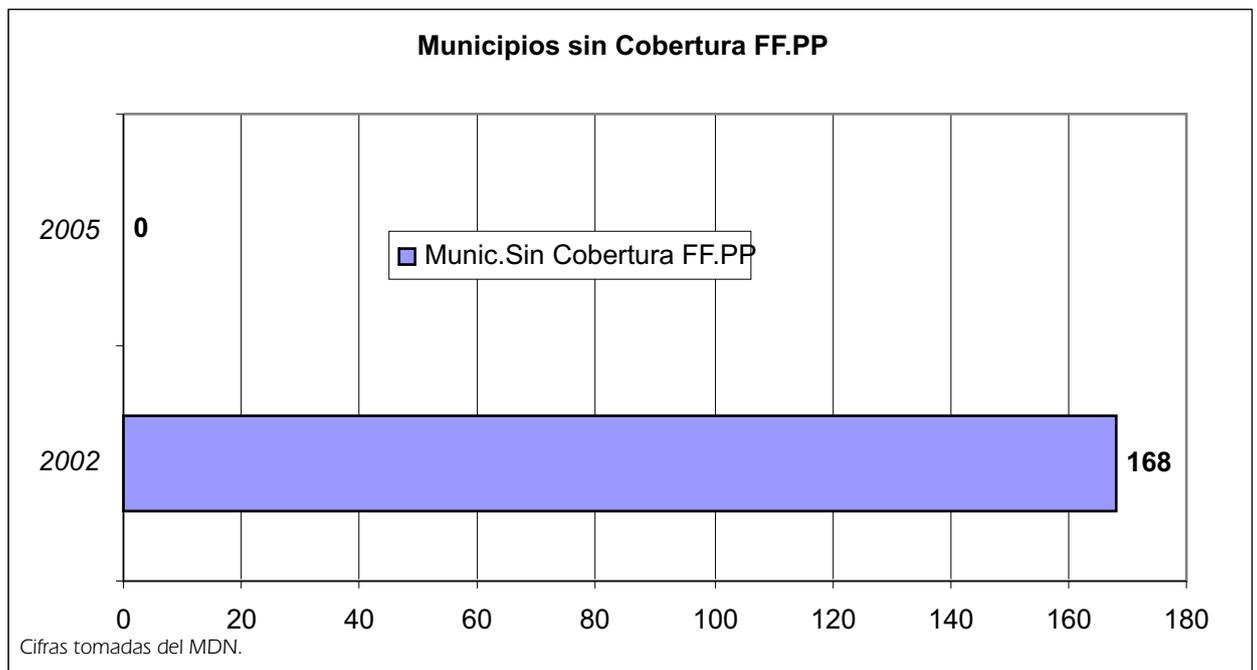
³⁰ Política de Defensa, y Seguridad Democrática, Financiación y evaluación, publicación Ministerio de Defensa, pág. 66.

Pública presentaron un leve aumento por el incremento en el número de contactos armados, que refleja la actitud ofensiva que viene caracterizando a la fuerza pública, la que a su turno ha producido considerables bajas a la subversión.

En cuanto a la reducción de los indicadores de violencia, el resultado es altamente favorable a los propósitos de la PSDS. No obstante, los ataques contra el sector energético (oleoductos) y el complejo de comunicaciones (torres de comunicación) se incrementaron significativamente; lo que deja entrever que aún falta mucho por hacer para desarrollar capacidades para contener o neutralizar los actos de terrorismo, especialmente contra blancos sensibles e inermes como es el sector energético que tienen una característica desfavorable: su localización dispersa sobre áreas de difícil cobertura y acceso.

Hay cuatro indicadores importantes para evaluar, y son: 1) La drástica reducción del ataque a los municipios, que está directamente relacionado con la estrategia de recuperación territorial como lo demuestra la gráfica siguiente, donde se advierte que la totalidad de los municipios tienen presencia activa de la fuerza pública, de lo que se infiere una capacidad del Estado frente a la guerrilla. 2) La reducción del secuestro. 3) Los retenes. Y 4) Los homicidios, lo cual indica que la protección de la población civil está generando resultados positivos.

Casi todo indica que se ha alejado la perspectiva de un “Estado fallido” y que se ha recuperado la percepción en torno a que Colombia es un Estado viable.



III. Valoración global de las cifras y su impacto en los objetivos estratégicos

A fecha 31 de diciembre de 2005, los resultados son favorables en lo que se refiere a la reducción de ataques a las cabeceras municipales, actos sobre los ejes viales (retenes ilegales), el secuestro, el homicidio, el hurto de vehículos y el desplazamiento forzoso. Las bajas, capturas y desmovilizaciones individuales de los subversivos ascendieron, en tanto que el asesinato de miembros de la fuerza pública reveló un incremento al igual que las acciones de terrorismo contra la infraestructura energética (oleoductos y torres de energía).

Quizá desde la perspectiva del Gobierno se esperaba con optimismo, para el año 2005, un mayor avance hacia la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, especialmente en el frente de la acción militar contra la subversión. Pero a juzgar por los resultados, la fase de consolidación se posterga y exige una mayor dinámica en profundización, a través de la cual, no solo se impida la recuperación de la guerrilla sino que se posibilite la materialización de resultados estructurales especialmente contra las FARC, que han revelado que aún cuando han tenido que afrontar un retroceso en su dinámica expansiva dentro del contexto territorial, y su avance hacia un posicionamiento estratégico, conservan capacidad para ejecutar actos sobre objetivos aislados de la fuerza pública, tal como se evidenció con los ataques sobre la localidad de San Marino (Chocó) o en Vistahermosa (Meta).

Estas acciones no constituyen sorpresa ni se salen del rango de la intención de las **FARC** pues, precisamente, estos hechos están fijados por esta organización como un imperativo dentro sus líneas de acción: "ataque a objetivos militares aislados y dislocados del dispositivo, mediante el empleo de la masa, la movilidad y la sorpresa"³¹, con el ánimo de hacer demostraciones de fuerza que impacten a la opinión pública sobre la eficacia de la PDSD. De modo que mientras la fuerza pública no afecte en profundidad las áreas de retaguardia de las FARC, éstas seguirán aplicando una estrategia de ataque dentro de lo que se denomina "ofensiva táctica", buscando hacerla más repetitiva y contundente. Simultáneamente buscarán activar el frente político con el tema del "canje", insistiendo en las condiciones iniciales: despeje de dos municipios (FLORIDA y PRADERA), excarcelación y entrega de todos los guerrilleros presos, y repatriación de Sonia y Simón Trinidad; es decir, que no se vislumbra un desenlace del intercambio humanitario; por el contrario, cada día adquiere una mayor importancia estratégica para las FARC.

Esto significa que pese al esfuerzo estratégico de la PDSD, que se ha priorizado sobre las FARC logrando importantes resultados, éstas retroceden pero paradójicamente se distancian del 'punto de inflexión' pretendido por el gobierno; a lo que se suma el hecho que la prolongación de la estrategia está impactada por la coyuntura electoral, y sujeta a sus resultados.

En lo que tiene que ver con el ELN, hay un hecho claro y es que esta organización acusa una de sus mayores crisis en el frente militar por la pérdida de control territorial frente al Estado, las Autodefensas e incluso frente a las FARC, como en Arauca y Norte de Santander, donde las FARC, a través del frente 10 al mando de alias "Granobles", han desplazado al ELN de su histórica influencia regional. De hecho, el impacto de la acción del Estado tiene una cuantificación importante; no obstante, supo aplicar un esquema defensivo orientado a su preservación, que pretende favorecer desde el frente político que se abre dentro de un contexto de diálogos con el gobierno, hasta ahora exploratorios, y una activa agenda con la sociedad civil que involucra a un importante contingente político ávido de visibilidad frente a la coyuntura electoral, así como con miembros representantes de la Comunidad Internacional cuyo interés se pronuncia frente a la coyuntura pre-electoral, procurando que el tema de la paz sea un contenido primario en las propuestas de los candidatos.

³¹ Instructivo emitido por Mono Jojoy a cabecillas de Bloque. 07-AGO-2002.

Por su parte, las **Autodefensas** resultaron ser el frente contra el cual se dieron los resultados más significativos, contribuyendo a la simplificación del conflicto³². Frente a este fenómeno, el Gobierno desplegó una estrategia en tres líneas de acción: (1) la política, mediante la desmovilización concertada; (2) la jurídica, mediante el recurso de la extradición como factor disuasivo, y la ley justicia y paz como recurso de la facilitación a la legalidad, mediante las cuales logró concretar un desmonte significativo de estructuras; y (3) la línea militar, a través del “Plan Patriota”, que generó importantes resultados como lo muestran las estadísticas aquí citadas.

Es decir que el frente militar de la estrategia del Estado contra las organizaciones ilegales (FARC, ELN y AUC), presenta un balance positivo en cuanto a hombres puestos fuera de combate; además de un importante cuadro de decomisos representados en 2.266 armas largas (fusiles y carabinas); 3.756 armas cortas (sub-ametralladoras, pistolas, revólveres y escopetas); 388 armas de apoyo (morteros, lanzagranadas, lanzacohetes, ametralladoras); 12.226 granadas; 1´633.346 municiones; 2.151 equipos de comunicaciones; y 2.059 medios de transporte, entre los cuales se cuentan 423 vehículos fluviales; además de una significativa cantidad de material explosivo, logrando la localización y desactivación de 20 “carros bomba”³³. A lo que se agrega el material de guerra depuesto por las Autodefensas en el proceso de las desmovilizaciones: 5.431 armas largas, 1.445 armas cortas, 389 armas de acompañamiento, 4.980 granadas, y 1´103.229 municiones³⁴.

Las incautaciones referidas revelan un desgaste logístico de los grupos ilegales pero, al mismo tiempo, ponen en evidencia que las medidas de interdicción contra el tráfico de armas no son efectivas; lo que resulta obvio si se observa el débil dispositivo militar y policial sobre los corredores fronterizos, y los ineficaces controles de movilización interna, por efecto de las limitaciones legales para el control de la movilidad de la población civil sobre las áreas de confrontación.

Por su parte la guerrilla, en medio de su indiscutible retroceso, ha logrado preservar sus estructuras de mando, consideradas centro de gravedad en la percepción de la opinión, lo que ha imposibilitado a la fuerza pública la obtención de resultados trascendentales en términos de confrontación, representados en bajas masivas o representativas; en cambio, sí ha logrado desarrollar acciones visibles contra dispositivos militares y policiales, suscitando importantes cambios en los índices de opinión; sin embargo, tales reveses se concentran en las tropas, sin que se afecte el desarrollo del país. (Ver mapa: acciones de mayor impacto de la guerrilla contra la fuerza pública).

En 21 acciones ofensivas consideradas como de más trascendencia, la guerrilla logró 188 bajas y 130 heridos, lo que significa un promedio de 15.1 bajas entre muertos y heridos producidos a la fuerza pública. Como se evidencia en este cuadro, el primer semestre fue el más activo en materia de acciones de la guerrilla contra dispositivos militares y de policía. Mientras este cuadro de actos de la guerrilla es cuantitativo en sus resultados, el balance de los resultados de la fuerza pública en materia de bajas es alto pero disgregado, lo que tiene una connotación distinta frente a la opinión. Es decir, que los resultados contra la guerrilla erosionan la capacidad de la misma, pero no afectan, en mucho, su imagen, dado que las acciones de ésta contra las fuerzas institucionales tienen efectos psicológicos sobre la opinión pública.

En el contexto general de la confrontación, la fuerza pública perdió 710 efectivos³⁵, dando una relación de 1 a 3, sin contar los heridos cuantificados en 1.611³⁵, cifra imposible de contrastar con los heridos de la guerrilla por desconocimiento de datos.

³² Se entiende como la disminución de los actores armados ilegales y por consiguiente los frentes de batalla, reduciendo los movimientos más débiles ó inclinados a la negociación, de tal manera que le permita, al Estado, dirigir un mayor peso estratégico contra las organizaciones o actores más fuertes o más distantes a la negociación, como las FARC.

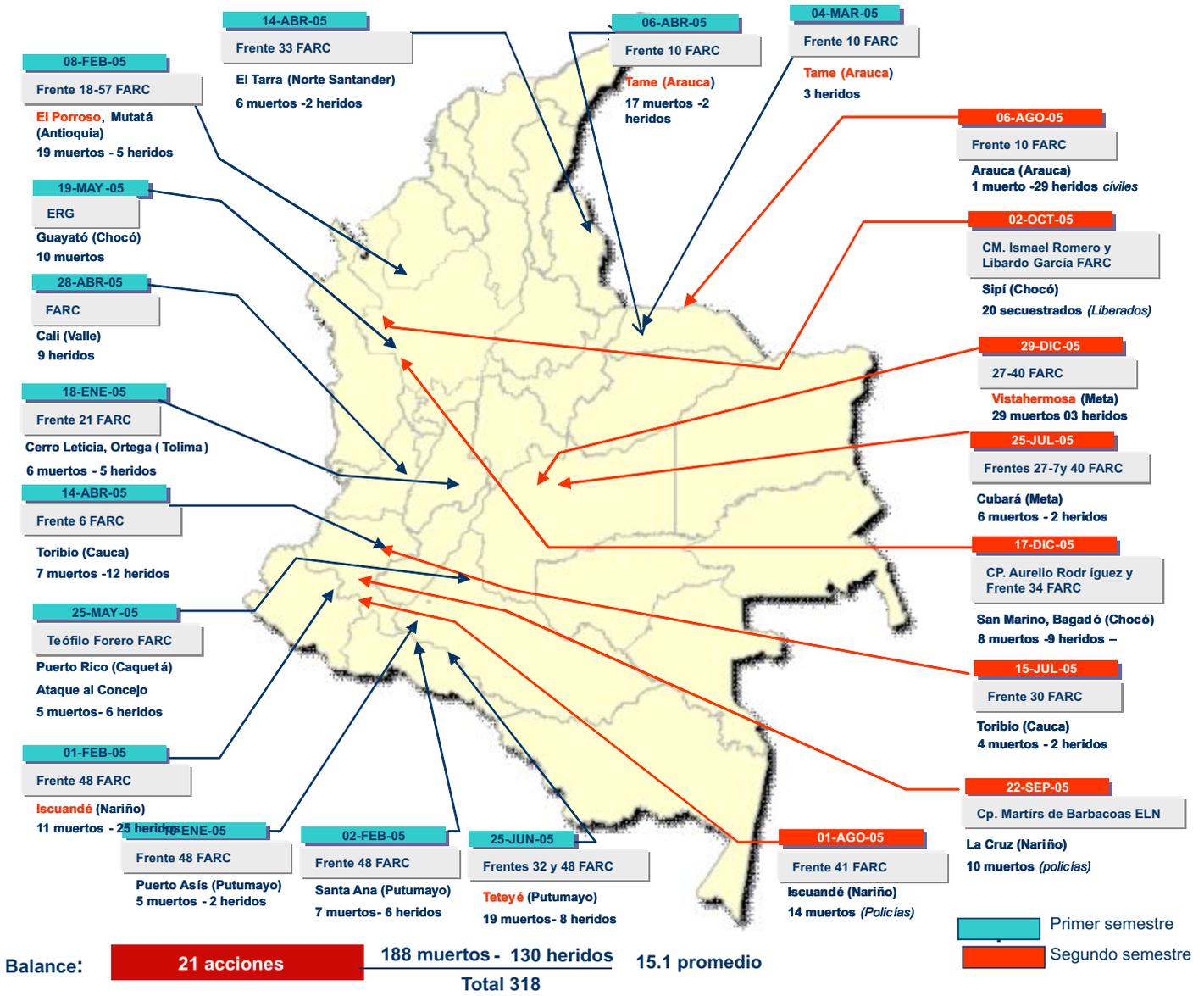
³³ Estadísticas CGFM. 31-DIC-03.

³⁴ Datos tomados del sitio Web de la OACP.31-DIC-05.

³⁵ 138 muertes producidas por activación de campos minados (representan el 19.4% de las bajas).

³⁶ 385 lisiados por activación de campos minados.

ACCION DE MAYOR IMPACTO DE LA GUERRILLA CONTRA LA FUERZA PÚBLICA



Fuente: IEG- Datos tomados de recopilación diversas fuentes oficiales

IV. Conclusiones con relación al 2005

- La PDSD señala la territorialidad como el centro medular de su estrategia, y en torno a ésta alcanzó importantes logros, reestableciendo la institucionalidad y reduciendo los espacios a la guerrilla.
- Hasta ahora se ha logrado el retroceso significativo de las FARC en su perspectiva de establecer un “centro de despliegue estratégico” contra Bogotá; esto representa que su visión con respecto a una ofensiva general se ha distorsionado frente a la capacidad del Estado.
- La guerrilla ha logrado elevar las acciones de terrorismo contra la infraestructura energética (torres y oleoductos), en razón al carácter inerme y disperso de este tipo de blancos y las dificultades que representa para la fuerza pública garantizar una protección efectiva, lo cual ha generado un impacto económico y político; en este sentido la guerrilla ha obtenido algunos alcances.
- Algunos de los actos terroristas de la guerrilla tuvieron gran repercusión por su dimensión, como los producidos en Iscuandé, Mutatá, Tame, Teteyé, San Marino y Vistahermosa; en tanto que los de la fuerza pública fueron disgregados, y por lo mismo, tuvieron menos impacto en la percepción pública. De todos modos, en términos reales, los logros del Estado son significativos si se aprecian desde una perspectiva global.
- Al parecer la lucha contra el narcotráfico, a partir de la aspersion y de la erradicación manual, no han modificado substancialmente la extensión de los cultivos ilícitos. Se espera que entrando a la etapa de consolidación de áreas, dicha erradicación se acelere. Por ahora hay que reconocer el incremento de la efectividad de las medidas de interdicción aérea, terrestre y fluvial sobre zonas de narcotráfico, elevando la tasa de incautaciones.
- La PDSD está resultando efectiva frente a propósitos generales referidos en sus objetivos estratégicos, que reflejan un descenso ostensible de la tasa de secuestros, homicidios, ataques sobre los corredores viales, y las incursiones sobre las cabeceras municipales; éstas prácticamente desaparecieron del contexto ofensivo de la guerrilla.
- Los resultados militares de la PDSD son altamente positivos, pero no resolutivos dentro del contexto estratégico, lo que significa que ésta demanda de una constante evaluación que permita los ajustes necesarios para obtener mayores resultados y facilite entrar a una fase de consolidación estratégica, que permita un avance hacia la disuasión del ELN y la reducción de las FARC.
- En relación a la simplificación del conflicto mediante la desarticulación de actores, el resultado más significativo se localiza en la reincorporación de las Autodefensas, que permite, entre otras cosas, legitimar el Estado, recuperar el monopolio de la fuerza, reducir el impacto de la violencia sobre la población civil, reestablecer la institucionalidad y concentrar mayores esfuerzos militares contra la guerrilla.
- Las coyunturas pre y electorales serán afectadas por fuertes índices de violencia y terrorismo, como consecuencia del interés directo que tienen sobre éstas, especialmente las FARC; en la que se centra el interés de variar la intención de voto en contra de las posibilidades del Presidente-candidato; no obstante, desarrollar dinámicas en este sentido podría generar efectos contrarios a los pretendidos por esta organización.
- En esta dinámica, es muy posible que los denominados “paros armados” impuestos por las FARC se reactiven, como un hecho orientado particularmente a afectar el proceso electoral. De hecho, las FARC han comenzado a materializar acciones contra la fuerza pública y la población civil (construyendo su movilidad), a lo que se suma la ratificación de sus exigencias básicas para

formalizar una negociación del intercambio humanitario, aspecto que le resulta vital para comenzar a afectar de manera contundente la Política de Defensa y Seguridad Democrática, enviando mensajes de fortaleza a la comunidad nacional e internacional.

- En la medida que se generen factores de vulnerabilidad y oportunidad, el énfasis de la acción terrorista se concentrará en regiones específicas con miras a dislocar el dispositivo de la fuerza pública y claro, sobre la infraestructura energética, con énfasis en el sistema eléctrico, por tratarse de blancos más vulnerables y de alta rentabilidad desde el punto de vista político y militar, específicamente para descartar la eficacia de la PDSD, máximo referente de la gestión del gobierno.
- Es decir que las FARC orientarán los ataques contra los objetivos militares en tales regiones. Por su parte, el ELN dará continuidad a la consolidación de espacios políticos procurando no entrar en diálogos formales que generen activos políticos al Presidente-candidato.
- De modo que la dinámica de la subversión para el año 2006 estará orientada a: Impactar el proceso electoral mediante la acción política de ELN, la acción terrorista de las FARC, la suscitación de reflejos políticos con el tema del intercambio humanitario y el cuestionamiento sobre la efectividad del proceso de desmonte de las Autodefensas y su incursión ilegal en la política. En tanto que la PDSD enfrenta el reto de adquirir la sostenibilidad que requiere para consolidar la estrategia de seguridad con resultados estructurales. Por su parte, la Fuerza Pública, en consecuencia con los objetivos políticos y las nuevas realidades militares, seguramente deberán evaluar e introducir un replanteamiento de su estrategia.

V. La PDSD y el primer trimestre de 2006

Pese a la intención de las FARC de generar hechos de perturbación contra el proceso electoral, con el propósito de impactar los indicadores de seguridad, la estrategia de la Política de Defensa y Seguridad Democrática validó su eficacia dado que, excepto por hechos aislados en los que predominaron los actos de terrorismo, el debate electoral se realizó con éxito en todo el territorio nacional de lo cual se puede hacer la siguiente lectura:

- Teniendo la subversión clara intención de desestabilizar las regiones con efecto directo en el proceso electoral y la PDSD, y no habiendo concretado acciones de mayor impacto y afectación³⁷, se hace evidente que su poder relativo de combate está limitado por la presión de la Fuerza Pública; sus espacios para la maniobra están reducidos como efecto del control territorial del Estado, con un impacto en la articulación y despliegue de sus

³⁷ Sus acciones no tuvieron trascendencia ni obstruyeron el proceso electoral. Según los organismos de seguridad, durante los días 11 y 12 de marzo, se redujeron a 18 casos de hurto de material electoral, que inmediatamente fue sustituido; 3 plagios contra funcionarios de la Registraduría Nacional; por intimidación se trasladaron mesas de votación de áreas rurales y suburbanas a cascos urbanos; protagonizaron 11 hostigamientos contra la fuerza pública y 10 contactos armados con unidades militares sin mayores resultados, incineraron 8 vehículos, activaron 3 campos minados contra patrullas militares, averiaron un puente vial, y activaron 2 “carros bomba”, siendo Antioquia, Nariño, Valle, Putumayo, y Tolima los departamentos más afectados.

- estructuras armadas contra blancos de repercusión.
El número de confrontaciones bélicas se redujo en un 55%, lo cual, independientemente del gran esfuerzo de la fuerza pública, pudo resultar del cambio en la reciente actitud del ELN y la desmovilización de las Autodefensas; pero en todo caso, las acciones de las FARC se redujeron en un 44%; lo que significa, que no obstante su creciente interés estratégico frente a la coyuntura, las FARC fracasaron en sus intenciones .

De modo que el Estado ratifica los índices de viabilidad, en materia de seguridad, con unos ingredientes positivos de carácter intersectorial, y los mismos resultados electorales de marzo. No obstante, la amenaza está latente con mayor fuerza frente al proceso electoral de mayo, donde se requiere redoblar esfuerzos tanto ofensivos como defensivos.

El ELN mantiene su posición de hacer mayor énfasis en la acción política en torno a un diálogo con el gobierno, con unas expectativas que tendrán, quizá, un cambio de percepción según los resultados electorales; por su parte las Autodefensas se aprestan a concluir el proceso de desmovilización. Frente a este panorama cobra relevancia la sostenibilidad económica para garantizar la eficacia del proceso de reincorporación y la aplicación oportuna y transparente de la Ley de Justicia y Paz.

En síntesis, en el transcurso del año 2006 las dinámicas bélicas de la guerrilla, en particular las de las FARC, no revelarán un repunte estratégico significativo. Sus prioridades se han centrado en Putumayo y Nariño donde han logrado un nivel de afectación mediante la declaratoria de los denominados "paros armados" los cuales han tenido un relativo impacto en el normal desarrollo de la región. Se visualiza que sus acciones estarán dirigidas a:

- La defensa a ultranza de sus zonas de cultivos ilícitos.
- A la protección de la integridad de los miembros del Secretariado.
- A la consolidación de su área de retaguardia en zonas limítrofes.
La ejecución de actos terroristas rurales y urbanos esporádicos acompañados de operaciones de distracción en la periferia.

De lo anterior se desprende que las FARC proseguirán desarrollando una actitud defensiva-ofensiva limitada, soportada en la necesidad de una "espera estratégica". En materia de resultados estos continuarán siendo favorables al Estado y se elevarán con respecto al 2005, aún en el caso que se sigan presentando actos de terrorismo de impacto mediático pues estos no

³⁸ Conforme a lo expresado por el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Carlos Alberto Ospina Ovalle, en entrevista radial concedida el 6 de abril a la "W", la subversión, en lo que va transcurrido del año ha perdido por bajas en combate 710 efectivos contra 81 de la Fuerza Pública. El mayor número de bajas las ha presentado las FARC con un equivalente al 70% del total.

Fuentes consultadas

- http://www.presidencia.gov.co/resultados/2006/seguridad_6.pdf
- www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/desmovilizaciones/2004/index_resumen.htm
- <http://alpha.mindefensa.gov.co>
- www.eltiempo.terra.co/coar/DER_HUMANOS/derechoshumanos/ARTICULO-WE
- www.elspectador.com/html/i_portals/index.php
- www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/vol1/html/62106.htm
- www.tni.org/policybriefings/brief9s.htm
- <http://odc.dne.gov.co/presentacion/estadisticas.htm>
- Balance oficial de las autoridades militares para el año 2004 y 2005.
- “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, versión publicada por el MDN.
- Estadísticas Comando General de las Fuerzas Militares- CGFM-
- “Logros y retos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática”. MDN enero-12-2006.
- Centro Nacional de Datos de Fondelibertad, abril 11 de 2006.
- “El Tiempo”, ediciones del 15, 16 y 17 de abril de 2006.