



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Andres Felipe Espinosa Zuluaga

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política
Bogotá, Colombia

2017

CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Andres Felipe Espinosa Zuluaga

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Políticas Públicas

Director:

Ph.D Alejo Vargas Velásquez

Línea de Investigación:

Políticas de Paz, Seguridad y Defensa

Grupo de Investigación:

Seguridad y Defensa

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2017

(Dedicatoria o lema)

Al Dios inmanente.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Colombia por ser la institución que me permitió formarme en los niveles de pregrado, especialización y maestría. Además de ser el lugar donde hice innumerables amistados y viví muchas experiencias que trascendieron en mi vida.

A los profesores Leopoldo Múnera, German Burgos, Jenny López, Edwin Cruz, Carlos Mario Perea, Francisco Gutiérrez Sanín, Alejandro Lozano, por guiarme en el aprendizaje de la ciencia política, con su absoluta dedicación y gran conocimiento.

Al profesor Alejo Vargas Velásquez, director del actual trabajo y quien, como profesor en el nivel de pregrado y posgrado, transmitió en mí el interés por los temas de seguridad y defensa, y quien con su gran conocimiento me ayudo a comprender los elementos fundamentales del campo de estudio de las políticas públicas.

A mis amigos Carolina Cristancho, Sergio González y Claudia Campo, por ayudarme en la estructuración y edición del presente trabajo mediante sus revisiones y críticas constructivas.

Finalmente, a mi familia por constituirse en el soporte material y espiritual en mi proceso de vida.

Resumen

El texto presenta un análisis del proceso de configuración de la política de Seguridad Democrática en Colombia, a través del estudio de la ventana de oportunidades y las relaciones cívico-militares en torno a la subordinación militar durante el periodo 1999-2003. Se desarrollan los elementos contextuales de la política, el papel de diversos actores en su configuración y se hace especial énfasis en la función de las relaciones cívico-militares en la definición de directrices de política. La metodología combina elementos de orden cualitativo como el análisis de contenido, y de orden cuantitativo como la estadística descriptiva.

Palabras clave:

Seguridad Democrática, Álvaro Uribe, Políticas de seguridad y defensa, Relaciones Cívico-Militares, ventana de oportunidad.

Abstract

The text shows an analysis of Democratic Security Policy's configuration in Colombia, through a study of window of opportunity and civic-military relations concerning subordination, between 1999-2003. Text develops context elements of the policy, the role of different actors in their configuration, and it make particular emphasis is placed on the function of civil-military relations in the definition of policy guidelines. The methodology combines elements of qualitative order such as content analysis, and quantitative order as descriptive statistics.

Keywords:

Democratic Security, Alvaro Uribe, Security and Defense Policy, Civic-Military relations, window of opportunity

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras	XIII
Lista de tablas	XV
Lista de Símbolos y abreviaturas	XVI
Introducción	1
1. Aspectos teóricos y metodológicos	7
1.1 Elementos teóricos inmersos en el estudio de las agendas de gobierno y las relaciones cívico-militares.	7
1.1.1 Políticas públicas y agendas de gobierno.....	8
1.1.2 Relaciones cívico militares.	12
1.2 Marco teórico.....	18
1.2.1 Ventana de oportunidades: John Kingdon.....	21
1.2.2 Teoría de las relaciones cívico-militares.....	25
1.3 Metodología.....	28
2. Política de Seguridad Democrática	31
2.1 Inseguridad, incertidumbre y crisis.....	32
2.2 Elecciones, poder político y alternativas al problema de seguridad	41
2.3 Álvaro Uribe: la nueva composición del poder político	52
2.4 La Política de Seguridad Democrática: Juego de actores y cambios de orientación.....	57
3. Relaciones cívico militares y Política de Seguridad Democrática	69
3.1 Antecedentes históricos de las Relaciones Cívico-Militares en Colombia.	71
3.2 Estructura institucional.....	78
3.3 Relaciones cívico-militares a inicios del Siglo XXI.....	82
4. Conclusiones	93
A. Anexo: Documentos sometidos a codificación.	101
B. Mapa temático del proceso de codificación	102
C. Evaluaciones institucionales de la Política de Seguridad Democrática	103
Bibliografía	111

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1-1: Estructura del marco teórico.....	21
Figura1-2:Estructura del marco teórico Modelo teórico de Kingdon.....	25
Figura 2-1: Atentados terroristas en Colombia 1999-2003.....	33
Figura 2-2: Atentados terroristas por grupos en Colombia 1999-2003	34
Figura 2-3: Número de masacres en Colombia 1999-2003	35
Figura 2-4: Número de víctimas mortales de masacres en Colombia 1999-2003.....	36
Figura 2-5: Civiles muertos en acciones bélicas en Colombia 1999-2003.....	37
Figura 2-6 : Alternativas y viabilidad política.....	48-49
Figura 2-7: Red causal Política de Seguridad Democrática.....	62
Figura 2-8 :Elementos centrales de la política de Seguridad Democrática.....	65
Figura 2-9 Presupuesto de la Fuerza Pública como % del P.I.B.....	66
Figura 2-10: Confluencia de las tres vertientes (Problema, alternativas, juego político)..	67
Figura 3-1: Composición de la Fuerza Pública en Colombia	79

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 2-1: Participación de grupos en muertes civiles por acciones bélicas en Colombia 1999-2003	38
Tabla 2-2: Resultados elecciones presidenciales 2002.....	53

Lista de Símbolos y abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura	Término
--------------------	----------------

<i>RCM</i>	Relaciones Cívico Militares
------------	-----------------------------

ACORE	Asociación colombiana de oficiales en retiro de las Fuerzas Militares
-------	---

Introducción

El principal atributo del Estado moderno es el monopolio de la violencia legítima, la cual usa para defender su soberanía, y garantizar el dominio institucional (Weber, 1992). De allí, se define a la seguridad y la defensa como principal ámbito de intervención¹ del Estado, pues allí reside su garantía de existencia y perduración en el tiempo. La seguridad tiene como objetivo fundamental el mantenimiento del orden y la garantía de la vida e integridad de los ciudadanos. La defensa se orienta a la garantía de la soberanía y la integridad territorial. Para dar cumplimiento a su principal función, el Estado desarrolla orientaciones de política, en las cuales se dictan disposiciones generales sobre cómo emplear el uso de la violencia legítima. Esto es en esencia la definición de la política de seguridad y defensa².

De lo anterior, se extrae que las principales herramientas institucionales del Estado en su función de provisión de seguridad son sus Fuerzas Militares y la Policía. Con estas dos instituciones se plantea confrontar cualquier amenaza que pueda poner en peligro el orden instaurado por el Estado o que atente contra la vida de los ciudadanos. En la mayoría de los Estados, las Fuerzas Militares se encargan de enfrentar las amenazas externas (defensa) y las Fuerzas policiales de confrontar las amenazas internas. En ese marco de referencia, el Estado colombiano ha desarrollado a lo largo de su historia diversas orientaciones de política de seguridad y defensa, que se han transformado en función de sus amenazas externas e internas.

¹ El ámbito de intervención es el espacio sobre el cual recae la acción estatal orientada a dar solución a un problema socialmente relevante (Lozano, 2008).

² Cabe señalar que hay múltiples interpretaciones sobre la definición de seguridad y defensa. Especialmente en el caso latinoamericano, se ha criticado el entendimiento de la seguridad al ámbito interno y la defensa en el terreno de las fronteras, en tanto los desafíos estratégicos que enfrenta el Estado han obligado a que la línea divisora sea cada vez más difusa. Al respecto véase Ugarte (2001).

Desde mediados del siglo XX, el conflicto armado interno se ha constituido como principal amenaza; en función de su existencia, se han desarrollado una gran variedad de estrategias que van desde enfoques de política orientadas a la solución política del conflicto, hasta intervenciones militares que desconocen su esencia política.

En el año 2002 Álvaro Uribe Vélez fue elegido como presidente de Colombia para el periodo 2002-2006 y su principal bandera de campaña fue la seguridad, tema que se venía posicionando como principal punto de la agenda pública debido a la grave situación de seguridad que atravesaba Colombia por cuenta de las dinámicas del conflicto armado³. Uribe Vélez, denominó “Política de Seguridad Democrática” al conjunto de acciones institucionales tendientes a reforzar el Estado mediante autoridades democráticas, prometiendo un cambio en la orientación del tratamiento del conflicto armado y un fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. La principal amenaza que identificaba esa política era el terrorismo. La confrontación a cualquier grupo que utilizara ese tipo de violencia, se convirtió en la prioridad de las Fuerza Pública.

La política enunciaba como su principal objetivo la consolidación del control estatal del territorio, por medio del fortalecimiento de las instituciones de la seguridad y de justicia. Otros objetivos más específicos eran la eliminación del comercio de drogas ilícitas, la protección de la población, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. La lucha contra las amenazas terroristas era el elemento transversal a todos los objetivos de la política.

Las estrategias de la política se daban en torno a seis líneas de acción: La coordinación de la acción del Estado, el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la consolidación del control del territorio nacional, la protección a los ciudadanos y a la infraestructura de la Nación, la cooperación para la seguridad de todos y la comunicación de las políticas y acciones del Estado. (Presidencia de la República & Ministerio de Defensa, 2003).

³ Cabe resaltar que oficialmente el gobierno de Álvaro Uribe nunca reconoció la existencia del conflicto armado.

De este proceso de reorientación de la política de seguridad y defensa surgen varias cuestiones. En primer lugar, es necesario preguntarse sobre los factores que llevaron a que se cambiara el enfoque de la política, y, sobre todo, a que la política tomara las características de la Seguridad Democrática. En segundo lugar, es importante establecer el papel de los actores en ese cambio y sobre todo señalar cómo sus relaciones dieron forma o influyeron en la definición de directrices de política. Éstas cuestiones confluyen en la pregunta central de la presente investigación que es ¿Cómo fue el proceso de configuración de la política de Seguridad Democrática?

Para abordar la pregunta, se parte del entendimiento de configuración de política, como los elementos de agenda pública y de relaciones entre actores, que explican la definición de la orientación de la política y su consolidación.

La hipótesis de partida es que el proceso de configuración de la política de Seguridad Democrática, se dio como confluencia de dos aspectos: una ventana de oportunidades que puso en la agenda pública la necesidad de una política de seguridad de corte militarista, y, por otro lado, las dinámicas de subordinación de los militares al poder civil por medio de la convergencia de valores en torno a una nueva política que fortalecía la institucionalidad militar.

El objetivo general del presente trabajo es analizar el proceso de configuración de la política de Seguridad Democrática, a partir de la ventana de oportunidades y de las relaciones entre el poder civil y el poder militar.

Éste objetivo se alcanzará mediante la caracterización de los antecedentes, el contexto y los elementos circunstanciales del momento de configuración de la política de Seguridad Democrática, con el fin de establecer la ventana de oportunidades de la misma; la descripción de las características de la política de Seguridad Democrática para determinar los elementos que la definen, identifican y componen; la identificación y caracterización de las relaciones entre el poder civil y el poder militar con el propósito de establecer su papel en la configuración de la política de Seguridad Democrática; y por último, por medio del cómo la ventana de oportunidades y las relaciones cívico-militares influyeron en el proceso de formulación de la política.

Para el desarrollo de los anteriores objetivos, la argumentación de la presente investigación está dividida en tres grandes partes: en el Capítulo uno, se desarrollan los principales

elementos teóricos inmersos en el estudio de la agenda pública y de las relaciones cívico-militares. A partir de allí, se establece el marco teórico y metodológico que guía el presente trabajo y que se basa en el concepto de configuración de política de Xavier Pons y Helene Buisson-Fenet (2013), el trabajo John Kingdon (1984) sobre ventana de oportunidades, y finalmente, para analizar en detalle las relaciones entre civiles y militares, los aportes teóricos de David Pion Berlín.

En términos de metodología, la pregunta de investigación se aborda mediante el análisis de información cualitativa (artículos de prensa, textos académicos, documento de política, documentos de campañas electorales) y cuantitativa (estadísticas sobre elecciones, cifras de conflicto, indicadores sociales) para generar datos que permitan establecer tendencias, hechos, acontecimientos, con los que se pueda evidenciar la trayectoria de la problemática de seguridad, su posicionamiento en la agenda pública y el discurso de los distintos actores políticos sobre el tema.

Para el análisis de las relaciones cívico-militares se realizó un análisis de contenido para identificar los principales temas, posiciones y puntos de tensión entre el poder civil y el poder militar. Las fuentes documentales incluyen distintas entrevistas realizadas a oficiales activos de la época, discursos y pronunciamientos del alto mando militar y del alto mando civil (presidente de la república y ministra de defensa).

En el Capítulo dos se analiza la ventana de oportunidades de la Política de Seguridad Democrática, analizando las tres vertientes del modelo teórico de Kingdon: Los problemas, las repuestas a los problemas y finalmente, el juego político. Todo esto por medio del estudio del contexto político, económico y social del periodo 1999-2003.⁴

En el Capítulo tres, se analizan las relaciones cívico-militares. Se inicia con un recorrido histórico con el objetivo de contextualizar la importancia de las relaciones y su papel en la definición de las políticas de seguridad. Luego, se explora la estructura institucional de las Fuerzas Armadas y la política de seguridad y defensa. Finalmente se exponen los principales elementos, discusiones y tensiones entre el poder civil y el poder militar durante

⁴ Este periodo corresponde a una unidad de tiempo en la cual las dinámicas del conflicto armado llevan a formar los elementos (relaciones entre actores, cambios en la agenda pública, cambios en el espectro político) que permiten explicar la configuración de la política de seguridad democrática.

el periodo de estudio para establecer su papel en la configuración de la Política de Seguridad Democrática.

Finalmente, cabe señalar que la relevancia de esta investigación reside en la necesidad de esclarecer los procesos de configuración de las políticas de seguridad en Colombia, de una manera clara y sistémica, para lo cual los marcos analíticos de las políticas públicas y de las relaciones cívico-militares, permiten un abordaje amplio de este proceso. De igual manera, se busca contribuir al entendimiento de estos procesos desde este estudio de caso en particular y por ende, ayudar a comprender el papel que las Fuerzas Militares han tenido en este nuevo siglo.

Se espera que, como producto principal de la investigación, se generen líneas de un marco analítico que permita identificar de manera clara como se configuró la política de Seguridad Democrática y a partir de allí ayudar a la generación de conocimiento sobre la configuración de las políticas de seguridad y defensa.

El producto esperado puede aportar a los debates al interior del campo de las políticas públicas y particularmente al de las políticas de seguridad y defensa en torno a los procesos de formulación de las políticas y los elementos que explican su formación y sus enfoques. De otro lado, para los hacedores de política (llamados comúnmente policymakers) el producto esperado puede ayudarles a tener un mayor conocimiento de las dimensiones, los actores y las dinámicas que se deben tener en cuenta a la hora de pensar políticas, planes, programas y proyectos, en el campo de la seguridad y la defensa.

1.Aspectos teóricos y metodológicos

Este capítulo tiene como objetivo señalar de manera general algunos de los debates más relevantes sobre el tema de configuración de agendas de políticas públicas y relaciones cívico-militares, para luego definir el componente teórico y metodológico que orienta el presente trabajo.

Para ello, en primer lugar, se analiza el tema de las agendas de política, partiendo de una definición de políticas públicas y caracterizando algunos de las perspectivas más relevantes y sus puntos de encuentro y desencuentro. En segundo lugar, se exponen las perspectivas teóricas sobre el debate de la subordinación militar, a la luz de las contribuciones analíticas enmarcadas en el campo de estudio de las relaciones cívico-militares. En la parte final del capítulo, se define el esquema teórico de la investigación y se relacionan las perspectivas escogidas para tal caso, a través de sus aspectos epistemológicos, analíticos y su interrelación para efectos de la comprobación de la hipótesis del trabajo. Así mismo se exponen los elementos metodológicos que se toman en consideración.

1.1 Elementos teóricos inmersos en el estudio de las agendas de gobierno y las relaciones cívico-militares.

El objetivo de este apartado es señalar de manera sintética los principales elementos inmersos en el estudio de la agenda de políticas públicas y las relaciones cívico-militares. A través de la exposición de posturas teóricas y enfoques analíticos, se busca contextualizar los dos campos de conocimientos sobre los que se apoya la presente investigación.

Para ello, en primer lugar, se desarrollan algunos elementos conceptuales del estudio de las agendas, en el marco del estudio de las políticas públicas. En segundo lugar, se exponen diversas posturas teóricas sobre las relaciones cívico-militares, en lo concerniente a la subordinación militar.

1.1.1 Políticas públicas y agendas de gobierno

Las políticas públicas son procesos de diversa naturaleza (económica, política, social), que están caracterizados por la intervención del Estado con la intención de tratar de solucionar problemas socialmente relevantes (Lozano, 2008). En ese proceso de intervención, hay múltiples variables que entran en juego, tales como la estructura del sistema internacional, las dinámicas del sistema y el régimen político, la relación Estado-sociedad-mercado, entre otros. De otro lado, diversos actores que se juegan en ámbitos diversos como el mercado, el tercer sector (organizaciones no gubernamentales), el Estado y actores de la sociedad civil, se interrelacionan entre sí y luchan por tener incidencia en la definición de las políticas.

El campo de estudio de las políticas públicas que inició con los aportes de Harold Laswell a mediados del siglo XX, ha tenido un importante desarrollo, en donde han emergido diversas perspectivas de análisis, subcampos y paradigmas, que abordan distintas dimensiones de las políticas públicas.

Desde la década de 1970 se hizo extensivo el análisis de las políticas públicas, a través de los momentos de su ciclo constitutivo (formulación, implementación, evaluación). En este contexto se han desarrollado grandes perspectivas de análisis de aspectos concretos de una política, tales como sistemas de evaluación, enfoques de implementación y metodologías para la formulación de programas.

Un tema de gran relevancia para el estudio de las políticas públicas y que es transversal a los momentos de la política, es el de los estudios sobre la agenda pública. Se parte de

preguntarse por cómo un tema, o un problema socialmente relevante, es susceptible de ser intervenido por el Estado⁵.

Jenny López (2009) afirma que el estudio de las agendas de gobierno es relevante por las siguientes razones:

- La agenda gubernamental da cuenta de los intereses y las prioridades de un gobierno, aspectos que normalmente no son tan visibles como suele creerse.
- Se pueden observar las características y dinámicas del régimen y sistema político, en aspectos como su grado de apertura, las normas, los canales institucionales y no institucionales para influenciar el gobierno.
- Los criterios de la agenda y sus contenidos denotan la correlación de fuerzas de los actores políticos.
- Se puede observar la estructura conceptual e ideológica de las causas asociadas a la determinación del problema por parte del gobierno.
- Se puede observar el nivel de conflicto político si se estudia la distancia entre la agenda del gobierno y la de los sectores sociales.

Tras años de estudio sobre la agenda de gobierno, se han llegado a unos acuerdos básicos sobre los elementos y las dinámicas que inciden en el proceso. Las dinámicas de los actores, el contexto económico, político y social, los acontecimientos de coyuntura, entre otros, son algunos elementos que se tienen en cuenta hoy para el análisis de la formación de las agendas de gobierno. Sin embargo, no hay una única manera de analizar la agenda; por el contrario, se han desarrollado múltiples perspectivas, desarrolladas a partir de estudios comparados y de caso sobre experiencias de políticas y programas públicos.

⁵ Cabe señalar que el presente trabajo no pretende analizar la agenda pública en su conjunto, sino que buscar establecer las características y configuración del tema de seguridad y defensa, a partir de elementos teóricos enmarcados en el estudio de la agenda pública.

Elder y Cobb (2003) parten de la idea de que los problemas de políticas públicas son una construcción social, y que se son definidos de distinta manera y desde diversas ópticas. La elección de determinada definición del problema social y de su posible selección por parte del gobierno para que sea considerada susceptible de intervención, tiene amplias implicaciones en el proceso de toma de decisiones y en el ámbito de la sociedad, en la afectación de la vida de las personas y su interpretación de la realidad social (Elder y Cobb, 2003).

Los autores entienden la elección de la agenda como un proceso de toma de decisiones, debido a sus relevantes implicaciones. El contexto y sus elementos, son los aspectos determinantes de cómo se da el proceso decisional.

El primer aspecto del contexto que se debe tener en cuenta es el del flujo de las personas. Es decir, se debe analizar la influencia, los recursos, las alianzas y puntos de encuentro y disenso de diversos actores, entre los que se encuentran los grupos y líderes de poblaciones afectadas directa o indirectamente por los problemas sociales, redes de profesionales y expertos en el tema, funcionarios públicos, y otros que se consideran con el derecho de intervenir y participar en el diseño de las políticas.

El segundo elemento a estudiar es el flujo de las cuestiones en la formación de la agenda. Los problemas públicos tienden a funcionar en torno a subsistemas formados por los diversos actores que intervienen allí. Estos subsistemas funcionan acorde a acuerdos básicos entre sus actores. Por ende, la mayoría de las redefiniciones de la política se juegan en el ámbito de los subsistemas. Sin embargo, la única manera de que un problema o una redefinición importante escapen de ese ámbito, es que haya una ardua movilización de personas y recursos para presionar por cambios y llamar la atención del gobierno. De igual manera la definición del problema, en el cual se hace una selección de realidades y una valoración sobre las mismas, es de vital importancia para determinar el acceso a la agenda, para ello la definición de un problema tiene que ser políticamente creíble y aceptable (Elder y Cobb, 2003).

El tercer elemento es el flujo de las soluciones, en donde se deben estudiar las posibles soluciones y su posibilidad de materialidad en el marco de la competencia de las autoridades legítimas. De igual manera se deben tener en cuenta las posibles restricciones

ideológicas y presupuestales. Finalmente, se deben considerar el flujo de oportunidades de elección, que hace referencia al momento y los elementos del contexto en determinado periodo de tiempo, que posibilitan cambios y redefiniciones en las políticas.

Joan Subirats (2007) parte de la idea de que los problemas públicos no son aspectos objetivos que se pueden encontrar afuera, si no que por el contrario son contruidos desde la óptica del analista. En la sociedad los problemas son interdependientes entre sí, normalmente son transversales a distintos ámbitos de la sociedad, tales como el medio ambiente, el transporte, entre otros. Este aspecto hace que los problemas sean artificiales, ya que su definición depende de la voluntad de un individuo o de un grupo, que lo vincula directamente con una posible solución. Todo depende de la perspectiva.

Para Subirats luego de que se realiza la definición de un problema público, si este tiene la relevancia e importancia para ser considerado por los poderes públicos, se denomina Tema (o issue en inglés) y es susceptible de entrar a su agenda de actuación. Un tema pasa a ser parte de la agenda pública por alguna de las siguientes situaciones: que el tema alcance una proporción de crisis y por tanto ya no pueda ser ignorado, cuando tiene características muy específicas, cuando tiene un componente emotivo que llama la atención de los medios de comunicación, cuando va adquiriendo una relevancia global, cuando se relacionan de manera estrecha con la legitimidad y finalmente, cuando el tema se relaciona con una tendencia o valor de moda.

Igualmente, un elemento central para que un tema sea susceptible a ser parte de la agenda de actuación de los poderes públicos, es que se requiere de la influencia política de diversos actores (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, gremios, entre otros), cuyo papel es el de intervenir para visibilizar el problema y proponer soluciones y presionar para que estas sean tenidas en cuenta. Todo esto por medio de distintos repertorios como el lobby, las protestas, opinión informada, entre otros.

Finalmente, según este autor hay tres características que explican por qué un tema o problema público es considerado por los poderes públicos como parte del programa de actuación (agenda). La primera es el grado de apoyo del tema en cuestión, es decir el impacto general de la cuestión. El segundo es el nivel de impacto sobre la realidad social y finalmente, la viabilidad de una posible solución. (Subirats, 2007).

Para el caso de la Política de Seguridad Democrática, Santander, Gómez, Marqués y Soler (2012) analizan el proceso de formación de la agenda, retomando el modelo de Kingdon (1984). Los autores hacen énfasis en los “disparadores” que intervienen en la evolución de la situación problemática (conflicto armado), entre los que están los diálogos del Caguán y los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. En la segunda parte de la argumentación, realizan un análisis del discurso de la Seguridad Democrática y finalmente, describen los factores institucionales de la misma.

Aunque el presente texto tiene elementos analíticos similares con ese trabajo, hay una diferencia de fondo, en términos de que se incluye el factor de las relaciones cívico-militares en el modelo teórico, y además hay diferencias en cuanto al análisis de la ventana de oportunidades.

1.1.2 Relaciones cívico militares.

El campo de estudio de las relaciones cívico militares (en adelante RCM) se ha desarrollado desde la década de 1950, especialmente en los Estados Unidos. Se considera de manera general como un campo anclado a la ciencia política, con profundas raíces en la sociología militar.

“El tema central de la literatura sobre las relaciones cívico-militares es la preocupación frente al papel de la violencia institucionalizada en las sociedades modernas, por lo general encarnada en las Fuerzas Militares y policivas del Estado... Dada la naturaleza elemental de la relación entre el estado y la violencia institucionalizada, los principales interrogantes que han guiado el análisis político han sido cómo, por quién y con qué fin se organiza, ejerce y controla ésta última. En un sentido más amplio, esta es la esencia del estudio de las relaciones cívico-militares.” (Schultze-Kraff, 2005, p39).

En este campo se han desarrollado múltiples temas entre los que se encuentran la relación de las Fuerzas Armadas con la población civil, relaciones entre elites del Ejército y elites civiles, relaciones del legislativo con el Ejército, rediseño institucional del Ejército, ámbitos de intervención del poder militar, entre otros. Sin embargo, en este apartado se pondrá especial atención al tema de la subordinación militar, que trata fundamentalmente sobre las formas para lograr que las Fuerzas Militares se ciñan a las normas y disposiciones de los regímenes políticos. A continuación, se presentan algunas de las teorías más importantes desarrolladas al respecto, haciendo la aclaración de que estas teorías se escribieron en momentos históricos específicos, que para el caso de las tres primeras (Huntington, Janowitz, Finer), responden al contexto de la guerra fría y las demás a las preocupaciones de la postguerra fría (terrorismo, lucha contra el narcotráfico).

A finales de la década de 1950, el politólogo estadounidense Samuel Huntington estructuró un marco analítico para el estudio de las relaciones entre el poder civil y el poder militar. El caracterizó cinco modelos de RCM, teniendo en cuenta aspectos como las dinámicas de poder, el profesionalismo y la ideología. El profesionalismo se deriva de la idea de que la institución militar es un ente especializado en el campo de la defensa, pero tiene limitaciones en el campo político. Para garantizar que los militares no intervengan en política, se establece la necesidad de la profesionalización militar, que es el respeto por la división del trabajo militar (militares son los encargados, civiles no intervienen) y político (los civiles son los encargados, militares no pueden participar). (Huntington, 1995).

Huntington estableció que hay dos niveles de RCM, que están determinadas por la aspiración de contar con fuerte profesionalismo militar y un control civil objetivo⁶. Así, en el primer nivel, el tema clave es el poder de los oficiales con respecto a los grupos políticos civiles dentro de la sociedad. En el segundo nivel, denominado ideológico, el tema

⁶ El control civil objetivo según Huntington es “distribución de poder político entre los grupos militares y civiles que es más conducente a la emergencia de actitudes profesionales y comportamiento entre los miembros del cuerpo de oficiales. El control civil objetivo, así, se opone directamente al control civil subjetivo. El control civil subjetivo logra su fin al civilizar a los militares, hacerlos el espejo del estado. El control civil objetivo logra su fin militarizando a los militares, haciéndolos herramienta del Estado” (Huntington, 1995, p94)

fundamental es la compatibilidad de la ética militar con la ideología política que prevalece en la sociedad. Teniendo en cuenta estas variables, Huntington desarrolló cinco modelos de RCM:

- Ideología anti miliar, alto poder político militar y bajo profesionalismo militar: este modelo se encuentra en países con bajo desarrollo institucional o países donde la amenaza de seguridad es grande, como naciones de Asia y América Latina.
- Ideología anti militar, bajo poder político militar y bajo profesionalismo: este modelo se basa en la existencia de una ideología prolongada, es propia de Estados autoritarios como la Alemania nazi.
- Ideología anti militar, bajo poder político militar y alto profesionalismo militar: este modelo se da en países con pocas amenazas de seguridad.
- Ideología promilitar, alto poder político militar y alto profesionalismo militar: se da en sociedades con constantes riesgos de seguridad, con simpatía a los valores militares y un alto poder político de estos, pero con control civil objetivo.
- Ideología promilitar, bajo poder político militar y alto profesionalismo militar. Se da en países con riesgos de seguridad mínimos, con ideología conservadora (simpatía por lo militar), como en el caso de Gran Bretaña del siglo XX.

Morris Janowitz, desde la sociología militar, toma posición crítica respecto a la idea de profesionalización propuesta por Huntington. Janowitz ve al estamento militar como un sistema social, en donde su estructura organizacional determina en gran medida las relaciones con el poder civil. Esta característica, lo aleja del planteamiento de Huntington, en la medida que sostiene que no se puede presuponer la neutralidad militar dada la pluralidad al interior de este.

Otro punto de disenso con respecto a Huntington, se da en torno a la división entre lo civil y lo militar, Janowitz plantea que a medida que avanza el desarrollo tecnológico, las Fuerzas Militares toman características de una empresa industrial burocrática, pues serán

reemplazados en las clásicas tareas del campo de la confrontación bélica. De esta manera las fronteras entre lo civil y lo militar, serán cada vez más difusas, y no más visibles como lo cree Huntington (vía profesionalización). Además de esto, es importante señalar que la tensión entre Huntington y Janowitz, se da en el terreno de la convergencia, desde donde Janowitz argumenta que los militares son un estamento de cambio y pueden converger con los valores de la sociedad, incluso con intervención del ente civil (Janowitz, 1964). De esta manera diverge de la profesionalización como única vía para prevenir la intervención de los militares en la política.

Janowitz plantea 5 variables que desde la organización militar ayudan a entender el comportamiento del estamento militar, estos son: el formato de organización, la estructura de organización y las líneas de carrera, el reclutamiento social y la educación, la ideología profesional y política, la cohesión social y la intervención política. Desde estas variables, establece varios modelos de RCM:

- Modelo aristocrático: elites civiles y militares integradas funcionalmente, hay control subjetivo de los militares.
- Modelo democrático: elites civiles y militares diferenciadas, hay un control objetivo al estamento militar.
- Modelo totalitario: elite militar subordinada a una elite política, por medio de una lealtad ideológica, lo que hace que no haya autonomía en el estamento militar.
- Modelo Estado-guarnición: lo toma de Harold Laswell, refiere al ascenso al poder de la elite militar, a causa de una situación de tensión internacional prolongada. (Harries-Jenkins, Moscos, 1984)

En medio de este debate, el politólogo inglés Samuel Finer realizó en la década de 1960 un estudio sobre el rol de los militares en la política. Finer afirma que las motivaciones que tienen los militares para intervenir en asuntos políticos, se dan en función de su estructura organizacional y su poder derivado de la tenencia de armas. Estos elementos los distinguen del resto de la sociedad, y les dan un estatus especial. Por ello, Finer se pregunta por qué obedecen los militares a los civiles y no por qué intervienen en asuntos políticos, tal como se lo venían preguntando Huntington y Janowitz. (Finer, 1962).

En el tema de subordinación de los militares al poder civil, Finer se distancia de Huntington, porque cree que el argumento del profesionalismo militar es esencialista, en la medida de que se demostró que elites militares han intervenido en política en distintos casos (Alemania, Japón), de manera que, si se observan a los militares actuar de manera “no profesional”, se piensa que no es un comportamiento solamente militar (mentalidad militar). Por otra parte, Finer argumenta que la motivación de la intervención de los militares en política, está determinada por diversos factores, entre los que se encuentran el destino manifiesto de los soldados, la motivación por el interés nacional y los intereses corporativos de la institución militar.

Los motivos por los que no intervienen, pese a que tienen motivaciones para hacerlo, se relacionan con la poca experticia militar en la administración y los costos de legitimidad que conllevaría llegar al poder por la vía de las armas.

En cuanto a las maneras de intervención, Finer establece varios niveles: influencia, chantaje, desplazamiento y suplantación. La influencia se puede hacer por medio de los canales constitucionales y la competencia con las autoridades civiles. El chantaje también se puede realizar por medio de la competencia, la intimidación a las autoridades civiles y con amenazas de uso de violencia si no hay cooperación. El desplazamiento y la suplantación también se hacen por medio de la amenaza, el fallo en la protección contra amenazas o el uso de la violencia.

En síntesis, estos primeros escritos sobre las RCM, demuestran un interés especial en comprender la intervención militar en la política y las formas en que esa intervención puede ser evitada. Sobre ese aspecto, Huntington considera la profesionalización como la vía para lograr un control civil objetivo de las Fuerzas Militares, contrario a esto, Janowitz plantea la convergencia como fórmula para la estabilidad de las RCM. Por su parte, Finer cuestiona el esencialismo de estos planteamientos y desmiente por medio de ejemplos históricos los riesgos de la profesionalización.

De otro lado, cabe señalar que una de las principales debilidades metodológicas de estas teorías, es que pesa a estar basadas en amplios estudios comparativos, dejan de lado variables importantes como el conflicto, muy presente en las sociedades del tercer mundo

de la época. Esto hace que sean en gran medida modelos ideales, en los cuales casos especiales no caben por sus especificidades históricas, que son muy distintos de los contextos en los que se inscriben los modelos.

Luego del fin de la guerra fría, las preocupaciones derivadas de la lucha contra el comunismo y los gobiernos populistas, han desaparecido como contexto estructurante de las RCM. En la época postguerra fría el aspecto central es la lucha contra las nuevas amenazas de seguridad, tales como el terrorismo y el narcotráfico. En este contexto, se han desarrollado nuevas teorías que tienen como tendencia común una visión institucionalista y racionalista y mantienen un dialogo con las primeras teorías de las RCM a través de los debates sobre subordinación y profesionalización.

David Pion Berlín desde una óptica neo institucionalista, pero retomando aportes del subjetivismo de Finer y de los análisis racionalistas, ha realizado un amplio estudio sobre las RCM. En el caso específico de los debates sobre profesionalización y subordinación, hace una crítica central al planteamiento de Huntington, pues a diferencia de este, Pion Berlín considera que es la estructura de la sociedad y no los factores organizacionales de los militares los que llevan al golpe de Estado. En segundo lugar, plantea que el profesionalismo militar tienta a las Fuerzas Militares a tomarse el poder, en la medida que estos al adquirir altos grados de profesionalización, desarrollan una conciencia ideológica y moral que puede amenazar ordenes democráticos donde ganen fuerzas políticas adversas a esos planteamientos. Por último, establece que, para lograr una efectiva subordinación militar, y en el contexto de las nuevas amenazas de seguridad, es necesario que exista una articulación entre civiles y militares en torno a las tareas de seguridad, este es el principal desafío para el control civil. (Schultze-Kraft, 2012).

Desde una perspectiva racionalista, apartada con el institucionalismo de Huntington, y en medio de la misma preocupación de Pion Berlín en torno a las amenazas de seguridad, Erika Seeler y Peter Feaver revalidan la crítica a Huntington sobre la idea de que el profesionalismo militar no es la mejor opción para asegurar el control civil. En segundo lugar, proponen una teoría de la agencia para el análisis de las RCM, basada en la categoría de agente de la microeconómica, a través de la cual intentan explicar el comportamiento de los subordinados respecto a posiciones jerárquicas superiores, donde el tema del liderazgo civil cobra un papel predominante. Esta postura racionalista rompe con el análisis institucionalista que impera en las teorías de las RCM. (Feaver, Seler, 2009)

A diferencia de este análisis racional, los recientes análisis fundamentados en el institucionalismo como el de Croissant , Kühn , Chambers, Völkel & Wolf (2011), se enfocan en un análisis histórico de los actores y sus estrategias, para observar las transformaciones de las RCM. En segundo lugar, al igual que los análisis clásicos del campo, identifican cinco variables para el estudio de las RCM, entre los que están las reglas de juego para los espacios de participación de los militares, las políticas públicas en el campo de la seguridad, la seguridad interna, la defensa nacional y finalmente la organización militar.

Finalmente, cabe resaltar que el elemento articulador de estas posturas de la postguerra fría, es la crítica a la idea de profesionalismo de Huntington, y el acuerdo sobre el contexto de amenazas de seguridad, como elemento estructurante de las RCM. Los puntos de tensión se centran en el aspecto metodológico, donde hay posiciones que enfatizan en estudios institucionales e históricos y por otro lado está la propuesta de Feaver y Seeler que buscan analizar las RCM desde una óptica racional con categorías de la microeconomía.

En síntesis, las posturas expuestas anteriormente desarrollan modelos explicativos sobre la intervención de los militares en la política, guiados por la preocupación del fortalecimiento de la institucionalidad para la garantía de la división del trabajo político (civiles) y el trabajo militar (militares). Unos ven en la profesionalización de las Fuerzas Armadas, la mejor manera de evitar la intervención militar en la política. Otros creen en la convergencia de valores, y en los últimos años se resalta la importancia de la política de seguridad y defensa como instancia de encuentro entre el poder civil y el poder militar, lo que evita las tentaciones de insurrección de esos últimos.

1.2 Marco teórico

El marco teórico del presente trabajo parte del concepto de configuración de políticas públicas, el cual se retoma de Xavier Pons y Helene Buisson-Fenet quienes lo entienden como “un conjunto particular de factores dentro del proceso de la política que da forma

específica a interdependencias entre los actores de la política”⁷ (Pons, Buisson-Fenet,2013).

Pons y Buisson-Fenet se basan en la teoría sociológica de Norbert Elias para estructurar su definición de configuración de políticas. En el núcleo de la teoría de Elias está la idea de que el poder es hacer actuar a alguien en un marco específico de interdependencias. (Pons, Buisson-Fenet,2013).Para el caso del análisis de las políticas públicas diferentes enfoques como el neoinstitucionalismo (histórico y económico) han acogido este marco para comprender la estructuración de las instituciones y su diseño, en el marco de las relaciones entre actores.

Hay tres dimensiones en la configuración de las políticas públicas. La primera hace referencia a las formas institucionales que moldean y definen las reglas de juego, los diseños institucionales y las rutinas entre los actores. La búsqueda de un orden institucional y un marco de acuerdo del cual no se puedan salir las interrelaciones y las actuaciones de los actores, es la principal función del diseño institucional. La segunda dimensión es la denominada “dimensión profesional” que establece la forma en que los actores de la política definen su trabajo, encarnan actividades concretas y luchan por ellas, buscando tener un papel incidente en el proceso político. Finalmente, la tercera dimensión aborda el elemento cognitivo, es decir las representaciones, ideas y marcos de interpretación que tienen los distintos actores de la política. (Pons, Buisson-Fenet, 2013).

Este concepto de configuración de políticas públicas es pertinente para la presente investigación, pues permite analizar la política de seguridad y defensa desde sus especificidades, y particularmente la relación estructurante entre el poder civil y el poder militar. Esta relación ha sido históricamente uno de los elementos determinantes en la definición de la política de seguridad y defensa en Colombia, además de constituirse como un referente para entender las dinámicas del régimen y el sistema político.

Para analizar cada una de las dimensiones de la configuración de políticas públicas, se van a utilizar diferentes elementos teóricos de otros campos de conocimientos y de otros ámbitos del campo de estudio de las políticas públicas. Para entender los aspectos institucionales y de contexto que confluyeron para la concreción de la política de Seguridad

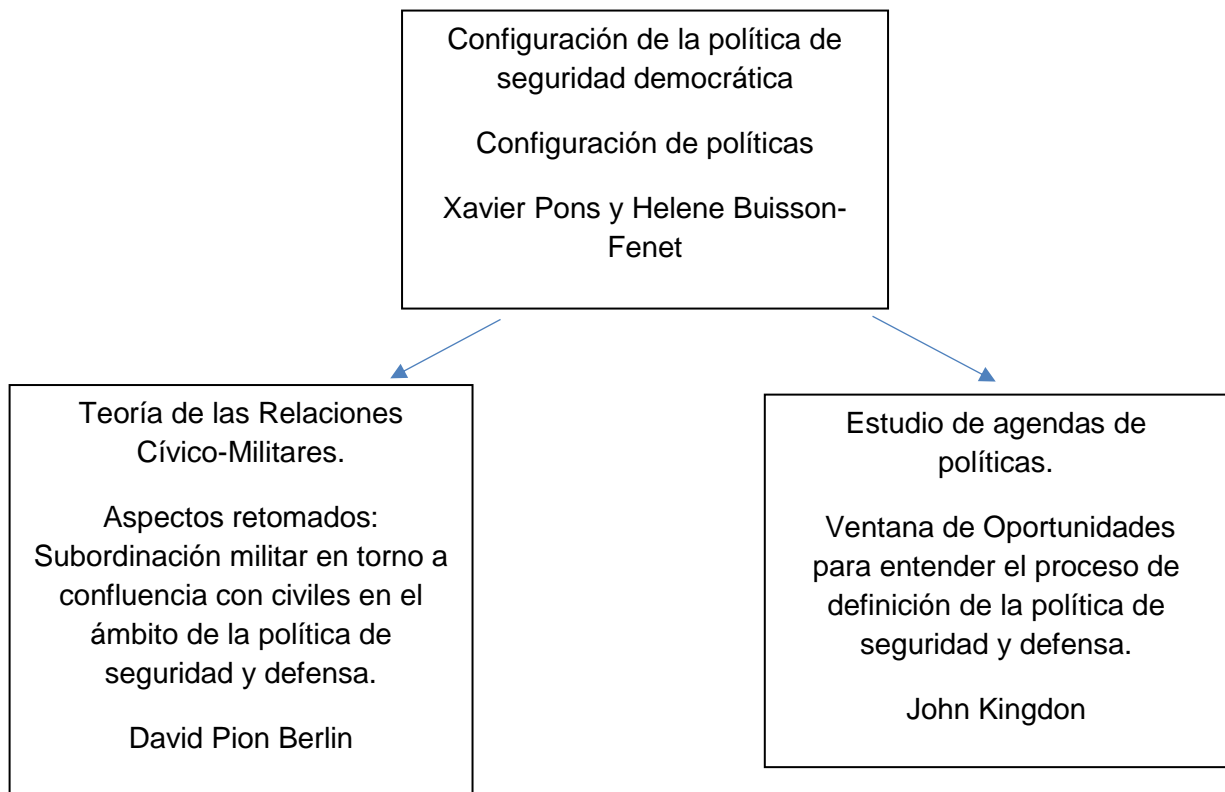
⁷ Frase traducida del inglés.

Democrática, se hará referencia a la ventana de oportunidades desarrollada por John Kingdon. Para el análisis de las dinámicas entre civiles y militares se retoma como marco los aportes de David Pion Berlin sobre subordinación militar.

Los diferentes elementos teóricos que hace parte del presente marco, son compatibles en términos epistemológicos y metodológicos. Todos coinciden en la flexibilidad en el uso de herramientas cuantitativas y cualitativas para el proceso de investigación. La afectación multicausal entre variables es también una de las características de las teorías aquí retomadas.

Cabe resaltar que aquí no se pretende realizar una adaptación completa a todos los elementos de las teorías señaladas anteriormente, si no por el contrario, a partir de algunos elementos que ellas contienen y que son complementarios en términos explicativos, construir un marco que permita evidenciar las especificidades de la política en cuestión y sus elementos relacionales con el campo del saber de las políticas públicas.

De manera general, la figura 1-1 expone los elementos que se toman de las teorías y su interrelación:

Figura 1-1: Estructura del marco teórico

Fuente: elaboración propia

1.2.1 Ventana de oportunidades: John Kingdon

John Kingdon en el año de 1984 estableció un hito en el estudio de la formulación y los temas de agenda, al cuestionar los supuestos racionalistas que imperaban en el análisis de las políticas y los programas públicos en Estados Unidos. Este autor desde una perspectiva subjetivista⁸, apartada de los modelos racionales para el análisis de los

⁸ Es subjetivista en tanto la unidad de análisis es el contexto político, cuya reconstrucción se da desde la posición subjetiva del analista.

procesos de formulación de las políticas públicas, propone un nuevo modelo denominado ventana de oportunidad política. Este concepto refiere a un momento en el que las circunstancias hacen que se den oportunidades para la presentación de iniciativas, la adopción de posturas y la toma de determinadas decisiones. En este marco los participantes o actores de la política, junto a sus propuestas, luchan para buscar una oportunidad de cambio (Kingdon, 2003).

El autor evidencia las limitaciones de los modelos racionales que imperaban en la época, para explicar los procesos (processes) de la política (los orígenes de las iniciativas, la formación de la agenda y la selección de las alternativas).

El modelo comprensivo racionalista parte del diseño de unos pasos secuenciales (definición de objetivos, niveles para la consecución de objetivos, revisión de alternativas, comparación de alternativas, evaluación de costos y beneficios, elección de la alternativa más eficiente) para la elección de la mejor alternativa de solución del problema; sin embargo debido a las limitaciones humanas sobre la capacidad de procesamiento de información, la invisibilización de factores como la necesidad de persuadir a los afectados de la política, la incapacidad de definición de meta claras, entre otros factores, hacen que este modelo no opere en la realidad.

De otra parte, el modelo incrementalista sostiene que los tomadores de decisiones parten de los programas y sus formulaciones actuales para realizar cambios en pequeñas escalas, con lo que el manejo político se hace muchos más sostenible ya que los cambios son pocos, y por tanto no requieren de un gran proceso de deliberación al respecto. La crítica de Kingdon a este enfoque, es que, si las agendas cambiaran de manera incremental, el aumento de interés en un determinado tema durante el transcurso de los años sería evidente. (Kingdon, 2003). Su estudio empírico demuestra que un tema no atrae mayor interés con el paso de los años, si no que esto depende de múltiples factores y sus interrelaciones.

Ante las limitaciones de estos modelos para explicar los orígenes de las iniciativas, la formación de la agenda y la selección de las alternativas, Kingdon retoma el modelo de bote de basura como base para su entendimiento de los procesos de formulación de políticas públicas. El modelo fue desarrollado por Michael Cohen, James March, and Johan Olsen, quienes comprendieron a las organizaciones como anarquías organizadas, que

tienen 3 propiedades: preferencias problemáticas, no claridad tecnológica y participación fluida. Sobre las preferencias problemáticas, el modelo afirma que los actores políticos y las personas tienen dificultades para definir preferencias y establecer objetivos claros; en el ámbito de la organización cuando los individuos definen sus preferencias con mínima precisión, estas se vuelven problemáticas.

La no claridad tecnológica hace referencia a la incapacidad de los miembros de la organización por entender los procesos y la estructura organizacional, debido a que solo pueden conocer una pequeña parte de la estructura que tiene que ver con su trabajo, dándoles una visión pequeña o fragmentada de la organización. Finalmente, la participación fluida establece que los tomadores de decisiones al interior de las organizaciones entran y salen fácilmente, con lo que los límites de la organización se hacen bastante fluidos. (Kingdon, 2003).

En estas organizaciones anárquicas se presentan 4 corrientes: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Ante una oportunidad de elección emergen varios participantes, varios problemas se introducen en la elección y diversas soluciones pueden ser consideradas. Por ello una oportunidad de elección es como “un cubo de basura en el que varios tipos de problemas y soluciones son lanzadas por participantes a medida que se generan” (Cohen, March & Olsen 1972, citados por Kingdon 1984).

A partir de esa concepción de organización y modelos organizativos, Kingdon adapta algunos elementos para entender el ajuste en la agenda (agenda setting). Hay tres variables o vertientes para explicar el ajuste en la agenda: los problemas (problems), las respuestas de política (policies) y el juego político (politics). En estos tres procesos, los distintos actores de la política intervienen y buscan tener algún grado de incidencia, ya sea para la definición de un problema, la formulación de alternativas, la selección de las mismas o todas las opciones anteriores.

Los problemas sociales se presentan en contextos diferenciados y pueden ganar o perder relevancia en función de su gravedad. Así mismo, múltiples actores presionan para posicionar determinado problema y que este sea definido de una manera particular. Los indicadores suelen ser uno de los indicios de que hay una situación alarmante susceptible de intervención, otros como hechos coyunturales, crisis y símbolos, pueden determinar qué tan relevante es determinado problema. El lenguaje, las categorías y los valores que

subyacen a determinada definición del problema, son aspectos muy relevantes para efecto de encontrar posibles soluciones y viabilizar la puesta marcha de las mismas.

La segunda variable o vertiente del modelo se denomina “policies”, allí, una gran comunidad de expertos, académicos, burócratas, grupos de interés, generan ideas y posibles soluciones a los problemas. Muchas ideas son enunciadas, pero por una especie de proceso de “selección natural”, solo unas pocas salen a luz y son consideradas para su posible elección. Esto depende de su viabilidad y de que sean apoyadas o no, por los distintos actores de la política.

En la última vertiente denominada “Politics”, se exploran varios elementos como resultados electorales, hechos relevantes para la opinión pública, el estado de ánimo de las personas, campañas de presión de grupos de interés, para evidenciar como cambian los temas en la agenda, como algunos elementos se vuelven prioridad y otros se dejan al lado y como el juego político determina las prioridades de la intervención del Estado.

Luego de analizar esas tres corrientes o variables por separado, se entiende que en momentos críticos se unen y forman un escenario en donde un problema es reconocido, una solución está disponible y el clima político determina las posibilidades de cambio y selección de determinada iniciativa. Esta apertura de una posibilidad de cambio en la agenda que se da por la confluencia de las 3 vertientes se denomina ventana de oportunidad (policy window).

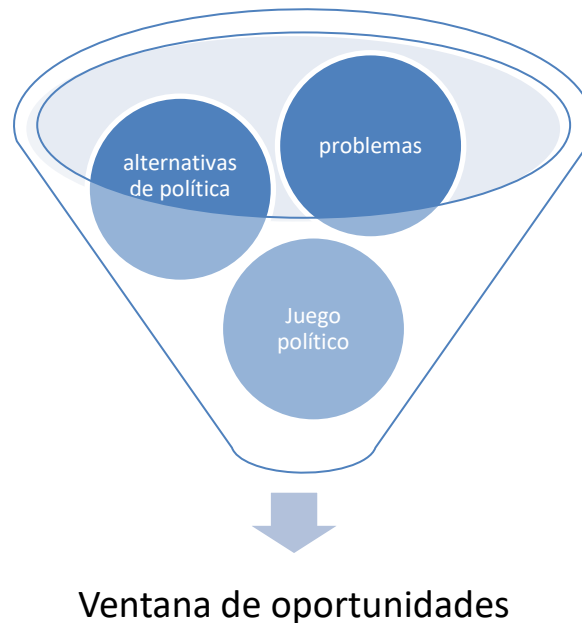
Para Kingdon la agenda gubernamental es el espacio donde tienen lugar una lista de temas que la sociedad pone a consideración del gobierno como asuntos de seria atención en determinado tiempo. De otro lado, existe la agenda de decisión, que tiene que ver con los temas de la agenda gubernamental que entran en proceso de definición en instancias legislativas y del ejecutivo.

En el marco de estas agendas se mueve la ventana de oportunidades, la cual se abre en un tiempo determinado, no por un periodo muy amplio, y en ella ocurren cambios importantes en una política. En el contexto de la apertura de la ventana, se presenta una lucha importante para presionar el cambio o una nueva orientación hacia un enfoque determinado de la política, por parte de múltiples actores.

El análisis de todo este proceso pasa por la identificación de las vertientes múltiples, su proceso de confluencia y el resultado de configuración de la ventana de oportunidades, es decir si hubo un cambio efectivo o por el contrario, no hubo la suficiente fuerza para provocar un cambio en el tiempo en el que la ventana estuvo abierta.

La figura 1-2 sintetiza el modelo teórico de Kingdon:

Figura 1-2 Estructura del modelo teórico de Kingdon



Fuente: elaboración propia.

1.2.2 Teoría de las relaciones cívico-militares

Este trabajo parte de la idea de que uno de los aspectos estructurantes en la configuración de la política de seguridad y defensa en Colombia ha sido el de las relaciones entre el poder político y el poder militar. Teniendo en cuenta este elemento, es necesario analizar

esas relaciones para el periodo de estudio señalado, basándose en un esquema teórico y analítico que permita guiar el análisis de lo observado.

Siguiendo con el esquema teórico de Kingdon, se puede afirmar que, en su modelo de vertientes múltiples, el tema de los actores, sus creencias y relaciones es de vital importancia. Es por ello que se analizan las relaciones entre los dos principales actores de la política de seguridad y defensa: el poder civil ejercido por el ejecutivo y de otro lado el poder militar representado por la cúpula militar⁹.

Para este propósito, se retoma el marco analítico de las relaciones cívico-militares desarrollado por David Pion Berlin. La orientación de los estudios del autor, que se enfocan en explicar los distintos fenómenos en torno a las relaciones civiles y militares en Latinoamérica, hace que sus observaciones y sus esquemas analíticos estén más cercanos de la realidad de Colombia, aspecto que no se puede observar en las otras teorías que han centrado sus estudios en países del primer mundo. Es por ello que este enfoque permite entender la especificidad de los procesos de subordinación militar en la región y su relación con la estructuración de las políticas de seguridad.

En segundo lugar, esta perspectiva de análisis devela una relación de poder mucho más compleja entre la institucionalidad civil y la institucionalidad militar, lo que da mayores elementos para analizar las dinámicas de las RCM y para entender cómo influyen en los procesos de formulación de las políticas de seguridad y defensa.

Finalmente cabe resalta que la propuesta teoría de Pion Berlín se afianza en el estudio de las instituciones para explicar las dinámicas de las RCM, pero incorpora elemento de las teorías racionalistas, tales como el estudio de los intereses y motivaciones de los actores, y de las teorías subjetivistas, como la ideología (Pion Berlín, 2011). Esto permite contar con un amplio marco metodológico para realizar análisis basados en esta teoría.

David Pion Berlín parte de una posición crítica respecto a los estudios clásicos del campo de las relaciones cívico-militares. En el caso específico de los debates sobre

⁹ Cabe señalar que el interés de este trabajo se limita a explicar el aspecto de la subordinación del poder militar al poder civil, por ende, cuestiones como las relaciones entre militares y población no serán considerados aquí.

profesionalización y subordinación, Pion Berlín considera que es la estructura de la sociedad y no los factores organizacionales de los militares los que llevan al golpe de Estado. Esto conlleva a plantear que el profesionalismo militar tienta a las Fuerzas Militares a tomarse el poder, en la medida que estos al adquirir altos grados de profesionalización, desarrollan una conciencia ideológica y moral que puede amenazar ordenes democráticos donde ganen fuerzas políticas adversas a esos planteamientos. En esta medida el profesionalismo no es la mejor vía para asegurar un control de las Fuerzas Armadas.

Pion Berlín propone una categoría sobre control civil, que media entre el control civil objetivo y control civil subjetivo propuestas por Huntington. Esta categoría se erige como necesaria, en la medida que Pion Berlín no ve posible que se llegue a un control civil objetivo ni a un control civil subjetivo puramente. Por ello propone el término "control político civil", que consiste en una medida observada en varios países de Latinoamérica, para mantener estables las relaciones entre civiles y militares, a un bajo costo institucional. Esta medida de carácter personalista, busca que los gobiernos por medio de negociación con miembros del alto mando militar, puedan representar posiciones políticas del gobierno, para asegurar una armonía institucional en torno a determinadas políticas (especialmente en el ámbito de la defensa) (Pion Berlin, 2005). De esta manera, el gobierno no intenta cooptar toda la cúpula militar por medio de un sistema de valores, ni desarrollar un institucionalismo que busque una objetividad total, sino que, por medio de una lógica de negociación política, buscan influir en las decisiones del mando militar desde sus niveles jerárquicos más altos.

Este juego de poder que se da entre el ejecutivo y el alto mando militar, está circunscrito a un marco constitucional que regula las reglas de conducta de las Fuerzas Militares y del ejecutivo. En torno a estas reglas de juego, la institución civil y la institución militar establecen una serie de contactos y acuerdos donde se dan las relaciones entre las dos, y de lo que resulta una configuración de políticas. Estas políticas son la esencia de las relaciones cívico-militares, en donde la institucionalidad civil toma las decisiones, pero la institucionalidad militar presiona y negocia para lograr que sus intereses y pensamientos se vean reflejados en las decisiones tomadas. De este modo, el juego de poder en torno a las políticas que conciernen a la institucionalidad militar, son el resultado de procesos de negociación entre el poder civil y el poder militar (Pion Berlin, 1997).

Ante este panorama, Pion Berlín establece que, para lograr una efectiva subordinación militar, y en el contexto de las nuevas amenazas de seguridad, es necesario que exista una articulación entre civiles y militares en torno a las tareas de seguridad, este es el principal desafío para el control político civil (Schultze-kraft,2012). Este desafío está inscrito en un contexto internacional caracterizado por los retos que supuso el fin de la guerra fría, tales como el papel creciente de los civiles en materia de defensa y la estructuración de políticas contra el terrorismo y en algunos casos el narcotráfico. Así, la cooperación es la base para una estabilidad en las relaciones cívico-militares, especialmente en los temas de la seguridad y la defensa. De otro lado, se busca que los militares sirvan en el proceso de implementación de políticas públicas y no sean un obstáculo para ellas.

En los países con grandes amenazas de seguridad hay grandes posibilidades de intervención de las Fuerzas Militares en los asuntos políticos, pero esta posibilidad disminuye si existe un control civil desarrollado e institucionalizado (Pion Berlin, Trinkunas, 2005). Sin embargo, en estos contextos las concesiones otorgadas al poder militar aumentan, con base en los acuerdos comunes en torno a la seguridad.

1.3 Metodología

Los trabajos de John Kingdon, David Pion Berlin y Xavier Pons y Helene Buisson-Fenet, se realizan con un abordaje metodológico amplio, que permite la utilización de diferentes métodos cuantitativos y cualitativos para desarrollar análisis comparados o estudios de caso. Esa característica lleva a que el presente trabajo se fundamente en un abordaje metodológico semejante, que en términos generales se basa en el análisis de datos cualitativos y cuantitativos para generar razonamientos inductivos.

Para el caso específico del análisis de la ventana de oportunidades, se obtienen datos cualitativos de información de prensa, discursos de candidatos, pronunciamientos, textos académicos y documentos de política. Para la selección de la información de prensa, se realizó una búsqueda de las noticias políticas, de seguimiento de conflicto y de encuestas de preferencias, del diario El Tiempo (principal diario de Colombia) y la revista Semana,

durante el periodo 1998-2003. Los discursos de los candidatos seleccionados fueron los de lanzamiento de campaña. Los discursos presidenciales se seleccionaron con base en la referenciación que otros textos hacían sobre ellos.

Los datos cuantitativos se obtuvieron de resultados de encuestas de preferencias electorales, datos sobre el conflicto y cifras económicas y sociales. Las encuestas referenciadas son en su mayoría de una misma firma encuestadora. Los datos sobre conflicto son en su totalidad del Centro de Memoria Histórica, cuya base de datos resulta ser de gran ayuda debido a la multiplicidad de investigaciones que se han llevado a cabo sobre las dinámicas del conflicto, además de contar con una política de datos de libre acceso para el uso de la comunidad. Las cifras económicas y sociales se retoman de documentos de entidades oficiales como el Departamento Nacional de Planeación DNP, el Ministerio de defensa, y de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, entre otros.

Los datos obtenidos se procesaron mediante la realización de mapas mentales con el fin de generar relaciones de asociación entre cada uno de las categorías definidas (problemas, soluciones de política, juego político). Estas asociaciones permiten crear razonamientos inductivos a través de los cuales se construye un relato secuencial que enlaza las tres categorías señaladas anteriormente.

Para el análisis de las relaciones cívico-militares, se realizó un análisis desde la Teoría Fundamentada TF. (ó el Grounded Theory en inglés) Esta es una perspectiva de investigación cualitativa, desarrollada en Estados Unidos, que plantea un arduo proceso de recolección, procesamiento, codificación y análisis de datos en donde se impulsa al investigador a crear nuevas interrogantes a medida que avanza el proceso heurístico y hermenéutico, con el propósito de crear nuevos conceptos que aporten a la construcción teórica.

Son varias las fuentes documentales utilizadas para el análisis fundamentado. En primer lugar, se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a altos oficiales de los Ejércitos activos en el momento del periodo de estudio, que fueron seleccionados de manera aleatoria, atendiendo factores como la disponibilidad, la distancia y la disposición a entablar la entrevista. Cabe mencionar que los entrevistados solicitaron que sus nombres no fueran

mencionados¹⁰. En segundo lugar, se utilizaron discursos y pronunciamientos oficiales y en prensa de oficiales, altos mandos civiles (presidente, ministra de defensa), que se seleccionaron de manera aleatoria.

La codificación de esos documentos se realizó mediante el programa Atlas Ti, en donde se definieron unos códigos con base en los elementos teóricos presentes en la obra de Pion Berlín. Luego en cada texto se asignaron esos códigos a diferentes frases. Finalmente, el programa generó relaciones de asociación entre cada uno de los códigos, lo que ayudó establecer las relaciones entre estos y así identificar los temas más importantes (ver anexo 2), los puntos de tensión y se compararon las nociones de los militares y civiles respecto a la política de seguridad y defensa.

Finalmente, con los razonamientos inductivos de las dos partes del trabajo (ventana de oportunidades y relaciones cívico-militares), se establece la comprobación de la hipótesis y se generan algunas observaciones sobre el proceso investigativo.

¹⁰ Es importante señalar que hubo dificultades para encontrar oficiales dispuestos a conceder entrevistas. Estas se relacionan con la poca disposición a hablar del tema, el temor a señalamientos y la existencia de pocos datos para contactarlos.

2. Política de Seguridad Democrática

En el año 2002 Colombia afrontaba una grave crisis política y social, derivada del fracaso de los diálogos de paz del Caguán, un grave escenario de seguridad enmarcado en las dinámicas del conflicto armado, y una difícil situación social anclada a la crisis económica de finales del siglo XX.

En ese escenario, el 26 de mayo de 2002 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, en donde el tema de la seguridad se posicionó como prioridad entre los principales candidatos. Álvaro Uribe Vélez fue elegido con más del 54% de los votos y días después conformó una importante coalición de gobierno, con políticos de diversos partidos, lo que le dio apoyo político suficiente en la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Con la llegada de Álvaro Uribe al poder, la política de seguridad y defensa en Colombia se enunció como prioritaria para las funciones de gobierno, y, por ende, su ajuste fue inminente. Esta política se pensó como la base para la solución de los problemas que tenía Colombia, ya que se creyó que proveería unas mejores condiciones de seguridad al país, lo que a su vez generaría buen ambiente para una mayor inversión económica, que a su vez se traduciría en mayores recursos para el Estado.

En este contexto, este capítulo tiene como objetivo principal analizar el problema de seguridad y defensa en Colombia, las propuestas que surgieron a raíz de ese problema y el juego político que se gestó en torno a él, para determinar su confluencia en la apertura de la ventana de oportunidades que derivó en la formulación de la política de Seguridad Democrática.

Para desarrollar la argumentación, el capítulo está dividido en tres partes. En primer lugar, a la luz de las orientaciones teóricas de Kingdon (1984), se exploran los distintos

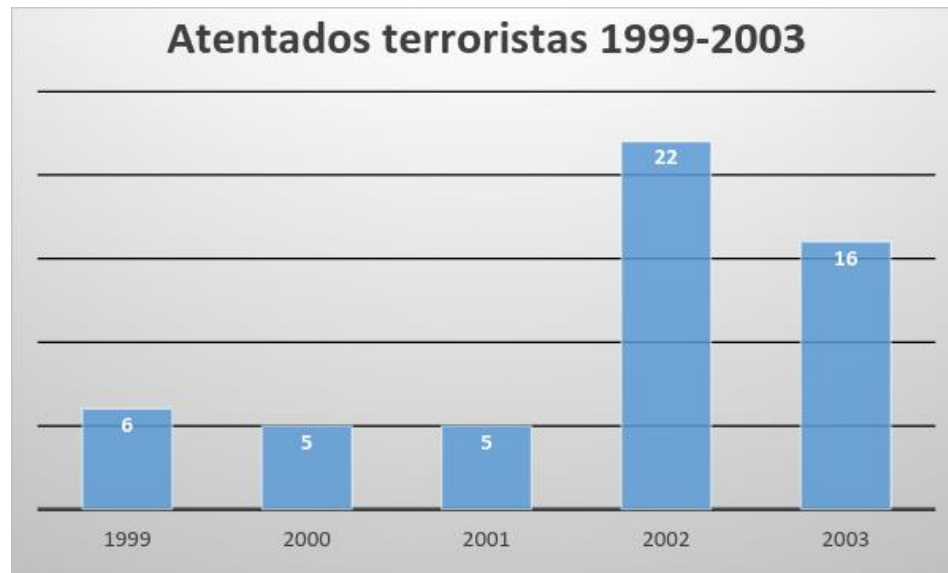
problemas asociados al contexto de la época, haciendo especial énfasis en el tema de la seguridad. En segundo lugar, se analizan los hechos políticos relevantes, concernientes a los cambios que se dieron en el poder ejecutivo y legislativo. Finalmente, se analizan los elementos asociados a la aprobación de la política de seguridad y defensa democrática, enfatizando en la lógica programática y los actores involucrados y sus relaciones, para terminar con la introducción del análisis de las relaciones cívico-militares, que será el tema del tercer capítulo del presente trabajo.

2.1 Inseguridad, incertidumbre y crisis

Colombia inició el siglo XXI con la esperanza puesta en los diálogos del Caguán como la vía más adecuada para darle finalización al conflicto armado entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este proceso inició formalmente el 7 de enero de 1999 y se extendió hasta el 21 de febrero de 2002. En el transcurso de los diálogos, que se desarrollaron en una zona desmilitarización que comprendía varios departamentos, se incrementaron de manera importante las hostilidades entre distintos grupos armados como los paramilitares, las guerrillas de las FARC y el ELN, y grupos de narcotraficantes.

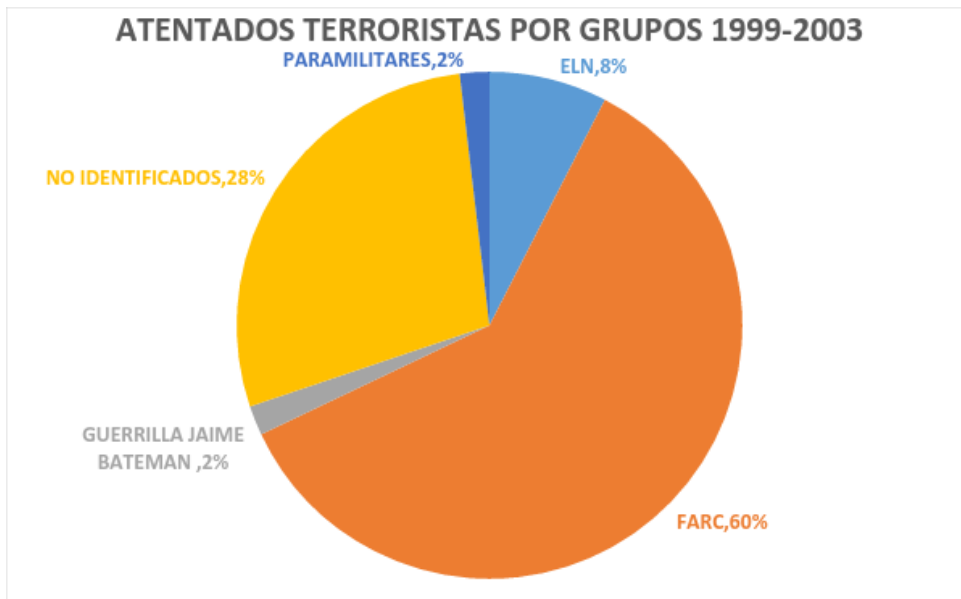
Como consecuencia del incremento de las confrontaciones y de las actividades ilícitas de los distintos grupos armados de la época, hubo un aumento en distintos tipos de delitos, que en general contribuyeron a generar una imagen de inseguridad entre los ciudadanos¹¹.

¹¹ Las cifras que se muestran inician en el año 1999 y van hasta el 2003, con el fin de contextualizar al lector sobre el comportamiento de los distintos datos aquí presentados.

Figura 2-1: Atentados terroristas en Colombia 1999-2003

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica.¹²

¹² Para el Centro Nacional de Memoria Histórica un atentado terrorista “se entiende como todo ataque indiscriminado perpetrado con explosivos contra objetivos civiles en lugares públicos con un alto potencial de devastación o letalidad” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Figura 2-2: Atentados terroristas por grupos en Colombia 1999-2003

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica

Las gráficas anteriores muestran un incremento importante en el número de atentados terroristas para los años 2002 y 2003, periodo en el cual no existía ningún tipo de negociación orientada a darle solución política al conflicto. De otro lado la gráfica 1.2 indica que el 60% de los atentados para el periodo analizado fue cometido por la guerrilla de las FARC, lo que demuestra la gran capacidad que tenían para causar atentados y que se constituye en un patrón de violencia importante en esa guerrilla.

La repercusión mediática de los atentados terroristas tuvo un efecto muy importante en la percepción de inseguridad. Particularmente el atentado al Club el Nogal cometido por las FARC el 7 de febrero de 2003, visibilizó el gran poder de esa guerrilla derivado en parte de su capacidad para generar terror en zonas de alta importancia estratégica, y para el caso, uno de los clubes sociales más exclusivos del país, que contaba con importantes miembros del ámbito político y económico como sus socios.

Es importante recalcar que el terrorismo es un arma política, que utiliza el terror para la consecución de determinados objetivos. Para el caso específico del conflicto armado, fue usado masivamente como instrumento de control territorial, especialmente en las regiones, y también para demostrar la gran capacidad y poder que tenían los grupos armados de la época. El efecto simbólico del terrorismo tuvo un gran calado en la sociedad colombiana y se enunció como uno de los principales problemas que tuvo que afrontar el Estado, ya que afectaba su legitimidad y ponía en cuestión su capacidad para gestionar el orden y garantizar la seguridad, que es en esencia su principal ámbito de intervención.

Figura 2-3: Número de masacres en Colombia 1999-2003



Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica.¹³

¹³ Para el Centro Nacional de Memoria Histórica una masacre “Se entiende como el homicidio intencional de 4 o más personas en estado de indefensión y en iguales circunstancias de modo, tiempo y lugar, y que se distingue por la exposición pública de la violencia. Es perpetrada en presencia de otros o se visibiliza ante otros como espectáculo de horror. Es producto del encuentro brutal entre el poder absoluto del actor armado y la impotencia absoluta de las víctimas. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Figura 2-4: Número de víctimas mortales de masacres en Colombia 1999-2003

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica

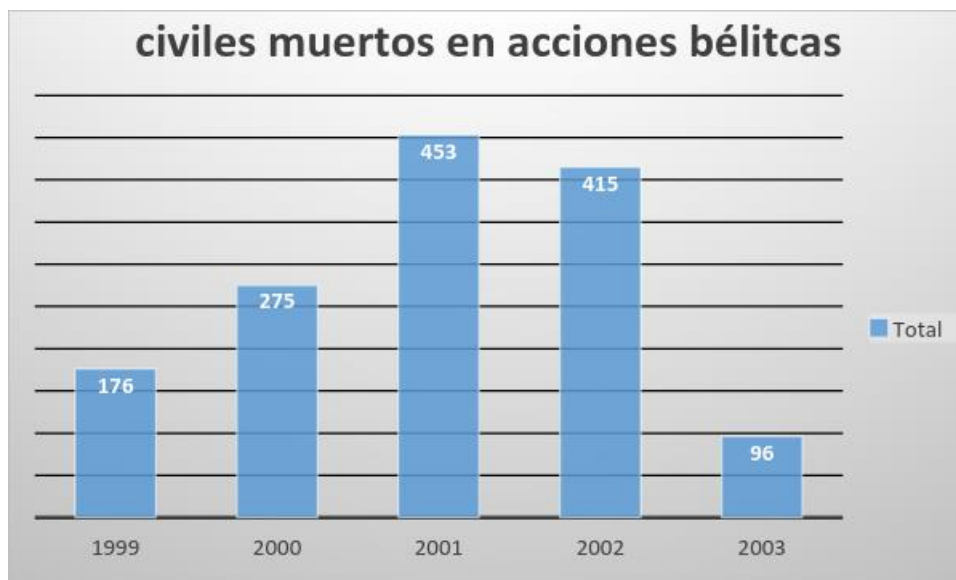
Otro de los indicadores importantes de la evolución del conflicto armado y de la situación de seguridad en Colombia es el de las masacres. Como se puede apreciar en las gráficas 1.3 y 1.4 el número de masacres y víctimas de masacres, tuvo su pico más alto en el año 2000 con cerca de 230 masacres y algo más de 1400 víctimas mortales. Este dato muestra de la magnitud de la actividad insurgente y contrainsurgente en distintas zonas, en donde la guerrilla de las FARC y los grupos Paramilitares fueron los principales perpetradores. Para el año 2002 se presentó un descenso importante en este tipo de violencia.

Algunas de las masacres más grandes y mediáticamente relevantes de la época fueron la de Bojayá en el Chocó (año 2002, perpetrada por FARC y AUC) y el Salado en el departamento de Bolívar (año 2000, perpetrada por las AUC). En ambas masacres, la cifra estimada de civiles muertos superó los 100, además de una gran cantidad de desplazamientos que se produjeron en los días siguientes. La magnitud de estas

masacres, con distintos perpetradores y en situaciones diferentes, revela de manera importante la incapacidad que tenía el Estado para prevenir este tipo de acciones, además enunció a esos grupos armados como actores con capacidad militar suficiente para ejercer control territorial.

De otro lado, para el periodo de estudio se produjeron 1415 víctimas civiles de acciones bélicas, de los cuales la mayoría de los casos ocurrieron durante los años 2001 y 2002. En cuanto a los perpetradores, la guerrilla de las FARC se constituyó como principal victimario.

Figura 2-5: Civiles muertos en acciones bélicas en Colombia 1999-2003



Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica¹⁴

¹⁴ Para el Centro Nacional de Memoria Histórica los civiles muertos en acciones bélicas “Es el homicidio de civiles en el desarrollo de acciones bélicas propias del conflicto armado como consecuencia de la violación del principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza, el recurso a métodos y medios ilícitos, y la prevalencia del imperativo militar sobre el principio humanitario de protección de la población civil”. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Tabla 2-1: Participación de grupos en muertes civiles por acciones bélicas en Colombia 1999-2003

PARTICIPACIÓN GRUPO	TOTAL	%
FARC	288	80,4
ELN	53	14,8
PARAMILITARES	1	0,3
EPL	1	0,3
ERP	2	0,6
JAIME BATEMAN	6	1,7
NO IDENTIFICADO	7	2,0
TOTAL	358	100,0

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica

Los indicadores señalados anteriormente son una muestra importante del estado de deterioro de la seguridad en el territorio colombiano, la cual se vio especialmente afectada por las dinámicas del conflicto armado, determinada por los patrones de violencia de los grupos insurgentes, agentes estatales, grupos contrainsurgentes y los grupos narcotraficantes.

La situación de inseguridad tuvo un efecto importante en la opinión pública. Las encuestas de percepción ciudadana reflejaron la gran preocupación por la situación de seguridad. En octubre de 2001 una encuesta realizada por la firma Napoleón Franco mostró que el 89% de los colombianos consideraba que el país iba por mal camino, de otro lado los encuestados señalaban al gobierno como principal culpable de la crisis (72%) y en segundo lugar a los violentos con un 64% (Serpa encabeza primera encuesta, 2001). Esta preocupación también fue señalada de manera importante en los editoriales y las columnas publicadas en los principales medios de comunicación escritos del país.

Tal como lo señala Kingdon (1984) los acontecimientos importantes en un país y la percepción y cambios en la opinión pública configuran el ánimo de la nación (national mood), y este determina de manera importante el terreno sobre el cual se muevan las

fuerzas políticas. De esta manera, a pesar de que el país había estado sometido a las condiciones del conflicto durante más de 30 años, nunca había vivido un espiral de violencia de tal magnitud y cuya repercusión mediática generara tanta zozobra. Por ese motivo la opinión pública se estaba moviendo hacia la necesidad de un cambio político importante, el cual iba girar en torno a la gestión de la seguridad y la economía. Estos dos elementos se iban a convertir en los principales elementos del discurso de las fuerzas políticas y se perfilaron como principales temas de la contienda presidencial.

Los diálogos entre la guerrilla de las FARC y el gobierno en la denominada zona de distensión del Caguán, se constituyeron como una esperanza para darle solución a los problemas asociados al conflicto, sin embargo, el fracaso del mismo abonó el terreno para que se popularizaran discursos más orientados a la confrontación y el fortalecimiento de las Fuerzas Militares como la vía más adecuada para darle solución al conflicto y a los problemas de seguridad que tenía el país. La crisis del proceso se originó en parte por las acciones bélicas de las FARC y por el agotamiento de la mesa de dialogo. El rompimiento de los diálogos socavó las posibilidades de la solución política al conflicto armado, en el corto plazo.

El 21 de febrero de 2002, día en que finalizaron formalmente los diálogos, Colombia se encontraba con una cruda realidad, caracterizada por una creciente inseguridad, un Estado incapaz de repeler el avance insurgente y de grupos paramilitares, y finalmente, la sensación de que la institucionalidad era cada vez más débil.

A esta situación se sumaba la lenta recuperación de la crisis económica del año 1999, que consistió fundamentalmente en un decrecimiento de 4.2% del PIB, un aumento del desempleo al 22% y una gran crisis bancaria e hipotecaria (varios bancos quebraron y los precios de la finca raíz se contrajeron cerca del 27%) (Banco de la República, 2008). Para el año 2002 esa situación tuvo una leve mejoría, con un crecimiento del PIB cercano al 1,5% y una tasa de desempleo del 17,4%. La lenta recuperación económica repercutió en el ámbito social y particularmente en la emigración masiva de colombianos a diferentes países del mundo. Según la OIM para el quinquenio 1995-2000 el número de emigrantes colombianos fue de 994.993, mientras que para el periodo 2000-2005 se estimó en 883.420 migrantes (OIM, 2010). Estados Unidos, España, Ecuador y Venezuela se convirtieron en los principales destinos de migrantes en busca de mejores oportunidades laborales y de vida.

A esta imagen de incertidumbre sobre el futuro económico y las posibilidades de mejoramiento de vida de la población, se sumaban las perspectivas pesimistas que venían del ámbito internacional. Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el mundo entraba en una nueva era dominada por la lucha contra el terrorismo. En ese contexto y ante la proximidad de los grupos insurgentes y paramilitares con el narcotráfico como negocio y el terrorismo como arma política, era previsible que el tratamiento a esos grupos estuviera cada vez más cercano a la confrontación que al dialogo político. Al respecto, el Plan Colombia que fue en sus inicios un plan con orientación hacia el combate del narcotráfico, terminara siendo una poderosa arma contrainsurgente (Rojas,2007)

La imagen de un país en crisis tuvo una gran repercusión en el ámbito externo. Algunos académicos¹⁵, revistas¹⁶ e inclusive gobiernos¹⁷ hablaban de Colombia como un Estado fallido. Esta expresión hace referencia básicamente a la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos, su propia existencia como cuerpo político y además que se encontrara en una condición de deterioro institucional y alta inestabilidad, lo que se podía constituir como un riesgo para la comunidad internacional¹⁸.

Esta imagen de un Estado frágil puede analizarse como el principal disparador de la vertiente de problemas, presente en el modelo teórico de Kingdon. La evidencia sobre la necesidad de cambiar la orientación del tratamiento del conflicto, con miras a mejorar la grave situación de seguridad y la legitimidad de las instituciones, enunció el problema de la seguridad como principal tema del ámbito político y social.

En este contexto caracterizado por la delicada situación de seguridad y una opinión pública negativa sobre el rumbo del país, se desarrollaron las elecciones legislativas y

¹⁵ Académicos como Browitt (2001), Mason (2001), Milliken & Krause (2002), McLean (2002) (Rotberg,2002), coincidían en señalar a Colombia como un Estado al borde del fallo (failure). De otro lado, académicos nacionales como Bejarano & Pizarro (2001) hablaban de colapso parcial del Estado.

¹⁶ Sweig (2002), Reid (2001).

¹⁷ La estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos durante la presidencia de George Bush, hizo énfasis en los estados fallidos, entre los cuales estaba Colombia. Véase en Rice (2003).

¹⁸ Para ampliar la discusión sobre el concepto de Estado fallido véase Zapata (2014).

presidenciales, las cuales serían muy importantes para la definición de la vertiente del juego político y la vertiente de las soluciones. A continuación, se analiza el juego político en el año 2002 y las alternativas que se enunciaban sobre el problema de la seguridad.

2.2 Elecciones, poder político y alternativas al problema de seguridad

En el año 2002 las principales fuerzas políticas eran los tradicionales partidos Liberal y Conservador, siendo el primero el partido con mayor número de congresistas (48 senadores y 82 representantes). Los otros movimientos políticos tenían muy poca representación y en algunos casos eran movimientos personales de disidentes de los partidos tradicionales.

En torno al Caguán hubo en general un apoyo bipartidista, salvo por algunos miembros que se mostraron críticos como el entonces senador liberal German Vargas Lleras y Rodrigo Lloreda, quien fue ministro de defensa para el año 1999 y renunció como oposición a la zona de despeje. Con el rompimiento de los diálogos y la evidente crisis interna de los partidos tradicionales, surgieron múltiples disidencias en la antesala de las elecciones legislativas del año 2002.

Los resultados de las elecciones legislativas mostraron una gran pérdida de escaños del Partido Liberal (perdió 19 escaños en Cámara y 54 en Senado), una pérdida moderada del Partido Conservador (perdió 2 senadores y 6 representantes) y el surgimiento de pequeños partidos con escaños que iban desde los 2 hasta los 7 en Cámara y de 1 a 6 en Senado. Los líderes de estos partidos eran en su mayoría antiguos miembros del partido Liberal y Conservador, y concentraban gran poder regional, que se tradujo en importantes resultados electorales. De esta manera, el sistema de partidos para el año 2002 estaba atomizado¹⁹, pero con posibilidad de coaliciones estables.

¹⁹ Para la elección de Congreso del año 2002, 15 partidos disputaron las 100 curules de Senado y 166 de Cámara de Representantes. Según Sartori (1980) cuando hay existencia de más de 7 partidos políticos, se habla de un sistema de partidos atomizado.

En cierta medida los resultados de las elecciones a congreso es una muestra de la pérdida de credibilidad de los partidos tradicionales, que se materializó en una disminución de escaños. De otro lado, cabe mencionar que en especial esas elecciones estuvieron muy influenciadas por el poder de los grupos paramilitares en amplias zonas del país. Esto se evidenció con la aparición, unos años más tarde, del denominado escándalo de la “parapolítica”, que consistió en la cooptación de la institucionalidad por parte de los grupos paramilitares, y que, para el caso específico del congreso, significó la investigación a cerca del 35% de sus miembros, por vínculos con el paramilitarismo.²⁰

La cooptación paramilitar del congreso es muy importante para efectos de entender la configuración del poder político, pues todos los involucrados fueron miembros de la colación de gobierno de Álvaro Uribe y apoyaron de manera decidida la puesta en marcha de la política de Seguridad Democrática.

La campaña presidencial conto oficialmente con la participación de 11 candidatos, pero solo 4 tenían un apoyo mayor al 1%. Estos eran el liberal Horacio Serpa, la independiente conservadora Noemí Sanín, el independiente Álvaro Uribe, y Luis Eduardo Garzón por los partidos de izquierda. A continuación, se muestran algunas partes de los programas de gobierno de los candidatos en lo concerniente al tema de seguridad.²¹

Horacio Serpa

El Compromiso Social siempre considerará la salida política como la mejor y menos costosa solución para el conflicto armado, pero mientras no estén dadas las condiciones para una negociación fructífera, cumplirá con su deber de proteger la vida y la seguridad de los colombianos, en el marco de las facultades que le concede la Constitución Nacional y con el uso legítimo de la fuerza, enfrentando

²⁰ Hay una dificultad de estimar el número de congresistas electos en el 2002 y condenados. Para mayor información véase López & Sevillano (2008).

²¹ El alcance de mostrar apartes de los discursos de los candidatos es señalar de manera general su postura sobre el tema seguridad, no hay ningún interés en realizar un análisis discursivo.

con la mayor decisión y fortaleza a guerrilleros y paramilitares, así como cada una de las amenazas armadas que atenten contra la estabilidad del Estado.

La sociedad colombiana no negociará ni transigirá sobre la integridad territorial y la unidad de la nación, no cederá ni un centímetro de territorio a un nuevo poder extranjero, ni se sustentará en la presencia de tropas extranjeras.

No se negociará la democracia. No se impondrá la dictadura del proletariado, ni un partido único, ni se podrán conculcar las libertades individuales y los derechos civiles. No se atentará contra la separación de poderes estatales ni contra la primacía del debido proceso judicial. No se negociará el reconocimiento de los derechos de propiedad y de iniciativa privada.

Esto se logrará mediante la profesionalización y Tecnificación de la Fuerza Pública, el desmonte gradual del servicio militar obligatorio, la firmeza en la acción de las Fuerzas Militares, apego irrestricto a la ley y respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. No toleraremos nexos de ninguna naturaleza entre funcionarios públicos y criminales organizados en grupos de autodefensa ilegales. (Serpa, 2002)

Nohemí Sanín

“La justicia llegará con orden y prontitud a todos, para que no se imponga la ley del más fuerte. El Estado tendrá la capacidad de enfrentar y sancionar a los grupos violentos, a las organizaciones criminales y a la delincuencia común. Tendremos políticas criminales especializadas para los delitos más graves y un conjunto de estrategias claras para garantizar la seguridad ciudadana.

Los programas principales

- Respeto a la vida para luchar contra el homicidio con más investigación, mejores medios y sanciones más severas, y una aplicación rigurosa a la regulación del porte de armas.

- *Respeto a la libertad para erradicar el secuestro con GAULA y Fiscalía fortalecidos, penas perpetuas y protección al patrimonio de los secuestrados*
- *Programa contra el terrorismo con más inteligencia y más control financiero para que los violentos no acaben en segundos lo que nos ha llevado generaciones construir.*
- *Más y mejor Fuerza Pública siempre con iniciativa frente a los violentos y criminales, con más capacitación, mejor equipamiento y mejores sistemas de información. (Sanín, 2002)*

Luis Eduardo Garzón

Una de las claves para la reconciliación y la paz en Colombia está en la manera como la sociedad colombiana decida acerca de su seguridad y defensa. La seguridad se relaciona con el monopolio de las armas en cabeza del Estado. ¿La seguridad para quién? ¿para el Estado? ¿para la sociedad? El POLO DEMOCRATICO considera que el monopolio de las armas, que el Estado ha perdido, debe lograrse con legitimidad. Durante muchas décadas el Estado pretendió lograr la seguridad interna a través de mecanismos como el estado de sitio, estatutos de seguridad, consejos de guerra. Estas estrategias no fueron exitosas en cuanto a desmontar el conflicto interno y recuperar el monopolio de las armas y en cambio muy costosas en términos de la vulneración de los derechos ciudadanos. No generaron legitimidad del Estado y contribuyeron a exacerbar y escalar el conflicto armado.

La ilusión de recuperar el monopolio de las armas a través de los viejos mecanismos revive a través de los llamados de distintos sectores a la legislación de guerra, particularmente después del pasado 11 de septiembre. No hemos aprendido de la historia.

En el POLO DEMOCRATICO concebimos que el monopolio de las armas en cabeza del Estado debe ser legítimo y que ello será posible sólo en la medida en que su propósito sea la seguridad integral de las gentes: seguridad económica, laboral, política, jurídica, ambiental, de movilidad en el territorio colombiano. La

discusión sobre la seguridad debe incluir a toda la sociedad colombiana contando, por supuesto, a los miembros de la Fuerza Pública, quien debe recuperar los derechos políticos. (Garzón, 2002)

Álvaro Uribe

La autoridad no ejerce la guerra y no renuncia al diálogo. La autoridad del Estado protege a los ciudadanos, disuade a los violentos y siempre crea condiciones para la paz. Que los violentos hagan un alto en el camino, suspendan el terrorismo, posibiliten un cese de hostilidades que de reposo al pueblo y estaremos listos para la paz. No soy amigo de negociar la agenda social con los fusiles porque se deroga la democracia, pero ofrezco a los violentos Seguridad Democrática para que hagan política sin metralletas y sin que los maten, para que amplíemos el pluralismo ideológico.

Asesinado mi padre en un intento de secuestro por las FARC, no tuve vacilación y participé en el proceso de paz del presidente Betancourt. Con Monseñor Isaías Duarte, que hoy nos acompaña desde el cielo, instalamos la Comisión Facilitadora de Paz de Antioquia y lanzamos el programa de pedagogía de la tolerancia, que capacitó 83.000 personas en negociación pacífica de conflictos.

Estoy convencido que los violentos no negocian sino con gobiernos firmes dispuestos a derrotarlos. Al final de mi gestión de Gobernador, el secuestro se había reducido en un 60%, las carreteras estaban transitables, canceladas las masacres en Urabá y el último año el homicidio se redujo en un 20%. (Uribe, 2002)

Como se puede observar en los anteriores fragmentos de los programas de gobierno de los cuatro principales candidatos presidenciales, el tratamiento del tema de la seguridad se relacionó directamente con el conflicto armado y a partir de allí se generaron las principales diferencias entre las propuestas. El candidato liberal Horacio Serpa creía en la negociación política como mejor vía de tratamiento al conflicto, sin embargo, consideraba

que no están dadas las condiciones para ese diálogo y por tanto se debía fortalecer la lucha contra los grupos armados. La candidata Noemí Sanín, independiente y de tendencia conservadora, puso especial énfasis en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la seguridad, con el fin de cumplir con la recuperación de la seguridad y la confianza en la ley. El candidato de izquierda Luis Eduardo Garzón, propuso un tratamiento de seguridad amplio, que se daba en múltiples dimensiones y que se pensaba en función de la recuperación de la legitimidad como vía para lograr el monopolio estatal de la violencia. Finalmente, el candidato independiente Álvaro Uribe desestimó la negociación política y puso de presente la necesidad de una gran ofensiva militar para la recuperación de la seguridad.

Se puede afirmar que tres de los candidatos (Uribe, Sanín y Serpa) hicieron énfasis en la necesidad del fortalecimiento de la Institución Militar como vía para darle tratamiento al conflicto y recuperar la seguridad. De otro lado, el candidato Garzón tuvo una propuesta de seguridad distinta, de carácter multidimensional, y orientada a la recuperación de la legitimidad estatal.

El discurso de Álvaro Uribe sobre el tema de la seguridad siempre fue claro. Él estuvo en desacuerdo con los diálogos y antes de que finalizaran los mismos, sostuvo la necesidad de darle una solución militar al conflicto. El atentado que sufrió a finales del año 2001 y su coherente posición frente al Caguán, fueron factores determinantes para su ascenso en las encuestas (Daza,2010). Con esto se puede afirmar que los acontecimientos ya mencionados sobre el rompimiento de los diálogos y una opinión pública desfavorable a la solución política del conflicto, dieron una mayor viabilidad a que propuestas encaminadas a la confrontación armada tuvieran mayor cabida en el electorado y por tanto una mayor viabilidad.

La posición de la opinión pública coincidió con la de varios congresistas y gobernadores que insistieron en la necesidad de acciones contundentes contra los grupos armados. Así, en el ámbito de la política regional la viabilidad política para una política de seguridad más "Militarista" fue muy grande.

En el ámbito internacional, con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la lucha contra el terrorismo se expandió como prioridad en la agenda de varios países del mundo. Esta lucha que se orientaba bajo la tutela de Norteamérica, debía contar con un especial apoyo de países como Colombia, los cuales eran considerados

vitales para la política antiterrorista debido a su papel protagónico en la producción de narcóticos y la alta inestabilidad política causada por el conflicto armado. Por tanto, con el fracaso de la negociación política como solución al conflicto, una política de seguridad “militarista” tendría el beneplácito de los Estados Unidos, quien ya había dado un importante paso en la cooperación en materia de seguridad, con lo que fue la ayuda en el marco del Plan Colombia.

De igual manera, la cooperación enmarcada en el Plan Colombia demarcaba una directriz clara sobre la política de seguridad: la lucha contra el narcotráfico como un problema de seguridad y no como un tema de salud pública. Esto obligaba a que cualquier alternativa de política que buscara un apoyo de los Estados Unidos, debía contar con unas metas y estrategias claras sobre la erradicación de cultivos ilícitos, el desmantelamiento de organizaciones de narcotraficantes, y sobre todo un compromiso con la disminución del tráfico de cocaína hacia el país del norte.

Así pues, los distintos acontecimientos en el ámbito internacional que beneficiaron el discurso enfocado en la lucha contra el terrorismo, los acontecimientos de la política nacional que atendían a las dinámicas del conflicto y el fracaso de la solución política al mismo, y el posicionamiento de un fuerte discurso antisubversivo en la política regional y el ámbito nacional (derivado en parte de la cooptación paramilitar de la institucionalidad), fueron los principales elementos que explican, porque una alternativa de política de corte militarista y negacionista del conflicto en su contenido político, tuvo mucho mayor apoyo político y electoral, respecto a otras alternativas, representadas especialmente en los candidatos a las elecciones presidenciales. A continuación, se presenta un gráfico que señala las tres principales alternativas, sus apoyos y su viabilidad política:

Figura 2-6: Alternativas y viabilidad política

ALTERNATIVA	ACTORES QUE APOYAN	VIABILIDAD POLÍTICA
<p>Negación del conflicto armado y una posición de “mano dura” contra los grupos insurgentes.</p>	<p>-Candidato Álvaro Uribe.</p> <p>-Asociaciones ganaderas regionales y nacionales (FEDEGAN).</p> <p>-Asociaciones de agricultores y terratenientes.</p> <p>-Columnistas y analistas ubicados en un espectro político de derecha.</p>	<p>- El contexto internacional caracterizado por un aparente consenso en torno a la lucha contra el terrorismo, favorece esta alternativa, en la medida que se presenta como una política cero tolerante con ese tipo de violencia, y que ayuda a cumplir con los objetivos estratégicos de la potencia hegemónica (Estados Unidos).</p> <p>- El fracaso de los diálogos del Caguán, llevo a una parte importante de la opinión pública a creer que esta no es la forma adecuada de darle tramite al conflicto, en tanto la guerrilla de las FARC puso numerosos obstáculos al proceso.</p> <p>-El desprestigio de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador), se convertía en una importante oportunidad para que políticos disidentes obtuvieran curules en el congreso, facilitando la posibilidad de formar una coalición estable en torno a un candidato independiente.</p>
<p>-Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y oportunidad para futuras negociaciones de paz.</p>	<p>- Candidata Noemi Sanín</p> <p>-Candidato Horacio Serpa</p> <p>-Sectores mayoritarios de los partidos tradicionales.</p>	<p>- La cooperación internacional de Estados Unidos con Colombia materializada en el Plan Colombia, deba una viabilidad financiera importante para el propósito de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, con miras a una mayor confrontación con los grupos armados ilegales y los grupos narcotraficantes.</p> <p>-Luego del fracaso del Caguán había pocas posibilidades de establecer un nuevo proceso de paz con la insurgencia, toda vez que la correlación de fuerzas en el plano militar, favorecía en gran medida a la guerrilla de las FARC. Igualmente había poco ambiente de apoyo a un nuevo proceso de parte de la opinión pública.</p>

	<p>-Sectores de analistas y columnistas de tendencia política de centro.</p>	<p>-La formación de una coalición de gobierno estable era muy difícil, toda vez que los políticos disidentes de los grandes partidos tenían cada vez mayor poder en el congreso, aumentando los costos de negociación de los candidatos de partidos tradicionales, con miras a una coalición mayoritaria en el congreso.</p>
<p>-Negociación política como primera opción y seguridad desde perspectiva "multidimensional"</p>	<p>-Candidato Luis Eduardo Garzón.</p> <p>-Sectores de grupos y movimientos sociales y sindicatos.</p> <p>-Sectores políticos de izquierda.</p>	<p>-El entorno internacional guiado por la lucha contra el terrorismo, daba unos lineamientos claros de política de seguridad, caracterizados por la identificación del terrorismo como principal amenaza, haciendo muy difícil que cualquier definición de problema distinto, sea aceptada y materializada (por ejemplo, la posibilidad de un enfoque diferente en la lucha contra el narcotráfico)</p> <p>-Con el fin de los diálogos del Caguán, había muy pocas posibilidades de una negociación en el corto plazo, además que era muy posible una gran oposición si se llegara a concretar esa opción.</p> <p>-Había pocas posibilidades de una coalición de gobierno estable que garantizaran la posibilidad de implementación de esa alternativa, ya que los partidos y sectores de izquierda que apoyaban esa posición, tenían muy pocas posibilidades de obtener mayorías en el congreso, y de establecer alianzas tendientes a una coalición estable.</p>

Fuente: Elaboración propia.

2.3 Álvaro Uribe: la nueva composición del poder político

Álvaro Uribe Vélez un exsenador liberal de origen antioqueño fue elegido el 26 de mayo de 2002 como presidente de Colombia para el mandato 2002-2006. Uribe obtuvo el 53.04% de los votos, lo que le dio la presidencia en primera vuelta. Su elección marcó un hito en la historia política de Colombia, ya que obtuvo la presidencia sin el apoyo de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador)²², algo que rompía con el tradicional bipartidismo que se remontaba al año 1837.

A inicios del año 2001 la candidatura de Uribe parecía inviable ya que pensaba enfrentarse en la consulta del Partido Liberal a Horacio Serpa, un político santandereano que contaba con el apoyo de la mayor parte de la oficialidad liberal. Sin embargo, ya para enero de 2001 Uribe se posicionó como un precandidato con un importante apoyo; según una encuesta de ANIF realizada en enero de 2001 Uribe tenía una imagen favorable de 40% y 16% de imagen negativa (Desempleo y guerrilla la mayor preocupación, 2001).

La contienda liberal por la candidatura a la presidencia terminó en la adhesión de dos precandidatos a Horacio Serpa y la renuncia de Uribe, quien aludió falta de garantías para competir con Serpa. A partir de su renuncia a la consulta liberal, Uribe se presentó como candidato independiente contando con el periodista Francisco Santos como fórmula vicepresidencial. En mayo de 2001, una encuesta del Centro Nacional de Consultoría sobre preferencias electorales para las presidenciales mostró un apoyo a Serpa de 33%, Nohemí Sanín candidata independiente con apoyo de una fracción conservadora con el 28% y Álvaro Uribe con el 14% (Hommes, 2001).

El discurso de Uribe contra el proceso de paz con las FARC y su continuo llamado a la necesidad de una mayor lucha contra la insurgencia, derivó en un aumento de apoyo en el electorado. A finales de 2001, una encuesta realizada por el Centro Nacional de

²² Cabe aclarar que Uribe recibió el apoyo oficial del Partido Conservador pocos días antes de la elección, ante su aumento en las encuestas y el estancamiento del entonces candidato oficial Juan Camilo Restrepo.

Consultoría e Invamer mostró a Serpa con 37%, Sanín 25% y Uribe con 22% (Serpa primero en encuesta, 2001). El aumento de Uribe en las encuestas coincidía con el difícil momento de los diálogos con las FARC y el apoyo que mostraban empresarios y ganaderos en varias regiones del país.

En enero de 2002 una encuesta realizada por la firma Napoleón Franco mostró por primera vez a Álvaro Uribe a la cabeza de la contienda electoral con un 39%, seguido por Serpa con 30% y Sanín con 16%. El ascenso de Uribe al primer lugar le generó varias adhesiones de miembros del Partido Liberal y del Partido Conservador, quienes comenzaron a ver inviable la candidatura de Juan Camilo Restrepo. El periódico el Tiempo señaló en una nota de febrero del mismo año, que el ascenso de Uribe se explicaba porque se enunció como un candidato con carácter y con un discurso sobre la seguridad que generaba un gran apoyo popular (Así ganó Uribe la encuesta, 2002).

El último tramo de la campaña estuvo marcado por el atentado que sufrió el 15 de abril de 2002 en Barranquilla, y que le significó de alguna manera un aumento en las encuestas. Igualmente, el partido Conservador decidió apoyarlo de manera oficial en marzo y las adhesiones de varios congresistas recién elegidos también sumaron fuerzas.

La última gran encuesta, que fue realizada por la firma Napoleón Franco, divulgada un día antes de las elecciones, mostró a Uribe con un 48,2%, Serpa con 27,4%, Sanín con 8,2% y el candidato de izquierda Luis Eduardo Garzón con 6,1%. Así las cosas, algunos esperaban que la elección se decidiera en una segunda vuelta. Sin embargo, otras encuestadoras indicaban una gran probabilidad de que Uribe fuera elegido en primera vuelta.

El 26 de mayo se realizaron las elecciones y el siguiente fue el resultado:

Tabla 2-2: Resultados elecciones presidenciales 2002

	CANDIDATO	COD	VOTOS	% / VOTOS VALIDOS	PARTIDO
1	ALVARO URIBE VELEZ	4	5.862.655	53,048	PRIMERO COLOMBIA
2	HORACIO SERPA URIBE	8	3.514.779	31,803	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
j3	LUIS EDUARDO GARZON	1	680.245	6,155	FRENTE SOC.Y POL.- VIA ALTERNA-U.D- ANAPO-P.S.D-ASI- P.S.O.C
4	NOEMI SANIN	2	641.884	5,808	MOV. SI COLOMBIA
5	INGRID BETANCOURT PULECIO	10	53.922	0,488	PARTIDO VERDE OXIGENO
6	HAROLD BEDOYA PIZARRO	3	50.763	0,459	MOV. FUERZA COLOMBIA
7	FRANCISCO TOVAR GARCES	5	16.333	0,148	MOV. DEFENSA CIUDADANA
8	AUGUSTO GUILLERMO LORA RAMIREZ	7	10.987	0,099	MOV. 19 DE ABRIL
9	ALVARO CRISTANCHO TOZCANO	9	9.627	0,087	MOV. PARTICIPACION COMUN. MPC
10	GUILLERMO ANTONIO CARDONA MORENO	6	8.023	0,073	MOV. POL.COMUNAL Y COMUNI. COL.
11	RODOLFO RINCON SOSA	11	6.311	0,057	MOV. PARTICIPACION COMUN. MPC

Comunicado Nacional No.	ESCRUTINIOS	Votos Válidos	11.051.645
Mesas Instaladas	60.829	Votos por Candidatos	10.855.529
Mesas Informadas	60.829	Votos en Blanco	196.116
Porcentaje Escrutado	100,0%	Votos Nulos	149.123
Porcentaje de Participación	46,471%	Tarjetas no Marcadas	48.966
Potencial de Votación	24.208.311	Total Votación	11.249.73

Fuente: Registraduría Nacional del Servicio Civil.

La alta votación que consiguió Álvaro Uribe le sirvió para ganar la presidencia en primera vuelta. Este hecho cambió de manera definitiva la composición del poder político en Colombia, el cual iba a estar caracterizado por un presidente con un nivel de legitimidad alto, una coalición de gobierno estable conformada por miembros de varios partidos y finalmente, un apoyo internacional guiado por Estados Unidos que giraba en torno a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Con la elección de Uribe quedaron descartadas todas las alternativas de política de seguridad y defensa con un enfoque multidimensional, o que se fundamentaban en el diálogo político como solución al problema de la insurgencia. El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas era el principio de lo que sería una política enfocada en confrontar a los grupos armados y dar una lucha más agresiva contra el narcotráfico.

Para poner en marcha sus propuestas, Uribe contó con todos los elementos para conseguir la aprobación de una nueva política de seguridad y unas medidas para controlar el orden público. El día de su posesión, el 7 de agosto de 2002, mientras ocurría la ceremonia, la casa de Nariño fue atacada con rockets. Esta imagen de atentado a una de las edificaciones más importantes en términos políticos, le dio aún más un impulso entre la opinión para que se tomaran medidas rápidas sobre el control del orden público.

En su discurso de posesión Uribe hizo énfasis en la necesidad de la recuperación de la autoridad del Estado:

“Nuestro concepto de Seguridad Democrática demanda aplicarnos a buscar la protección eficaz de los ciudadanos con independencia de su credo político o nivel de riqueza. La Nación entera clama por reposo y seguridad. Ningún crimen puede tener directa o ladina justificación. Que ningún secuestro halle doctrina política que lo explique. Comprendo el dolor de las madres, de los huérfanos y desplazados de la Patria, en su nombre revisaré mi alma cada madrugada para que las acciones de autoridad que emprenda tengan la más pura intención y el más noble desarrollo. Apoyaré con afecto a las Fuerzas Armadas de la Nación y estimularemos que millones de ciudadanos concurren a asistirlos. Ello aumenta nuestra obligación con los derechos humanos, cuyo respeto es lo único que conduce a encontrar la seguridad y por su conducto la reconciliación.

Cuando un Estado democrático es eficaz en sus garantías, así los logros sean progresivos, la violencia en su contra es terrorismo. No aceptamos la violencia para combatir el Gobierno ni para defenderlo. Ambas son terrorismo. La fuerza legítima del Estado cumple la exclusiva misión de defender a la comunidad y no puede utilizarse para acallar a los críticos.” (Uribe, 2002)

La intención de Uribe fue claramente el fortalecimiento de la autoridad estatal para confrontar con mayor eficiencia los grupos armados ilegales, y para ello requería de unas medidas en el corto y mediano plazo que le garantizaran el éxito. Una de las primeras medidas fue la de zonas de rehabilitación, con las que se buscaba recuperar el orden en los departamentos más afectados por el conflicto. Adicional a ello otras medidas como la de los soldados campesinos y la red de informantes, generaron una gran polémica, pero debido al estado de la seguridad, Uribe insistió en la necesidad de implementación de ese tipo de medidas.

Días después de la posesión, el gobierno decretó el estado de excepción como una medida para tener mayores poderes en la lucha contra las FARC. Esta medida que se extendió por un periodo de tres meses, permitió al ejecutivo decretar medidas como un nuevo impuesto para financiar la seguridad, la posibilidad de escuchar llamadas telefónicas,

poderes especiales para agilizar registros y allanamientos, la limitación de reuniones, entre otras (Presidencia de la República, Decreto 1837, 2002)²³

Estas primeras medidas fueron la antesala de elementos característicos de la política de Seguridad Democrática, la cual iba a tener cimientos en un aumento del tamaño y el presupuesto de las Fuerzas Armadas, mayores atribuciones al Estado para la lucha contra el terrorismo y la identificación de las FARC como principal amenaza para la seguridad.

La aprobación de este tipo de medidas fue grande entre las fuerzas políticas, y como el gobierno tuvo la mayoría en el congreso, el trámite de las reformas asociadas con el tema de seguridad, no sorteó grandes obstáculos. La Corte Constitucional por medio de la sentencia C-802 de 2002 señaló algunos límites de la declaración de estado de excepción, pero en general aprobó la mayoría del contenido de la misma.

Este escenario dio vía libre para que Uribe determinara las directrices y acciones necesarias para cumplir su propósito de lucha contra la insurgencia y el terrorismo. Sin embargo, y pese a los altos niveles de popularidad con los que gozaba y su estable coalición de gobierno, en el año 2003 sufrió dos grandes derrotas políticas, la no aprobación del referéndum el 25 de octubre de 2003 y la elección de alcaldes opositores a su gobierno en las 4 grandes ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla). La derrota en el referendo tuvo un efecto importante en las atribuciones del Estado con respecto a la seguridad y la defensa. En el siguiente apartado se analizará este aspecto con mayor profundidad.

2.4 La Política de Seguridad Democrática: Juego de actores y cambios de orientación

La política de Seguridad Democrática es la orientación que recibió la política de seguridad y defensa durante el gobierno de Álvaro Uribe. Esta orientación estuvo determinada por la configuración de la política (aspecto central del presente trabajo) y por las directrices y acciones contenidas en diversos documentos y decisiones de las tres ramas del poder

²³ Véase también Corte Constitucional (2002) Sentencia C802/02. MP (Jaime Córdoba Triviño)

público. Así, para determinar los puntos de cambio de la política de seguridad durante el inicio del gobierno Uribe, es necesario remitirse a algunos planes y acciones de gobierno desarrollados durante la administración Pastrana.

El Plan Colombia es esencial para entender la estructura programática y la orientación de la política de seguridad durante el gobierno Uribe. Este fue un Plan de cooperación bilateral entre el gobierno de Estados Unidos y Colombia, con el fin de terminar el conflicto armado y aumentar la lucha contra el narcotráfico en Colombia.

Los objetivos específicos del Plan para los Estados Unidos eran la disminución del flujo de narcóticos de Colombia hacia Norteamérica, la promoción del desarrollo económico y social y la contribución a la seguridad de la región Andina. Por su parte, los objetivos de Colombia eran la promoción de la paz y el desarrollo económico y el incremento de la seguridad (Clinton, 2000). Para lograr esos objetivos, los Estados Unidos se comprometieron a brindar asistencia económica, la cual durante el periodo 2000-2005 fue de 4.500 millones de dólares (Veillette, 2005).

En Plan Colombia conllevó la transformación de varios aspectos de la seguridad y defensa colombiana. En primer lugar, las Fuerzas Armadas tuvieron un proceso de modernización, que se vio como necesario para efectos de enfrentar la amenaza del narcotráfico y la solución del conflicto. De otro lado, gracias a la financiación del Plan, se llevaron a cabo un mayor número de operaciones contra grupos narcotraficantes y la erradicación de cultivos ilícitos tuvo un avance importante²⁴.

El carácter antinarcótico del Plan Colombia durante la administración Pastrana se reorientó hacia la lucha contra el terrorismo como eje fundamental. Siguiendo a Tickner & Pardo (2003), la administración Uribe tuvo como estrategia diplomática hacia Estados Unidos vincular el conflicto armado con la intención del presidente estadounidense George Bush de hacer una lucha frontal contra el terrorismo. De esta manera, Uribe logró financiación de elementos no relacionados con la lucha anti narcotráfico, como la protección de oleoductos, y al evidenciar la financiación de los grupos armados vía narcotráfico, logro

²⁴ Para el periodo 1999-2004 fueron erradicadas manualmente 57026 hectáreas de hoja de coca. Mientras que el número de hectáreas asperjadas aumento de 43111 en 1999 a 136.551 en el año 2004. Para mayor información véase en Fundación Iberoamérica Europa, Instituto de Ciencia Política (2007)

ligar su lucha antiterrorista con la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Todo esto con la ayuda financiera del Plan Colombia.

El segundo aspecto a tener en cuenta para entender la orientación de la política de Seguridad Democrática es la ley de defensa y seguridad ciudadana sancionada en el año 2002, que, si bien fue declarada inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional en la sentencia C251 de 2002, demarcó algunas líneas importantes para entender la orientación de la Seguridad Democrática. Esta ley estableció un sistema de seguridad y defensa nacional, que incluía la participación de varios actores en las decisiones sobre la política de seguridad, sus funciones y atribuciones, el establecimiento de la planeación de la política, disposiciones presupuestales, nuevos procedimientos operacionales y disposiciones operativas y de movilización.

Este sistema generó una gran polémica especialmente con el denominado teatro de operaciones²⁵, en donde los demandantes de la ley esgrimieron que la posibilidad de que el comandante de una zona recibiera y aplicara directamente las órdenes del presidente, lo que quitaba el poder a las autoridades político-administrativas con respecto al mantenimiento del orden público en sus respectivos territorios. Esta polémica ordenanza otorgaba un mayor poder a los militares para el control del orden público, aspecto que generó una gran oposición ya que desdibujaba las fronteras entre el ámbito de intervención de las autoridades civiles y militares con respecto a la garantía del orden público, tema que pudo afectar la concepción clásica de subordinación del poder militar al poder civil.

Aunque la ley fue declarada inexecutable, durante los dos primeros años del gobierno Uribe se insistió en la necesidad de un cambio en el teatro de operaciones. En el decreto 2002 de 2002 que se desarrolló en el marco de las medidas del estado de conmoción (decreto 1837 de 2002, Presidencia de la República), se establecieron una serie de medidas tendientes a conferir mayores atribuciones a las Fuerzas Armadas en el teatro de operaciones. La captura, la inspección domiciliaria, la interceptación de comunicaciones y registro, sin la necesidad expresa de autorización judicial, fueron las principales medidas con las que se pretendió tener mayor eficiencia en el combate contra los grupos armados ilegales.

²⁵ El teatro de operaciones es el área geográfica en la que se desarrollan las operaciones militares.

El decreto 2002 de 2002 también estableció la figura de zonas de rehabilitación y consolidación, las cuales eran definidas como el área geográfica con gran afectación por acciones de grupos criminales, donde se podrían aplicar medidas excepcionales tendientes a la recuperación del orden y la institucionalidad²⁶. Las principales medidas excepcionales eran: el control operacional de estas zonas quedaba en mano de un comandante militar, se restringía el derecho a circulación y residencia, posibilidad de retención de personas que no portaran identificación, limitación del tránsito y permanencia de extranjeros, posibilidad de utilizar temporalmente bienes privados y servicios particulares.

Estas acciones que, aunque se dieron en el contexto de un estado de conmoción, tuvieron una amplia acogida en el seno de las Fuerzas Militares, quienes siempre presionaron para tener mayores atribuciones en el teatro de operaciones (este aspecto se amplía en el siguiente capítulo). Estas acciones demuestran una clara orientación a buscar que las Fuerzas Armadas, como principales ejecutores de la política de seguridad y defensa, tuvieran mayores atribuciones legales que les permitiera ser más eficientes en su lucha contra los grupos insurgentes y el narcotráfico. Esta sería una de las características de la política de Seguridad Democrática, aunque fue limitada años más tarde, por acción de la corte constitucional. (Corte Constitucional, S 1024, 2004) ²⁷.

Los elementos sustanciales de la política de Seguridad Democrática están consignados en su mayoría en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y en el documento “Política de seguridad y defensa democrática” El Plan Nacional de Desarrollo “hacia un estado comunitario 2002-2006”, aprobado mediante la ley 812 de 2013, establece como primer componente el de “Brindar Seguridad Democrática”. Allí se presentan 7 puntos de acción: control del territorio y fuerza de la soberanía nacional, combate al problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado, fortalecimiento del servicio de justicia, desarrollo de las zonas deprimidas y de conflicto, promoción y protección de los Derechos Humanos y del

²⁶ Se definieron dos zonas de rehabilitación, una estaba localizada entre distintos municipios de los departamentos de Bolívar, Córdoba y Sucre. La otra zona estaba ubicada en el departamento de Arauca. (Presidencia de la Republica, decreto 2929, 2002).

²⁷ La sentencia en mención declaró inexecutable la posibilidad de autorización verbal de interceptaciones, la clasificación de información sobre residentes y visitantes de las zonas de rehabilitación, la detención de personas que no informen sobre la tenencia de armas, entre otros.

Derecho Internacional Humanitario, fortalecimiento de la convivencia y los valores, y finalmente la dimensión internacional (Departamento Nacional de Planeación, 2003)

Dentro de los elementos principales que se señalan en materia de seguridad, el Plan expone que la violencia ejercida por organizaciones criminales es el principal reto del país. A lo largo del documento no aparece ninguna mención a la existencia del conflicto armado, y este elemento da a la Seguridad Democrática un cambio importante respecto a la definición del problema de la seguridad, en donde se pasa de la aceptación de la negociación política como posibilidad de tramitar conflictos con grupos armados ilegales a una definición de problema donde se hace énfasis en el accionar de los grupos armados como principal generador de inseguridad, dejando de lado cualquier reconocimiento de elementos políticos en el accionar de los grupos armados.²⁸

Partiendo del diagnóstico de la violencia de los grupos armados como principal causa de inseguridad, el Plan enfatiza en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y de los servicios de inteligencia como principal objetivo para confrontar los grupos armados ilegales. Igualmente, el narcotráfico como fuente de financiación y el terrorismo como patrón de violencia, son identificados como los elementos más importantes de los grupos armados ilegales y por ende el Plan contempló varias acciones para enfrentarlos. Estos elementos que, aunque no son novedosos en términos de orientación de política, van a tener una gran importancia derivada de su incorporación recurrente en el discurso oficial, en donde la lucha contra el terrorismo se va a enunciar como principal bandera política del presidente Álvaro Uribe.

Todos elementos caracterizados en el Plan referidos al tema de seguridad fueron especificados en el documento que se conoce como “Política de seguridad y defensa democrática”, presentado oficialmente el 16 de junio de 2003. El documento tiene como objetivo señalar las líneas básicas de la Seguridad Democrática, dando directrices generales sobre planes y estrategias de la Fuerza Pública y las entidades estatales.

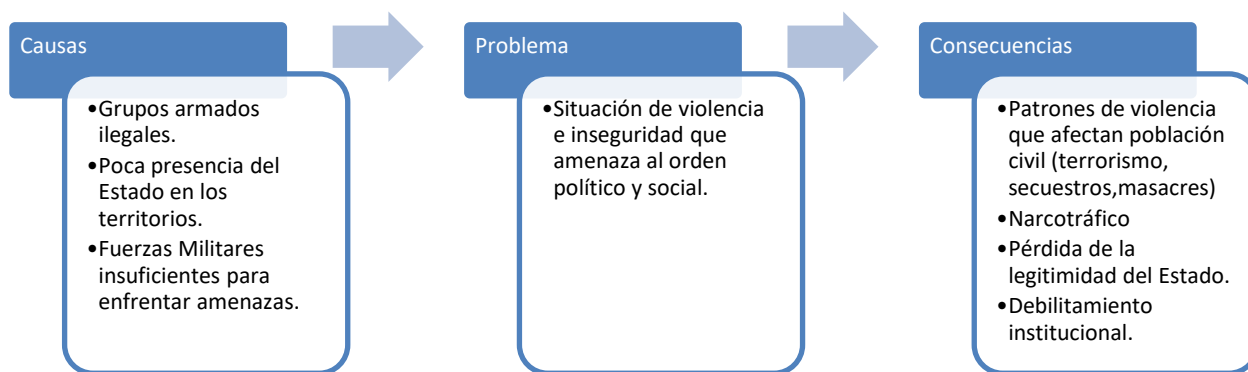
Se expone que el objetivo de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es:

²⁸ Aunque a final del gobierno Pastrana se insistió en una salida militar luego del rompimiento de los diálogos del Caguán, la política de seguridad durante la mayor parte de su gobierno, se orientó a darle trámite político al conflicto con los grupos insurgentes.

... reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común. (Presidencia de la República & Ministerio de Defensa, 2003)

El documento parte de la idea de que el desbordamiento de la violencia perpetrado por grupos armados ilegales, es en su mayoría resultado del debilitamiento institucional. Los distintos mecanismos de financiación de los grupos ilegales tales como el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, muestran un grado de evolución importante de los grupos que han construido redes, estructuras y tecnologías para captar recursos. Igualmente, patrones de violencia como el terrorismo, el homicidio, las masacres, se incrementaron debido a una precaria respuesta de las autoridades y a la falta de presencia institucional en muchas regiones.

Figura 2-7: Red causal Política de Seguridad Democrática



Fuente: Elaboración propia

Para combatir las causas de la violencia que afecta la seguridad, la Política de seguridad y defensa democrática propone como principales objetivos estratégicos:

- Consolidación estatal del territorio: por medio del aumento de la presencia de la Fuerza Pública a nivel territorial, mayor extensión y aplicación de la justicia y la búsqueda de disminución de denuncias por violaciones a los derechos humanos.
- Protección de la población: desarticulación de organizaciones terroristas, reducción de delitos, prevención de desplazamiento y reincorporación a la vida civil de miembros de organizaciones armadas ilegales.
- Eliminación del comercio de drogas ilícitas: interdicción, erradicación, desarticulación de redes narcotraficantes e incautación.
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas: optimización de recursos, revisión de estructuras administrativas y Desarrollo de transparencia y rendición de cuentas. (Presidencia de la República & Ministerio de Defensa, 2003)

Las líneas de acción para el logro de los objetivos estratégicos son: coordinación institucional, fortalecimiento de las instituciones, consolidación del control territorial, protección de ciudadanos y la infraestructura de la Nación, cooperación para la seguridad de todos y comunicar las políticas y acciones de Estado.

Los principales elementos que aporta el documento de Política de seguridad y defensa Democrática a lo que se llama en este trabajo Política de Seguridad Democrática, es el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como fundamento para el control territorial, cooperación entre diversos actores nacionales e internacionales para la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, y finalmente, la enunciación del terrorismo como principal enemigo de la seguridad.

En síntesis, la política de Seguridad Democrática se caracteriza por los siguientes cinco elementos: enunciación del terrorismo como principal enemigo de la seguridad, fortalecimiento de las Fuerza Militares, desconocimiento del conflicto armado, cooperación entre actores nacionales e internacionales, y reconocimiento de la seguridad como condición necesaria para el desarrollo del modelo económico.

El terrorismo como principal enemigo de la seguridad implica poner énfasis en la desarticulación de todos los grupos ilegales que utilizan este mecanismo de lucha para cumplir con sus fines. La exaltación de la amenaza terrorista en Colombia guarda estrecha relación con la política exterior estadounidense del gobierno de George Bush, que se enfocaba en el combate contra el terrorismo global por medio de intervención militar y cooperación interestatal. El efecto simbólico del terrorismo que se amplifica con los medios de comunicación, hace que su repercusión sea grande en la población y por tanto cualquier acto de esta índole genera una percepción negativa de seguridad. La Seguridad Democrática ve este elemento como principal amenaza y por tanto enfoca su mirada en el combate de cualquier organización que utilice ese tipo de violencia.

El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas es ampliamente mencionado como un elemento fundamental para el desarrollo de la política de seguridad. Desde el proceso de reforma de las Fuerzas Militares iniciado en el año 2001, se esperaba un crecimiento en la capacidad operativa. La política de Seguridad Democrática potencializó ese proceso y se planteó el mejoramiento de la capacidad técnica de las Fuerzas Armadas como principal instrumento para la lucha contra las organizaciones armadas ilegales. El aumento del número de soldados profesionales, el servicio militar obligatorio, la compra de nuevo armamento y la creación de nuevas brigadas, son algunos de los elementos que implicó el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas.

El desconocimiento del conflicto armado es una característica central de la política de Seguridad Democrática, ya que les quita cualquier reconocimiento político a los grupos armados ilegales y describe su accionar como terrorismo y delincuencia organizada. Este elemento implica el cierre de posibilidades de diálogos con las guerrillas, pero al mismo tiempo marco una convergencia con las creencias de los grupos paramilitares, lo que facilitó en gran medida el proceso de paz con las AUC.

La cooperación con actores en el ámbito nacional, es la creencia en la convergencia de intereses de múltiples actores del ámbito privado (gremios, empresarios, ganaderos, entre otros), político (políticos regionales especialmente) y social (estudiantes, campesinos) en torno a la necesidad de cooperar para mejorar la situación de seguridad y así garantizar las condiciones para el desarrollo de diversas actividades económicas. El apoyo político de varios sectores regionales del ámbito económico, político y social que recibió Uribe en

campaña, garantizó un apoyo importante en la puesta en marcha de la Política de Seguridad y defensa.

Figura 2-8: Elementos centrales de la Política de Seguridad Democrática



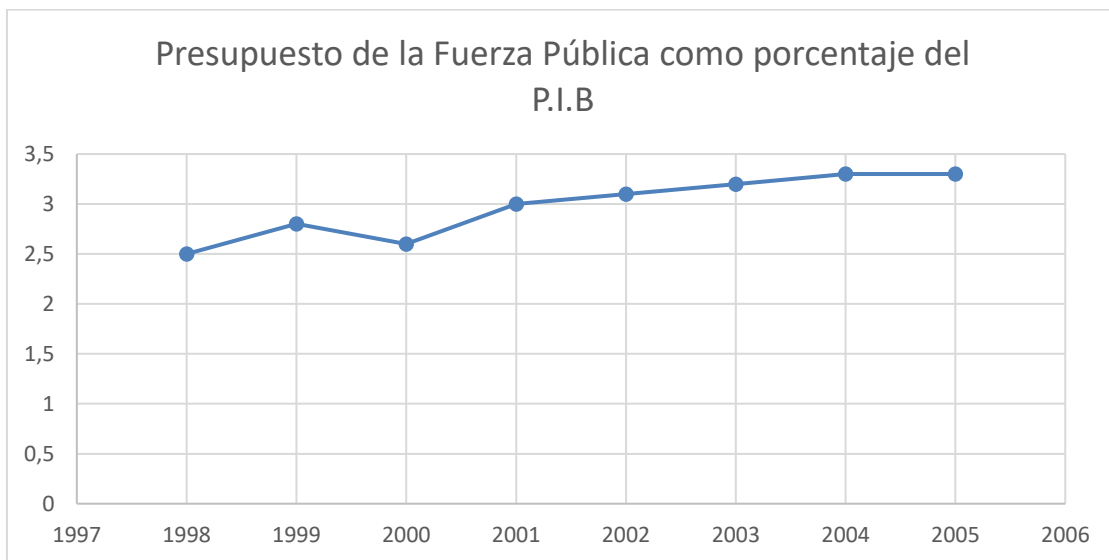
Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la viabilidad política de la política de Seguridad Democrática, el gobierno de Álvaro Uribe aseguró las fuentes necesarias para la financiación del gasto de seguridad y defensa, a través de la sustitución del gasto, el aumento en las tasas de tributación y el aumento de la base tributaria (Carrasquilla, 2005). Siguiendo con una tendencia de aumento en el gasto de seguridad y defensa, que había tenido un incremento constante desde el 2000 (año 2000 con 2,6%, año 2003 con 3,1% presupuesto de la Fuerzas Públicas como % del PIB), el gobierno Uribe garantizó la financiación de la política de Seguridad Democrática y con ello su viabilidad financiera.

Cabe resaltar, que algunas medidas de financiación como el impuesto al patrimonio y el incremento en algunos porcentajes del I.V.A, se constituyeron como medidas transitorias, que años después fueron normalizadas, como fuentes de financiación para la seguridad y defensa. Así, la política de Seguridad Democrática, además de tener elementos distintivos en cuanto a lo programático con respecto a las orientaciones de gobiernos anteriores, instituyó nuevas formas de financiación, que se sumaron a un crecimiento anclado a los dineros de cooperación, especialmente los del Plan Colombia.

El siguiente gráfico muestra el gasto de la Fuerza Pública para el periodo 1998-2005.

Figura 2-9: Presupuesto de la Fuerza Pública como porcentaje del P.I.B



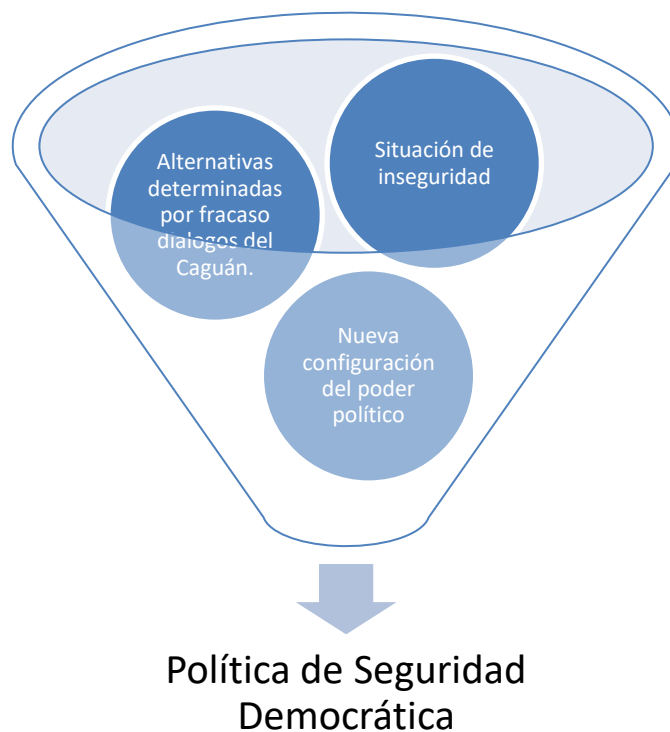
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Carrasquilla, 2005)

Una vez analizado la lógica programática de la política de Seguridad Democrática, se concluye que su configuración es en gran medida el resultado de la elección de una alternativa de política, que se erigió en medio de la transformación del problema de seguridad a causa de las dinámicas del conflicto, y que contó con una viabilidad política importante, derivada del fracaso de la negociación política como alternativa al conflicto, y de una nueva composición del poder político entorno a un presidente con un discurso de

“mano dura” frente a los grupos insurgentes. Sobre lo económico, la política de Seguridad Democrática encontró una viabilidad financiera derivada de la cooperación internacional (especialmente Plan Colombia) y otras fuentes de nuevos impuestos y reacomodos en la distribución del gasto.

La ventana de oportunidades de la política de Seguridad y Defensa en Colombia se abrió desde el año 1999 a causa de la nueva configuración del problema de seguridad, entorno a las dinámicas del conflicto y la negociación política del mismo. Durante el año 2001 y 2002 encontró en la vertiente del juego político, nuevos elementos que, junto al sometimiento electoral de las alternativas de política, derivaron en la elección de la política de Seguridad Democrática, como nueva orientación de política de seguridad y defensa en Colombia. El siguiente gráfico, muestra la confluencia de las tres vertientes en la configuración de la seguridad democrática:

Figura 2-10: Confluencia de las tres vertientes (Problema, alternativas, juego político)



Fuente: Elaboración propia

3.Relaciones cívico militares y Política de Seguridad Democrática

El proceso de surgimiento de los Estados modernos en occidente estuvo caracterizado por la búsqueda del monopolio legítimo de la violencia como una de las condiciones necesarias que les permitiera conservar su soberanía y garantizar el orden nacional. Este elemento instituyó a la seguridad y la defensa como principal ámbito de intervención del Estado.

Para lograr un efectivo cumplimiento de la garantía de la seguridad y la defensa, los Estados desarrollaron Ejércitos nacionales (encargados de la defensa) y cuerpos de policía (encargados de la seguridad), que han tenido que adaptarse a distintos contextos históricos que van desde las guerras interestatales, conflictos armados internos y en la actualidad, la lucha contra el terrorismo global.

Las Fuerzas Militares han sido muy importantes en la consolidación de la idea de una Nación, ellas cumplen un papel simbólico que intenta generar mayor reconocimiento y legitimidad social, a la vez que garantizan el control y la soberanía del territorio, esto las convierte en la institución encargada de la administración del monopolio legítimo de la violencia, lo que les confiere un poder especial, pues factualmente pueden disponer de la posibilidad de acceder a ser gobierno. Esta situación puede en un momento dado alterar el ejercicio de gobierno, que tradicionalmente está en manos de los civiles y pone en peligro el desarrollo del proceso democrático.

Para evitar una intromisión de la institución militar en los asuntos políticos, se han establecido numerosas formas legales que, en general establecen lo que se denomina una división de trabajo, donde los civiles son encargados de las cuestiones políticas y los militares de las cuestiones referidas al uso legítimo de la violencia. Para garantizar ese

orden, se establece la necesidad de la subordinación militar al poder civil, haciendo que los militares renuncien a la posibilidad de hacer política, y a cambio ganen una autonomía que les permita desarrollarse como institución.

Pese a que en la mayoría de los Estados de occidente los diseños institucionales se guiaron sobre la división de trabajo entre militares y civiles, hubo ocasiones en que los roles se traspasaron, dando a entrever que siempre están presentes las tensiones derivadas de la subordinación militar al poder civil. En Latinoamérica durante buena parte del siglo XX ocurrieron golpes militares que instauraron regímenes dictatoriales, que en algunos casos como Chile y Argentina tuvieron una larga duración.

Uno de los ámbitos²⁹ donde se evidencian las tensiones entre civiles y militares es la definición de las directrices de las políticas de seguridad y defensa, que involucran de manera directa la relación entre el alto mando civil y el alto mando militar.

En ese escenario, este capítulo analiza el papel de las relaciones cívico-militares en la configuración de la política de Seguridad Democrática. Para ello, el capítulo se divide en tres partes: en primer lugar, se hace un recorrido histórico sobre la trayectoria de las relaciones entre civiles y militares en Colombia. Luego se desarrollan los principales elementos del diseño institucional de la política de seguridad y defensa. Finalmente, se caracterizan las RCM durante el periodo 2000-2003, con el fin de evidenciar el papel de las Fuerzas Armadas en la configuración de la Política de Seguridad Democrática.

²⁹ Otros ámbitos de tensiones entre civiles y militares se desarrollan en espacios de poder compartido como lo fueron el gobierno de territorios por parte de militares antes de 1986, y de otro lado, en la relación de la sociedad civil y los militares, especialmente en regiones donde el poder militar es una de las pocas instituciones estatales.

3.1 Antecedentes históricos de las Relaciones Cívico-Militares en Colombia.

En Latinoamérica luego de los distintos procesos revolucionarios que llevaron antiguas colonias a la independencia, se desarrollaron diversos proyectos de Estado-Nación, que afrontaron durante el siglo XIX cinco grandes retos necesarios para su consolidación: construcción de un Ejército nacional, articulación de una economía de mercado, consolidación de una identidad nacional, estructuración de la administración pública y construcción de un marco jurídico-político (constituciones). (Vargas, 2002).

Esos cinco retos llevaron a los nacientes Estados a enfocarse en la consolidación del monopolio legítimo de la violencia, acabando con las múltiples guerras civiles que se originaron al interior de la mayoría de países de la región.

Para el caso colombiano las múltiples guerras civiles a lo largo del siglo XIX y principios del XX, posicionaron a la seguridad como uno de los principales problemas del país. Sin embargo, solo hasta después de la guerra de los mil días (1899-1902), se vislumbraron grandes acciones orientadas a la solución de los problemas de seguridad y las amenazas en el campo de la defensa. Hasta 1907 se creó la primera escuela militar de cadetes (José María Córdova), con miras a la profesionalización del estamento castrense. Hacia los años 30 con la guerra contra el Perú, se hizo evidente que el Ejército no contaba con la fuerza y las herramientas necesarias para hacerle frente a las amenazas externas, razón por la cual se incrementó el gasto militar en los años posteriores.

Durante la década de 1940 la violencia bipartidista generó miles de muertes y desplazamientos por todo el territorio colombiano. El enfrentamiento entre liberales y conservadores polarizó la política, las actividades sociales y las instituciones del Estado. La policía y el Ejército fueron permeados por la instrumentalización política de los partidos, lo que entorpeció el propósito de crear una orientación clara de la política de seguridad y defensa, que estuviera por encima de la confrontación los partidos políticos tradicionales.

Los cambios políticos originados por la violencia bipartidista, generaron grandes transformaciones en el sistema político. La irrupción de Gustavo Rojas Pinilla (General del Ejército) en 1954 como presidente de la República, generó una confluencia entre los dos grandes partidos políticos en torno a la necesidad de reformas institucionales para garantizar un orden político civil estable.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el sistema político influyó de manera determinante en la configuración de la política de seguridad y defensa en al menos tres dimensiones: las relaciones cívico-militares, la influencia internacional en asuntos domésticos y la necesidad de la estabilidad del sistema político.

Las relaciones cívico-militares tuvieron gran importancia con el ascenso del General Rojas Pinilla a la presidencia. En medio del débil orden político, el ascenso de un militar al poder, visibilizó el problema de cómo controlar a los detentores de las armas para que no alteren el orden político civil.

Luego de los sucesos que terminaron con la caída de Rojas, se instauró una Junta Militar de transición. Los partidos Liberal y Conservador acordaron un pacto consociacional³⁰ que dio origen al denominado Frente Nacional. Uno de los principales del nuevo régimen, fue la definición clara y concreta del papel de los militares en la política y de los civiles en las cuestiones militares.

Al respecto, el 9 de mayo de 1958 Alberto Lleras Camargo, primer presidente del Frente Nacional, instituyó la doctrina que regiría formalmente las relaciones entre civiles y militares en buena parte del siglo XX. Esta doctrina denominada “la doctrina Lleras”, establece la división del trabajo entre civiles y militares, con respecto a la política y a la función militar.

“...Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política. Porque han sido creadas por toda la Nación, porque la Nación, entera, sin excepciones de grupo, ni de partido, ni de color, ni de creencias religiosas, sino el

³⁰ El consociacionalismo se define como una forma de gobierno derivado del acuerdo entre elites políticas para repartirse el poder, normalmente en un contexto de profunda división de la sociedad (Liphart, 1968). Para el caso del Frente Nacional véase Hartlyn (1993)

pueblo como masa global les ha dado las armas, les ha dado el poder físico, con el encargo de defender sus intereses comunes, les ha dado a los soldados, les ha dado fueros, las ha libertado de las reglas que rigen la vida de los civiles, les ha otorgado el privilegio natural de que sean gentes suyas quienes juzguen su conducta, y todo ello con una condición: la de que no entren con todo su peso y su fuerza a caer sobre los ciudadanos inocentes, por cuenta de los otros”. “...“Pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas, en su función técnica, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal. Esas dos invasiones son funestas, pero en ambos casos salen perdiendo las Fuerzas Armadas. La política mina la moral y la disciplina de las Fuerzas Armadas...” (Lleras, discurso pronunciado el 9 de mayo de 1958)

En buena medida, esta doctrina se ciñó fielmente al diseño institucional de buena parte de las democracias de los países desarrollados de la época. En generales la doctrina daba una protección de la autonomía del estamento militar, para que éste decida sobre sus cuestiones internas y para que establezca los aspectos tácticos y operativas de su función de protección del Estado. Todo esto a cambio de su no injerencia en los asuntos políticos, función que sería estrictamente de lo civiles.

Pese a que se había definido de manera formal los atributos del estamento militar y el estamento civil con respecto a la función de la provisión de la seguridad y defensa, las tensiones entre ambos poderes se fueron evidenciando con el paso de los años. Uno de los episodios más recordados de esa tensión latente, fue el enfrentamiento entre el General Alberto Ruiz Novoa y el presidente Guillermo León Valencia, que terminó con la dimisión de Ruiz Novoa como ministro de defensa en 1965. La razón del enfrentamiento fue la intromisión de Ruiz en asuntos políticos, al atreverse a pedir un mayor compromiso del gobierno para combatir la pobreza y las desigualdades, que eran según él la principal causa de la naciente insurgencia³¹.

³¹ Hay varias versiones sobre las causas de la dimisión. Para ampliar el debate véase Piccoli (2003), Valencia (1997).

Ese episodio mostró la frágil frontera entre los atributos del poder civil y poder militar. En medio de un contexto donde existía una politización del Ejército y la intransigencia de los gobiernos civiles para atender los problemas sociales era evidente, llevaban a que fuera inevitable que los comandantes del Ejército cuestionaran las políticas de los gobiernos civiles y por tanto estos respondieran con cambios en la cúpula militar, buscando una mayor “lealtad” hacia el régimen³².

Para la década de 1960, con la irrupción de las guerrillas revolucionarias FARC y ELN, el sistema político colombiano enfrentó una nueva amenaza para su existencia. Al igual que en varios países de la región, los movimientos revolucionarios amenazaron el orden político. Este escenario fue una de las consecuencias inmediatas de la guerra fría. La Unión Soviética apoyaba este tipo de movimientos con miras a lograr una propagación del comunismo en la región. De otro lado, Estados Unidos orientó su política exterior a confrontar esos movimientos y evitar la influencia soviética en la región.

En ese contexto, se desarrolló en América Latina la doctrina de Seguridad Nacional, que buscaba que la acción de las Fuerzas Militares se orientara a garantizar el orden político, enfrentando al “enemigo interno”, que para el caso eran las nacientes organizaciones revolucionarias. En Colombia, la necesidad del fortalecimiento de la seguridad para el mantenimiento del orden político y la presión estadounidense para que el gobierno se enfocara en la eliminación de los focos insurreccionales, convocaron a fuerzas políticas y al poder militar a acuerdos que dieron una orientación a la política de seguridad.

Las guerrillas comunistas y los movimientos revolucionarios fueron identificados como el enemigo interno. Para enfrentarlos en el terreno militar, hubo un proceso de modernización tecnológica del Ejército, acompañada de un proceso de formación de oficiales en la doctrina de Seguridad Nacional. A finales de la década de 1960, el Ejército se enfocó en su lucha contra la guerrilla de las FARC y el ELN, convencidos de la necesidad de acabar cualquier amenaza insurreccional que pusiera en peligro el orden político del Frente Nacional.

³² Otros generales que durante el Frente Nacional y los primeros años postfrente salieron por ser “Incomodos” para los gobiernos de turnos fueron Álvaro Valencia, Gabriel Puyana, Guillermo Pinzón, entre otros (Así salen los generales, 2011).

Para la década de 1970 y parte de 1980, la seguridad nacional siguió orientándose bajo la tutela de la Doctrina de Seguridad Nacional, lo que significó una radicalización del concepto de la idea del enemigo interno como estrategia antisubversiva, acompañado de un creciente poder y autonomía del estamento castrense para el manejo del orden público³³ (Leal, 2002).

En ese contexto, sobresale la aplicación del Estatuto de seguridad durante el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), que significó una ampliación del poder militar en sus funciones y recursos para el tratamiento del problema de la insurgencia (Jiménez, 2009). Así mismo este modelo de seguridad, caracterizado por un alto grado de represión y de poder otorgado a los militares, hizo visible la tendencia histórica colombiana de la coexistencia y funcionalidad de un alto grado de represión con el desarrollo de las instituciones democráticas (Gutiérrez, 2014).

Pese a que formalmente la doctrina Lleras operó formalmente durante el Frente y post Frente Nacional, pues no hubo ninguna alteración oficial del orden democrático por cuenta de los militares, se hicieron cada vez más evidentes las tensiones del poder civil y el poder militar. La retoma del Palacio de Justicia en 1985, puso de manifiesto la debilidad del gobierno para ejercer una subordinación efectiva sobre la institución militar. Según algunos periodistas, se impusieron las directrices de los militares frente a las reservas de los civiles, lo que conllevó a un “ruido de sables”³⁴, es decir la insubordinación del estamento militar frente a las directrices del gobierno civil (Samper, 2000). Si bien es cierto que no hay aún una verdad clara sobre lo sucedido en la toma y retoma del palacio, varias versiones judiciales señalan la responsabilidad de militares en la desaparición de varios sobrevivientes del Palacio.

³³ Cabe resaltar que durante la década de 1970 emergieron nuevos movimientos revolucionarios, como la guerrilla del M19, que con operaciones mayoritariamente urbanas generaron nuevos retos de seguridad al Estado. Por ello, durante gran parte de los gobiernos del post frente nacional se aplicaron medidas excepcionales que limitaban libertades civiles y otorgaban poder a los militares por fuera de la constitución.

³⁴ La expresión hace referencia a las tensiones visibles entre militares y el poder civil, que pueden derivar en un escenario de golpe de estado.

Estos episodios mostraban en general el gran poder que tenían los militares en el post Frente Nacional³⁵, que se derivaba de su autonomía operacional para el mantenimiento del orden público. En gran medida, el poder militar fue limitado en el marco de las reformas en el sector defensa, que se desarrollaron con la constitución 1991. De allí salieron importantes cambios como lo fue el nombramiento de civiles como ministros de Defensa. Este y otros hechos implicaron un cambio en la manera como se tomaban las decisiones con respecto a la política de seguridad y defensa, en la cual los civiles van a jugar un papel mucho más decisivo.

Todos los oficiales entrevistados, concordaron en afirmar que dicho cambio fue lesivo para las dinámicas de las relaciones entre los poderes, en tanto los ministros de defensa han entorpecido el desarrollo institucional del Ejército y han limitado su adecuación táctica a las amenazas. Inclusive, uno de los entrevistados afirmó que sin excepción alguna, todos los ministros de defensa civiles, han entorpecido la incipiente política de seguridad y defensa debido a su inexperiencia en el sector y los intereses políticos que tradicionalmente tienen los que ocupan el cargo.

Esta nueva lógica decisional de la política de seguridad y defensa va a estar amenazada durante el gobierno de Ernesto Samper por las tensiones entre civiles y militares, derivadas de lo que Velásquez (2011) llama un vacío estratégico, el cual surge por la crisis política del proceso 8.000 que impidió al presidente estar al frente de la situación de seguridad, lo que le restó legitimidad. En este marco, la guerrilla de las FARC dio importantes golpes estratégicos y al mismo tiempo con la expansión del paramilitarismo, la situación de la seguridad en el país empeoró. En ese contexto, el general Harold Bedoya, comandante de las Fuerzas Militares reaccionó con un tono desafiante frente al gobierno, lo cual generó un nuevo ruido de sables (Cruz, 2016). Hubo muchos rumores de un posible golpe de Estado, que vinculaba a políticos, empresarios y a generales activos del Ejército. Sin embargo, el golpe nunca ocurrió y según un general de la época (entrevista número 1), al interior del Ejército hubo tensiones sobre la participación de sus miembros en el posible

³⁵ Cabe señalar que en gran medida la estructura institucional del Estado en los años del Frente Nacional, permaneció intacta hasta las reformas constitucionales de 1986 y la constitución de 1991.

complot. Esta situación derivó en enfrentamientos entre altos oficiales del Ejército, que terminaron inclusive en estrados judiciales³⁶.

El gobierno Andrés Pastrana inició en medio de un complejo contexto en términos de seguridad, en donde según él (Pastrana, 2005) altos militares le informaron que “estaban perdiendo la guerra”. Este hecho, sumado a la presión de los Estados Unidos por un mayor compromiso en la lucha contra el narcotráfico, configuraron un escenario idóneo para la implementación del Plan Colombia, que inicialmente era un plan con enfoque de lucha antinarcóticos, pero que terminó teniendo un enfoque de política más antisubversiva (Rojas, 2007).

Las tensiones entre militares y civiles salieron a flote antes y durante los diálogos del Caguán. El ministro de defensa Rodrigo Lloreda renunció meses antes de la instalación formal de los diálogos (1999), argumentando que se oponía al despeje de la zona de distensión del Caguán. Algunos altos oficiales manifestaron su apoyo a Lloreda, dejando a entrever que no había una alineación total de la oficialidad militar con el proceso de paz adelantado por Pastrana.

Las restricciones en las operaciones militares, enmarcadas en los diálogos del Caguán, fueron fuertemente criticadas por los militares, originando según los 3 oficiales entrevistados (dos que para la época eran oficiales activos), una tensión latente entre un sector de la oficialidad militar y la administración de Andrés Pastrana. Pese a esto, hubo apoyo de los dos poderes al proceso de modernización militar enmarcado en el Plan Colombia, con lo que se sostiene la tesis de que convergencias programáticas entre los dos poderes son la base de la estabilidad institucional (algo parecido a la confluencia en torno a la doctrina de Seguridad Nacional).

En síntesis, el anterior recorrido histórico muestra una tendencia que se ha mantenido a lo largo de los años desde el Frente Nacional, que es un respeto formal a la subordinación militar al poder civil (se constata por que no hubo golpes de Estado perpetrados por

³⁶ Para ampliar el análisis sobre el Ejército colombiano durante la administración Samper Véase Dávila, Escobedo, Gavian & Vargas (2000).

militares), pero una latente tensión entre la cúpula militar y la cúpula civil en torno al manejo de los temas de seguridad y defensa y sobre todo la inevitable intromisión de algunos altos mandos militares en los asuntos políticos.

Pese a los muchos hechos históricos que demuestran las tensiones entre ambos poderes, la institucionalidad militar ha sido fiel a los principios consagrados en la doctrina Lleras (subordinación al poder civil), con lo que se han fortalecido como institución y han reafirmado su importancia en el mantenimiento del orden político, y sobre todo su papel protagónico en la definición de directrices sobre seguridad y defensa.

3.2 Estructura institucional

El concepto de configuración de políticas públicas que centra su atención en el estudio de las relaciones entre actores, tiene como uno de sus componentes el análisis de las formas institucionales derivadas de esas relaciones. Para el caso específico de las relaciones cívico-militares, los acuerdos entre actores en torno a la división de trabajo entre política y cuestiones militares, ha definido la estructura institucional que regla gran parte de la política de seguridad y defensa.

Los principios de la estructura institucional se encuentran en la constitución política de 1991, la cual determina el ámbito de intervención de las Fuerzas Armadas, su composición, y las facultades del ejecutivo con respecto al estamento militar. La Fuerza Pública está constituida por Fuerzas Militares y la Policía Nacional (Const., 1991, art. 216). De la defensa se encargan las Fuerzas Militares, que están constituidas por el Ejército Nacional, la Armada y la Fuerza Aérea (Const., 1991, art. 217). De otro lado, la Policía Nacional es definida como un cuerpo de naturaleza civil a cargo del mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de las libertades y los derechos (Const., 1991, art. 218). La figura 3-1 resume la estructura de la Fuerza Pública en Colombia a partir de la constitución de 1991.

Figura 3-1: Composición de la Fuerza Pública en Colombia

El presidente de la República es el comandante en jefe de las Fuerzas Militares y jefe Superior de la Policía Nacional. El presidente puede ejercer sus funciones de jefe de ambas instituciones, pero normalmente esa labor la ejerce el ministro de defensa como conducto de las orientaciones presidenciales.

Con respecto a las limitaciones de la Fuerza Pública, el artículo 219 de la constitución establece:

“La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.” (Const., 1991, art. 219)

De esta manera, la constitución señala claramente que las personas pertenecientes a la Fuerza Pública quedan excluidas de cualquier actividad política mientras permanezcan en

servicio activo. Así, la ley pretende garantizar la división funcional entre civiles y militares, que limitan a estos últimos a ejercer la actividad política.

De otro lado, la constitución política da vía libre a que se desarrollen los sistemas pertinentes a la promoción profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública (Const., 1991, art. 222). Igualmente faculta al legislativo para que establezca mediante leyes la estructura profesional y disciplinaria de la Fuerza Pública. Con esto se da un margen de autonomía que permite a las diversas organizaciones del estamento castrense a desarrollar su despliegue organizacional conforme a las necesidades de la protección de la seguridad y la defensa.

Las Fuerzas Militares son dirigidas en primer lugar por el presidente de la República, luego la figura del ministro de defensa como delegatario, después el comandante de las Fuerzas Armadas, luego los comandantes de cada una de las tres fuerzas. Las divisiones organizacionales de cada fuerza son definidas por ley, pero ese tipo de proposiciones legislativas siempre recae en manos del ejecutivo quien en conjunto con las Fuerzas Armadas define las reformas organizacionales necesarias.

La estructura formal definida por la constitución es fiel al principio de subordinación militar al poder civil, en tanto el presidente es el comandante de las Fuerzas Armadas. La autonomía institucional está garantizada en gran medida por el decreto 1512 de 2000, que faculta al comandante de las Fuerzas Armadas en conjunto con los comandantes de las tres fuerzas a fijar la composición y organización interna de cada una de las fuerzas (aunque la división de brigadas, fuerzas especiales y otras unidades operativas, debe definirse por ley) (Ministerio de Defensa, Decreto 1512, 2000).

Las formas de coordinación se establecen también en el decreto 1512 de 2002. Se definen dos juntas asesoras del Ministerio de Defensa, una para las Fuerzas Militares y otra para la Policía. La Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para las Fuerzas Militares está compuesta por el ministro de Defensa, El comandante General de las Fuerzas Militares, el comandante del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y los oficiales generales y de insignia de servicio activo que se encuentren en la guarnición en Bogotá. (Ministerio de Defensa, Decreto 1512, art.54, 2000).

La Junta Asesora tiene tres funciones fundamentales: asesoramiento al ministerio para la preparación y organización de las Fuerzas Armadas, Asesoramiento al ministerio en lo

referente a la planeación presupuestal de los rubros destinados a la defensa nacional, y finalmente la recomendación de ascensos, llamamientos a servicio y retiro de oficiales. (Ministerio de Defensa, Decreto 1512, art.57, 2000).

En general, la estructura legal de las Fuerzas Armadas señalada anteriormente (aspectos más relevantes para este trabajo) muestra la necesidad de un trabajo continuo del estamento castrense con los órganos civiles (para este caso el ministerio de defensa) en torno a las tareas de seguridad y defensa. En esos escenarios de trabajo conjunto como la Junta Asesora, se encuentra el primer nivel de las relaciones entre la cúpula del poder civil y la cúpula del poder militar. En ese escenario se oficializan las disposiciones presidenciales sobre el retiro y llamamiento a servicio de altos oficiales, se negocian partidas presupuestales y se llegan a acuerdos sobre estrategias de planeación en torno a las tareas de seguridad.

El segundo nivel de las relaciones cívico-militares se da en el plano operacional, que es donde hay una relación cercana entre autoridades en los distintos niveles (alcaldes, gobernadores, funcionarios públicos de órganos de control, funcionarios de la rama judicial) con los niveles medios de la organización militar. En los territorios, la relación entre oficiales, suboficiales, soldados profesionales, entre otros, con los funcionarios estatales y otros actores importantes regionales (miembros de la iglesia, líderes de la sociedad civil) determina en gran medida el terreno operacional sobre el que las Fuerzas Militares operan, buscando desarrollar los lineamientos del nivel central.

El tercer nivel de las relaciones cívico-militares se da entre el Ejército como institución y la sociedad. Allí es relevante el papel simbólico de la institución en los distintos territorios, la adscripción o no de sus habitantes con la función de las Fuerzas Militares y finalmente, el relacionamiento con el poder económico. Cada uno de estos aspectos, que subyace a la estructura institucional, son los que en última determinan las condiciones de operación, la cooperación entre actores y la desarticulación de las redes civiles de los grupos armados ilegales.

En los tres niveles de las relaciones cívico-militares se definen e implementan las directrices de la política de seguridad y defensa. En cada nivel se estructuran relaciones entre actores que dan forma a los lineamientos institucionales, creando también

instituciones informales que son parte fundamental del desempeño de las Fuerzas Armadas en sus funciones de salvaguarda y garantía de la seguridad y la defensa.

Finalmente, cabe resaltar que el desarrollo del conflicto armado ha desdibujado la división funcional del trabajo entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional respecto a la seguridad y la defensa. Autores afirman que hay una alta militarización de la función policial y una creciente responsabilidad militar en asuntos policiales (Jimenez, Turizo, 2011). Este elemento desdibuja por completo cualquier marco interpretativo de relaciones cívico-militares que analiza a las Fuerzas Armadas en su función natural orientada a la Defensa.

Los arreglos institucionales que soportan el funcionamiento de la política de seguridad y defensa en Colombia están directamente relacionados con los niveles de las relaciones cívico-militares anteriormente descritos. Para caracterizar el cambio que supuso la política de Seguridad Democrática, es necesario explorar algunos elementos de esos niveles. En el siguiente punto se señalan las características de las relaciones cívico-militares en los dos primeros niveles durante el periodo 2000-2003, buscando determinar su importancia en la definición de las directrices de la política de Seguridad Democrática.

3.3 Relaciones cívico-militares a inicios del Siglo XXI

El final del siglo XX en Colombia fue en muchos términos caótico. La difícil situación económica, el crecimiento de las guerrillas y los grupos paramilitares, pusieron al Estado en una difícil situación. El ámbito de las relaciones cívico-militares no fue la excepción, pues pese a que hubo un respeto formal de los militares a la subordinación al poder civil, se hicieron visibles tensiones y problemas que pusieron de manifiesto fallas en la política de seguridad y un cuestionamiento a las aparentemente saludables relaciones entre el poder civil y el poder militar.

La difícil relación que hubo entre el presidente Samper y la cúpula militar puso en el ambiente político la idea de un posible golpe de Estado. La pérdida de legitimidad del presidente con el escándalo del proceso 8000, y la presión de Estados Unidos, inclinaron a algunos generales como Harold Bedoya a tener una confrontación directa con el

presidente. Sin embargo, nunca fue consumada la idea de un golpe militar al presidente Samper.

Con la elección de Andrés Pastrana se dieron por superados los problemas de legitimidad del gobierno y algunos creían que las relaciones volverían a tener un curso normal. Sin embargo, el presidente Pastrana enfocó todos sus esfuerzos a lograr la paz con la guerrilla de las FARC, dejando en segundo plano el compromiso adquirido de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas con miras a lograr mayores resultados en la lucha contra el narcotráfico y los grupos ilegales.

Durante los dos primeros años del gobierno Pastrana comenzaron a salir a flote las tensiones entre el Ejército y el alto gobierno. La presión de Estados Unidos y de diferentes grupos defensores de derechos humanos hicieron que en 1999 el gobierno tomara la decisión de llamar a retiro a los generales Rito Alejo del Río, Fernando Millán y Jaime Uscategui. Esta decisión produjo un gran malestar dentro del Ejército, pues para algunos no era comprensible el trato “preferencial” que se le estaba dando a los guerrilleros de las FARC y por el otro lado el abandono a los altos mandos del Ejército.

A esta situación se sumó el enfrentamiento del ministro de defensa Francisco Lloreda con el presidente, que terminó en su salida y posterior apoyo de varios altos militares quienes pidieron la baja. El motivo del enfrentamiento fue las diferencias del ministro con el presidente respecto al manejo de la zona de distensión. Sin embargo, uno de los militares entrevistados (entrevista número 3, 4 de enero 2017) afirmó que la salida correspondió a un juego político del ministro Lloreda quien buscaba apoyo para una posible candidatura presidencial, sin embargo, Lloreda murió poco tiempo después.

Los diálogos del Caguán se constituyeron el principal factor de tensión entre militares y el alto gobierno. Igualmente, las tradicionales difíciles relaciones entre ministros de defensa civiles y los altos mandos militares no fueron la excepción durante el gobierno de Pastrana. La falta de preparación de los ministros y la escasa relación que ellos formaban con la institucionalidad militar, se convirtió en un constante problema que dejó en el limbo la definición de tácticas y directrices sobre la seguridad nacional.

Durante el periodo Pastrana las Fuerzas Militares sufrieron los más grandes golpes a mano de las guerrillas FARC y ELN y los grupos paramilitares. El enfoque del gobierno hacia la solución política del conflicto, limitó en muchas ocasiones la planeación de grandes

operaciones orientadas a dar golpes militares a las guerrillas. De otro lado, el crecimiento paramilitar fue de la mano de muchos militares en servicio que veían en las AUC un proyecto militar viable para derrotar a las FARC, siendo una alternativa ante la parálisis estratégica originada en el alto gobierno.

Fueron varios los episodios donde militares pidieron la baja ante decisiones del alto gobierno sobre operaciones militares. Uno de ellos fue el general Jaime Canal a quien, en medio de un combate con la guerrilla del ELN en el departamento del Valle del Cauca, se le ordenó la retirada y cancelación de la operación. Esto generó molestia pues todo apuntaba hacia el éxito de la operación. Luego de cumplir la orden presidencial, el general pidió su baja, pues considero un error lo que había hecho el gobierno y lo considero como un hecho inaceptable (Canal, 2003). Estos episodios llenaron de resentimientos a la oficialidad militar, quienes se veían limitados por las decisiones del gobierno en el teatro de operaciones.

Otro elemento que se sumó al malestar de un importante sector de las Fuerzas Militares con los diálogos del Caguán fue la nula relación que establecieron los altos mandos militares con los comisionados Juan Camilo Restrepo y Victor G. Ricardo. Dos de los militares entrevistados sostienen que no hubo un informe constante a la institucionalidad militar del avance los diálogos, con los cual poco sabían los militares sobre las dinámicas de las negociaciones. Más allá de las labores de inteligencia sobre la zona del Caguán que ayudaron a conseguir poca información sobre los diálogos, la escasa información hacia los militares generó una gran incertidumbre y puso de manifiesto el natural interés de las Fuerzas Armadas en el destino político del país.

Aún con todo el malestar de las Fuerzas Armadas con el manejo de los diálogos del Caguán, y con las limitaciones tácticas impuestas por el gobierno, la institución se mantuvo fiel a su subordinación y no hubo una amenaza visible al orden constitucional por la vía de hecho. El respeto a la tradición de subordinación es un valor muy importante para los altos mandos militares, el análisis de contenido realizado con varios documentos y entrevistas, deja a ver que ese tema siempre ha sido mencionado y es enunciado como motivo de orgullo para las Fuerzas Armadas.

Pese a ese cumplimiento de la subordinación, hubo una profunda descoordinación entre Fuerzas Armadas y el gobierno en torno a las tareas de seguridad. Aunque el gobierno llevo a cabo iniciativas importantes como la modernización militar y la incorporación de

valiosos recursos para la misma, la falta de interlocución de los altos mandos militares con el ministerio de defensa dificultó en gran manera el desarrollo exitoso de operaciones militares.

Las RCM enmarcadas en la constitución de 1991 tuvieron un nuevo elemento fundamental para sus dinámicas: el nombramiento de civiles al frente del ministerio de defensa. Este elemento transformó radicalmente la forma de tomar las decisiones tácticas y estructurales de la seguridad y la defensa, además de involucrar un nuevo actor en la interlocución entre elites civiles y militares.

Los oficiales entrevistados recalcaron el hecho de que hay por tradición una desconexión entre el ministerio de defensa y la alta oficialidad militar. La falta de conocimiento en la materia, la ambición política que conlleva el cargo y el poco relacionamiento con la institución militar, son los puntos que han demarcado la tradicional desconexión del ministerio con los oficiales, más allá de que algunos comandantes de las Fuerzas Armadas desarrollaron buenas relaciones con los ministros.

El perfil de los ministros de defensa durante la administración Pastrana muestra que no tenían experiencia en temas de seguridad y defensa, la mayoría eran empresarios, con profesiones relacionadas con la administración. Las funciones del ministro como designado presidencial para el manejo de los temas de seguridad y defensa, requieren un conocimiento sobre tácticas militares, institución militar y tópicos básicos de seguridad y defensa. Los ministros Francisco Lloreda y Luis Fernando Ramírez no cumplían con esos estándares de conocimiento que requería el cargo. Este elemento generó grandes vacíos en el liderazgo estratégico de la seguridad, en cuanto la falta de preparación impidió un dialogo técnico con los distintos comandantes de las Fuerzas Armadas, limitando de manera importante los resultados que estas obtuvieron.

El ministerio de defensa es una de las carteras ministeriales más importantes en Colombia. El gran presupuesto que se maneja desde allí, la visibilidad ante los medios y el protagonismo y rédito político que se obtienen de los golpes militares, convierten al ministerio en una plataforma perfecta para que los ministros puedan ganar visibilidad, importancia y capital político. Esos elementos potenciaron al ministerio de defensa como un cargo codiciado para cualquiera que quisiera ser candidato presidencial.

El hecho de instrumentalizar el ministerio con fines políticos fue motivo de discordia con la alta oficialidad militar. Para los oficiales fue evidente la intención de Francisco Lloreda de utilizar el ministerio como plataforma presidencial. Su salida según los entrevistados fue una movida política, que al mismo tiempo involucro a varios altos oficiales. Los militares no sintieron un apoyo institucional en el ministerio de defensa, los ministros estaban enfocados en preparar sus posibles campañas presidenciales y el terreno de la planeación militar fue poco a poco olvidado.

La sensación de abandono fue notable, a pesar de los esfuerzos del gobierno por visibilizar y alabar la importancia de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales. Más allá de esos discursos, se sentía una gran desconexión, que en muchos sentidos iba en contravía de lo que debería hacer el control civil objetivo en términos de lograr una articulación efectiva entre militares y civiles en torno a las tareas de seguridad y defensa.

La planeación militar como uno de los componentes de la articulación civil-militar, requiere una interlocución fluida entre el ministro de defensa y los altos mandos militares. Este elemento es fundamental para el curso efectivo de toda estrategia de seguridad. Sin embargo, las relaciones del ministro Luis Fernando Ramírez con los militares no tuvieron un comportamiento normal. Los oficiales de la época señalaron su poca disposición a entablar relaciones con el mando militar, con lo que ellos no encontraron en él un líder civil capaz de orientar las operaciones y la planeación de la guerra. Sin embargo, algunos oficiales reconocieron su importancia en el proceso de modernización militar.

Al final del gobierno Pastrana, en medio de uno de los periodos de violencia más álgidos del conflicto armado y con el fracaso de los diálogos del Caguán, los militares volvieron a ganar protagonismo gracias a su papel en la retoma de la zona de distención y el cumplimiento de la orden presidencial de mayores operaciones contra la guerrilla de las FARC. De esta manera, durante el gobierno Pastrana las relaciones cívico-militares se caracterizaron por una superación de cualquier posibilidad de golpe de Estado, ya que el ejecutivo recuperó legitimidad; una desarticulación entre civiles y militares en torno a las tareas de seguridad y defensa, debido a unas malas relaciones entre los ministros de defensa y la elite militar, y finalmente, una pérdida de sentido estratégico derivado de los golpes que sufrieron las Fuerzas Armadas a manos de las guerrillas y el crecimiento paramilitar.

La elección de Álvaro Uribe, quien era cercano a muchos militares en retiro como Rito Alejo del Río, y apoyaba directamente a oficiales en problemas judiciales, generó simpatía en la mayoría del estamento militar. Su discurso antiterrorista, que recalca ante todo la necesidad de unas Fuerzas Armadas fuertes, generó una alineación de creencias en torno al rumbo estratégico que debería tomar el país.

La doctrina militar que se establece en función de la identificación de las amenazas del contexto, fue en cierta medida actualizada luego del fracaso de la negociación política con las FARC. Sin embargo, fue con la llegada de Uribe y sus primeros intentos de otorgar poderes especiales al Estado en el marco del Estado de sitio, que la doctrina militar sufrió un cambio real: el enemigo principal a combatir era el terrorismo. Las primeras medidas de Uribe fueron vistas como positivas por los militares, ya que superaban en gran medida los grandes atascos tácticos y operativos originados en la administración Pastrana.

En los años 2002 y 2003, Las Fuerzas Militares tuvieron un respaldo político constante de manos del presidente y con ello, su adscripción con las directrices de política que se iban dictaminando fue creciendo. Aunque de manera formal, es el Ministerio de Defensa el que define las orientaciones en materia de seguridad y defensa, los militares son actores fundamentales en la definición de las mismas. Para el caso de la Seguridad Democrática que se enunciaba como principal política del gobierno, los militares jugaron un papel activo en la estructuración del documento Política de Seguridad y Defensa Democrática, que contiene algunos lineamientos de la Seguridad Democrática. De igual manera otro actor vinculado a la institucionalidad militar como la Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares ACORE, dio importantes recomendaciones al gobierno Uribe en temas de seguridad, defensa y estrategia militar.

La cúpula militar de los primeros años del gobierno Uribe estaba encabezada por Jorge Enrique Mora como comandante de las Fuerzas Armadas y Carlos Alberto Ospina como comandante de las Fuerzas Militares. Los comandantes de la Fuerzas Aérea y de la Armadas Nacional fueron los mismo de la administración Pastrana.

El perfil del comandante de las Fuerzas Armadas y del comandante del Ejército fue calificado por los medios como un cambio de guardia importante, en tanto eran generales con una vasta experiencia en combate por lo que se les consideraba “oficiales troperos”. (La cúpula militar de Uribe, 2002). Con esto, el gobierno planteaba una estructura de

mando mucho más orientada a la confrontación militar y a la planeación de grandes operaciones militares.

Pese a que estos cambios fueron bien recibidos por los oficiales del Ejército, el gobierno Uribe continuo con la tendencia de designar a ministros de defensa poco queridos por el Ejército. La designación de Marta Lucia Ramírez genero en principio mucho escepticismo en cuanto no se le veía como una líder capaz de llevar a cabo las reformas y los cambios en cuanto a la planeación militar. Todos los oficiales entrevistados coincidieron en señalar que la ministra Ramírez tuvo grandes enfrentamientos con oficiales de alto rango, en tanto su personalidad era chocante y de otro lado, los cambios burocráticos que indujo durante su periodo trastocaron ámbitos sensibles para los militares, como lo era el tema de pedir condecoraciones y honores militares para funcionarios civiles del Ministerio.

A pesar de la alineación de creencias en torno a la política de seguridad y defensa, el elemento de las malas relaciones entre ministerio y militares dificultó en gran medida la planeación y ejecución de una estrategia militar concertada por los dos poderes. Los continuos enfrentamientos entre la ministra y el comandante de las Fuerzas Armadas por múltiples cuestiones que iban desde contratos hasta visión de planeación militar, llegaron a un punto álgido cuando, según uno de los oficiales entrevistados, ambos estaban espiándose. Esta confrontación, que perjudico en gran medida la implementación de las directrices de la Política de Seguridad Democrática, termino con la salida de ambos en noviembre de 2003.

De esta manera, durante los dos primeros años de la administración Uribe, las relaciones cívico-militares sufrieron una transformación fundamental: se alinearon las creencias de militares y civiles sobre la doctrina militar y el enfoque de la política de seguridad. Sin embargo, las tradicionales malas relaciones entre ministerio de defensa y la elite militar llevaron a constantes tensiones, que afectaron la puesta en marcha de la política y que dejaron a entrever una vez más, la influencia de los militares en la definición de directrices sobre seguridad y defensa.

A la luz de las orientaciones de teóricas de Pion Berlín, se puede señalar que durante el final periodo de la configuración de la Política de Seguridad Democrática (años 2002-2003), las RCM se caracterizaron por:

1. Control político civil como vía para garantizar la subordinación efectiva de las Fuerzas Armadas: los militares tuvieron un apoyo decidido de presidente Álvaro Uribe en temas sensibles como la Justicia Penal Militar, los posibles vínculos de militares con paramilitares y las críticas de los grupos de Derechos Humanos hacia algunos hechos de violaciones cometidas por militares, lo que generó en gran medida una adscripción de la mayoría de la elite militar con el proyecto político de Uribe.
2. Alineación de creencias sobre las orientaciones de política de seguridad y defensa: el cambio del tratamiento a las guerrillas, la orientación a realizar mayores incursiones militares, la coincidencia en la necesidad de mayor inversión en el sector militar, fueron algunos de los hechos que hicieron llegar al gobierno Uribe y al poder militar a un acuerdo sobre la hoja de ruta en cuestiones de seguridad. Esto significó un apoyo decidido de los militares la Política de Seguridad Democrática. Este fue un cambio respecto a las múltiples reservas de militares hacia el tratamiento del conflicto durante el gobierno de Andrés Pastrana.
3. Malas relaciones entre el Ministerio de Defensa y los altos oficiales: continuando la tendencia histórica de malas relaciones entre ministros de defensa civiles y el cuerpo militar, la administración de Uribe durante los años 2002 y 2003 tuvo grandes problemas para lograr una articulación efectiva entre el Ministerio de Defensa y los comandantes de las Fuerzas Armadas, debido a la confrontación entre la Ministra Ramírez y varios generales, en torno a temas que iban desde aspectos burocráticos hasta temas de planeación militar.

Finalmente, cabe resaltar que las relaciones cívico-militares jugaron un papel fundamental en la configuración de la Política de Seguridad Democrática. Por un lado, los militares y el ejecutivo llegaron a grandes acuerdos sobre cómo darle tratamiento al problema del conflicto armado, lo que aseguraba formalmente un apoyo de los militares a la política (elemento fundamental según Pion Berlín para garantizar buenas relaciones entre ambos poderes). En segundo lugar, contradiciendo las principales teorías que enuncian una adscripción natural de los militares a las directrices de política civiles, las Fuerzas Militares jugaron un papel decisivo en la definición de la política de seguridad y defensa, por medio

de su rol en la definición de estrategias militares, su presión hacia el ejecutivo para tomar decisiones políticas respecto al tratamiento de las guerrillas, y una relación de pares con el Ministerio de Defensa en temas como definiciones presupuestales, estratégicas y operacionales.

La orientación de la institución militar en Colombia no ha estado exclusivamente en el terreno de lo militar, la preocupación de sus oficiales por las cuestiones políticas ha sido tradicional a lo largo de la historia contemporánea. Sin embargo, el diseño institucional que establece la subordinación como principio fundamental, ha limitado cualquier posibilidad de alternación del orden político civil. Pese a esto, el poder de los militares derivado de su autonomía de muchos años en el manejo del orden público, les permitió ser actores fundamentales en la definición de directrices de las políticas de seguridad y defensa.

La tesis de Samuel Finer sobre la vocación militar de los civiles a la política queda comprobada con el caso colombiano. Sin embargo, es evidente la necesidad de profundizar en el estudio de las operaciones militares, para comprender como la presencia del Ejército como Institución ha sido de alguna manera un involucramiento directo de las Fuerzas Militares en la política nacional.

4. Conclusiones

El Estado tiene como principal ámbito de intervención la seguridad y la defensa. De estos dos elementos depende su existencia, la conservación de su soberanía y la posibilidad de ejercer un efectivo monopolio legítimo de la violencia. En ese propósito, emplea a las Fuerzas Armadas (Fuerzas Militares y Policía), quienes, en conjunto con los funcionarios civiles encargados de temas de seguridad, definen las directrices sobre la política de seguridad y defensa.

En ese proceso de definición de directrices intervienen además de las relaciones entre civiles y militares, distintos elementos de contexto, que se conjugan en un momento dado para abrir la posibilidad de un cambio en la orientación de la política.

El estudio de esos procesos (relaciones poder civil-militar, elementos de contexto) y su confluencia en torno a las políticas, se denomina configuración de políticas públicas. Este concepto analiza las relaciones entre actores y su interdependencia para entender el cómo, el dónde y el por qué una política adquiere determinada orientación y características.

El objeto de estudio de la investigación fue la configuración de la Política de Seguridad Democrática en Colombia durante el periodo 1999-2003. Para ello, se parte de un marco teórico que se basa en el entendimiento de Xavier Pons y Helene Buisson-Fenet (2013), quienes entienden el proceso de configuración de políticas como “un conjunto particular de factores dentro del proceso de la política que da forma específica a interdependencias entre los actores de la misma”. El análisis del contexto de la política se guió sobre las orientaciones de John Kingdon (1984), específicamente sobre la categoría de ventana de oportunidades. De otro lado para el análisis de las relaciones entre civiles y militares se retomaron los aportes teóricos de David Pion Berlín.

Cabe señalar que el recorrido expuesto en el capítulo 1, respecto a los principales elementos de estudio de las agendas públicas, muestra en general una tendencia a analizar el contexto como principal elemento que explica la manera en que se configura el tema dentro de la agenda pública. La diversidad de enfoques ha confluído también en la necesidad del estudio de las interacciones entre actores, sus dinámicas y lo que ellas intervienen para efectos de influir en la formulación de las políticas públicas.

Del lado de los estudios sobre las teorías de las relaciones cívico-militares, se destaca el debate sobre subordinación del poder militar al poder civil. Los diversos contextos históricos que correspondieron a identificaciones de amenazas en el campo de la seguridad y la defensa, transformaron las visiones teóricas sobre la mejor manera de administrar el monopolio legítimo de la violencia. La profesionalización militar, la militarización de la sociedad, el control político civil, son algunas de las vías que han emergido a lo largo de los últimos 60, en torno a la cuestión de los límites entre el poder civil y militar.

En el capítulo 2, que centra su estudio en la ventana de oportunidades para explicar parte de la configuración de la configuración de la Política de Seguridad Democrática, se evidenció que el contexto complejo que en términos de seguridad afrontó Colombia a inicios del Siglo XXI, fue el principal elemento que permitió que un discurso político centrado en la necesidad de una gran ofensiva militar en contra de las organizaciones criminales, como lo fue el discurso de Uribe, tuviera un éxito rotundo en materia electoral.

Los discursos de los candidatos presidenciales en el año 2002, luego del fracaso de los diálogos del Caguán, mostraban en general un enfoque hacia el problema de la seguridad. Algunos creían aún en la solución política del conflicto como vía para darle trámite a los problemas de inseguridad. Otros insistieron en el fortalecimiento militar y la necesidad de nuevos diálogos, como vía para confrontar el crecimiento de las organizaciones armadas ilegales. El tercer discurso, de Álvaro Uribe, centraba su atención en la necesidad de darle un trámite militar a las amenazas de los grupos que identificaba terroristas, ya que esto significaría la base para una recomposición de la seguridad y con ella de otros ámbitos como el económico.

Con la elección de Uribe se hizo inminente un nuevo enfoque de política, que, aunque tenía elementos del último tramo del gobierno Pastrana, significó en general una ruptura

con el enfoque de seguridad. La principal amenaza según la Política de Seguridad Democrática era el terrorismo, que era practicado por las organizaciones guerrilleras. El enfrentamiento de esa amenaza era el principal objetivo, y éste solo se lograría con una mayor inversión militar y una confrontación en el terreno político.

La política de Seguridad Democrática recibió grandes apoyos de actores sociales, políticos y económicos, especialmente en las regiones,³⁷ lo que fue en gran medida la principal base política en la cual se inscribió la puesta en marcha de la Seguridad Democrática. En la misma dirección, el contexto internacional inscrito en la lucha contra el terrorismo, sirvió como referente del gobierno Uribe para desvincular los motivos políticos de la lucha guerrillera, enunciándolas como organizaciones terroristas y principal amenaza para la seguridad. Igualmente, el apoyo del gobierno estadounidense a las acciones del gobierno se materializó en importantes ayudas financieras, que, aunque iniciaron con el Plan Colombia, fueron la base para la financiación de la Seguridad Democrática.

En el capítulo 3, que aborda las relaciones cívico-militares se destaca como principal elemento, el papel fundamental que han tenido las Fuerzas Armadas en la definición de directrices sobre seguridad y defensa. El recorrido histórico señaló hechos en donde los militares traspasaron la frontera de la no injerencia en política, generando situaciones que presionaron a los líderes políticos a diseñar un sistema institucional que delimitara el ámbito de los militares en lo político y de los políticos en el ámbito militar. De esta manera, en el contexto del inicio del Frente Nacional, se instituyó la doctrina Lleras, que en general otorgaba autonomía a los militares en la definición de sus aspectos internos, a cambio de su no injerencia en el terreno político.

Pese a esa definición, las tensiones entre ambos poderes se evidenciaron y aunque no pusieron en peligro la tradición de gobiernos en manos de civiles, si generaron un gran poder de la institucionalidad militar, que se materializó en su autonomía de manejo del orden público, durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX.

³⁷ El apoyo político de Álvaro Uribe en las regiones fue clave para su victoria en las elecciones de 2002. Muchos de los grandes aportantes a la campaña de Uribe, eran comerciantes y ganaderos de varias regiones del país. Véase en Los patrocinadores de Uribe (2006).

La constitución de 1991 estableció nuevos criterios en torno a la definición de cuestiones de seguridad y defensa, e instituyó una nueva lógica decisional. El ministerio de defensa en manos de civiles, fue la principal reforma, y esto conllevó a una nueva dinámica de relaciones entre civiles y militares. En general, se evidenció que la figura del ministro de defensa civil ha sido utilizada con fines electorales, y que el perfil de los ministros no ha estado directamente relacionado con el manejo de asuntos de seguridad. Estos dos elementos han dificultado las relaciones entre oficiales de alto rango y los civiles a cargo del ministerio de defensa. La descoordinación en actividades de planeación y estrategia militar, la diferencia en visiones sobre doctrina militar y las diferencias personales, han llevado a que las relaciones entre ministros de defensa civiles y oficiales de las Fuerzas Militares hayan sido tradicionalmente malas.

De otro lado, el proceso de paz del Caguán produjo grandes tensiones entre el gobierno y varios sectores de las Fuerzas Militares. Muchos oficiales vieron con malos ojos las concesiones a las FARC, y aunque alertaron del recrudecimiento del conflicto, se vieron limitados en el terreno táctico operacional, por las directrices del gobierno nacional. Esta situación generó en algunos casos la baja de varios generales y la desconfianza de otros que continuaron integrando la alta jerarquía militar.

El rompimiento del Caguán y la inscripción de la política de seguridad en el terreno del fortalecimiento de las operaciones militares como enfoque para enfrentar el crecimiento de las guerrillas y los paramilitares, llevó a que los militares volvieran a acercarse al gobierno, debido a la confluencia de visiones sobre el problema de la seguridad. Este elemento se potencializó con la llegada de Álvaro Uribe y su discurso político, que en gran medida recogía varias preocupaciones de los militares en temas como la Justicia Penal Militar.

Pese a la identificación de la institucionalidad militar con la Seguridad Democrática, las relaciones entre los altos mandos y el ministerio de defensa siguieron siendo malas. La confrontación de la ministra Martha Lucía Ramírez y el comandante de las Fuerzas Armadas, llegó al extremo de interceptaciones de comunicaciones entre ambos. Este elemento dificultó la planeación conjunta de militares y civiles en torno a operaciones militares.

En general, los militares han influido de manera determinante en la definición de las directrices sobre seguridad. Para el caso de la Seguridad Democrática, el apoyo que más allá de lo formal institucional, recibió el gobierno de mano de los altos mandos, garantizó

el control civil político y por tanto, el orden político civil nunca estuvo amenazado durante la presidencia de Uribe.

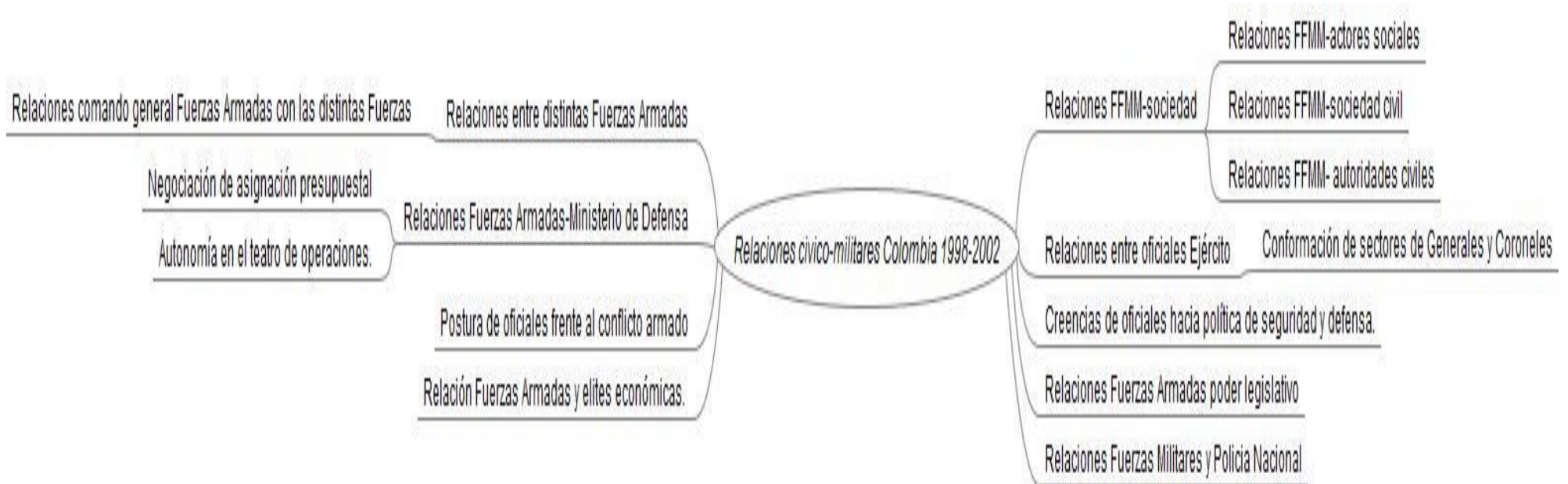
De esta manera, la pregunta inicial de ¿cómo fue la configuración de la política de Seguridad Democrática?, tiene su respuesta por un lado, en la ventana de oportunidades de la política en la que confluyeron el difícil contexto de seguridad, el fracaso de la vía política de solución del conflicto, el contexto internacional de lucha contra el terrorismo, el ascenso del discurso militarista y la irrupción de una figura política con un núcleo de creencias sobre la seguridad muy similar al de la mayoría de los oficiales de las Fuerzas Armadas. De otro lado, se explica la configuración por el papel de asesoramiento, acompañamiento y apoyo político de las Fuerzas Militares a la Seguridad Democrática como orientación de política de seguridad y, en menor medida al proyecto político de Álvaro Uribe.

Queda como tarea pendiente y posible agenda de investigación, el análisis de las relaciones cívico-militares en el nivel regional. Es decir, cómo fue el relacionamiento de oficiales de las Fuerzas Armadas con el Estado en su nivel departamental y municipal, y en qué medida esas relaciones influyeron en la configuración de las políticas públicas de seguridad en el nivel nacional y regional. Así mismo es necesario investigar a fondo las relaciones entre Fuerzas Armadas y sociedad civil, con el fin de ayudar a esclarecer el papel del elemento cognitivo en el sentido de las creencias del poder militar sobre lo que debería ser en términos normativos la administración política del Estado y la sociedad.

A. Anexo 1: Documentos sometidos a codificación.

- Canal, J. (2003). La autoridad civil sobre la militar. En Cepeda, F(Ed). Instituciones civiles y militares en la política de Seguridad Democrática. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América.
- Entrevista Numero 1. (11 de junio de 2016). Oficial retirado del Ejército Nacional.
- Entrevista Numero 2. (10 de noviembre de 2016). Oficial retirado del Ejército Nacional.
- Entrevista Numero 3. (4 de noviembre de 2016). Oficial retirado del Ejército Nacional.
- Ramírez, M. (2003). Las relaciones cívico-militares y la Seguridad Democrática. En Cepeda, F(Ed). Instituciones civiles y militares en la política de Seguridad Democrática. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América.
- Uribe, A. (2002). Discurso de homenaje a los héroes militares y de la policía nacional y a los caídos en acción, 10 de septiembre de 2002.
- Uribe, A. (2002). Discurso de posesión presidencial, 7 de febrero de 2002 en el Capitolio Nacional. Bogotá. Recuperado de: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/retomemos-el-lazo-unificador-de-la-ley-la-autoridad-democratica-la-libertad-y-la-justicia>

B. Anexo 2: Mapa temático del proceso de codificación



C. Anexo 3: Evaluaciones institucionales de la Política de Seguridad Democrática.

La configuración de la política de seguridad democrática estuvo determinada por la convergencia de tres factores contextuales, los cuales son: la evolución del problema seguridad, el posicionamiento de una alternativa de política que privilegiaba la confrontación armada a la solución política del conflicto, y un juego político que instituyó un nuevo panorama en el congreso, la presidencia y el poder político regional. Adicional a esto, las dinámicas de las relaciones cívico-militares fueron determinantes para la concreción de la política de seguridad democrática.

La política de seguridad democrática fue la principal política del gobierno de Álvaro Uribe (periodo 2002-2010), ya que contó con toda la atención mediática, presupuestal y simbólica. Por este motivo, la política fue objeto de una gran variedad de evaluaciones y mediciones de sistemas de monitoreo, las cuales fueron realizados por distintos actores, entre los que estaba el gobierno central, los organismos de control, ONG's, asociaciones de la sociedad civil, académicos, entre otros.

En el ámbito de las evaluaciones institucionales (entendidas como las realizadas por el gobierno central y los organismos de control del Estado) se desarrollaron varias evaluaciones, las cuales van desde valoraciones referidas a los objetivos, hasta evaluaciones de impacto. A continuación, se desarrolla una síntesis de tres de las evaluaciones institucionales más importantes, y se señala al final una reflexión sobre la importancia de la evaluación para entender el proceso de configuración de la política.

- **Rendición de cuentas Ministerio de Defensa (2007):**

El informe presenta los principales resultados de la política de seguridad democrática para el periodo 2002-2006. Inicia señalando el gran esfuerzo presupuestal que supuso al Estado, la puesta en marcha de la política, y que para el periodo de evaluación ascendió a más de 45 billones de pesos en recursos ordinarios y 3 billones en recursos extraordinarios (Ministerio de Defensa, 2007).

En cuanto al impacto de la seguridad democrática sobre la situación de seguridad, el informe desarrolla los principales logros de la política en cada uno de los objetivos propuestos. En el objetivo de “fortalecer el control estatal en todo el territorio”, se destaca el aumento del pie de fuerza del Ejército, anclado al desarrollo de planes y programas como el Plan Patriota, y el aumento de la presencia de la Policía Nacional en todos los municipios del país. El aumento del pie de fuerza también se vio reflejado en la creación de nuevas unidades especiales, y el apoyo en la adquisición de nuevo armamento para la Armada y la Fuerzas Aérea.

Para el objetivo de “Proteger a la población”, el informe destaca la reducción del homicidio común de 28.837 muertes en 2002 a 27.277 para el 2006. Igualmente, tipos de violencia como las masacres y el secuestro también decrecieron, pasando de 115 casos en 2002 a 37 en 2006 (masacres), y 2883 a 687 el número de secuestros totales durante el mismo periodo. Los actos terroristas y actos contra la infraestructura energética, también presentaron una disminución importante. De otro lado, indicadores como el número de desmovilizaciones, el número de capturados y de abatidos, presentaron un incremento importante.

Para el objetivo de “eliminar el comercio de drogas ilícitas en Colombia”, se destaca que los resultados de reducción en los cultivos de coca se deben a la estrategia de aspersion área de cultivos y los grandes resultados en la erradicación manual (de 2.762 hectáreas erradicadas manualmente en 2002 a 42.110 en el 2006). Igualmente, la incautación de toneladas de coca y la destrucción de fábricas de base de coca, tuvieron un aumento importante para el periodo de evaluación.

Finalmente, para el objetivo de “mantener la capacidad disuasiva” se destaca el aumento de la presencia de las Fuerzas Armadas en todo el territorio. De otro lado en el objetivo de “eficiencia, transparencia y control de cuentas”, se destacan las reformas orientadas a

generar mayor transparencia y eficiencia en procesos de contratación, que contaron con una participación conjunta del ministerio y las Fuerzas Armadas.

-Boletín de resultados de la Política de Seguridad Democrática DNP (2007).

Las direcciones de Justicia y Seguridad, y de Evaluación de Políticas Públicas, del Departamento Nacional De Planeación (DNP), publicaron en el año 2007 un boletín que recoge algunos datos de resultados de la política de seguridad democrática. Allí se destaca una disminución importante del número de secuestro, asesinatos, atentados terroristas, y un aumento en el indicador de erradicación de cultivos ilícitos, desmovilizaciones individuales y aumento del pie de fuerza.

Uno de los aspectos más importantes del boletín, es que muestra una tendencia de aumento en indicadores asociados a seguridad ciudadana, tales como el hurto común (pasa de 61.508 casos en 2002 a 83.352 en 2007) (DNP,2007). Lo cual pone en cuestión si existe una correlación entre el aumento de los casos de hurtos, con la disminución de diversos tipos de delito asociados al conflicto armado.

- Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos, Observatorio de Derechos Humanos y DIH Presidencia de la República, 2008.

El Observatorio de Derechos Humanos y DIH Presidencia de la República publicó en el año 2008 una evaluación del impacto de la Política de Seguridad democrática en la confrontación a las guerrillas, las autodefensas, el narcotráfico, y el impacto sobre los derechos humanos.

En lo referente a la confrontación con las guerrillas (FARC, ELN, EPL), se destaca que, con el aumento de las incursiones y combates del ejército, hubo durante el periodo de evaluación (2002-2007) una disminución importante de las acciones guerrilleras, que es muy visible para el caso de las FARC, guerrilla que paso de tener una actividad de más de 1.000 hechos en 2002 a menos de 500 para el 2007.

Para el caso de las autodefensas, el informe asevera que, como resultado de la política de seguridad democrática, las AUC disminuyeron sistemáticamente sus hombres y armas, hasta desaparecer formalmente como organización, luego del acuerdo de paz con el gobierno nacional. Igualmente, la disminución de la actividad paramilitar se evidencia en

la reducción de homicidios en municipios con presencia paramilitar para el periodo 2002-2007 (17.059 homicidios) en comparación con los 56.666 del periodo 1998-2002.

En lo concerniente al narcotráfico, se señala un aumento en las fumigaciones y erradicaciones de cultivos ilícitos, pero pocas variaciones en el número de hectáreas cultivadas. Esto demuestra las dificultades para controlar el número de hectáreas cultivadas, que, sin embargo, como muestra el informe, sufrieron importantes variaciones en cuanto a la productividad.

Finalmente, para el tema de derechos humanos, el informe recalca el impacto positivo que supone la disminución de delitos que atentan contra los derechos fundamentales de las personas, como lo son los homicidios, el secuestro, las masacres, entre otros.

Síntesis

Las evaluaciones institucionales de la política de seguridad democrática, son un insumo importante para analizar la transformación del problema de seguridad en Colombia, pues proveen datos importantes sobre la evolución del conflicto, y la visibilización de otro tipo de violencias (especialmente la violencia urbana). Por esta razón, es menester recalcar la importancia de realizar un análisis panorámico de la perspectiva institucional del problema de seguridad, que también debe ser contrastada por otro tipo de evaluaciones de carácter no institucional.

Las evaluaciones desarrolladas anteriormente, muestran un fortalecimiento del Estado, en su función primordial del monopolio legítimo de la violencia, que se respaldan en una disminución de la capacidad de las guerrillas y los grupos paramilitares para desarrollar diversas formas de violencia. Igualmente, el aumento del pie de fuerza en varias regiones del país, muestra que la intención de la institucionalización por la vía militar, dio los resultados trazados por la administración Uribe.

Pese a esto, desde una perspectiva crítica, cabe señalar que variables asociadas a violaciones de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas, no fueron analizadas como uno de los impactos de la política de seguridad democrática, por lo cual, se demuestra una vez más, la necesidad de contrastar las evaluaciones institucionales de la política, con otro tipo de evaluaciones que muestren el panorama “oculto” de los resultados de la política de seguridad democrática.

Finalmente, cabe señalar que cualquier proceso de evaluación de la política de seguridad democrática, debe tener en cuenta la importancia de entender cómo fue la configuración de dicha política, y como las tres variables analizadas en el presente trabajo (problemas, alternativas, juego político) y las relaciones cívico-militares, son determinantes para la comprensión de los alcances programáticos y el sentido político de la política que se pretende evaluar.

Bibliografía

- Banco de la República. (2008). Algunas lecciones relevantes aprendidas de la crisis financiera colombiana de 1998-1999. Bogotá.
- Bejarano, A; Pizarro, E. (2001). The Coming Anarchy: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State Makers in Colombia. Ponencia presentada en el Workshop "States - within States": Incipient Political Entities in the Post-Cold World Era, University of Toronto.
- Browitt, J. (2001) Capital punishment: the fragmentation of Colombia and the crisis of the nation state. *Third World Quarterly* 22(6), p1063–p1078.
- Canal, J. (2003). La autoridad civil sobre la militar. En Cepeda, F(Ed). *Instituciones civiles y militares en la política de Seguridad Democrática*. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América.
- Carrasquilla, A. (2005). La sostenibilidad fiscal del esfuerzo en seguridad. En Rangel, A (compilador) *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). Base de datos ¡Basta Ya! Recuperado en diciembre de 2016 desde la base de datos CNMH, en internet: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/basesDatos.html>
- Clinton, W. (2000). The President's News Conference With President Andres Pastrana of Colombia in Cartagena. En Peters, G. Woolley, J. *The American Presidency Project*.

-
- Cohen, M. March, J. Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* (17), p1-p25
 - Croissant, A. Kühn, D. Chambers, P. Völkel, P. Wolf, S. (2001). Theorizing civilian control of the military in emerging democracies: agency, structure and institutional change. *Eur Polit Sci* 10 (237) p75-78.
 - Cruz, E. (2016). *Fuerza Pública, negociaciones de paz y posacuerdo en Colombia*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
 - Dávila, A. Escobedo, R. Gavina, A. Vargas, M. (2000). El Ejército colombiano durante el período Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico. *Colombia internacional* 49-50, p 148-p177.
 - Daza, C. (2010). *análisis de las estrategias de marketing político de Álvaro Uribe Vélez durante sus campañas electorales de 2002 y 2006 y durante el ejercicio de su gobierno presidencial en Colombia (tesis de maestría)*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
 - Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá: DNP.
 - Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Boletín de resultados de la política de seguridad democrática*. Bogotá: DNP.
 -
 - Elder, C. Cobb, R. (2003). *Formación de la Agenda: El caso de la política de los ancianos*. En Aguilar, L. *Problemas políticos y agenda de Gobierno* (p77 – p104). México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
 - Feaver, P. Seeler, E (2009). *Before and after Huntington, the methodological maturing of civil-military studies*. En Suzanne C, Dom M. Snider (ed.) *American civil-military relations: The soldier and the state in new era*. Maryland: The Johns Hopkins University Press.
 - Finer, S (1962). *The Man on the Horseback*. Londres: Pall Mall Press.
 - Fundación Iberoamérica Europa, Instituto de Ciencia Política (2007). *Fortalecimiento de los sectores público, social y empresarial en Colombia*. Bogotá.

- Garzón, L. (2002). Programa de gobierno elecciones 2002. Polo Democrático Independiente. Recuperado de: http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2002/planes/garzon/
- Gutiérrez, F. (2014). Orangután con Sacoleva. Bogotá: Debate, Universidad Nacional de Colombia.
- Harries-Jenkins. Moskos, C. (1984). Las Fuerzas Armadas y la Sociedad. Madrid: Alianza Editorial.
- Hartlyn, J. (1993). La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia. Bogotá: CEI Uniandes.
- Huntington, S. (1995). El soldado y el Estado. Buenos Aires: Grupo editorial latinoamericano.
- Janowitz, M. (1964). The military in the political development of new nations. Phoenix Books, The University of Chicago Press.
- Jimenez, G;Turizo,J. (2011). Militarización de la Policía y Policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional. Revista LOGOS CIENCIA & TECNOLOGÍA, 3 (1). p 112-p126.
- Kingdon, John. (1984). Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston: Little, Brown & Co.
- Kingdon, John. (2003). Agendas, Alternatives and Public Policies. Second edition. Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Leal, F. (2002). La Seguridad Nacional a la deriva. Bogotá: Alfaomega, Ceso-Uniandes, FLACSO Ecuador.
- Liphart, A. (1968). Tipologies of Democratic Systems. Comparative. Political Studies, 1(1).
- Lleras, C. (1958). Discurso presidencial en el teatro Patria pronunciado el 9 de mayo de 1958, Bogotá.
- López, C. Sevillano, O. (2008). Balance político de la parapolítica. Bogotá
- López, J. (2009). Formulación y construcción de políticas públicas. En Fundamentos de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lozano, A. (2008). Aspectos sobre políticas ppúblicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

-
- Mason, A. (2001). Colombian State Failure: The Global Context of Eroding Domestic Authority. Ponencia presentada en la conferencia sobre Estados fallido, Florencia Italia.
 - McLean, P. (2002). Colombia: Failed, Failing, or Just Weak?. The Washington Quarterly 25 (3), p123-p134.
 - Milliken, J; Krause, K. (2002), State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. Development and Change (33). p753–p774.
 - Ministerio de Defensa. (2007). Rendición de cuentas. Bogotá: Ministerio de Defensa.
 - OIM. (2010). Perfil migratorio de Colombia. Bogotá: OIM Colombia.
 - Ospina, C. (2003). La ejecución de la política de defensa y Seguridad Democrática. La política de defensa y Seguridad Democrática. En Cepeda, Fernando (Ed). Instituciones civiles y militares en la política de Seguridad Democrática. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América.
 - Pastrana, A. (2005). Antecedentes y perspectivas de la Seguridad Democrática. En Rangel, Alfredo, *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Fundación seguridad y democracia.
 - Piccoli, G (2003). El sistema del pájaro: Colombia, laboratorio de barbarie. Italia: Txalaparta.
 - Pion Berlin, D. (1997). Through corridors of power, Institution and Civil-Military Relations in Argentina. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
 - Pion Berlin, D. (2001). Civil-Military Relations in Latin America. United States: The University of North Carolina Press.
 - Pion Berlin, D. (2005). El manejo político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. Military Review (2). p. 52- p67.
 - Pion Berlin, D. Trinkunas H.A. (2005). Democratization, Social Crisis and the Impact of the Military Domestic Roles in Latin America. Journal of Political and Military Sociology, 33 (1).
 - Pons, X. Buisson-Fenet, H. (2013). Thinking European States' Current Transformations in Education: A Policy Configuration Approach. Ponencia presentada en International Conference on Parallel Processing ICCP. Lyon.

- Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa. (2003). Política de Seguridad y Defensa Democrática. Bogotá.
- Ramírez, M. (2003). La política de defensa y Seguridad Democrática. En Cepeda, Fernando (Ed). Instituciones civiles y militares en la política de Seguridad Democrática. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América.
- Rojas, D. (2007). Plan Colombia II ¿Más de lo mismo? . Colombia Internacional (65), p14-p37.
- Rotberg, R. (2002). The New Nature of Nation State Failure. The Washington Quarterly 25 (3) p85–p96.
- Sanín, N. (2002). Programa de gobierno elecciones 2002. Movimiento Sí Colombia. Recuperado de: http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2002/planes/noemi/
- Santander, J. Gómez, C. Márquez, D. Soler, S. (2012). El proceso de formación de agenda de la política pública de Seguridad Democrática. Bogotá: CIDER Uniandes.
- Sartori, G. (1980). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza.
- Schultze-kraft ,M. (2012). La cuestión militar en Colombia: La Fuerza Pública y los retos de la construcción de paz. En AngelikaRettberg (ed.) Construcción de paz en Colombia. (p.405- p.433). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Schultze-Kraft, M. (2005) Pacificación y poder civil en Centroamérica: Las relaciones cívico-militares en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el postconflicto. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Serpa, H. (2002). Programa de gobierno elecciones 2002. Partido liberal colombiano. Recuperado de: http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2002/planes/serpa/
- Subirats, J. (2007). Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. En Saravia, E. Ferrarezi, E. *Políticas Públicas*. Brasilia: Escuela Nacional de Administración Pública.
- Sweig, J. (2002). What Kind of War for Colombia?. Foreign Affairs, septiembre-octubre 2002.
- Tickner, A. Pardo, R. (2003). Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: Los desafíos externos de la "Seguridad Democrática". Foreign Affairs en Español, Octubre-Diciembre 2003.

- Ugarte, J (2001), Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. Ponencia presentada en XXIII International Congress of the Latin American Studies Association. Washington DC.
- Uribe, A. (2002). Discurso de posesión presidencial, 7 de febrero de 2002 en el Capitolio Nacional. Bogotá. Recuperado de: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/retomemos-el-lazo-unificador-de-la-ley-la-autoridad-democratica-la-libertad-y-la-justicia>
- Uribe, A. (2002). Programa de gobierno elecciones 2002. Movimiento Primero Colombia. Recuperado de: http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2002/planes/uribe/
- Vargas, A. (2002). Paz y Nación en la perspectiva histórica Colombiana. Reflexión política (8).
- Veillette, C. (2005). Plan Colombia: A Progress Report. Estados Unidos: The Library of Congress.
- Velásquez, C. (2011). Las Fuerzas Militares en la búsqueda de paz con las FARC. Working paper (7). Bogotá: Fundación ideas para la paz.
- Weber, M. (1992). Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zapata, J. (2014). La teoría del estado fallido: entre aproximaciones y disensos. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 9 (1), p 87-p110.

Artículos periodísticos:

- Así gana Uribe la encuesta. (17 de febrero de 2002). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1314497>
- Así salen los generales (1 de mayo de 2011). Revista Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/asi-salen-generales/239060-3>
- Desempleo y guerrilla la mayor preocupación. (11 de enero de 2001). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-654186>

- Hommes, R. (6 de marzo de 2001). La encuesta. El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-597284>
- La cúpula militar de Uribe. (10 de agosto de 2002). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1337265>
- Los patrocinadores de Uribe. (20 de febrero de 2006). Revista Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-patrocinadores-uribe/77490-3>
- Reid, M. (19 de abril de 2001). Drugs war and democracy. The Economist. Recuperado de: <http://www.economist.com/node/576197>
- Rice, S. (19 de febrero de 2003). The New National Security Strategy: Focus on Failed States. Brookings. Recuperado de : <https://www.brookings.edu/research/the-new-national-security-strategy-focus-on-failed-states/>
- Samper, D. (8 de noviembre de 2000). El golpe militar del Palacio de Justicia. El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1248539>
- Serpa encabeza primera encuesta. (1 de octubre de 2001). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-675209>
- Serpa, primero en encuesta (1 de diciembre de 2001). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-703093>
- Valencia, G. (24 de agosto de 1997). Tormentoso retiro del General Ruiz Novoa. El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-635484>

Normas Jurídicas

- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 216 . 2da Ed. Legis.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 217 . 2da Ed. Legis.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 218 . 2da Ed. Legis.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 219 . 2da Ed. Legis.
- Corte Constitucional (2002) Sentencia C802/02. MP (Jaime Córdoba Triviño)
- Corte Constitucional (2004) Sentencia 1024. MP (Rodrigo Escobar Gil)

- Ministerio de Defensa. (11 de agosto de 2000). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones (Decreto 1512). Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/fondelibertad/Dec_1512_2000.pdf
- Presidencia de la República. (1 de agosto de 2002). Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior (Decreto 1837). Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5522>
- Presidencia de la República. (3 de diciembre de 2002). Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002 (Decreto 2929). Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6342>

Entrevistas

- Entrevista Numero 1. (11 de junio de 2016). Oficial retirado del Ejército Nacional.
- Entrevista Numero 2. (10 de noviembre de 2016). Oficial retirado del Ejército Nacional.
- Entrevista Numero 3. (4 de noviembre de 2016). Oficial retirado del Ejército Nacional.