

# UNA VISIÓN DE LA SEGURIDAD EN COLOMBIA

Francisco Leal Buitrago\*

## RESUMEN

Este artículo recorre la historia contemporánea del país desde el ángulo de la seguridad, entendida como un asunto político pluridimensional. Su eje es la tendencia de militarización de la seguridad y sus consecuencias para la democracia. En él se incorporan otras dimensiones según lo requiera el análisis. La profesionalización militar y el desarrollo de la autonomía militar en el manejo del orden público, durante las décadas de mediados del siglo pasado, son la base del análisis de fondo. Éste se centra en los altibajos de la política de Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe y termina con lo ocurrido en materia de seguridad durante el primer año del gobierno de Juan Manuel Santos. El artículo finaliza identificando algunos desafíos de la seguridad en la actualidad.

**Palabras claves:** Seguridad, Colombia, democracia, militares.

## A VISION SECURITY IN COLOMBIA

### SUMMARY

This article examines the recent history of Colombia from the perspective of security –understood as a political and multidimensional issue. It analyses primarily the tendency to militarize security and the consequences this brings to democracy, but touches upon other dimensions of security as well. It starts in the mid-Twentieth Century with the professionalization of the military forces and the development of military autonomy in the handling of public order. However, most of the article deals with the policy of Democratic Security developed by Alvaro Uribe's administration, and includes the changes brought about by Juan Manuel Santos' the first year of government. The article ends by identifying some challenges to security today.

**Keywords:** Security, Colombia, democracy, military.

---

\* Sociólogo,  
Profesor Honorario de las universidades  
Nacional de Colombia y de Los Andes.

## INTRODUCCIÓN

La seguridad es un asunto político con varias dimensiones, que se articuló con la democracia liberal una vez culminó el largo proceso de formación del Estado moderno en su concepción occidental al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Con ello, la institucionalización de los conflictos y la negociación de los intereses pasó a ser la esencia de la política en su visión moderna y la seguridad una de sus partes integrales. Sin embargo, el pronto inicio de la guerra fría y sus desarrollos frustró lo que hubiese sido una proyección democrática de la seguridad, ya que ésta recuperó y mantuvo su acentuada dimensión militar anterior. En este contexto, el desgüeño en el manejo de la seguridad por parte de los gobiernos nacionales definió sus características en Colombia.

Al menos durante las dos últimas décadas, la seguridad en el país ha estado en el primer plano de los problemas nacionales. Sin embargo, al considerar el contexto indicado, esta situación se gestó durante más de medio siglo. Por esta razón, no es fácil entender lo ocurrido en esas décadas –incluidos recientes acontecimientos que han sido percibidos como nuevos–, si no se recuerdan antecedentes que muestran sus raíces y posterior articulación con lo que se considera inédito.

Teniendo en cuenta las ideas anteriores, este artículo identifica en una secuencia acontecimientos ocurridos de tiempo atrás, que guardan relación con el tema de la seguridad y sus características contemporáneas. Dentro de este proceso, se da prioridad a los que sirvieron para agregarle ingredientes militares a la seguridad, para mantenerlos o para acentuarlos, aunque también –de manera excepcional– para alterar esta tendencia. Con este referente, se procede a analizar la seguridad durante los gobiernos del presidente Álvaro Uribe (2002-2006-2010) y el primer año de gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

[4]

De esta manera, el hilo conductor del trabajo es la persistente militarización de la seguridad y sus consecuencias negativas para un desarrollo adecuado de la democracia liberal en el país, dentro de un análisis que incorpora diversos aspectos que tienen en común la política en sentido general. Este común denominador político permite a la vez agregar al hilo conductor otras dimensiones de la seguridad, a medida que el análisis las requiera en el contexto social en que se desarrolla.

Para cumplir con este cometido, el trabajo presenta, en primer lugar, la profesionalización militar y la seguridad nacional, el desarrollo de la autonomía militar en el manejo del orden público, el proceso que desembocó en una coyuntura que culminó con la Constitución de 1991 y los fracasos posteriores en la orientación civil de una política militar.

Sobre esta base, en segundo término, el artículo analiza, en su cuerpo principal, la primera experiencia sostenida de formulación civil de política militar, a través del manejo del tema de la seguridad durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe. Para ello, presenta la Política de Seguridad Democrática (PSD), la PSD en la práctica, el estancamiento y reactivación transitoria de la PSD, y los problemas derivados de la PSD. Teniendo en cuenta este análisis, el escrito aborda luego lo ocurrido en materia de seguridad durante el primer año de gobierno del presidente Juan Manuel Santos, para finalizar señalando algunos desafíos de la seguridad. Una breve adenda remata este trabajo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Hasta el inicio del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), este artículo se apoya en dos escritos de mi autoría con sus respectivas fuentes: (Leal, 2002: 58), (Leal, 2006: cap. 2).

## PROFESIONALIZACIÓN MILITAR Y SEGURIDAD NACIONAL

Las instituciones militares en Colombia se profesionalizaron con retardo con respecto a las de buena parte de los países suramericanos. Este proceso fue tardío incluso con relación a sociedades vecinas, que experimentaron una profesionalización militar posterior a la ocurrida en el sur del continente. El proceso se ubica entre 1907, año de fundación de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova, y 1943, cuando un egresado de esta escuela ocupó el más alto cargo de la jerarquía militar. Con esa profesionalización, las instituciones militares se modernizaron, al diferenciarse de la sociedad civil, mediante valores corporativos, procesos de socialización y jerarquías propias. En términos técnicos y operativos, la modernización se logró durante el Frente Nacional (1958-1974) sobre la base de la participación colombiana en la guerra de Corea (1951-1954) una vez superadas las dictaduras militares (1953-1958)<sup>2</sup>.

El fenómeno que más ha afectado el desarrollo de las instituciones militares ha sido la violencia. Este factor ha incidido en especial desde la segunda mitad de la década de los años cuarenta del siglo pasado, cuando comenzó la etapa conocida como 'La Violencia' (1946-1965), en una sociedad polarizada entre liberales y conservadores, cuyo sectarismo premoderno hacía parte de los valores de la sociedad. En medio de la apoliticidad militar formal frente al bipartidismo, los militares se vieron obligados a involucrarse en el conflicto con el fin de mantener el orden público. No obstante, fueron muchos los episodios de violación de los derechos humanos, los cuales quedaron impunes en una sociedad aislada del contexto internacional, en medio de un conflictivo proceso de modernización capitalista.

A mediados de los años sesenta, durante el Frente Nacional y cuando culminaba la etapa de 'La Violencia', surgió otro tipo de violencia política: las guerrillas producto de los rezagos del conflicto bipartidista y la 'guerra fría'. Al igual que el resto de la sociedad, los militares avanzaban en su despolitización con respecto al bipartidismo tradicional. El ambiente antisubversivo que emergió entonces creó condiciones propicias para definir el ingrediente nacional de la Doctrina de Seguridad Nacional.

La concepción moderna de seguridad nacional fue un producto de la guerra fría, que militarizó las relaciones internacionales y afectó a los países de América Latina. Surgió de políticas estadounidenses, como la estrategia de contención frente a la Unión Soviética, y tuvo su expresión particular en Suramérica con la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, que comenzó a aplicarse a partir del golpe militar de 1964 en Brasil (Leal, 2006: cap. 1). En Colombia, la penetración militar de esta doctrina se dio a la par con el régimen del Frente Nacional monopolizado por el bipartidismo. Mediante la afirmación del anticomunismo, base ideológica de la doctrina, el concepto de seguridad nacional desplazó en importancia al tradicional de defensa nacional. La defensa nacional se convirtió entonces en el medio para garantizar la seguridad, y de esta forma quedó involucrada también en la lucha anticomunista<sup>3</sup>.

El año de 1960 marcó el inicio de esa transformación militar. En este año, el general Alberto Ruiz Novoa llegó al Comando del Ejército. Se propuso poner al día las instituciones militares

<sup>2</sup> El proceso de profesionalización militar se produjo luego del arraigo sectario al bipartidismo de la mayor parte de la población durante las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XIX. Este retardo ayuda a explicar la subordinación militar a las autoridades civiles y la ausencia de golpes de Estado frente a su proliferación en la mayor parte de países de la región.

<sup>3</sup> La seguridad nacional supone una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional cuyo móvil era la tradicional salvaguardia de la soberanía, principalmente frente a países vecinos.

actualizándolas en los principios de la ‘guerra moderna’ que se desarrollaban en otras latitudes. Bajo el nombre de ‘Plan Lazo’ se juntaron diversas medidas operativas. Ese Plan se articuló con las directrices norteamericanas que difundían las tácticas de contrainsurgencia y hacían énfasis en el componente psicológico de la ‘guerra irregular’.

Las innovaciones del general Ruiz sirvieron de base para que el presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) lo nombrara como su primer Ministro de Guerra. Con ello, la estrategia del Plan Lazo se generalizó en las demás instituciones militares. El apoyo a la acción cívico-militar iniciada con el Plan Lazo provino principalmente de la Ayuda Estadounidense (USAID) y del Programa de Asistencia Militar (MAP).

La visión desarrollista del general Ruiz no era contraria a sus ideas anticomunistas, herencia de su participación en la guerra de Corea. Ruiz Novoa afirmaba que la influencia comunista era posible por causa del atraso de la sociedad y los problemas que conllevaba. Por eso la ‘reforma de las estructuras’ era requisito para erradicar la subversión y por eso mismo criticó la ausencia de reformas por parte de los gobiernos. Esta visión –que suponía la autonomía castrense en el manejo del orden público– y sus declaraciones políticas le acarrearón el retiro abrupto del servicio en 1965. Aunque el componente desarrollista de la estrategia de contrainsurgencia no desapareció del todo, a partir de 1965 los militares hicieron énfasis en las operaciones estrictamente militares, y la entrada en escena de las nuevas guerrillas radicales –de las que sobreviven las FARC y el ELN– estimuló el endurecimiento de las acciones armadas.

## **AUTONOMÍA MILITAR EN EL MANEJO DEL ORDEN PÚBLICO**

[6] Uno de los efectos positivos de más significación surgidos del Frente Nacional fue que la subordinación militar se trasladó de los partidos al Estado. Su despolitización bipartidista le permitió a los militares adquirir autonomía política relativa, la cual se reflejó en su independencia en el manejo del orden público y la adquisición de prerrogativas institucionales. El comienzo de ese proceso fue el discurso del presidente electo Alberto Lleras Camargo en la reunión con oficiales de la guarnición de Bogotá en 1957, luego de abortada la conjura golpista del dos de mayo, al final del gobierno de la Junta Militar, cuando puso de presente la necesidad de que los militares fueran apolíticos frente a los partidos.

La importancia de ese discurso radica en que fue la única directriz política global en materia militar formulada de manera explícita por los gobiernos hasta 1990. En su afán de aislar a los militares de la influencia del bipartidismo, el Presidente sentó los principios de la autonomía castrense, al recalcar que así como ellos no debían intervenir en asuntos partidistas, los políticos tampoco interferirían en materias militares. De esta manera, el celo de su posición doctrinaria liberal fue llevado al extremo y con el transcurso del tiempo se volvió un dogma.

El temor político de intervenciones militares, recordado periódicamente por el llamado ‘ruido de sables’, alimentó tal dogma. El planteamiento del presidente Lleras Camargo era sólo el punto de partida de un proceso en el cual las directrices civiles de la política militar debían revisarse y actualizarse, a medida que las circunstancias fueran cambiando. Pero eso no se hizo. Por esa razón, se produjo un desfase entre los profundos cambios generados en la sociedad y la inmovilidad de los gobiernos en su deber de formular políticas militares. La función de manejo del orden público se volvió estratégica, en la medida en que se desarrolló y diversificó la confrontación armada interna y se convirtieron en endémicas las distintas formas de violencia.

Al no actualizarse las directrices políticas del papel de los militares en la sociedad por parte de los gobiernos, los altos mandos asumieron en forma improvisada un diseño que no les correspondía, de acuerdo con las variadas percepciones de la situación de orden público. Las instituciones militares formularon una política general que se hizo explícita a través de expresiones anticomunistas, como producto de la combinación caprichosa de elementos como la tradición institucional, los conflictos del momento y la influencia proveniente de la concepción político-militar estadounidense y la Doctrina de Seguridad Nacional suramericana. No sólo hubo una ausencia de directrices políticas en el Estado que permitieran armonizar y unificar en cada etapa histórica el comportamiento militar, sino que se escamoteó la solución de los problemas sociales más acuciantes del país al darles tratamiento de orden público.

El uso recurrente del estado de sitio (excepcionalidad constitucional de la Carta de 1886) como medio para supuestamente solucionar problemas recurrentes desdibujó la formalidad democrática nacional. Argucias jurídicas mostraban la vigencia de la Constitución, pero la excepcionalidad casi permanente despertó la tentación de soluciones fáciles para los innumerables problemas derivados de la violencia política. Ejemplo destacado fueron las labores ajenas a la función castrense ejercidas por las instituciones militares. Su mayor impacto fue el ejercicio generalizado de la justicia penal militar.

La ‘situación de guerra’ permitió legitimar el juzgamiento de civiles por parte de tribunales militares a partir de 1965. El mismo motivo justificó la vía libre jurídica al entrenamiento militar de autodefensas civiles en las zonas rurales. Así mismo, se reafirmó el proceso de militarización de la policía, proveniente de la época de ‘La Violencia’. Además, el establecimiento de ‘zonas de orden público’ bajo el estado de sitio permitió el predominio de la autoridad castrense, mediante el establecimiento de alcaldías militares o la toma de decisiones sobre operaciones militares por parte de los comandos castrenses sin consulta previa a las autoridades civiles.

[7]

### **HACIA UNA COYUNTURA QUE CULMINÓ EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN**

La década posterior a la culminación del Plan Lazo (1965) se caracterizó por la dispersión de ideas, medidas y acciones relacionadas con el problema de la guerra contra la subversión. El Plan Lazo, con su coherencia teórica y operativa, fue una especie de ‘enclave estratégico’ pasajero en una sociedad afanada por acabar con los restos de la violencia bipartidista. El manejo militar fue eminentemente pragmático, al albur de los éxitos y fracasos en la lucha antsubversiva.

A mediados de los años setenta los militares buscaron articular los dispersos elementos de contrainsurgencia que habían desarrollado. Las inculpaciones al comunismo internacional y al Partido Comunista Colombiano de ser responsables del fenómeno revolucionario se justificaron con supuestos planteamientos doctrinarios. Los grupos guerrilleros de variadas tendencias ideológicas radicales que operaban en el panorama nacional, a pesar de estar atravesando por una etapa de crisis, proporcionaron la legitimidad necesaria para la frágil creatividad teórica militar. La misma debilidad guerrillera sirvió de aliciente.

Por su parte, la prolongación de *facto* del monopolio bipartidista del Frente Nacional –luego de su culminación formal en 1974– sirvió para encauzar buena parte de la oposición hacia los movimientos guerrilleros. A esta prolongación contribuyó la reforma constitucional de 1968, aprobada durante el mandato del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), y la frustración del cambio prometido por el presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), una vez culminado el régimen del Frente Nacional. Tal reforma indujo la participación de los dos partidos en los

gobiernos posteriores a ese régimen y la presidencia de López –además de alimentarla– ignoró las banderas que le habían servido para construir su oposición a los gobiernos bipartidistas.

En ese tiempo, el país vivía una intensa agitación social y los militares fueron blanco de críticas desde distintos frentes. Pero ellos las rechazaron escudados en su ideología anticomunista. Esta fue la antesala de la etapa ‘más próspera’ del uso de los esquemas extraídos de la política de seguridad nacional estadounidense y la Doctrina del Cono Sur. Bajo la excepcionalidad del estado de sitio, la aplicación del Decreto 1923 de 1978, conocido como ‘Estatuto de Seguridad’, fue el eje de esta etapa.

En el gobierno del presidente Julio César Turbay (1978-1982) hubo un esfuerzo por volver realidad la concepción de sociedad formulada por la Doctrina de Seguridad Nacional. El presidente Turbay facilitó la estructura del Estado para que los militares se sintieran a su acomodo. Su gobierno fue un simulacro de ‘ocupación’ del Estado por parte de los militares, al mejor estilo doctrinario. Este remedo de ‘ocupación’ militar del Estado permitió la aplicación de ese Estatuto, con detenciones indiscriminadas y torturas a personas de grupos sindicales, organizaciones populares e intelectuales considerados de izquierda. Estos episodios estuvieron enmarcados por la aplicación de la justicia militar, a través de numerosos consejos verbales de guerra, y la continuación de las operaciones militares contra las guerrillas.

[8]

La adopción de la concepción de seguridad nacional como directriz ideológica militar y la adquisición de autonomía relativa de las instituciones armadas en el manejo del orden público terminaron con la prevención militar de adoptar posiciones políticas frente a la confrontación bélica. Esto se confirmó con el inicio de los llamados procesos de paz en 1982. La consideración de las guerrillas como problema político y el inicio de negociaciones con ellas por parte del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) despertaron la oposición soterrada de los militares. Éstos nunca han reconocido el carácter político de la subversión, aún en medio de la combinación del tratamiento militar permanente con negociaciones intermitentes como ocurrió hasta 2002. La oportunidad militar de recuperar la autonomía plena vivida durante el gobierno anterior, que contrastaba con ser ignorados por el de Betancur, llegó a raíz del más craso error político del M-19 con la toma del Palacio de justicia, en 1986, pues ese hecho y la reacción militar improvisada provocaron el trágico desenlace de más de un centenar de muertos incinerados, entre magistrados, empleados, guerrilleros y visitantes.

Luego de diversos y frustrados ensayos para frenar la violencia provocada por el narcotráfico – iniciada en 1984 con el asesinato del Ministro de Justicia– y buscar la paz con las guerrillas, el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) se vio abocado a enfrentar casi en solitario, dada la escasa cooperación por parte de políticos, empresarios y militares, el comienzo de la coyuntura crítica de 1989 a 1991, que coincidió con el fin de la guerra fría y culminó en una nueva Constitución. Tal coyuntura se caracterizó por conspiraciones, atentados terroristas y numerosos asesinatos de policías, funcionarios y candidatos presidenciales. Esta situación desembocó en que el gobierno de César Gaviria (1990-1994), sobre la base de diversas medidas políticas del de Barco, buscara cambiar las tendencias de tratamiento del problema militar.

Entre las normas aprobadas durante la vigencia de la guerra fría se destaca el Decreto-Ley 3398, llamado Estatuto para la Defensa Nacional, expedido en 1965<sup>4</sup>. Esta norma fue importante porque

<sup>4</sup> Este estatuto señalaba, entre otras cosas, las atribuciones del presidente y del ministro de Defensa en relación con la defensa nacional, y las funciones del comandante general de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

no hubo ninguna otra directriz militar con pretensiones estratégicas durante el resto del siglo XX. El gobierno reglamentó esta norma, mediante el Decreto 893 de 1966, en lo concerniente a definición, clasificación y porte de armas. Al permitir el porte de armas de uso privativo de organismos del Estado a organizaciones de defensa civil, abrió el camino a un prolongado problema que se acrecentó en los años ochenta con la proliferación de grupos de autodefensa y paramilitares financiados por el narcotráfico. Mediante la Ley 48 de 1968, el estatuto fue elevado a ley en uno de los momentos en que se requirió levantar el endémico estado de sitio. Todas las normas posteriores relacionadas con la defensa nacional fueron desarrollos de esta ley, formulada con los criterios ideológicos y militares propios de la guerra fría.

El control de violaciones a los derechos humanos, implementado por la Procuraduría desde finales de la década de los ochenta, sirvió para acuñar el término militar de ‘síndrome de la Procuraduría’, que hizo referencia al temor castrense de ejercer las funciones que considera suyas, por miedo de ser acusados por el ministerio público de violar los derechos humanos y, en consecuencia, de ser sancionados. Ello fue resultado de la ‘aparición’ del país en el concierto internacional –en momentos en que la defensa de los derechos humanos adquiría notoriedad en el mundo–, provocada por el auge del narcotráfico y el aumento de la violencia. Las acciones de la Procuraduría eran vistas –por los militares y también por políticos y periodistas que asumen el papel de ‘intelectuales orgánicos’– como un subproducto de lo que denominaban ‘idiotas útiles’ o ‘infiltrados del comunismo’. A los militares se les dificultaba aceptar y establecer sus límites funcionales debido al enclaustramiento del país hasta ese entonces, a la confusión causada por el contraste entre los principios doctrinarios y las ideas que emergían, a su confrontación permanente con la subversión y al papel tradicional en desuso de defensa de la soberanía hacia el exterior.

## FRACASOS EN LA ORIENTACIÓN CIVIL DE LA POLÍTICA MILITAR

[9]

No obstante haber desaprovechado –por prevención de los constituyentes del M-19 frente a una eventual reacción castrense– la oportunidad brindada por la nueva Constitución para hacer cambios en la institucionalidad militar, el gobierno de Gaviria adelantó reformas importantes en materia de seguridad. Sustrajo esos temas por primera vez de la responsabilidad política castrense, que la dirigencia política había evadido por desconocimiento, despreocupación o ineptitud. Además, buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado, planteó una novedosa estrategia de seguridad, buscó conversar con las guerrillas y nombró un ministro de Defensa civil luego de que esta cartera la ocuparan por 38 años generales en servicio activo.

Pese a los esfuerzos que se hicieron, la inexperiencia política civil en esas materias y circunstancias como la ruptura de las conversaciones con la guerrilla y la fuga del capo Pablo Escobar –cabeza del sanguinario ‘cartel de Medellín’– de una cárcel llamada de máxima seguridad dieron al traste con el experimento y provocaron en los últimos años de gobierno una ofensiva oficial indiscriminada contra guerrillas y paramilitares.

Esta situación facilitó que el nuevo presidente planteara una política distinta. El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) mostró su disposición para adelantar negociaciones con la guerrilla, pero su desgaste originado en el ‘descubrimiento’ de la financiación de su campaña por parte del ‘cartel de Cali’ lo impidió. Aunque indirecto, el mayor efecto de esta situación sobre los militares fueron los descalabros frente a las guerrillas, a partir de 1996. Así, los militares pasaron de eventuales árbitros de la crisis del gobierno a víctimas de ésta. En ello influyó la visión esquemática e ideológica que sustentaban los principios de la seguridad nacional adoptados por las instituciones

militares y la consecuente reducción de su capacidad estratégica y operativa para enfrentar con eficacia a guerrillas y paramilitares, fuerzas que se fortalecieron durante este gobierno.

Anteriormente, el gobierno de Gaviria había presentado al Congreso –como parte de la reforma militar– un proyecto de ley sobre defensa y seguridad nacional para reemplazar la vetusta e inoperante Ley 48 de 1968, pero fue retirado por el mismo gobierno luego de varias legislaturas y modificaciones, debido a que éstas reflejaban los intereses de los narcotraficantes. Más tarde, el gobierno de Samper intentó también reemplazar esa ley, mediante un proyecto elaborado por el Ministerio de Defensa, que se frustró antes de culminar su proceso. Al igual que el anterior, este proyecto adolecía de notorias deficiencias, pues se apoyaba en los mismos principios orientados por una visión de seguridad con predominio militar. Ya en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), hubo un nuevo intento de llenar ese importante vacío. En agitado proceso de un par de años, fue aprobada la Ley 684 de 2001 –apoyada por los altos mandos militares–, que recogía los aspectos básicos de las normas y proyectos anteriores.

Ante el hecho de que esta ley ignoraba nuevas realidades de la posguerra fría, como un nuevo lenguaje desmilitarizado y la subordinación militar a autoridades civiles en zonas de desorden público, hubo muchas críticas en el país y en el exterior. Por esto, se adelantaron modificaciones mediante su reglamentación, como fue el caso del estatuto antiterrorista, pero no fueron suficientes: la Corte Constitucional la declaró inexecutable, al final del gobierno de Pastrana, en abril de 2002.

Ese gobierno se caracterizó por su incompetencia política, en especial frente al manejo de la zona desmilitarizada ('zona de despeje') y al denominado proceso de paz con las FARC, conocido en su momento como 'el Caguán', centro geográfico de esa zona. Esta situación contrastó con la reforma operativa militar exigida por Estados Unidos, que de esta manera condicionó su injerencia y su ayuda financiera centrada en el 'Plan Colombia', destinado a la lucha prohibicionista y represiva contra las drogas.

Aunque esa reforma militar –cuyo eje fue la elaboración de un amplio dispositivo permanente para la guerra irregular– sirvió para frenar la expansión de las guerrillas, la subversión alcanzó una cobertura significativa –al menos hasta la ruptura del proceso con las FARC, en febrero de 2002–, amparada por la autonomía financiera lograda mediante su participación en el narcotráfico y prácticas bandoleriles. A su vez, el rápido crecimiento de los paramilitares fue facilitado por la ausencia de voluntad de la Fuerza Pública para contenerlos por considerarlos sus aliados, por la brutalidad guerrillera que los estimula y también por su participación en el narcotráfico.

La reacción negativa de la población frente a la agresividad de la subversión estuvo acompañada del apoyo a los paramilitares por parte de quienes han detentado por largo tiempo privilegios nada democráticos. Al final del gobierno de Pastrana, el empeoramiento de la situación del país legitimó en la opinión pública las soluciones de fuerza, al tiempo que desprestigió la vía política, identificada con las conversaciones entre el gobierno y las FARC y sobre todo con los desmanes cometidos por esta guerrilla en la 'zona de despeje' del Caguán. Esta zona, con 40.000 kilómetros cuadrados, estuvo ocupada militarmente de manera exclusiva por las FARC hasta que se rompió el supuesto proceso de paz.

[10]

## POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA (PSD)

Pese a la finalización de la guerra fría y a la elaboración de conceptos alternativos al de seguridad nacional, luego de una década ésta continuaba como factor de militarización de la política en los planos nacional e internacional. Los sucesos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos sirvieron además para darle mayor fuerza. En este contexto, el desastre político del Caguán, con el fortalecimiento de la guerrilla de las FARC y los temores desatados en la opinión pública, sirvió para que el candidato disidente del Partido Liberal, que enarbolaba la bandera de la seguridad, triunfara en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2002.

Los puntos 26 a 40 del ‘Manifiesto’ de 100 puntos del programa del candidato Álvaro Uribe enunciaban lo que se llamó ‘seguridad democrática’. El adjetivo de democrática, copiado de uno de los conceptos internacionales alternativos al de seguridad nacional, sirvió para disfrazar el contenido militarizado de lo que fue la política de seguridad del gobierno que se perfilaba. Además, ese programa se difundió en el momento en que el gobierno de Pastrana pedía al de Estados Unidos levantar las restricciones para el uso de los recursos del Plan Colombia en tareas no relacionadas directamente con el narcotráfico. En su Manifiesto, el candidato Uribe pedía la extensión de ese Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres y las tomas de municipios, en un ambiente internacional propicio luego del ‘11 de Septiembre’<sup>5</sup>.

Descontando la utilidad e importancia de algunos de los 15 puntos sobre seguridad del programa del candidato Uribe, su conjunto mostraba falta de articulación. Además del desacierto y la desubicación política de otros cuantos, el problema central fue la ausencia de visión de conjunto. Sin embargo, reconocía el conflicto armado y prometía acabar con guerrilla y paramilitares. Esa falta de organización y promeserismo se reflejaron tanto en el inicio inmediato de la política de seguridad del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) luego de su posesión, como en los documentos elaborados posteriormente para su formalización.

La declaratoria del ‘estado de conmoción interior’ (excepción constitucional que sustituyó al estado de sitio de la Carta anterior) y el establecimiento de un impuesto para la seguridad fueron las primeras medidas sobre seguridad del Presidente. El reclutamiento de los llamados soldados campesinos para reforzar las zonas de las que éstos eran oriundos, la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios de inteligencia, las recompensas por información, el estímulo a la desertión de combatientes ilegales y la creación de zonas de rehabilitación y consolidación en dos áreas de influencia guerrillera completaron el esquema inicial de la PSD. Además, la Ley 782 de diciembre de 2002 prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 –llamada de orden público–, pero abolió el requisito de conceder estatus político a los grupos armados para iniciar negociaciones destinadas a su desmovilización. Esta prórroga y sus proyecciones implicaron el reconocimiento del conflicto armado en el país, según cánones internacionales, a pesar de que durante los ocho años del gobierno de Uribe se afirmara por todos los medios su inexistencia. Lo que ocurría, según el gobierno, era ‘una amenaza terrorista’.

A pesar de no verse los rápidos resultados oficiales anunciados al inicio de la política de seguridad del gobierno, el clima nacional reflejaba optimismo al finalizar 2002, pues las guerrillas –en particular las FARC, ya que el ELN estaba debilitado de tiempo atrás– no habían mostrado

<sup>5</sup> A partir de este subtítulo y hasta comienzos de 2010, este artículo se apoya en los siguientes escritos de mi autoría y sus respectivas fuentes: (Leal, 2002: 58); (Leal, 2006: cap. 6); (Leal, 2010a); (Leal, 2010b).

contundencia desde su arremetida terrorista en la inauguración del nuevo gobierno, en agosto de ese año. Además, la tendencia de recuperación operativa de la Fuerza Pública desde la reforma militar adelantada durante el gobierno anterior había menguado la capacidad ofensiva de la subversión, y la persistente presión presidencial al exigir resultados había conducido a acciones preventivas contra el secuestro, el sabotaje y el terrorismo.

En octubre, la toma de la Comuna 13 de Medellín, dominada por la guerrilla, había ratificado en la opinión pública la imagen de voluntad del gobierno frente a la subversión, pese a que ese espacio había sido ocupado a sangre y fuego por los paramilitares que desalojaron a las milicias de la guerrilla, además de algunos actos terroristas ejecutados en Bogotá. La percepción de tranquilidad quedó confirmada en el período vacacional de cambio de año, cuando el gobierno organizó caravanas de vehículos escoltados por la Fuerza Pública en las vías principales, que bajo el lema ‘Vive Colombia, viaja por ella’ estimularon el desplazamiento de grupos medios y altos, luego de varios años de temores frente a secuestros, ‘falsos retenes’ y ‘pescas milagrosas’ por parte de las guerrillas.

Con respecto a los grupos paramilitares, el gobierno abrió pronto espacios para que se plantearan posibilidades de negociación, luego de que surgieran problemas posteriores a la unificación alcanzada durante el gobierno de Samper con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. Las llamadas autodefensas se sentían seguras ante la escasa voluntad de la Fuerza Pública de combatirlos, pues tendía a verlos como aliadas no obstante las atrocidades que cometían contra la población civil. También eran percibidas como naturales vengadoras por numerosos grupos sociales impotentes ante las arremetidas de las guerrillas y por sectores interesados en que se mantuviera el *statu quo* de inequitativa organización social frente a la amenaza de cambio que veían en un eventual triunfo guerrillero.

[12]

A fines de 2002, el gobierno firmó con las AUC el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, en el que esa dispersa y disímil federación de grupos se comprometió a no atacar contra la población civil. Y como complemento a la recién aprobada prórroga de la ley de orden público, al iniciar 2003 el gobierno expidió el Decreto 128 para reglamentarla en materia de procedimiento para la desmovilización de las fuerzas irregulares, en concreto de los paramilitares.

De esta manera, a los cinco meses de iniciado el gobierno se percibían tres líneas de acción de la PSD, las cuales continuaron con pocos cambios durante los dos períodos de la presidencia de Uribe: la primera, una decidida ‘política de paz’ con los paramilitares, la segunda, la continuación acentuada de la ofensiva contra las FARC activada al final del gobierno anterior, y la tercera, un grupo de políticas puntuales –como los ‘soldados campesinos’, ‘Vive Colombia, viaja por ella’, los estímulos a la desertión y las redes de informantes– destinadas a alimentar a las otras dos. No obstante, lo que no se veía era una articulación consistente entre ellas.

En el aspecto formal de la PSD se expidieron dos documentos. El primero, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006”, presentado a comienzo de 2003, afirmaba que su objetivo era brindar seguridad democrática. Este objetivo se desglosaba en varios aspectos: control del territorio, combate al narcotráfico, fortalecimiento de la justicia, desarrollo de zonas de conflicto y protección de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Sin embargo, en ese Plan no había propuestas específicas, ni implementación y asignación de recursos.

El segundo documento, “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, se conoció a mediados de 2003 y fue elaborado por el Ministerio de Defensa. Enunciaba, primero, principios democráticos generales que supuestamente eran esencia de la política. Segundo, identificaba seis amenazas para la nación: terrorismo, drogas ilícitas, finanzas ilícitas, tráfico de armas y municiones, secuestro y extorsión, y homicidio. Tercero, señalaba cinco objetivos: control del territorio, protección de la población, eliminación del comercio de drogas ilícitas, capacidad disuasiva y rendición de cuentas. Cuarto, indicaba las líneas de acción: coordinar la acción del Estado, fortalecer las instituciones relacionadas con la seguridad, consolidar el control territorial, proteger la ciudadanía y la infraestructura, cooperar para la seguridad y comunicar políticas y acciones del Estado. Al final del documento presentaba una matriz de responsabilidades institucionales.

Aunque este documento fue un esfuerzo importante de integración de responsabilidades sobre la seguridad y de asumir la anteriormente evadida responsabilidad civil en estos menesteres, en lo que corresponde a esa integración no mostraba mucho que ver con la realidad, pues el texto no se articulaba con ella, comenzando porque no reconocía el conflicto armado interno. La coherencia formal que presentaba el escrito era casi imposible de desarrollar, pues suponía una racionalidad del Estado que no existe. Además, la limitaba en esencia a lo militar y no se veían espacios para desarrollos específicos de las políticas indicadas. En cuanto a la defensa hacia el exterior, apenas hacía una breve mención sin orientación.

## LA PSD EN LA PRÁCTICA

Durante los cuatro años del primer período de gobierno del presidente Uribe se destacó la ofensiva militar permanente contra las FARC, identificada con el nombre de Plan Patriota –eufemismo de ‘plan de guerra’, que es la aplicación militar de una política de seguridad gubernamental–. Este plan se implementó sobre la marcha, a medida que evolucionó la situación frente a las FARC, eje de sus objetivos. El logro más destacado ocurrió en los primeros años de implementación del plan, al desmantelar varios de los frentes de esa guerrilla en el noroccidente de Cundinamarca. En contraste, hubo problemas en algunas regiones, en especial al sur del país, donde hubo concentración de tropas y detenciones masivas, basadas en informaciones de la amplia –aunque difusa– ‘red de cooperantes’ establecida desde el inicio del gobierno. Pero en donde no se observó acción alguna fue en zonas controladas por los paramilitares, en especial en la Costa Atlántica.

[13]

El Plan Patriota estuvo acompañado por la reactivación de unidades, como la Brigada X destinada a la frontera norte con Venezuela, y la creación de nuevas unidades, como la Brigada XXVIII que sustituyó al Comando Específico del Oriente, en la frontera sur con Venezuela y parte de la frontera con Brasil. Fue reforzado además, en 2005, con el único cambio estratégico en la organización militar en el primer período, mediante la creación de dos amplios comandos conjuntos –Sur y Caribe–, que incluso provocó la salida de cuatro de los generales del Ejército con mayor antigüedad que criticaron la medida. Este cambio en la organización castrense articuló territorialmente unidades del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, centralizando el mando operativo en el Comandante de las Fuerzas Militares, en detrimento de los comandos de las tres fuerzas<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> A fines de 2005, el crecimiento del número de unidades del Ejército era ostensible: siete divisiones, 20 brigadas convencionales, 15 brigadas móviles (una más inactiva) y 7 batallones de alta montaña, además de una brigada de selva, una brigada blindada, la Brigada Contra el Narcotráfico, la Brigada de Aviación, la Brigada de Fuerzas Especiales y la Fuerza de Despliegue Rápido, Fudra –que pasó a depender de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega–, entre otras.

La recuperación de las cabeceras municipales de zonas controladas por las guerrillas fue un proceso difícil, lento e improvisado. Los ‘soldados campesinos’, llamados luego ‘soldados de mi pueblo’, cumplieron funciones de policía que no les corresponde a militares: mantener territorios. La estigmatización oficial de la población civil de esas zonas se reflejó en los primeros años con la acción de las redes de informantes o ‘cooperantes’ mencionada, que inducían redadas masivas en la población civil, con arbitrariedades que terminaban en liberaciones de la mayoría de detenidos, judicializaciones sin mayor fundamento y hasta asesinatos de personas inocentes. A diferencia de las ciudades, donde la Fuerza Pública alcanzó niveles de aceptación sin precedentes, en esas zonas ha primado la desconfianza frente al Estado, como resultado de arbitrariedades.

Por otra parte, desde sus inicios el gobierno buscó la desmovilización de los paramilitares mediante diversas medidas. La más prolongada fue la búsqueda de legitimación por la vía legal, que comenzó con el ‘proyecto de ley de alternatividad penal’, que exhibía gran impunidad. Por ello, el proyecto se enredó en medio de la polémica desatada dentro y fuera del país. Luego de numerosos ajustes y discusiones en varias legislaturas, incluso con cambio de nombres –como el de ‘verdad, justicia y reparación’– dado el desprestigio del proyecto inicial, en 2005 fue aprobada la Ley 975, llamada de ‘justicia y paz’. Esta fue, además, corregida en varias de sus falencias por la misma Corte Constitucional al revisarla de oficio para declararla exequible.

Los sucesivos proyectos que desembocaron en esta ley se preocuparon más por suavizar castigos a los verdugos, que por proteger a las víctimas (Comisión Colombiana de Juristas, 2010)<sup>7</sup>. En el camino de este largo trasegar legislativo quedaron enterrados un proyecto de porte de armas de uso privativo de la Fuerza Pública para civiles y el llamado Estatuto Antiterrorista, declarado inexecutable en 2004 por la Corte Constitucional. En este año, el Congreso aprobó el Acto Legislativo No. 2 sobre reelección presidencial inmediata, alimentado a diario por la difusión mediática oficial de la PSD. Al año siguiente, la Corte Constitucional le dio su ‘bendición’, indicando que esta reelección era por una sola vez. Esta Corte supo mantenerse en su ley al fallar, cuatro años más tarde, en 2010, la inexecutableidad de la segunda reelección inmediata aprobada por el Congreso el año anterior.

Posterior a un acuerdo, a mediados de 2004, entre gobierno y paramilitares, sobre el establecimiento de una ‘zona de ubicación’ en Santa Fe de Ralito, Córdoba, para la concentración de jefes ‘paras’ con voluntad de entregar las armas, a finales del año comenzaron las desmovilizaciones de distintos grupos. En medio de ellas, hubo numerosas negociaciones entre narcotraficantes y jefes ‘paras’ para incluir de manera fraudulenta a los primeros en las desmovilizaciones. Tras numerosos contratiempos originados en diferencias en los acuerdos entre gobierno y paramilitares, lo que produjo suspensiones y reanudaciones de desmovilizaciones a lo largo del proceso, en el segundo semestre de 2005 comenzó la extinción de la ‘zona de ubicación’. Luego de haberse desmovilizado más de la mitad de los efectivos comandados por los negociadores de Santa Fe de Ralito, al no definirse los sitios de reclusión de los desmovilizados, a principios de 2006 los jefes ‘paras’ deambulaban por el país con permisos del gobierno.

Las desmovilizaciones de los jefes ‘paras’ y sus grupos se prolongaron a lo largo de 2006, siempre por cuotas muy bien publicitadas. Esa manera de operar reflejó el afán oficial de exhibir en el país

<sup>7</sup> A mediados de 2011, luego de seis años de sancionada esta ley, aunque ha sido útil para hacer públicos muchos crímenes atroces, la pobreza de sus resultados es ostensible: solamente una sentencia en firme (MAMPUJAN), otra en apelación ante la Corte Suprema de Justicia (‘El Loro’) y otra que esta Corte anuló. (Comisión Colombiana de Juristas, 2011).

una visión pacificadora. Parte destacada de este proceso fue la contabilización de más del doble de desmovilizados ‘paras’ de los cerca de 15.000 señalados al inicio por el gobierno, lo que permitió incluir narcos, reciclados y falsas desmovilizaciones que se dieron a lo largo del proceso, como se sabría años más tarde<sup>8</sup>. El hecho fue que poner en cintura a poderosos jefes de verdaderas mafias articuladas con el narcotráfico y con políticos regionales implicó promesas oficiales ‘secretas’, que luego fueron incumplidas.

La base del argumento oficial del éxito pacificador se apoyó en que, por primera vez en el país, fuerzas irregulares no derrotadas habían sido sometidas. Pero lo que ocurrió fue que el proyecto antisubversivo que alimentó la unificación paramilitar en 1997 perdió su dinámica, a medida que emergió el afán y el logro de un enriquecimiento depredador de los jefes ‘paras’, además de su ambición de poder político regional con proyección nacional.

Más tarde se vería que este último objetivo había sido más por iniciativa de gamonales regionales, como una forma de ejercer de manera absoluta su poder económico y político, iniciativa acogida por conveniencia mutua por paramilitares y narcotraficantes. Con el declinar de su proyecto antisubversivo, a los paramilitares les era rentable cederle el costo de sus ejércitos al Estado, que asumió un proceso de incorporación de desmovilizados a la vida civil ignorando a sus víctimas, con altos costos y muchos errores, improvisaciones y falencias aún sin resolver, además de haber alimentado posteriormente a bandas de nuevos paramilitares.

## ESTANCAMIENTO Y REACTIVACIÓN TRANSITORIA DE LA PSD

Desde que comenzó la PSD, en agosto de 2002, hasta la finalización del primer período del presidente Álvaro Uribe, cuatro años más tarde, no hubo variaciones importantes en cuanto al énfasis en lo militar y pobreza en lo político. Los cambios fueron producto de improvisaciones ante la ausencia de un plan político-estratégico eficaz, ajustable de acuerdo con evaluaciones periódicas. Además de improvisaciones –sobre todo en el proceso con los paramilitares–, se mantuvo el desbalance entre la confrontación armada con las FARC y el trato político dado a los paramilitares. Con el ELN, el gobierno buscó –sin lograrlo– voluntad para negociar, con el fin de compensar tal desbalance. En el trasfondo, continuaba operando el Plan Colombia, financiado por Estados Unidos contra el narcotráfico, que desde su iniciación, en el año 2000, había aportado aproximadamente 600 millones de dólares anuales. Sus objetivos iniciales se habían ampliado hacia las guerrillas, consideradas por el gobierno como simples narcotraficantes y terroristas.

La ausencia de visiones estratégicas eficientes en lo militar se prestó a fallas protuberantes, en la medida en que durante la mayor parte del tiempo el mando operativo, con asesoría estadounidense, no tuvo la capacidad para diseñar una estrategia adecuada y controlar las veleidades de mando militar directo del Presidente. Además de afectar la institucionalidad, como ocurre en todos los ámbitos normativos, desconocer los niveles institucionales castrenses mediante tales veleidades puede implicar altos costos, no sólo en lo económico sino sobre todo en recursos humanos.

Un balance general de resultados durante esos cuatro años muestra la pobreza en resultados puntuales con respecto al objetivo central, las FARC, pues lo que sobresalía era la percepción de éxito derivada de la constante promoción oficial de la PSD, la disminución de actos terroristas, la

<sup>8</sup> “¿Montaje comisionado?”, en *Semana*, No. 1504, Bogotá, febrero 28 a marzo 7 de 2011; “Verdades y mentiras”, en *Semana*, No. 1506, Bogotá, 14 a 21 de marzo de 2011.

posibilidad de tránsito libre en vías principales y la reducción de ataques a poblaciones y cuarteles. Sin duda alguna, la presión armada sobre esta guerrilla había mermado su capacidad bélica, aunque esta significativa reducción no correspondía al exagerado volumen de recursos empleados.

El haber asignado cerca de 20.000 efectivos de la Fuerza Pública para acabar con el Secretariado de las FARC en el sur del país mediante el Plan Patriota, sin tener experiencia de supervivencia en la selva fue desastroso, por decir lo menos. La malaria, la leishmaniosis, las minas antipersona y los francotiradores afectaron en forma significativa a las tropas. Y eso que ese Plan se adelantó, como se mencionó, luego de la necesaria y positiva reestructuración militar –en cuyo dispositivo primó la lucha antiguerrillera– hecha por exigencia y con asesoría oficial de Estados Unidos durante el gobierno de Andrés Pastrana.

Esta situación llevó a que, ya en el segundo período de gobierno del presidente Álvaro Uribe, el nuevo ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, formalizara una revisión de la PSD mediante un nuevo documento. La ‘Política de Consolidación de la Seguridad Democrática’ (PCSD) salió a la luz pública en 2007. Hizo referencia al ‘Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010’, correspondiente al segundo período de gobierno de Uribe. El documento señalaba que los resultados de la PSD habían sido contundentes, lo que implicaba un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y pasar del objetivo inicial de control territorial al de su consolidación, en tres fases según zonas del país. Además de enfatizar objetivos anteriores, mencionaba los de acción social, seguridad urbana y ciudadana, movilidad de las Fuerzas Armadas y preponderancia de la inteligencia.

[16] El cambio de adjetivación de la seguridad en este documento reflejó los pobres resultados obtenidos hasta 2006, en relación con los ingentes recursos utilizados en la arremetida contra las FARC, único objetivo consistente y columna vertebral de la PSD. No fue suficiente la acertada reforma militar durante el gobierno de Pastrana, de creación y reorganización de unidades para la guerra irregular inducida por Washington para afrontar esta clase de guerra. Aunque sin una estrategia adecuada, con evaluaciones y reajustes periódicos, dado el alto volumen de recursos y el constante acoso militar se obtuvo una limitación significativa de acciones de las FARC, que se constató en la clara disminución de sus fuerzas y su capacidad operativa. Pero los costos económicos y humanos para las Fuerzas Militares fueron enormes. Por eso, la incapacidad de diseñar una estrategia eficaz mediante el ‘plan de guerra’ de la PSD, identificado con el eufemismo de ‘Plan Patriota’, se disimuló con la nueva identidad de ‘Plan Consolidación’ de la PSD. Sin embargo, este cambio de identidad no fue sólo maquillaje.

Excepto pocos cambios de fondo, como disminuir la concentración de tropas en el sur del país para ‘cazar’ al ‘Secretariado’ y mayor movilidad de unidades, hubo varios cambios puntuales y efectivos que buscaron solucionar problemas recurrentes que por inercia estaban socavando la eficacia militar operativa. Entre esos cambios se destacan el énfasis e inversión en materia de inteligencia técnica y humana con asesoría internacional del más alto nivel, la cooperación real y efectiva entre las Fuerzas Militares y entre éstas y la Policía Nacional, la redistribución de recursos, la mayor importancia dada a capturas y deserciones frente a las ‘bajas enemigas’, y el gran peso de recompensas por información. Pero lo que no cambió en nada fue el énfasis en lo militar y la pobreza en lo político.

Los cambios señalados comenzaron a dar resultados positivos poco percibidos en 2007, pero sobre todo en 2008, cuyo cenit fue la publicitada e incruenta ‘Operación Jaque’ con la liberación, en julio de ese año, de reconocidos políticos y ‘contratistas’ norteamericanos secuestrados. Cuatro

meses antes, había ocurrido la cruenta y exitosa ‘Operación Fénix’, en Angosturas, Ecuador, que eliminó a ‘Raúl Reyes’, segundo al mando de las FARC.

Si bien esta guerrilla había ganado terreno militar durante el desastre político de las conversaciones del Caguán, su arrogancia y proyección internacional la llevó a creer que era ya un cuasi-ejército en vísperas de tomarse el poder y por lo tanto no requerían apoyarse mucho en principios esenciales de la guerra de guerrillas. Por eso, además de golpes menores, con menos significación relativa que los sufridos por la Fuerza Pública, las FARC recurrieron a la ‘hibernación’, identificada con el calificativo de ‘repliegue estratégico’, dado por los medios de comunicación. Además, no se preocuparon por cambiar su estrategia de ‘repliegue pasivo’, con el fin de recuperar la iniciativa. Por ello, en corto tiempo fueron despertadas a la realidad por el cambio estratégico de la Fuerza Pública, sin que se percataran pronto de que seguían siendo en su esencia guerrillas. También, era claro que habían perdido el interés político de apoyarse en sectores nacionales de opinión pública y que les interesaba más la vía militar que consideraban el fundamento de todos sus triunfos.

Su prolongada ventaja de dispersión en frentes en el territorio nacional se trocó en desventaja al ser superados sus sofisticados equipos de comunicación por los de la Fuerza Pública. La interceptación de comunicaciones de la guerrilla fue definitiva para recibir certeros golpes, sin que al mismo ritmo asimilaran su nueva situación. Tan solo luego de la ‘Operación Jaque’ se convencieron de su condición de guerrilla en retirada y de la necesidad de usar su olvidado principio guerrillero de adaptación a nuevas circunstancias. A partir de allí, aunque han recibido numerosos golpes, algunos de significación, lograron reorganizarse dentro de la concepción tradicional de guerra de guerrillas, alimentada por su larga experiencia en el difícil y apropiado territorio nacional para esa clase de contienda. En este ambiente, recuperaron la iniciativa al propinar repetidos golpes de mano a la Fuerza Pública.

Sin embargo, el embate de las fuerzas del Estado ha mantenido a raya a las FARC, sin que esta situación implique su derrota en un tiempo predecible, pese a los triunfalistas vaticinios militares –como el ‘fin del fin’ del Comandante de las Fuerzas Militares– en el fragor de sus anteriores éxitos. Pero, además de esta talanquera oficial a las acciones de esa guerrilla, han sido importantes las deserciones y el ‘sapeo’, alentados por el énfasis dado a las recompensas y los beneficios del gobierno a desertores y criminales, pasando por alto normas y haciendo caso omiso de escrúpulos éticos. Este énfasis no operativo ha sido paralelo al relativo decrecer de rendimientos en costosas operaciones militares contra las FARC.

La persistencia en el uso de medios militares y la limitación en el empleo de recursos políticos de la ‘seguridad democrática’ llevaron al estancamiento en el diseño de cambios efectivos en la estrategia de la Fuerza Pública, pues no se vislumbraron ideas importantes que incorporaran medidas políticas o militares novedosas<sup>9</sup>. Estas han sido necesarias para frenar el aumento desmedido en los últimos años del presupuesto en seguridad y en recursos militares, aspecto que contribuirá a afrontar problemas fiscales recurrentes<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Desde mediados de 2008, tal vez motivada por el éxito de la ‘Operación Jaque’, la Fuerza Pública se inclinó hacia golpes puntuales con operaciones conjuntas y bombardeos de la Fuerza Aérea. A mediados de 2010, en las postrimerías del gobierno, ocurrió la ‘Operación Camaleón’, que liberó a tres altos oficiales de la Policía Nacional y un suboficial del Ejército secuestrados por las FARC.

<sup>10</sup> De acuerdo con la Contraloría, el valor que el Estado deberá cancelar en 2011 en pensiones a retirados de las Fuerzas Militares es de 1.3 billones de pesos y, por el mismo concepto, a la Policía, 1.7 billones. A su vez, a esta entidad le preocupa la poca rentabilidad de bienes administrados por la Caja de Retiro de las FF.MM. (Cremil), evaluados en 121.946 millones de pesos, y la de los administrados por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur), valorados en 44.422 millones. Tal rentabilidad produce solamente 12.000 millones de pesos de ingresos al año. “Alerta por bienes poco productivos de Fuerza Pública”, en *El Tiempo*, Bogotá, 28 de junio de 2011.

Al comenzar el gobierno, en agosto de 2002, el pie de fuerza en el país era de 313.406 efectivos, 203.283 de las Fuerzas Militares y 110.123 de la Policía Nacional. Ocho años después, al finalizar el gobierno, el total de efectivos había aumentado a 426.014, 267.629 de las Fuerzas Militares y 158.385 de la Policía Nacional. En 2010, el presupuesto del Ministerio de Defensa sobrepasó los 15 billones y medio de pesos, de los cuales poco más de 63 por ciento correspondían a las Fuerzas Militares y el resto a la Policía Nacional. De acuerdo con un informe de Planeación Nacional, en ese año se gastaron 21 billones de pesos en defensa y seguridad, de los cuales 90 por ciento se destinaron a funcionamiento y sólo 10 por ciento a inversión<sup>11</sup>.

En cuanto a las FARC, objetivo principal de la PSD, según la Fundación Nuevo Arco Iris, a comienzos de 2009, tenían cerca de 10.800 efectivos, distribuidos en 64 frentes, y de acuerdo con la Fundación Seguridad & Democracia, 7.000 efectivos en el mismo año. Por las condiciones del conflicto, cualquier estimación que se haga al respecto resulta ambigua. Según distintas fuentes, para 2010, las cifras fluctuaban entre 6.000 y 10.000, con actividades en alrededor de 200 municipios, en especial en Cauca, Caquetá, Nariño, Huila y Meta<sup>12</sup>. Las desercciones estimuladas por el gobierno se suplen en gran medida con reclutamiento de menores de edad, lo que agrega un problema más al incierto futuro de la niñez en el país.

[18] En el plano político de la PSD, la preocupación principal del gobierno de Uribe fue acabar con el espacio nacional e internacional ganado por las FARC, en un comienzo buscando de manera insistente aunque utópica internacionalizar el conflicto armado para recibir apoyos externos. Pero ante la persistencia oficial su mayor logro ha sido interno. La multitudinaria marcha en contra del secuestro, en febrero de 2008, alentada por el odio contra esa guerrilla es muestra significativa de tal logro. Pero ese odio, inducido oficialmente de manera sistemática con base en los crímenes de la guerrilla, fue usado de manera recurrente, sobre todo hasta 2009, para alimentar la polarización política de la opinión pública a favor del Presidente con miras a su reelección, al identificar cualquier crítica en contra del gobierno con alianzas o condescendencia con las FARC y el terrorismo. Aunque en los últimos meses de gobierno mermó este ‘repique oficial’ permanente – en buena medida por el incremento de la inseguridad en las ciudades–, no desapareció del todo.

La pobreza en el uso de recursos políticos oficiales en el enfrentamiento con las FARC permitió que desde organizaciones de la sociedad civil surgieran iniciativas tendientes a la liberación de secuestrados, criticadas por el gobierno pero exitosas en un principio gracias al estatus de los secuestrados y a conveniencias políticas de la guerrilla. En el contexto internacional, la permisividad de los gobiernos de Ecuador y sobre todo de Venezuela con las FARC sirvió para que, como resultado de las denuncias del gobierno, se redujera el espacio político internacional de esta guerrilla y se cerraran posibilidades de mediación externa. La liberación de las figuras políticas en 2008 con la ‘Operación Jaque’ frenó la forzada condescendencia oficial con las mediaciones, aunque en 2009 y por razones políticas, el gobierno volvió a discutir el tema. En términos de apoyo de la población, las FARC cuentan con dispersos grupos de milicianos urbanos y simpatizantes rurales en zonas de su influencia y en grupos de ‘cocaleros’. Luego de los golpes recibidos y el aumento inicial de desertores, parte de su estrategia se orienta al fortalecimiento de milicias en ciudades y reclutamiento de menores.

<sup>11</sup> Ministerio de Defensa, *Logros de la política de la seguridad y defensa. Seguridad para la prosperidad*, disponible en [http://fedeaegromisbol.org/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=123&pop=1&page=0&!temid=1](http://fedeaegromisbol.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=123&pop=1&page=0&!temid=1); consultado en, agosto de 2010.

<sup>12</sup> International Crisis Group estimaban que las FARC tenían en 2010 entre 8.000 y 10.000 efectivos. (ICG, 2010).

Este fue el eje de ejecución de la PCSD, incluidas improvisaciones con graves consecuencias, como haber permitido en 2007, con gran despliegue por parte del gobierno, el protagonismo del presidente venezolano Hugo Chávez en la liberación de secuestrados para luego desautorizarlo de manera pública, además de costosas decisiones, como la mencionada incursión armada en Ecuador, en 2008, para eliminar al número dos de las FARC, que provocó la ruptura de relaciones con Colombia por parte de ese país. En el resto de líneas de acción de esa política han primado las inconsistencias y el ensayo y error.

Quizás sea el tratamiento oficial dado a la guerrilla del ELN el que menos inconsistencias ha tenido. Esta guerrilla sufrió antes su mayor derrota militar de parte de los paramilitares, que la diezmaron y sacaron de sus dominios en la Costa Atlántica. A esta debilidad se sumó su declive político derivado en parte de su dispersión de objetivos, antes centrados en un norte nacionalista. Estas circunstancias sirvieron para que el gobierno buscara desde un comienzo un acuerdo de desmovilización y negociación, lo que permitía asumir que quería mostrar que su condescendencia con los paramilitares no era favorable sólo a organizaciones de derecha. Esta búsqueda fue persistente, incluso con la mediación de los gobiernos de Venezuela y Cuba. Pero la miopía política del ELN lo llevó a desaprovechar oportunidades favorables para la guerrilla. Con el cambio del panorama de la seguridad frente a la subversión, en 2008, el gobierno terminó con esa búsqueda.

Por otra parte, las continuas confrontaciones armadas entre ELN y FARC –debido a competencias por el control de territorios, poblaciones y corredores del narcotráfico– desembocaron en un acuerdo a finales de 2009, pero las diferencias entre esas guerrillas continuaron. La presencia regional del ELN se ubicó en Arauca –área de su mayor problema con las FARC–, Norte de Santander, Chocó y el suroccidente del país. Se cree que el ELN tiene alrededor de 1.500 efectivos, luego de que hace una década contaba con unos 4.000 (Núñez, 2011; ICG, 2010).

[19]

Como parte de la PCSD hay una iniciativa iniciada en 2008, que aprovechó planes de obras públicas y erradicación manual de coca de los últimos años en el área de La Macarena (municipios de Uribe, Mesetas, San Juan de Arama, Vista Hermosa, Puerto Lleras, Puerto Rico y La Macarena, cuatro de ellos parte de la ‘zona de despeje’ en el proceso de conversaciones con las FARC durante el gobierno de Pastrana), para adelantar el ‘Primer proyecto de consolidación de la PSD’. Es un plan híbrido, que depende del Ministerio de Defensa y la Vicepresidencia de la República, con apoyo de cooperación internacional, protegido por la Fuerza de Despliegue Rápido, FUDRA, ubicada en el área. Parte de la novedad es la participación de civiles en cargos de responsabilidad, incluida la coordinación del proyecto<sup>13</sup>.

Este ensayo de ‘recuperación social del territorio’ –conocido como PCIM– muestra cierto éxito, dado el vacío de políticas sociales en medio del ambiente represivo de la PSD. Sin embargo, la titulación de tierras, fundamento de estabilización de la población campesina, fue frenada por el ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, conocido como ‘Uribito’, con el argumento de que los campesinos eran auxiliares de la guerrilla, lo que atentó contra la sostenibilidad de este experimento (ICG, 2010; Mejía & otros, 2011; Leal, entrevista PCIM, 2010).

<sup>13</sup> Dos días antes de terminar su gobierno, el presidente Uribe expidió el Decreto 2933, “con el fin de coordinar la acción integral del Estado y las actividades de los particulares para la ejecución de la Estrategia de Consolidación Territorial”. Con esta medida se amplió la responsabilidad de estos experimentos a varios organismos gubernamentales (PODEC, 2011).

Esta primera iniciativa ubicada en el área emblemática del Caguán (de 15 proyectadas en el país por el Centro de Coordinación de Acción Integral, CCAI, en regiones de orden público con presencia del ELN y las FARC) es acompañada por otra, desde 2009, en los Montes de María, situados en la vasta región Caribe que concentra la mayor proporción de tierra despojada en el país. Esta segunda experiencia cubre cuatro de los 15 municipios de la sub-región: Cármen de Bolívar, San Jacinto, Ovejas y San Onofre. Su política parece que se presta más que la de La Macarena para contrapunteos entre alcaldes de los municipios incorporados y directivas militares y civiles del proyecto, pues en cierta manera reedita la ‘acción cívico-militar’ de los tiempos del ministro de Guerra Ruiz Novoa (PODEC, 2011) Sin embargo, al considerar el cuestionable contexto con énfasis militar de los dos períodos de gobierno del presidente Uribe, estas experiencias podrían verse con mayores elementos positivos que negativos dentro de la difícil tarea de revertir la persistente militarización del conflicto armado en el país.

## PROBLEMAS DERIVADOS DE LA PSD

La visibilidad de los problemas y el deterioro de la Política de Seguridad Democrática se hicieron evidentes desde 2008<sup>14</sup>. Dos aspectos en particular mostraron en ese año el agravamiento de los problemas derivados de la seguridad en el país. El primero se refiere a que, desde sus inicios, la PSD se vio alentada por la presión castrense jerarquizada, encabezada por el presidente Uribe y reflejada en el ámbito militar con estímulos improvisados que exigían resultados, medidos con frecuencia y según tradición por ‘muertes enemigas’, o *body count*. Resultado de ello fueron los crímenes llamados de manera eufemista ‘falsos positivos’, que la opinión pública conoció desde su negación oficial inicial –al parecer por incredulidad–, en 2008, hasta su forzado reconocimiento por cuotas. El hecho es que, según investigaciones de Cinep, entre 2001 y 2010 hubo 1.119 casos registrados<sup>15</sup>.

Esos crímenes reflejan la larga historia nacional de violación militar a los derechos humanos, la persistente presión presidencial por resultados tangibles sin medir las consecuencias y el rápido crecimiento del pie de fuerza, cuyo problema mayor ha sido la deficiente preparación profesional y sus efectos negativos como facilitar la comisión de delitos en medio del conflicto armado. Los necesarios ajustes –ya mencionados– en la Fuerza Pública durante el primer año y medio del segundo período presidencial incluyeron el reemplazo de muertes por desertiones de prisioneros como indicador central de eficacia, pero la tendencia del *body count* continuó. La insistencia del Presidente y su limitada visión del entorno internacional lo llevaron a rechazar los reclamos de organismos internacionales por violación de los derechos humanos.

El otro aspecto que mostró el agravamiento de los problemas derivados de la seguridad fue una clara omisión de la PSD desde sus inicios: la ausencia del componente básico de ‘seguridad ciudadana’, que corresponde a las áreas urbanas. A diferencia de la acción militar que es ofensiva, la seguridad ciudadana es en esencia preventiva. La escalada de la inseguridad urbana durante los dos últimos años de gobierno de Uribe fue notoria. El subempleo en ascenso y la persistente inequidad en el país han ubicado a estos problemas en el primer lugar en el Continente y estimulado el ‘rebusque’ a como dé lugar.

<sup>14</sup> Al respecto, “La seguridad en entredicho” (Semana No. 1512, Bogotá, 25 de abril a 2 de mayo de 2011) analiza cinco fenómenos con gran visibilidad: ‘La guerrilla despertó’, ‘El terror de las bacrim’, ‘Inseguridad urbana’, ‘La voz ciudadana’ y ‘Regiones asediadas’.

<sup>15</sup> “La historia desconocida de los ‘falsos positivos’, en *Semana*, No. 1519, Bogotá, 13 al 20 de junio de 2011; “‘Falsos positivos’ 2010: Clamor por la verdad y la justicia”, en Cinep, Programa por la Paz, *Informe especial*, Bogotá, mayo de 2011.

Ante esa omisión de la PSD, en 2009, la Policía Nacional, por iniciativa propia, buscó compensar este vacío, pues esa dimensión de la seguridad es fundamental en un país urbano como Colombia. El experimento de tal iniciativa de la Policía es el llamado ‘Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes’, PNVCC, que recogió experiencias de España y Chile. Sin embargo, el exceso de funciones y tareas que tiene la Policía, en buena medida por causa del conflicto armado, pero también impuestas con frecuencia de manera improvisada, dificulta el cumplimiento de su función preventiva<sup>16</sup>.

En 2009, según Medicina Legal, hubo un aumento de homicidios en el país de 16 por ciento con respecto al año anterior, al pasar de 15.250 a 17.717 casos, lo que corrobora lo ocurrido en las principales ciudades, en especial Cali, Bogotá y Medellín. Por su parte, las cifras de secuestro, extorsión, actos terroristas y hurto de vehículos, que habían experimentado tendencias de disminución desde 2003, repuntaron en los últimos años. Las encuestas recientes sobre percepción de seguridad (‘Cómo Vamos’) en ocho de las ciudades más grandes confirmaron las cifras sobre deterioro de la seguridad ciudadana. Es importante mencionar también el aumento del consumo de drogas, en especial el llamado ‘narcomenudeo’. Además, la extorsión, las fallas en la desmovilización de los paramilitares y la descentralización de la criminalidad, entre otros, son factores que han influido en el crecimiento y percepción por parte de la opinión pública de la inseguridad urbana (Acero, 2011; Ávila, 2011a).

Pero hubo otra falla de la PSD percibida desde años antes: el repunte paramilitar progresivo, bautizado por el gobierno como BACRIM (bandas criminales). Este eufemismo tuvo como objetivo mantener la idea oficial del éxito en la desaparición de esa expresión criminal de extrema derecha. Por supuesto, todas las expresiones delincuenciales organizadas son bandas criminales. Unas dedicadas al narcotráfico, grupos que no se desmovilizaron, grupos que cometen acciones antisubversivas propias de paramilitares, entronques con parapolíticos y combinación de éstas y otras modalidades. Pero hay que tener en cuenta también que los grupos de paramilitares siempre tuvieron relación –o estaban mezclados– con narcotraficantes.

[21]

A mediados de 2010, la Policía Nacional indicaba que había seis ‘bandas criminales’, con 2.580 miembros que operaban en 159 municipios, en 18 departamentos: ‘Ejército Revolucionario Popular (Llanos Orientales)’, ‘Los Rastrojos’ (Valle, Antioquia, Cesar y Nariño), ‘Banda Criminal Urabá’ (Costa Atlántica), ‘Banda Criminal Renacer’ (Chocó), ‘Los Machos’ (Valle del Cauca), ‘Los Paisas’ (Antioquia, Bolívar, Sucre y Guajira). Sin embargo, otras fuentes afirman que el número de sus miembros es mucho más alto y que a esos grupos habría que agregarle el de las ‘Águilas Negras’ (ICG, 2010).

De acuerdo con Cinep, el número de víctimas civiles de los grupos de paramilitares, en 18 departamentos críticos, pasó de 958, en 2002, a 403, en 2006 (final de las desmovilizaciones de los grupos de paramilitares) y a 782, en 2010. A fines de este último año, según la Vicepresidencia de la República, por registro de denominación de esas bandas, encabezaba la lista ‘Los Rastrojos’, que operan en el norte y el occidente colombiano. Le seguían la ‘Banda Criminal o Delincuencial-Banda Emergente’, ‘Los Paisas’, ‘Los Urabeños’, ‘Águilas Negras’, ‘Ejército Revolucionario Popular Anticomunista’ (ERPAC), ‘Organización de alias Don Mario/Autodefensas Gaitanistas’, ‘Oficina

<sup>16</sup> Es el caso de la herencia que recibió la Policía Nacional, a comienzo de 2010, de parte del desprestigiado (¿e inamovible?) DAS, de 18.000 expedientes y 36 investigaciones de policía judicial, y 685 notificaciones vigentes sobre 647 colombianos y 38 extranjeros. (Policía Nacional de Colombia, 2010).

de Envigado', 'Organización al servicio del Narcotráfico' y 'Nueva Generación', todas ellas con gran movilidad territorial y algunas con penetración en las ciudades (Quiroga, 2011; Romero, 2011).

Bandas que existían antes de la desmovilización de los paramilitares, como 'Los Machos' y 'Los Rastrojos', contribuyeron a la reproducción posterior de este fenómeno, sobre la base de su participación permanente en el narcotráfico. Así mismo, dados sus conocimientos como narcotraficantes y combatientes, algunos jefes desmovilizados jugaron papel importante en la conducción de las nuevas estructuras, en medio de la inestabilidad de mandos, grupos residuales, alianzas, controles territoriales y competencias. Por otra parte, grupos emergentes tendieron a penetrar en zonas urbanas de manera descentralizada e ingresaron en antiguas redes de protección del paramilitarismo, con vinculaciones en sectores oficiales (Policía Nacional de Colombia, 2011).

Cabe anotar al respecto que un objetivo central de la Policía Nacional son las BACRIM. Apoyada en servicios de inteligencia propios, esta institución ha tenido éxitos en la captura de cabecillas de estas bandas, como ocurrió al final de 2010 con la 'Operación Diamante', que terminó con la muerte de alias 'Cuchillo' (Policía Nacional de Colombia, 2011). Sin embargo, hay que considerar que mientras no se evalúen las estrategias en curso y se diseñen otras complementarias, la eliminación de cabecillas 'recicla' sus remplazos, que no necesariamente son menos eficientes en su actuar delinencial.

[22] El repunte paramilitar es resultado de diversas causas: improvisaciones en las desmovilizaciones, falsedad en desmovilizaciones y desmovilizados, mezcla con narcotraficantes y políticos en las desmovilizaciones, ineficaz política antidrogas impuesta por Washington y ausencia de una visión de políticas más allá de la coyuntura del momento. Sin embargo, el caldo de cultivo de esta reproducción del crimen organizado en bandas –sin desconocer que también lo es del notorio ascenso de la delincuencia común en las ciudades– es la persistente y profunda exclusión social en el país, que mezcla –en coctel explosivo que estimula la violencia– a la pobreza, el desempleo, el subempleo o empleo informal, el eterno problema de tierras y sobre todo el agresivo contraste entre miseria y opulencia en las mismas zonas geográficas. Y como si esto fuera poco, habría que agregar la recurrencia de las prácticas violentas como mediadoras de la política en la historia republicana del país, consecuencia directa de la persistente debilidad política del Estado. Contradictoriamente, el fortalecimiento financiero del Estado durante las últimas décadas alimenta tal debilidad, mediante una mayor capacidad para el ejercicio del clientelismo y la corrupción.

Los vaivenes de evolución de los grupos de paramilitares y sus acciones criminales, sumados a los producidos por las guerrillas, han traído como consecuencia destacada desplazamientos de la población en zonas críticas del conflicto armado. De este fenómeno, que ubica a Colombia como uno de los países con mayor desplazamiento forzado del mundo, existen diversas cifras, como ocurre con todas las estadísticas derivadas del conflicto. Incluso, en cifras oficiales hay con frecuencia diferencias según la agencia que las presente. Al final de 2009, el gobierno registraba más de 3.3 millones de desplazados. CODHES, la ONG que más ha trabajado al respecto en el país, considera que desde mediados de los años ochenta la cifra supera los cuatro millones de personas. Por su parte, el Ministerio de Defensa reconoce que entre 2002 y 2010 hubo un total de 3.157.758<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Ministerio de Defensa, *Logros de la política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad*, Bogotá, marzo 2011; disponible en <<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento>>.

Hay que mencionar también que la evolución que han tenido las BACRIM ha vuelto muy complejo el problema, comenzando por su nueva geografía y su entronque con el narcotráfico. De acuerdo con la Fundación Nuevo Arco Iris, hay tres redes con vocación de cartel: la del Oriente, los Confederados y Los Urabeños, que es grupo rival del anterior. Pero es importante tener en cuenta al respecto el fracaso de la política antidrogas del Plan Colombia, ya que pasados 10 años de vigencia e ingentes recursos utilizados sus logros relativos dependen en esencia del contexto internacional, tanto en el consumo como en la producción y diversificación de drogas (Romero, 2011).

Los cultivos de coca se estancaron en el país desde 2004 alrededor de las 80.000 hectáreas, luego de su disminución inicial con ese plan. En el informe de Naciones Unidas para 2011, estos cultivos bajaron a 68.000 Hs. –73.000, con pequeños cultivos–, en 2009, y a 57.000 –62.000, con pequeños cultivos–, en 2010. La erradicación fue de 60.544 Hs. manuales y 104.771 fumigadas, en 2009, y de 43.792 manuales y 101.939 fumigadas, en 2010. Sin tener en cuenta inconsistencias de las cifras del informe, como la erradicación frente a la producción, ellas exhiben el enorme esfuerzo en recursos para acabar con los cultivos, aun considerando los resultados relativamente positivos de los dos últimos años. Entre los cambios operados en los cultivos, hubo crecimiento en el Pacífico (42%), seguido por la zona central (25%) y Meta-Guaviare (14%) (UNODC, 2011; Thoumi, 2011).

Esta complejidad del problema refleja también diversas alianzas por conveniencia delincriminal, económica o política, o por la mezclas de éstas. Hay alianzas entre bandas que conforman redes, y también competencias de carácter violento. En algunas zonas han ocurrido alianzas de bandas con frentes guerrilleros del ELN y las FARC por conveniencia económica mutua en el narcotráfico. Además, no sólo la población civil ha sido víctima, sino que hay sectores sociales que se benefician y las apoyan. Y hasta podría ser conveniente ‘ignorarlas’ para sectores de la Fuerza Pública, dado su papel de ‘contención’ de frentes guerrilleros. Sería el caso de la Fuerza de Tarea Omega –unidad élite antisubversiva– con respecto a ERPAC y sus acciones alrededor del área del Plan Consolidación Integral de La Macarena. Todo esto, sin descontar las alianzas internacionales, en especial con los carteles mexicanos de narcotraficantes (UNODC, 2011; Thoumi, 2011; ICG, 2010).

[23]

Importa señalar acá, al final de este subtítulo, un problema adicional de orden ideológico que – como ya se mencionó– tiene profundas raíces en las instituciones castrenses debido a su carácter jerárquico, cerrado y conservador: la ideología maniquea del anticomunismo, alimentada durante la guerra fría por la polarización mundial y la concepción militarizada de seguridad nacional, que se juntó además con el tradicional ‘espíritu de cuerpo’ castrense<sup>18</sup>.

Esta ideología tuvo su expresión nacional con la formación y desarrollo de guerrillas subversivas durante la guerra fría, las cuales no se debilitaron cuando ésta finalizó hace un par de décadas debido a la complejidad del conflicto armado interno. El desastre de ‘El Caguán’, sumado a la polarizante política en la opinión pública a lo largo de los ocho años de gobierno del presidente Uribe, no sólo mantuvo este problema sino que lo acrecentó.

<sup>18</sup> El ‘espíritu de cuerpo’ es un acendrado sentido de pertenencia a las instituciones militares, derivado de la formación profesional cerrada y jerarquizada, cuya fuerza internaliza un sentimiento de superioridad frente a las demás instituciones. Su origen en América del Sur se remonta a las guerras de independencia colonial, que indujeron la creencia institucional de que los militares habían sido los forjadores de la nacionalidad, identificada con el difuso concepto de patria. Aunque con la modernización capitalista y la penetración de la globalización en el país ha mermado el arraigo de superioridad institucional, éste sigue siendo importante con ayuda de la ideología anticomunista.

Parte de esa polarización se reflejó en la deslegitimación de la justicia que pretendió el presidente Uribe. Si bien es cierto que la polarización alcanzó también a sectores de la administración de justicia, su efecto principal se hace evidente en algunos jueces, a distintos niveles, cuando profieren fallos que traspasan el componente ideológico y profesional equilibrado que tiene cualquier conducta humana. Naturalmente, ello se da a lado y lado del espectro ideológico. Pero cuando los fallos afectan intereses que se reflejan en el ‘espíritu de cuerpo’ castrense, casi siempre relacionados con actos de fuerza derivados del oficio militar, se perciben como persecutorios y parte de un problema generalizado, al punto de descalificar casi toda acción correctiva disciplinaria que provenga de autoridades civiles, y con mayor razón si la acción es de carácter penal<sup>19</sup>.

Los problemas derivados de la polarización y sus efectos en la comunidad castrense salieron a la luz pública luego de escándalos, condenas y retiros de militares en los primeros meses de 2011, ya con el nuevo gobierno. El centro del malestar castrense radica en los antiguos argumentos de la ‘guerra política’, la ‘guerra jurídica’ y la ‘guerra mediática’ –que incluyen una supuesta desaparición de la Justicia Penal Militar (JPM)–, lo que se suma a la guerra que libran los militares contra la ‘amenaza terrorista’, nombre que Uribe le dio al conflicto armado. Tales escándalos incluyeron el apoyo institucional del Ejército a la ONG ‘Defensa Militar’ (DEMIL)<sup>20</sup>.

Este arraigado problema, alimentado por ‘intelectuales orgánicos’ –militares y civiles– de sectores castrenses, afecta de manera negativa el contexto político de la sociedad y sobre todo la profesionalidad militar en el ejercicio de su ambivalente tarea represiva, máxime en un escenario de conflicto armado con visibilidad internacional. La inercia de la larga violación doméstica de los derechos humanos antes que desaparecer ha sido acrecentada por factores ya mencionados. Esta situación ha sido fuente de problemas que incluyen un potencial político explosivo. El reconocimiento público por parte del nuevo gobierno –avalado por los altos mandos– de la existencia de un conflicto armado interno, es un punto de partida necesario para frenar esa inercia –y ojalá para revertirla–, si la maneja de manera adecuada en el plano político.

[24]

No sobra terminar este recuento sobre los problemas de la PSD mencionando un importante vacío normativo, sobre todo si se tiene en cuenta el escenario permanente de conflicto armado. Se trata de la ausencia de una ley de seguridad y defensa, necesaria para fijar parámetros de responsabilidad de los diversos organismos y autoridades estatales que tienen que ver con la seguridad, y también para definir el papel que le corresponde a la sociedad civil en esta materia. Ya se hizo referencia a los fracasos en llenar el vacío de la desueta Ley 48 de 1968, luego de entrar en vigencia la nueva Constitución, pero a estos hay que agregarle uno más.

Un aspecto adicional del esfuerzo de reactivación de la PSD a partir de 2007 fue la elaboración y presentación al Congreso de un proyecto de ley de seguridad y defensa, el cual finalmente se desvaneció como ocurrió con parte de esa reactivación. No son pocos los problemas mencionados que se hubieran prevenido o aliviado mediante la existencia de un marco tal, pero que estuviera

<sup>19</sup> El contraste entre penas severas –a veces injustas– a militares e irrisorias a autores de crímenes atroces, debido a que a algunos de los ejecutores de estos últimos los cobija una ‘justicia transicional’, visibiliza aún más las reacciones militares negativas. Por eso, en aras de avanzar hacia una paz duradera, sería conveniente incluir a la Fuerza Pública en normas de justicia transicional, aún con las implicaciones que ello tiene.

<sup>20</sup> “Tolemaida Resort”, en *Semana*, No. 1509, Bogotá, 4 a 11 de abril de 2011; “Fuero o desafuero”, en *Semana*, No. 1510, 11 a 18 de abril de 2011; “¿Qué pasa en las FF.AA.?”; *Semana*, No. 1511, Bogotá, 18 a 25 de abril de 2011; “¿Qué es lo justo?”, en *Semana*, No. 1514, Bogotá, 9 a 16 de mayo de 2011; “Matamoros alerta sobre riesgo de la guerra política”, en ‘La hora de la verdad’, Radio Super, Bogotá, 28 de abril de 2011.

a tono con la situación presente y no mostrara las ambigüedades jurídicas e ideológicas de los proyectos y normas fracasadas.

Esto es lo que ocurre con la ley de inteligencia y contrainteligencia, aprobada en junio de 2011, pues además de su amplitud en generalidades, debería ser una ley subsidiaria de una más amplia sobre seguridad y defensa, que no existe o que apenas está en proceso de reciclaje. Esa ley marco muestra debilidad en sus mecanismos de control, limitaciones al acceso a la información pública y penalización de conductas que atenta contra el ejercicio de la libre expresión (Reed & Soto, 2011). Por estos motivos, esa norma no resuelve el grave problema de la inteligencia como rueda suelta –secreta– en un país con persistente conflicto armado, que se ha prestado a innumerables abusos y delitos (las ‘chuzadas’, el más conocido) en todos los organismos especializados, pues no ha sido solamente el DAS el que los ha cometido, así haya cargado con toda la culpa frente a la opinión pública nacional e internacional<sup>21</sup>.

### CAMBIO DE GOBIERNO SIN SORPRESAS EN SEGURIDAD

La temprana sorpresa brindada por el presidente electo Juan Manuel Santos (2010-2011), en el sentido de comenzar a desligarse de la pesada herencia del gobierno anterior, incluyó el diseño de políticas sociales que sustentan resultados de acciones efectivas de la Fuerza Pública y, lo más importante, que reducen hacia el futuro la necesidad de emplear esa fuerza en acciones armadas. En tales políticas se destaca el hecho de enfrentar el grave problema social y político de tierras con un proyecto de ley sobre el particular. Esta decisión, que ya ha despertado poderosos oponentes, enfrenta tal vez el problema más prolongado y con mayores efectos negativos en la historia nacional. De ahí la atención especial con que el gobierno enfrentó desde el comienzo esta importante tarea. El proyecto fue aprobado al año siguiente, en junio de 2011, mediante la ‘Ley de víctimas y restitución de tierras’<sup>22</sup>.

La sorpresa dada por el Presidente incluyó además la voluntad de ‘destapar ollas podridas’ de corrupción –como es el caso emblemático de la salud–, problema generalizado en el país que incide de manera negativa en la seguridad, por razón del debilitamiento político que produce en el Estado. La ley correspondiente al ‘Estatuto Anticorrupción’ fue aprobada al mismo tiempo con la ley de tierras<sup>23</sup>. El complejo entramado de corrupción incluye no sólo a funcionarios públicos, sino ante todo a congresistas, ‘caciques’, autoridades regionales y locales, y contratistas del Estado, en muchos casos en alianza con paramilitares y narcotraficantes. Por eso, investigadores de este problema acuñaron el término ‘captura del Estado’, lo que implica su consecuente debilitamiento político y por lo tanto serias limitaciones para afrontar de manera eficaz los problemas de seguridad (López H., 2010).

Pero también hubo sorpresa en política exterior. No solamente por el notorio contraste con la adelantada por el gobierno anterior, que la orientó en función de intereses estadounidenses en

<sup>21</sup> La Ley 1444, del 4 de mayo de 2011, otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para reformar el DAS en un plazo de seis meses. Ante la gravedad de los hechos delictivos de esta institución –y en general de los organismos de inteligencia del Estado–, se supone que esa reforma ‘avanza’, pero en medio del secreto gubernamental ya que no ha salido a la luz pública propuesta alguna para su necesario debate. (Reed & Soto, 2011).

<sup>22</sup> Pese a limitaciones y dudas sobre capacidad y garantías oficiales para su desarrollo y aplicación, esta norma es un comienzo inédito en el país, pleno de simbolismos de todo orden. “Ley de víctimas: un paso histórico”, en *Semana*, No. 1517, 30 de mayo al 6 de junio de 2011.

<sup>23</sup> Ley de Víctimas: Proyecto de ley (PL) No. 107/10 de Cámara o 213/10 de Senado; Estatuto Anticorrupción: PL No. 174/10 Cámara o 142/10 de Senado, en *Informe Semanal*, Congreso Visible.org, Uniandes, lunes 6 al viernes 10 de junio de 2011.

seguridad, incluida la prolongada, ineficaz e injusta lucha prohibicionista y punitiva contra las drogas, sino por las implicaciones directas que tiene para la seguridad del país. La atención temprana y prioritaria que puso el gobierno a las relaciones internacionales y a su posicionamiento en el contexto internacional son haberes indudables para una futura paz que sea sostenible. El cambio rápido de relaciones con los países vecinos, luego de repetidas crisis durante el gobierno anterior, y el liderazgo regional en la solución de la crisis de Honduras son ejemplos positivos al respecto.

La militarización de las relaciones internacionales provocada por la guerra fría y su nuevo realce con el '11 de Septiembre', luego de 11 años de culminada esa guerra, distorsionó nuevamente el manejo diplomático en detrimento de la seguridad. Esta situación contribuyó a mantener el conflicto armado en el país y alterar la concepción militar tradicional de defensa de la soberanía. Por eso, la mejor garantía de seguridad hacia el exterior y sus consecuentes beneficios internos lo proporciona una diplomacia fuerte en un mundo globalizado como el actual.

Al lado de notorios efectos negativos de la presente globalización –como la prolongación de la militarización de Estados Unidos como potencia global en declive y la exportación de sus intereses financieros depredadores para la mayor parte de países y grupos sociales–, se proyectan normas positivas de derecho derivadas del modelo de democracia liberal. Tales son el desarrollo internacional de los derechos humanos, el DIH y el desarrollo penal internacional. También son positivas sus tendencias de integración y cooperación entre países y regiones, en detrimento de conflictos armados internacionales.

[26] Frente a ese panorama nacional, sin duda positivo, el gobierno no le ha puesto debida atención a otros problemas sociales sustento de inseguridad, como el creciente y grave subempleo. Tampoco ha abordado la urgencia de combatir la pronunciada inequidad social, con políticas destinadas a contrarrestar factores que la reproducen, como ocurre con la extendida mala calidad de la educación en el país, cuya atención y concepción oficiales dejan mucho que desear. Así mismo, tras la continuidad del antiguo modelo de desarrollo, es imposible que el gobierno aborde una política global sobre tal inequidad, que incluya por ejemplo una desconcentración de tierras mayor que la relativamente limitada permitida con la difícil aplicación de la ley de tierras. Esa lucha contra la inequidad incluiría medidas para desconcentrar el ingreso y correctivos para un futuro sostenible, como es el respeto al medio ambiente y su conservación. El realce dado a la 'locomotora de la minería' por parte del gobierno –así éste haya expresado ideas para controlar su inherencia depredadora– es el mejor ejemplo de la contravía por la que transita esa 'máquina' con respecto a un futuro sostenible. Todos estos factores mantienen, inducen y potencian diversos problemas de inseguridad.

Al observar ahora asuntos de seguridad que tienen que ver de manera directa con la lucha armada y la Fuerza Pública, no se perciben cambios de importancia. Ha sido clara la continuidad del énfasis represivo, comenzando por confirmar la tendencia de aumento presupuestal en seguridad. En el campo policial, el gobierno anunció desde temprano una política de seguridad ciudadana con dos pilares, preventivo y proactivo, que se concretó en aumento de policías en las ciudades –aspecto positivo–, proyectos sobre Código de Convivencia Ciudadana, modificaciones a los códigos Penal y de Procedimiento Penal, y Ley de Infancia y Adolescencia, además de rescatar la anterior iniciativa policial del 'plan cuadrantes'.<sup>24</sup> Pero el problema principal de esas iniciativas radica en

<sup>24</sup> *Semana.com*, Bogotá, 20 de septiembre de 2010. Meses después, en junio de 2011, junto con las leyes de víctimas y el 'Estatuto

el énfasis en castigos y la insuficiencia en prevención y educación, tan necesitadas en el país. En cuanto al aspecto presupuestal, no hubo redistribución importante frente a la conveniencia de reforzamiento policial y freno a la sobredimensión de recursos militares.

Ejemplo de esta sobredimensión fue la ‘Operación Sodoma’, ejecutada al mes de iniciado el gobierno, en septiembre de 2010, que eliminó al famoso y temido ‘Mono Jojoy’<sup>25</sup>. Sus positivos resultados hubieran podido obtenerse sin el exceso de recursos ante el miedo a fracasar en la desaparición de este símbolo real –y fabricado– del terrorismo. La inercia de operaciones recientes (‘Fenix’, ‘Jaque’ y ‘Camaleón’) tiene mucho de negativo, en el sentido de aplicar los avances en inteligencia y cooperación entre fuerzas en costosas operaciones conjuntas puntuales para acabar con figuras emblemáticas del crimen, con un trasfondo de *vendetta* y búsqueda de réditos políticos y mediáticos. Los éxitos de esas acciones no siempre coinciden con una evaluación positiva en términos de seguridad sostenible, pues las estructuras jerárquicas suplen espacios no pocas veces con ventaja.

Estas acciones –que despiertan triunfalismos negativos– tienden a que se descuiden diseños y aplicación de estrategias dirigidas a afectar estructuras permanentes de organizaciones armadas delictivas, que son las que le dan continuidad al conflicto. También, a que se presenten situaciones contradictorias, como cuando excepcionalmente se desmantelan estructuras jerárquicas que hubieran servido para alcanzar una paz negociada, pues la mayoría de conflictos armados internos terminan en esta forma. En este sentido, habría que evitar la fragmentación y dispersión en bandas de delincuencia común que crean ‘inseguridades difusas’. Sirve de ejemplo al respecto el pos-conflicto de El Salvador, con sus altas y prolongadas tasas de criminalidad. Guardadas las diferencias del caso, la eliminación de los jefes de los carteles de Medellín y Cali, y su fragmentación posterior en numerosos ‘cartelitos’, también ilustra esa situación.

[27]

A este problema se añade la reafirmación del anterior uso de recompensas por información, práctica que ha dejado no pocos interrogantes ‘éticos’ y de corrupción, para no hablar del estímulo para cometer crímenes. La eficacia de la inteligencia apoyada en recompensas no es la mejor fórmula para llenar el vacío de formación de ciudadanía en el país, y sí contribuye al deterioro de los frágiles y contradictorios valores ciudadanos, expresados acá en un aliciente al dinero fácil, vicio generalizado y estimulado por largo rato en todos los niveles de la estructura social.

Aunque la inteligencia –técnica y humana– y la cooperación en este campo entre las fuerzas armadas fueron mejoradas significativamente desde antes, no se han aprovechado lo suficiente y de la mejor manera. En un conflicto como el colombiano, estas herramientas son el mejor antídoto frente al desmedido presupuesto en defensa, destinado a mantener un pie de fuerza militar excesivo y costoso, con graves y variadas consecuencias a mediano y largo plazo. Tal capacidad operativa debería orientarse más hacia la seguridad preventiva, que es la policial, y menos hacia la seguridad ofensiva, que es la militar, además de limitar los costosos golpes de mano con trasfondo de ganancia política y mediática, y menos en seguridad sostenible.

Desde temprano, frente a repetidos golpes de mano de las guerrillas a la Fuerza Pública –sobre todo a partir de 2009–, el actual gobierno, a través del Ministro de Defensa, afirmó que esas

Anticorrupción’ fueron aprobados el ‘Estatuto de Seguridad Ciudadana’ (PL No. 160/10 de Cámara o 164/10 de Senado) y el ‘Estatuto de inteligencia y contrainteligencia’ (PLE No. 195/11 de Cámara o 263/11 de Senado). *Informe Semanal*, Congreso Visible. org, Uniandes, lunes 20 al viernes 24 de junio de 2011.

<sup>25</sup> “Cayó ‘Jojoy’”, en *El Tiempo*, Bogotá, 24 de septiembre de 2010.

fuerzas ‘se estaban reinventando’ y estaban a la ofensiva, y no replegadas como se había afirmado. Además, señaló que la ‘amenaza terrorista’ había evolucionado y que la Fuerza Pública también tenía que evolucionar. Haciendo eco a estas afirmaciones, el Presidente anunció el re-lanzamiento (¿más de lo mismo?) de la PCSD<sup>26</sup>.

Los posteriores y prolongados desastres invernales de finales de 2010 y principios de 2011 le restaron capacidad gubernamental al avance en frentes sociales que sustentan la seguridad. Sin embargo, en el plano operativo las Fuerzas Militares han logrado la eliminación y captura de varios mandos medios de las FARC durante el primer semestre de 2011. El Bloque Oriental de esa guerrilla y el Comando Conjunto de Occidente –dirigido por ‘Alfonso Cano’– han sido los objetivos militares principales, luego de que se debilitaron otros frentes ante acciones armadas. Eliminado ‘Jojoy’ en el primer objetivo, la atención se centra en el segundo, que es el más dinámico, y cuyo eje es la cordillera central hacia el suroccidente. Pero su carácter obsesivo ha limitado la visión política gubernamental frente a la necesidad de diseñar planes consistentes con objetivos hacia una paz sostenible. Frente a la larga tendencia de degradación de la guerra –por ejemplo, con mayor uso de explosivos y ‘sembrado’ de minas antipersona por parte de la guerrilla, y fuertes bombardeos previos a la ocupación militar en las acciones oficiales–, las FARC afinan su ‘Plan 2010’ y las Fuerzas Militares sus operaciones (Avila, 2011b)<sup>27</sup>.

## ¿HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD?

A fines de mayo de 2011, el gobierno formalizó su ‘Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad’ (PISDP). El Ministerio de Defensa hizo público el texto respectivo, que cuenta con cinco capítulos: 1) Situación actual de la seguridad y la defensa nacional; 2) La responsabilidad del sector defensa y seguridad en la estrategia nacional de seguridad para la prosperidad; 3) Concepto estratégico de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad; 4) Alineación estratégica de la política de seguridad y defensa para la prosperidad; y 5) Tablero de control (Ministerio de Defensa, 2011).

El primer capítulo indica los avances en seguridad durante los últimos ocho años y el debilitamiento de los grupos armados ilegales u organizaciones terroristas. Según el documento, éstos son: FARC, ELN, “entramado criminal en torno al narcotráfico” y su transformación en BACRIM, cambio en la economía criminal e intensificación de delitos tales como extorsión, microtráfico y hurto, y convergencia común de grupos al margen de la ley (GAML) y BACRIM, además de incremento de la corrupción como dinamizadora de la violencia y debilitamiento del Estado.

El segundo capítulo se refiere al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno, para indicar que la consolidación de la paz involucra un esfuerzo conjunto del Estado, con el liderazgo del sector defensa y seguridad. Con seis objetivos estratégicos busca neutralizar amenazas provenientes de cuatro factores: grupos armados al margen de la ley, delitos contra los ciudadanos, amenazas externas y desastres naturales. A la responsabilidad de los organismos estatales añade la labor de la ciudadanía y la empresa privada.

El tercer capítulo afirma que pese a los avances la tarea no está concluida. Señala sobre el particular que esa tarea impulsa estrategias para lograr un balance entre seguridad interna y disuasión

<sup>26</sup> *El Tiempo.com*, Bogotá, 18 y 19 de septiembre de 2010.

<sup>27</sup> “‘Cano’ ha perdido a 10 fichas claves, en un año”, en *El Tiempo*, Bogotá, 6 de junio de 2011.

externa. Esta última –indica– se apoya en una estrategia de diplomacia para la seguridad. Y la primera –señala– es un esfuerzo operativo diferencial en ‘zonas rojas’, ‘zonas amarillas’ y ‘zonas verdes’. Estas últimas, que son áreas consolidadas, se afirmarán con fuerzas de policía, inteligencia y tecnología. La eliminación de las zonas rojas es propósito gubernamental para 2014. En cuanto a la convivencia y seguridad ciudadana, dice que la policía ha incluido estrategias apoyadas en tecnología, investigación criminal e inteligencia. Finaliza diciendo que las zonas críticas se tratarán mediante acción militar, para confluír en un ingreso paulatino de la fuerza policial y el resto del Estado.

El cuarto capítulo expresa que el objetivo general es alcanzar condiciones para la prosperidad democrática. A partir de ahí expone seis objetivos con sus respectivas estrategias, así: 1) Llevar a un mínimo histórico la producción de narcóticos, con las siguientes estrategias: a) erradicar cultivos ilícitos, b) fortalecer las capacidades de interdicción, y c) desarticular las BACRIM; 2) Desarticular los GAML y crear condiciones para la consolidación, con las siguientes estrategias: a) acabar con la violencia desarticulando los GAML, b) integrar y adaptar los esquemas de seguridad, c) implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza, y d) fortalecer la acción integral; 3) Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana, con las siguientes estrategias: a) fortalecer el control policial en el territorio nacional, b) desarticular las organizaciones delincuenciales, y c) fortalecer la investigación criminal; 4) Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable, con las siguientes estrategias: a) diseñar e implementar un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible, b) incrementar la cooperación de Colombia, tanto a nivel regional como internacional, y c) implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa; 5) Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes, con las siguientes estrategias: a) crear una instancia de respuesta sectorial, b) promulgar una política sectorial, y c) estabilizar y asegurar áreas afectadas; y 6) Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional, con las siguientes estrategias: a) modernizar la gestión sectorial, b) impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación, c) alcanzar un Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) competitivo, y d) avanzar en una estrategia de bienestar para los miembros de la Fuerza Pública. 7) En este punto el documento menciona los pilares de la PISDP: mejora sustancial de la inteligencia, fortalecimiento del mando y control, aumento de la coordinación e integración, protección estratégica de la población, aplicación estratégica de la fuerza, y respeto a los derechos humanos y DIH. 8) El último punto enuncia los principios de la PISDP: buen gobierno, sostenibilidad, legitimidad y corresponsabilidad.

El último capítulo, Tablero de Control, es un cuadro de síntesis del capítulo anterior, con los seis objetivos y sus estrategias, que son 20 en total.

Este documento sobre la PISDP se diferencia de los elaborados antes para la PSD por su mayor amplitud de temas, coherencia y esfuerzo de concepción integral. Sin embargo, es necesario señalar algunos problemas, como la reiterativa visión anterior de la seguridad desde el ámbito militar del Ministerio de Defensa y, en particular, vacíos y contradicciones con respecto a lo que se observa en el manejo oficial de las políticas relacionadas con el contexto de la seguridad hasta mediados de 2011.

En primer lugar, no hay relación entre lo expresado en el documento y lo que muestran las políticas sociales del gobierno y las acciones de las Fuerzas Militares, cuyos aspectos principales se indicaron en el subtítulo anterior, pues ni siquiera se mencionan. Esto hace suponer que el

documento se elaboró en abstracto, como ‘tipo ideal’, sin tener en cuenta lo que acontece en la realidad –en particular los aspectos positivos–, lo que lleva a contradicciones entre los dos contextos.

Al respecto, no hay referencia a políticas sociales, proyectos y leyes aprobadas que buscan que la seguridad sea sostenible, al crear con su desarrollo y ejecución un ambiente propicio para ello. Por ejemplo, desconoce la muy publicitada ‘Ley de víctimas y restitución de tierras’, como factor que pretende apuntalar acciones militares y búsqueda de paz.

Aunque el documento menciona la “diplomacia para la seguridad”, lo hace de manera genérica al no hacer explícita la que adelanta con éxito el gobierno. Además, lo más grave, ese ‘tipo ideal’ contradice la orientación oficial al afirmar como objetivo un “sistema de capacidades disuasivas creíble”, mediante la estrategia de un “sistema de defensa integrado, flexible y sostenible”. Es decir que avala un eventual fortalecimiento armado disuasivo hacia otros países, en especial los vecinos. ¿Hasta qué punto, entonces, hay dos vertientes opuestas? Una, la deseable de acuerdo con el documento: continuidad del armamentismo (¿‘guerrerismo’?), y otra, ignorar la política exterior gubernamental, que va en otra dirección.

En segundo lugar, el documento desconoce la realidad de la seguridad ciudadana, es decir, la que corresponde a los centros urbanos, al no identificar siquiera a las autoridades respectivas, que son los gobernadores y alcaldes. Tal desconocimiento lleva a ignorar las funciones constitucionales de esas autoridades. Al respecto, los gobernadores son agentes del presidente de la República para el mantenimiento del orden público. Y los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de acuerdo con instrucciones del presidente de la República y el respectivo gobernador. Además, son las primeras autoridades de policía de los municipios y, por lo tanto, las órdenes que impartan, por conducto de los respectivos comandantes, deben ser cumplidas por la Policía Nacional<sup>28</sup>.

Sobre el mismo asunto de seguridad ciudadana, el documento pasa por alto la iniciativa de la Policía Nacional del ‘Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes’ (PNVCC), que ante el vacío en esta materia por parte del gobierno anterior y también del actual, ha sido llevada al primer plano de la política de seguridad en las ocho ciudades principales del país, con un total de 1.791 cuadrantes. Este experimento, adaptado en especial del modelo chileno, se apoya en tres pilares: prevención, educación y disuasión. Su desarrollo progresivo, a partir de los antiguos CAI, con una concepción de ‘policía polivalente’, que limita las especialidades en el ámbito cotidiano urbano, y con objetivos a cuatro años, se apoya también en recursos de las alcaldías (Policía Nacional & Fundación Ideas para la Paz, 2011).

En esta experiencia policial llama la atención la diversificación innecesaria de la concepción de cuadrantes, ya que le ha incorporado múltiples funciones de acciones policiales mediante la asignación de un número particular de cuadrantes a cada una de ellas. Inteligencia, investigación criminal, gestión humana, atención al ciudadano, procedimientos policiales, tecnología policial, gestión social integral, veedurías ciudadanas, y educación para la convivencia y seguridad expresan la diversidad de aristas que corresponden a la actividad policial moderna, que han sido incorporadas al esquema generalizado de ‘cuadrantes’ (Policía Nacional & Fundación Ideas para la Paz, 2011).

<sup>28</sup> *Constitución Política de Colombia*, Título XI, Capítulo III, artículos 303 y 315.

En tercer lugar, un importante vacío en el documento es la ausencia del sector de vigilancia y seguridad privada, que tiene gran peso en el país y ha sido desarrollado por oficiales retirados, la mayoría del Ejército. El Decreto 3222 de 2002 estableció que las empresas de seguridad y vigilancia hacen parte de 38 redes de apoyo y seguridad ciudadana, en ocho regionales controladas por la Policía Nacional. Según el documento COMPES 3528 de 2008, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP) supervisa y controla esas redes, mediante lineamientos respectivos. En ese año había registradas 502 empresas de vigilancia, 50 cooperativas, 813 departamentos de seguridad, además de varias empresas transportadoras de valores, escuelas de capacitación y empresas asesoras. Aunque no se conocen cifras confiables, sobre todo por la existencia de empresas ilegales –calculadas en un 15 por ciento del total–, se creía que había al menos 170.000 personas empleadas como vigilantes y escoltas: un verdadero ejército privado (Torres, 2009). Esta situación muestra que el documento no consideró siquiera lo más importante del contexto armado de la seguridad, que aunque sobresaliente es sólo una de las dimensiones de la seguridad.

Por último, conviene cerrar este subtítulo recordando la enorme distorsión de la seguridad producida por el entorno internacional, la larga vigencia de violencias en el país y el actual conflicto armado. Esta situación se agravó debido a la constante improvisación política de los gobiernos y a la irresponsabilidad que en materia de seguridad han tenido casi todos ellos, al haber evadido la obligación de asumir su dirección y dejársela al arbitrio de autoridades militares. La gran víctima de este prolongado proceso ha sido la misma Fuerza Pública, puesto que el constante énfasis militar de la seguridad ha alterado sus funciones en distintos aspectos y momentos, con enormes costos para sus instituciones, para su desarrollo profesional moderno y para la sociedad en general. Basta mirar la sobredimensión militar actual, el híbrido policial producto de su acentuado lastre de militarización, la inconveniente autonomía administrativa de la Policía y las persistentes violencias que estimulan este contexto<sup>29</sup>. Y en el horizonte de este panorama incierto se mantienen los millones de víctimas en numerosos y diversos ambientes de la sociedad.

[31]

## DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD

Por lo menos desde 1982, cuando comenzaron los ‘procesos de paz’, en el ambiente político del país se ha venido hablando de paz. Gobiernos, instituciones oficiales, partidos políticos, ONG, misiones internacionales y hasta grupos armados legales e ilegales han reafirmado una supuesta búsqueda de paz en medio de diversidad de acciones y posiciones. Entre estas sobresale la que se conoce genéricamente como ‘proceso de paz’, que implica conversaciones entre gobierno y opositores armados con trasfondo político en sus acciones, con el fin de lograr negociaciones para que éstos se reintegren a la vida civil y contribuyan a la paz.

En las últimas décadas, solamente hubo acuerdos negociados durante los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria, con los grupos guerrilleros M-19, PRT, Quintín Lame, CRS, Milicias Populares Metropolitanas y del Valle de Aburrá, y Frente Francisco Garnica. El desprestigio posterior de esta vía tras el desastre político del Caguán y el estímulo que en esa dirección propició el gobierno de Uribe, proyectó en la maleable opinión pública una visión única, simplista,

<sup>29</sup> La Policía Nacional depende del ministro de Defensa, como delegado del presidente de la República. Si bien esta situación contribuyó al proceso de desmilitarización de la institución, una vez que la cartera de Defensa pasó a manos civiles, su complejo aparataje requiere de una estructura administrativa diferente, como podría ser un ministerio de seguridad ciudadana, del que dependería no sólo la Policía, sino todos los organismos armados civiles del Estado y las funciones actuales de la superintendencia respectiva. Dada la ayuda oficial que recibe de Estados Unidos la Policía Nacional, su embajada tiene mayor injerencia sobre la institución que la que puede tener el ministro de Defensa.

excluyente y polarizada de ese tipo de procesos: ‘negociación o guerra’, que en realidad significa ‘claudicación o triunfo armado’. De esta manera, se ignoraron alternativas derivadas de la esencia de un Estado democrático, cual es ‘inventar’ a diario la política para solucionar problemas en la sociedad. En otras palabras, buscar, mediante el ejercicio de la política en su concepción moderna, la manera de institucionalizar los conflictos y negociar los intereses, con el fin de evitar confrontaciones armadas en la sociedad.

Conviene cerrar el capítulo mencionando lo que en realidad es el núcleo de las condiciones sociales que favorecen el reciclaje de las violencias, sin cuyo control o remoción cualquier paz que se obtenga tenderá a ser transitoria, como ha ocurrido en repetidas oportunidades en el país.

La capacidad permanente de reproducción de las violencias, en general, y del conflicto armado interno, en particular, se nutre del caldo de cultivo que representan graves problemas sociales de orden estructural en el país. Esto significa que esos problemas se han mantenido a lo largo del tiempo, pese a los numerosos y profundos cambios que han tenido lugar en la historia nacional, en particular los derivados de la caótica modernización capitalista iniciada en la época de ‘La Violencia’, a mediados del siglo pasado.

La pronunciada exclusión social y su agresiva inequidad –ya señaladas– constituyen estímulos permanentes a la violencia<sup>30</sup>. En este panorama sobresale el ancestral ‘problema de tierras’, que incorpora una vasta gama de manifestaciones. Entre ellas se destacan la concentración de tierras en pocos propietarios, la sobre-representación política de los terratenientes –en especial en el Congreso–, la incapacidad de cobrar impuestos prediales rurales y municipal equilibrados por razón de la ‘autoridad’ ejercida de *facto* por los terratenientes en los municipios, el despojo violento y ‘legal’<sup>31</sup> de tierras a los campesinos, el desplazamiento forzado de éstos y la falta de titulación como propietario de tierras del campesinado. Este problema ha sido facilitado por ser Colombia un país que ha mantenido colonizaciones desde la época de la Conquista en diferentes regiones y un ‘territorio ilimitado’ frente al reducido tamaño relativo de una población dispersa hasta hace pocas décadas.

Aunque el gobierno muestra un tímido inicio en la dirección correcta, mediante el logro de aprobación de su iniciativa con la ‘Ley de víctimas y restitución de tierras’, el reto principal al respecto es su reglamentación y ejecución. Pero, en el fondo, el problema real para estos efectos –y sobre todo para proseguir en la inmensa tarea de avanzar hacia la solución del problema de tierras– radica en que este gobierno –y varios anteriores– está sustentado en un depredador modelo de desarrollo y en poderosos intereses nacionales e internacionales que lo apuntalan.

Otro problema estructural adicional es la histórica incapacidad del Estado de hacer presencia, incluso armada, en amplias zonas rurales del país, lo que hace esquivo el ideal de Estado democrático moderno de monopolizar el uso de la fuerza y la justicia. El primero de estos dos usos debería ser un recurso excepcional y complementario al manejo cotidiano de la política

<sup>30</sup> Hace pocas décadas, diversos sectores sociales interesados en mantener el *statu quo* hacían mofa, mediante argumentos generales y abstractos, de las ‘causas objetivas de la violencia’, luego de que un gobierno se atrevió a afirmar que había que removerlas para encontrar la paz. Es oportuno recordar acá que, junto con Honduras y Guatemala, Colombia es el único país del Continente que no mejoró el desempleo –y que además aumentó el subempleo y mantuvo la concentración del ingreso– en la primera década del siglo. El coeficiente GINI nacional, que mide el nivel de desigualdad, es de 0.58, lo que ubica a Colombia como el país más desigual de América Latina y el cuarto a nivel mundial. Por su parte, la población del país que vive en la miseria es de 16.4 por ciento. José F. Aguirre y Pablo Uribe, “Reinventar el capitalismo”, en *Gestión Sostenible*, Bogotá, Semana-Dinero, 2011.

<sup>31</sup> “Con licencia para despojar”, en *Semana*, No. 1517, Bogotá, 30 de mayo al 6 de junio de 2011.

para la solución de problemas. Pero el dilema que se observa acá es que la presencia de diversos grupos armados ilegales a lo largo de la historia nacional ha impedido que se haga realidad este objetivo, debido a la capacidad de reproducción que han tenido tales grupos. Ahora, mediante el incremento sin parangón de la Fuerza Pública y la consecuente militarización de una supuesta solución de la inseguridad, este ideal aún sigue lejano, pues el caldo de cultivo sigue activo<sup>32</sup>.

No obstante lo planteado, es imposible que se alcance una situación ideal para enfrentar de manera adecuada este complejo panorama. Por ello, teniendo en cuenta lo expuesto, se percibe una ambigua intención del gobierno de avanzar hacia una paz con las guerrillas, que podría ser negociada. Es posible que el eventual sigilo oficial se deba al pesado lastre de militarización de la seguridad en todos los órdenes, a las poderosas fuerzas sociales que se opondrían a un intento en esa dirección y a la ratificación del país al Estatuto de Roma, que prohíbe indultar o amnistiar por crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad. Además, por el lado de las guerrillas, se requeriría una voluntad real de paz. Si esta apreciación es correcta, solamente cuando el gobierno vea seguridades claras en el camino transitado, sería factible que el Presidente ‘destapara sus cartas’. Esta suposición permite vislumbrar un resquicio de luz sobre una paz en Colombia, que ojalá sea sostenible<sup>33</sup>.

## ADENDA

Sin que se conozcan cambios político-estratégicos en la Fuerza Pública durante los primeros siete meses de 2011 –además de la formalidad expresada en el documento ‘Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad’ (PISDP)–, como resultado del anuncio –en septiembre de 2010– del Ministro de Defensa sobre la necesidad de que esta fuerza evolucionara tal como lo había hecho “la amenaza terrorista” (Nota 40), conviene mencionar algunas consideraciones generales para eventuales cambios que se hagan sobre el particular.

[33]

Colombia se destaca entre los países de América Latina por su regionalización acentuada (articulación de geografía física y humana), dispersa, desequilibrada y con tendencias culturales endógenas –indígenas, negritudes, mestizajes y variadas clases y grupos sociales–. Además, esta regionalización presenta notorios desequilibrios en recursos naturales, riquezas, ingresos y desarrollo, que ha hecho difícil una integración social, económica, política y de infraestructura adecuada para una formación nacional con mayor identidad.

Este factor fundamental debería tenerse en cuenta para sustentar diseños, evaluaciones periódicas y subsecuentes ajustes de una estrategia político-militar de carácter nacional con proyección en las

<sup>32</sup> Teniendo en cuenta el tratamiento estatal armado al conflicto, el ejemplo emblemático son las FARC. El crecimiento de sus acciones armadas en la primera mitad de 2011, como continuación de lo ocurrido desde tres años atrás, con énfasis en Cauca, Nariño, Chocó, Norte de Santander, Arauca, Meta, Caquetá y parte de Antioquia, muestra el empeñamiento oficial –¿honor patriótico?– de una estrategia armada con vacíos en políticas alternativas o complementarias. Sobre esta situación, véase “La nueva realidad de las Farc”, en *El Tiempo*, Bogotá, 17 de julio de 2011; “Suroeste salvaje”, en *Semana*, No. 1519, Bogotá, 13 al 20 de junio de 2011; “Seguridad para las ‘locomotoras’”, en *Semana*, No. 1520, Bogotá, 20 al 27 de junio de 2011; “Seguridad, ¿cuál es la verdad”, en *Semana*, No. 1523, Bogotá, 11 al 18 de julio de 2011; “Aquí no contamos ovejas sino cilindros”, en *Semana*, No. 1524, Bogotá, 18 al 25 de julio de 2011.

<sup>33</sup> Además de anuncios de entrega de ‘bacrim’, hubo dos mensajes de ‘Alfonso Cano’, jefe de las FARC –uno al comienzo del gobierno y otro en junio de 2011–, con respuestas del Presidente que, aunque condicionadas, no cerraron las puertas de una salida negociada. ¿Se entregarán?, en *Semana*, No. 1521, Bogotá, 27 de junio al 4 de julio de 2011; “¡Hombre, conversemos!” en *Semana.com*, sábado 31 julio 2010

<<http://www.semana.com/nacion/hombreconversemos/142431-3.aspx>>;

“Siempre será posible construir escenarios de negociación con el Gobierno”

<<http://www.publico.es/internacional/381305/siempre-sera-posible-construir-escenarios-de-negociacion-con-el-gobierno>>

regiones, con el fin de que la Fuerza Pública confronte con éxito a la delincuencia organizada. Esa eventual estrategia debería incorporar, de manera sobrepuesta, la ubicación, características y subclasificación de ‘zonas rojas’ del conflicto, incluidas diferentes modalidades de actores armados y sus estímulos nacionales y regionales específicos.

En una estrategia tal habría que puntualizar la diferenciación de objetivos entre Fuerzas Militares y Policía Nacional, apoyada en sus respectivas funciones básicas, ofensivas y preventivas. En estas, sería necesario considerar las diferencias funcionales entre las Fuerzas Militares y dentro de cada una de éstas –la Infantería de Marina, por ejemplo–, y las que existen en la Policía, con el objeto de articularlas –y diferenciarlas– entre sí para evitar errores e improvisaciones. Mientras subsista el conflicto armado, la Policía debería contar con un cuerpo –bajo una sub-dirección definida– que incorpore de manera exclusiva su herencia de militarización para afrontar tareas rurales y en centros urbanos pequeños destinadas a enfrentar la delincuencia organizada.

En el campo de la inteligencia, habría que sostener la difícil tarea de cooperación entre las tres Fuerzas Militares y entre éstas y la Policía Nacional, diferenciando de manera precisa las funciones correspondientes en este campo en cada una de las cuatro fuerzas. De esta manera, la información que se obtenga debería llegar de manera transversal a los organismos especializados de cada fuerza. Tales organismos desglosarían la información, luego de evaluarla mediante técnicas reconocidas internacionalmente, de acuerdo con las funciones asignadas a cada fuerza y a cada uno de sus componentes y especialidades operativas.

[34] De esta manera, el campo de la inteligencia debería ser el eje para definir de manera coordinada qué clase de acciones se llevarían a cabo y cómo se ejecutarían, para evitar en lo posible que desembocaran en confrontaciones armadas. Solamente así, mediante procesos relativamente breves y ágiles, podría hacerse una evaluación sopesada acerca del tamaño que requeriría cada una de las cuatro fuerzas y el de sus respectivos componentes, con el fin de re-diseñar la distorsionada situación actual. Durante las dos últimas décadas, ante cualquier tipo de fracasos en las acciones de la Fuerza Pública, el remedio a la mano –casi siempre sin evaluaciones equilibradas– ha sido el crecimiento de efectivos, para no mencionar el de asignaciones y reajustes presupuestales.

Para no alargar deducciones lógicas que podrían hacerse a partir de una evaluación detallada de la evolución y altibajos que ha tenido la dinámica armada del conflicto, habría que tener en cuenta además las condiciones económicas y sociales del conflicto, tanto en la sociedad en general como en el Estado en particular. De esta forma, podrían prevenirse situaciones difíciles de manejar y solucionar, que han sido comunes en conflictos armados internos de numerosos países durante las últimas décadas.

Las medidas expuestas servirían para articularlas con el diseño de potenciales políticas económicas y sociales en general, con el fin de que sirvan de complemento a éxitos armados que se obtengan, pero ante todo para que tiendan a ser sostenibles en el tiempo los difíciles avances hacia una paz. Naturalmente, esta visión general no puede ser solamente doméstica, en un mundo en el que la globalización impuesta por la tendencia de universalización del sistema capitalista presenta numerosas contradicciones que hacen más compleja la incorporación del componente internacional en consideraciones relacionada con el país.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Acero V. Hugo (2011), “La criminalidad en aumento: percepciones, cifras y metas”, en *Razón Pública*, 21 de febrero de 2011.
- Aguirre José F. y Pablo Uribe (2011), “Reinventar el capitalismo”, en *Gestión Sostenible*, Bogotá, Semana-Dinero.
- Ávila Ariel Fernando (2011a), “Criminalidad urbana y narcomenudeo”, en *Arcanos*, No. 16, Bogotá, abril de 2011.
- Ávila Ariel Fernando (2011b), “De la guerra de ‘Jojoy’ a la guerra de ‘Cano’”, en *Arcanos*, No. 16, Bogotá, abril de 2011.
- Comisión Colombiana de Juristas (2010), *Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores Ltda., Bogotá, Marzo de 2010.
- ICG, International Crisis Group (2010), “Mejorar la política de seguridad en Colombia”, en ICG, *Policy Briefing*, Boletín Informativo sobre América Latina No. 23, Bogotá/Bruselas, 29 de junio de 2010.
- Leal Buitrago Francisco (2010), Entrevista personal con funcionarios del PCIM.
- Leal Buitrago Francisco (2010a), “La seguridad en Colombia”, en Mauricio García Durán, S.J. (compilador), *Memorias. Seguridad, espacio público y participación democrática*, Bogotá, Cinep-Cordaid, febrero 11 y 12 de 2010.
- Leal Buitrago Francisco (2002), “La seguridad: difícil de abordar con democracia”, en *Análisis Político*, No. 46, Bogotá, mayo/agosto 2002.
- Leal Buitrago Francisco (2010b), “Política de Seguridad Democrática y desafíos de la seguridad”, en *Política Colombiana*, No. 04, Bogotá, abril-junio 2010.
- Leal Buitrago Francisco (2006), *La inseguridad de la seguridad*, Bogotá, Planeta.
- López H. Claudia (2010), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris.
- Mejía Daniel y otros (2011), “Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)”, *Documentos CEDE*, No. 13, Uniandes, Bogotá, marzo de 2011.
- Núñez Magda Paola (2011), “ELN: Debilitamiento nacional y fortalecimiento regional”, en *Arcanos*, No. 16, Bogotá, abril de 2011.
- PODEC, Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia (2011), “Análisis del Plan de Consolidación de Montes de María”, Boletín No. 6, Bogotá, marzo 2011.
- Quiroga Diego (2011), “¿Qué tan nuevas son las bandas criminales?”, en *Cien Días*, No. 72, Bogotá, abril-julio 2011.
- Reed Michael & Nini Johanna Soto (2011), “Más allá del DAS o no DAS: el verdadero dilema de la inteligencia”, en *Razón Pública*, 19 de junio de 2011.
- Romero Mauricio (2011), “A diez años de inicio del Plan Colombia: Los herederos de las AUC, la geografía del narcotráfico y la amenaza de nuevos carteles”, en *Arcanos*, No. 16, Bogotá, abril de 2011.
- Thoumi Francisco (2011), “Conflicto, drogas y paz”, en *Razón Pública*, domingo, 03 de julio de 2011.
- Torres V. Javier (2009), “El sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia”, Bogotá, Propuesta para el país, (sin publicar).
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2011), *World Drug Report 2011*, United Nations, New York.

## Documentos oficiales

Estatuto Anticorrupción: Pl No. 174/10 Cámara o 142/10 de Senado, en *Informe Semanal*, Congreso Visible.org, Uniandes, lunes 6 al viernes 10 de junio de 2011.

Ley de Víctimas: Proyecto de ley (PL) No. 107/10 de Cámara o 213/10 de Senado;

Ministerio de Defensa Nacional (2011), *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, Bogotá, Mayo 2011.

Ministerio de Defensa (2010), *Logros de la política de la seguridad y defensa. Seguridad para la prosperidad*, Bogotá, agosto 2010. Disponible en [http://fedegromisbol.org/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=123&page=1&page=0&!temid=1](http://fedegromisbol.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=123&page=1&page=0&!temid=1);

Policía Nacional de Colombia (2011), Edición No. 5, Bogotá, Mayo 2011.

Policía Nacional de Colombia (2010), Edición No. 3, Bogotá, Marzo 2010.

Policía Nacional y Fundación Ideas para la Paz (2011), *Estrategia, evaluación de impacto y seguimiento. Mesa de expertos sobre PNVCC*, Bogotá, 1 de junio de 2011.

## Artículos en periódicos

“¡Hombre, conversemos!”, en *Semana.com*, sábado 31 julio 2010.

“¿Montaje comisionado?”, en *Semana*, No. 1504, Bogotá, febrero 28 a marzo 7 de 2011; “Verdades y mentiras”, en *Semana*, No. 1506, Bogotá, 14 a 21 de marzo de 2011.

“¿Qué es lo justo?”, en *Semana*, No. 1514, Bogotá, 9 a 16 de mayo de 2011.

“¿Qué pasa en las FF.AA.?”, *Semana*, No. 1511, Bogotá, 18 a 25 de abril de 2011.

“¿Se entregarán?”, en *Semana*, No. 1521, Bogotá, 27 de junio al 4 de julio de 2011.

“‘Cano’ ha perdido a 10 fichas claves, en un año”, en *El Tiempo*, Bogotá, 6 de junio de 2011.

“Alerta por bienes poco productivos de Fuerza Pública”, en *El Tiempo*, Bogotá, 28 de junio de 2011.

“Aquí no contamos ovejas sino cilindros”, en *Semana*, No. 1524, Bogotá, 18 al 25 de julio de 2011.

“Cayó ‘Jojoy’”, en *El Tiempo*, Bogotá, 24 de septiembre de 2010.

“Con licencia para despojar”, en *Semana*, No. 1517, Bogotá, 30 de mayo al 6 de junio de 2011.

“Fuero o desafuero”, en *Semana*, No. 1510, 11 a 18 de abril de 2011.

“La historia desconocida de los ‘falsos positivos’”, en *Semana*, No. 1519, Bogotá, 13 al 20 de junio de 2011.

“La nueva realidad de las Farc”, en *El Tiempo*, Bogotá, 17 de julio de 2011.

“Ley de víctimas: un paso histórico”, en *Semana*, No. 1517, 30 de mayo al 6 de junio de 2011.

“Matamoros alerta sobre riesgo de la guerra política”, en ‘La hora de la verdad’, Radio Super, Bogotá, 28 de abril de 2011.

“Seguridad para las ‘locomotoras’”, en *Semana*, No. 1520, Bogotá, 20 al 27 de junio de 2011.

“Seguridad, ¿cuál es la verdad”, en *Semana*, No. 1523, Bogotá, 11 al 18 de julio de 2011.

“Suroeste salvaje”, en *Semana*, No. 1519, Bogotá, 13 al 20 de junio de 2011.

“Tolemaida Resort”, en *Semana*, No. 1509, Bogotá, 4 a 11 de abril de 2011.

[36]