

**FUERZA PÚBLICA EN POSTCONFLICTO: APROXIMACIÓN A LOS CAMBIOS
INSTITUCIONALES EN PROSPECTIVA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2014**

**FUERZA PÚBLICA EN POSTCONFLICTO: APROXIMACIÓN A LOS CAMBIOS
INSTITUCIONALES EN PROSPECTIVA**

MARÍA ALEJANDRA RODRÍGUEZ TÉLLEZ

Trabajo de Grado para optar por el título de POLITÓLOGO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.**

2014

**FUERZA PÚBLICA EN POSTCONFLICTO: APROXIMACIÓN A LOS CAMBIOS
INSTITUCIONALES EN PROSPECTIVA**

MARÍA ALEJANDRA RODRÍGUEZ TÉLLEZ

Trabajo de Grado para optar por el título de POLITÓLOGO

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

ANDRÉS DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.**

2014

Tabla de contenido

Capítulo 1. Planteamiento del problema, metodología y marco teórico	7
1.1 Concepto y esbozo de las teorías que sustentan el estudio	13
Capítulo 2. Contextualización del conflicto armado interno	21
2.1 Breves comentarios sobre el conflicto armado en Colombia	21
2.2 Breves reseña histórica de la Fuerza Pública en Colombia	22
2.3 Finanzas de la guerra	27
2.4 Metodología de planeación del Ministerio de Defensa	30
Capítulo 3. El comportamiento de los delitos de homicidio y extorsión en cuatro ciudades sumergidas en el conflicto	32
3.1 Consideraciones del modelo	33
3.2 Casos escogidos para la proyección	38
Buenaventura	38
Cali	38
Medellín	38
Tumaco	39
3.3 Análisis del modelo construido	39
Capítulo 4. Cambios institucionales de la Fuerza Pública en un eventual Postconflicto	43
4.1 Dos cambios puntuales sobre la composición de la fuerza publica	49
Pie de fuerza	49
Servicio militar obligatorio	51
Conclusiones y recomendaciones	53

Bibliografía	57
Anexos	60
Anexo 1. Situación de los actores	60
Anexo 2. Evolución del gasto en defensa y policía	62
Anexo 3. Preguntas a las cuales responde el cambio de énfasis de la metodológica de planeación del Ministerio de Defensa	63
Anexo 4. Tablas que sustentan las proyecciones del modelo	64
Anexo 5 Graficas de la proyección de homicidios	87
Anexo 6. Graficas de la proyección de extorsiones	89
Anexo 7. Relatoría de la entrevista realizada al coronel (RA) Jaime Fernando Medina	92
Anexo 8. Caracterización de las ciudades	95

Capítulo 1. Planteamiento del problema, Metodología y Marco teórico.

El cuatro de septiembre de 2012, el presidente Juan Manuel Santos en alocución presidencial le informó al país de la existencia de acercamientos entre su gobierno y las FARC, lo cual, con cierta posterioridad, supuso el inicio de un proceso de paz que pretende llegar a un *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*(Gobierno Nacional y FARC, 2012).

Es importante resaltar que este estudio se hace bajo el supuesto de que las actuales negociaciones llevadas a cabo en La Habana, conllevan a la firma de un acuerdo de paz lo cual, con posterioridad, transforma las necesidades del país y de los ciudadanos, asunto que obliga a la Fuerza Pública a modificar su accionar en razón de un cambio contundente en el conflicto como plataforma que dio origen a su fortalecimiento y profesionalización en Colombia.(Barrera, 2014)

La problemática de nuestro interés es indagar acerca de los cambios y las reformas institucionales en los que tendrá que incurrir el Estado en razón de las estrategias que emprenderá para adecuar a la Fuerza Pública al eventual contexto de finalización del conflicto en el caso concreto de las FARC. Cambios institucionales de los cuales se quiere dar cuenta mediante un estudio descriptivo y prospectivo que relacione dos variables: escenarios de postconflicto y los cambios institucionales sugeridos para la Fuerza Pública.

El primer escenario está compuesto por una continuidad en la tendencia histórica de la comisión de dos delitos relacionados con el orden público. El segundo escenario está compuesto por una variación en la ocurrencia de los mismos delitos como resultado de la desmovilización de las FARC, como uno de los efectos esperados de la negociación. Las cifras obtenidas y proyectadas corresponden a cuatro ciudades: Buenaventura, Cali, Medellín y Tumaco.

“La experiencia internacional, tanto de transición a la democracia como de negociación de conflictos armados internos, señala que los puntos más sensibles, y fuente eventual de roces entre élites civiles y Fuerzas Armadas en este periodo,

suelen ser los siguientes temas: derechos humanos, reducción y reforma de la fuerza pública, política de seguridad y defensa y presupuesto para las Fuerzas Armadas”(Vargas Velásquez, 2010, págs. 217-218)

Ante una etapa futura de postconflicto, es pertinente que desde la academia se piense no solo el futuro político, económico o social del país. Es necesario pensar con anterioridad los retos y desafíos a nivel institucional que pueden darse en un país en el cual la violencia ha sido un factor decisivo a la hora de los diseños institucionales y de las dinámicas sociales. Esto, en razón de evitar que se empiecen a pensar los cambios sobre la marcha, pues la falta de planeación, la escasez de recursos y las limitantes de tiempo dificultarán el desarrollo de la nueva agenda que traiga consigo la fase posterior a la firma del acuerdo. Debe considerarse que la democracia pretende escenarios de discusión y debate previos a la toma de decisiones; por lo tanto, se justifica un estudio como este, en el cual se contrasta la realidad actual con la eventual etapa de postconflicto como una manera de prever las transformaciones y evitar traumatismos producto de decisiones inconsultas. En el mismo sentido, una adecuada reforma a las instituciones que conforman la Fuerza Pública puede, no solo, como lo sugiere Vargas Velásquez, evitar problemas entre los mandos de la misma, sino aumentar las posibilidades de éxito en la implementación de los acuerdos firmados.

Como lo sugiere María Victoria Llorente, directora de la Fundación Ideas para la Paz en entrevista publicada en el diario *El Universal* el tres de mayo del año en curso, se debe ser consciente de las restricciones que se tienen frente a este mismo tema, al que se refiere diciendo que *“Aún es incierto el papel de las Fuerzas Militares en el postconflicto”*. Lo anterior, pone de presente las limitantes que se tienen al hacer un estudio de tipo prospectivo dada la incertidumbre del panorama. A pesar de ello, se pretende generar un documento que evidencie que el postconflicto trae consigo lógicas que no solo influyen sobre los históricos enemigos enfrentados sino que, además, requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para lograr la implementación de lo que en el Acuerdo

General se estipule; y, adicionalmente, para transformar, bajo criterios de eficiencia y eficacia, a la Fuerza Pública en razón del nuevo contexto que se configure una vez iniciada la etapa de postconflicto.

La hipótesis central señala que, tras la eventual firma de un acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC, se debe producir una transformación institucional en la Fuerza Pública de Colombia, pues esta tendrá que adaptarse a nuevos escenarios en razón de la desmovilización de las FARC, como uno de los efectos esperados de la negociación. Adicionalmente, tendrá lugar el surgimiento de nuevas necesidades de seguridad, ante las cuales la Fuerza Pública tendrá que asumir un rol diferente al que ha tenido. (Vargas, 2014)

Frente al supuesto de la finalización de la confrontación bélica con las FARC, el libro *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*, señala que “(...) la condición de paz y normalidad no implica una situación exenta de fenómenos tales como la existencia de criminalidad urbana o el desarrollo de una violencia dispersa y difusa (...)” (Departamento Nacional de Planeación, 2005)

La metodología para realizar este trabajo de grado fue escogida luego de pensar la naturaleza del fenómeno que se quiere describir y analizar y teniendo presentes las restricciones con que se cuenta respecto al objeto de estudio. Así las cosas, los cambios institucionales que se pretenden evidenciar al interior de la Fuerza Pública, como resultado del posible acuerdo de paz entre el gobierno de turno y las FARC, constituyen una situación factible de ser analizada desde una metodología mixta. Lo anterior, se explica por cuanto por una parte y siguiendo a Creswell, este tipo de metodología se ajusta al objetivo de esta investigación, consistente en establecer relaciones explicativas y causales entre los nuevos contextos ya referidos y los cambios institucionales a implementarse para dar respuesta a ello. Todo lo anterior, se logra con un previo conocimiento de la trayectoria del objeto de estudio –Fuerza pública y conflicto- y que permite hacer las proyecciones pertinentes en la ocurrencia de los delitos para sugerir algunas transformaciones institucionales. Así pues, dentro de la metodología cualitativa se

desarrolla un estudio descriptivo sobre la trayectoria histórica de la Fuerza Pública como un grupo de instituciones heterogéneas que cumplen el rol fundamental, pero no exclusivo, de mantener el orden público y la seguridad nacional.

Por otra parte, el estudio prospectivo contiene descripciones, análisis y explicaciones de corte cualitativo, pero apoyadas en cifras hoy existentes y en proyecciones numéricas para establecer las variaciones en la comisión de los delitos, de manera que, el método será una hibridación entre las herramientas cualitativas y las cuantitativas.

Paralelo a esto, a lo largo del estudio se traen a colación documentos oficiales y académicos que contienen datos que esbocen la trayectoria, por ejemplo, del gasto en Fuerza Pública, así como otros informes que puedan servir para estimar y apoyar la proyección. La estrategia de investigación está compuesta por recursos bibliográficos que permiten extraer un conocimiento suficiente sobre el funcionamiento y el manejo de la Fuerza Pública, de manera que se construya una base sólida que pueda soportar la prospectiva de esta institución en un eventual escenario de postconflicto. Aquellos recursos bibliográficos provienen de libros, revistas académicas, noticias, informes oficiales y documentos que tratan el tema de las fuerzas armadas como una institución histórica amoldada a los contextos, sujeta a los cambios de gobierno y a la presencia o no de violencia. Como ya se ha dicho, es pertinente extraer conclusiones de análisis de datos estadísticos simples existentes, como variaciones en los presupuestos o tasas de homicidios como indicadores de la situación de violencia del país.

De igual manera, lo anterior está acompañado de entrevistas a personas consideradas expertas en el tema, que dan su opinión respecto a ciertos asuntos a los que la academia no ha dado una respuesta contundente y para los cuales un aporte empírico, propio de la experiencia, se configura como fundamental. Las técnicas anteriormente enunciadas sirven, en tanto las entrevistas a expertos y funcionarios de la Fuerza Pública para dar cuenta de las estrategias de guerra por las cuales han optado las FFMM y la Policía permiten mostrar sus percepciones

sobre las nuevas preocupaciones del sector de defensa, en un país que pretende la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Vale aclarar que las relatorías de las entrevistas están contenidas como documentos anexos y los análisis sobre ellas están contenidos en el cuerpo de este trabajo.

Respecto al ejercicio de los dos escenarios que están sugeridos para las ciudades de Buenaventura, Cali, Medellín y Tumaco, (cuya justificación se encuentra en el tercer capítulo) se usaron bases de datos que se obtuvieron a través de la Policía Nacional, que están debidamente relacionadas y que aportan el historial y las tendencias de homicidio y la extorsión –como delitos seleccionados-; ello, a fin de modelar igualmente dos escenarios y posteriormente, desde lo cualitativo, hacer un análisis de los resultados para recomendar los cambios institucionales a nivel macro que debería implementar cada una de las Fuerzas y la Policía.

El primer escenario es una proyección según el comportamiento histórico de las cifras en el cual se mantiene el conflicto armado como factor condicionante de los dos delitos. Metodológicamente se encontraron tendencias de 1990 a 2013 y ellas fueron proyectadas desde 2014 hasta 2020.

El segundo escenario contiene una disminución de 30% sobre la tendencia de la comisión de los delitos encontrada para los próximos años pues consideramos que apegados al principio de realidad, es una cifra prudente según la cual, la eventual firma del proceso de paz no conlleva a una transformación total en la situación delictiva en el país. Restar el 30% a la proyección actual sería el resultado –según consideraciones hechas a partir de las entrevistas realizadas y los argumentos expuestos por la Comisión de Memoria Histórica- de desactivar a las FARC como actor que en el marco del conflicto armado interno-a través de sus combatientes-, comete homicidios y extorsiones entre otros delitos. Sabemos que esta cifra puede ser entendida como arbitraria; sin embargo, es una decisión metodológica sustentada en la multiplicidad de factores que producen muertes y extorsiones y que no pueden únicamente acuciarse a la existencia de un conflicto armado interno; por el contrario, responden a lógicas diferentes que pueden en

cierta medida relacionarse con las FARC pero que, una vez se firme la paz –si ello sucede-, seguirán existiendo y seguirán siendo importantes fenómenos que la Fuerza Pública tendrá que combatir con la novedad de una guerrilla que se espera inicie su proceso de desarme, desmovilización y reinserción en la etapa de implementación de los acuerdos. Con lo anterior, queremos dejar en claro que rechazamos una posición reduccionista según la cual el único factor que produce violencia en Colombia es la existencia de un conflicto armado interno.

El Ministerio de Defensa estima que solo el treinta por ciento (30 %) de quienes hoy en día conforman las FARC van a reintegrarse de manera exitosa a la vida civil. Ello justificado en que tan solo ese porcentaje tiene las habilidades necesarias para desprenderse de las armas e iniciar un pleno ejercicio democrático de cumplimiento de obligaciones y exigencia de sus derechos dentro de los márgenes de la democracia y la convivencia ciudadana. Aquellas aptitudes son fruto del nivel educativo del secretariado y los altos mandos de las FARC. El otro setenta por ciento (70 %) tendrá mayores dificultades para reintegrarse en razón de su acostumbrada opción por las armas y su desconocimiento de la autoridad libre de coerción. (Coronel RA Medina Rojas, 2014) En términos generales, los mandos medios y la base de la organización no tienen las mismas habilidades adaptativas para reincorporarse a una sociedad democrática luego de haber pertenecido a una organización que pretendió la transformación de ese modelo político y económico al cual ahora se les invita a estar vinculados. Tendríamos que remitirnos a los datos históricos de desmovilizaciones individuales y colectivas para dar cuenta del éxito o fracaso de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción en Colombia para tener un referente;¹ sin embargo, este no es el tema que nos ocupa y por lo tanto el argumento que conviene dejar sobre la mesa es que –como en otras ocasiones- existe la

¹ Para más información ver las conclusiones que presenta el estudio de Carlos Yair Salamanca Robles, estudiante de Maestría de la Escuela Superior de Guerra. (Resumen analítico y ejecutivo disponible en: <http://ceeseden.esdeque.edu.co/sites/default/files/Desmovilizaciones%20en%20Colombia.pdf>).

posibilidad de que el conflicto se recicle y surjan a partir de ello, nuevas organizaciones criminales.

Es necesario aclarar la escogencia del periodo de tiempo estudiado en los cuatro casos de estudio: En primer lugar las cifras obtenidas de la Policía Nacional para la ocurrencia de los dos delitos tienen como año base 1990 y están actualizadas a 2013. En segundo lugar, el límite superior de tiempo para las proyecciones es el año 2020 por cuanto hasta ese año se disponen cifras sobre crecimiento poblacional ofrecidas por el DANE. Por ahora basta con decir que el tamaño de la población es una variable necesaria para determinar las proyecciones, más adelante damos a conocer la metodología usada para calcular la comisión de los delitos entre 2014 y 2020.

Como ya se ha dicho, este trabajo pretende dar cuenta de los cambios institucionales que pueden darse en la Fuerza Pública en razón de un eventual postconflicto. Para ello, desarrollamos esta introducción que justifica la pertinencia del estudio, los supuestos sobre los cuales se basa y las restricciones de cara a un estudio prospectivo. Destinamos un primer capítulo al marco teórico como medio para garantizar unidad en los conceptos y luego un capítulo descriptivo tanto del conflicto armado, como de la Fuerza Pública, a fin de contextualizar el objeto de estudio así como sus nexos con otros fenómenos. El tercer capítulo contiene un modelo que recrea dos escenarios para cuatro ciudades frente a la ocurrencia de homicidios y extorsiones como delitos que pueden ser entendidos como indicadores de la situación de seguridad en el país una vez se implementen los posibles acuerdos. Posteriormente, se proponen cambios institucionales a nivel macro para la Fuerza Pública enmarcados en la planeación estratégica como herramienta de las nuevas corrientes de administración pública. Para finalizar se da cuenta de los hallazgos, se proponen futuras discusiones y se consignan las conclusiones generales.

1.1 Conceptos y esbozo de las teorías que sustentan el estudio.

La construcción de un Marco Teórico supuso la elección de ciertos conceptos imprescindibles dentro del trabajo de grado que ayudan a dar claridad sobre lo que se entiende por cada término. Es necesario aclarar que dentro de las ciencias sociales, esta labor se torna difícil dada la amplitud de los conceptos y las distintas aproximaciones a ellos. El siguiente es un compilado de definiciones que nos permiten tener unidad en la comprensión de términos a usar a lo largo de la presente investigación.

Para empezar, estaremos apegados a dos conceptos relacionados y dependientes que aporta Douglas North. El primero de ellos define a las instituciones como *“Las reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”*(North, 1993).

El segundo se refiere al cambio institucional sobre el cual considera que *“...conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”*. (North, 1993)

En esta misma línea es necesario decir que North considera que las organizaciones son *“grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos”*. (North, 1993). Así las cosas, para este ejercicio entenderemos que las organizaciones son aquellos cuerpos militares –sin importar si son de tipo legal o ilegal- que componen a los dos actores armados enfrentados como también aquellos grupos de individuos que puedan incidir y promover cambios y adaptaciones institucionales.

Para Douglass North, las instituciones pueden ser formales e informales y los cambios que se den al interior de ellas dependen de las transformaciones o bien en las organizaciones, quienes son agentes del cambio institucional, o bien dependen del cambio normativo, es decir, del marco legal de las instituciones. Este, en la mayoría de las ocasiones se da de manera incremental y no discontinua, por cuanto este autor considera que los cambios son fruto de la incorporación de limitaciones del contexto. Por lo tanto, entenderemos que el

eventual postconflicto es la limitación o condición que puede dar origen a los cambios institucionales que se sugieren en este trabajo de grado.

El artículo 216 de la Constitución Política de Colombia estipula que la Fuerza Pública está compuesta por las Fuerzas Militares y la Policía y que en caso de ser necesario, todos los colombianos deben tomar las armas para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

Siendo una de las instituciones (organizaciones) objeto de este estudio entenderemos que: “Las Fuerzas Armadas son una institución (organización) básica de todo Estado, no importa su forma de organización, su nivel de desarrollo, su modo de gobierno o su tradición histórica y cultural [...]. El derecho interno es respaldado por una capacidad de coacción indispensable, la existencia de una administración monopólica de la violencia legítima [...]. La propia creación de los Estados se produjo gracias a la obra libertadora de sus ejércitos.” (Moncayo Gallego, 1995)

Nos permitimos ahora, explicar diferentes acepciones que se complementan sobre violencia. Teniendo en cuenta la dificultad para construir un marco teórico acerca de la “violencia”, empezamos por citar ciertos comentarios de autores que ponen de presente aquella restricción al momento de buscar una sola definición del concepto en cuestión.

“No es posible hablar de un entendimiento universal sobre la violencia; toda definición es limitada y parcialmente subjetiva, al estar condicionada por presupuestos y por diferentes criterios de aproximación al fenómeno (jurídicos, valorativos, institucionales)”. (Vargas Velásquez, 2010)

Sin embargo, una definición bastante completa y que contempla varios de los tipos de violencia es la aportada por Ives Michaud sobre el particular. Es pertinente usar esta definición por cuanto agrega en ella diferentes expresiones en los que puede materializarse la violencia, - y siendo que este trabajo incluye un análisis sobre las Fuerzas Armadas como un conjunto de instituciones (organizaciones)

heterogéneas que por mandato constitucional están encargadas de la defensa y la seguridad nacional- una definición amplia permite un buen campo de acción a la hora de desarrollar los escenarios y el trabajo en general:

“Hay violencia cuando en una situación de interacción, uno o varios actores operan de manera directa o indirecta, inmediata o diseminada, pretendiendo afectar a uno o varios en grados variables, sea en su integridad física, en su integridad moral, en sus posesiones, en sus participaciones simbólicas y culturales”. (Miches, 1988)

Si bien este concepto es amplio, Alejo Vargas explica más detenidamente lo que por tal concepto se puede entender, en una suerte que podríamos llamar casuística:

Así, la violencia puede ser:

En cuanto a los actores involucrados, individual o colectiva.

En cuanto a su origen, de respuesta o de iniciativa.

En cuanto a su distribución temporal, puntual o diseminada en el tiempo.

En cuanto a sus destinatarios, puede afectar a la propiedad o a la persona (en sus expresiones individuales o sociales)

En cuanto a sus alcances, puede dirigirse a objetivos específicos o extenderse y terminar por envolver a toda la sociedad.

En cuanto a sus causas, puede deberse a la pérdida de control o conciencia de los individuos en grupos débilmente socializados, a condicionantes sociales o a su uso como recurso de poder, como estrategia a través de la cual un actor pretende derribar la resistencia de su adversario.

Habiendo dejado clara la dificultad para definir la violencia en tanto es un concepto muy amplio, es necesario traer a colación una tipología de violencias que nos permite identificar la existencia de cada una de ellas dentro de la descripción que se haga del conflicto armado colombiano y permitetambién hacer relaciones causales entre aquellos tipos y las estrategias que tendrá que implementar la Fuerza Pública cuando cada una de ellas esté presente en el escenario formulado. Los conceptos citados a continuación son propuestos por la Escola de Cultura de Pau.

La violencia directa: aquella que supone una agresión física. Un asesinato, la tortura, una bofetada, una mutilación y otras formas de maltrato físico son ejemplos de violencia directa.

La violencia estructural: violencia que forma parte de la estructura social y que impide cubrir las necesidades básicas, como la generada por la desigualdad social, el paro, las carencias nutricionales, la falta de servicios sanitarios y educativos básicos, etc.

La violencia cultural: se refiere a aquellos aspectos del ámbito simbólico (religión, cultura, lengua, arte, ciencias...) que se pueden utilizar para justificar o legitimar la violencia estructural o directa, aquellas argumentaciones que nos hacen percibir como «normales» situaciones de violencia profunda. La violencia cultural también puede tomar el nombre de cultura de la violencia Postconflicto. (Escola de Cultura de Pau, 2005)

Las expresiones de violencia directa son, según el Coronel Medina, el tipo de violencia que a la Fuerza Pública le compete atacar y controlar por cuanto estas se traducen en acciones palpables –delitos- frente a los cuales la acción militar o policial puede ser usada. Por el contrario, la violencia cultural y la violencia estructural tienen orígenes y sustentos diferentes que deben ser competencia de instituciones que tengan la capacidad de superar las condiciones que las generan. En conclusión, la violencia directa es controlada por fuerza coercitiva y los otros dos tipos de violencia requieren manejo gubernamental, de planeación, de cambio social y de impacto y eficiencia de políticas públicas con componentes de inversión social y promoción de los derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho. (Coronel RA Medina Rojas, 2014)

Ahora bien, traemos a colación la definición de conflicto armado de la Escola de Cultura de Pau, según la cual:

Se entiende por conflicto armado todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. Población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a:

-demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias;
- la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o al control de los recursos o del territorio.(Escola de Cultura de Pau)

Ahora bien, usaremos el siguiente concepto aportado también por la Escuela de Cultura de Pau, según la cual:

Se entiende por procesos de paz todos aquellos esfuerzos políticos y diplomáticos destinados a resolver los conflictos y transformar sus causas de fondo mediante métodos pacíficos, especialmente a través de las negociaciones de paz. Se consideran negociaciones de paz los procesos de diálogo entre al menos dos partes enfrentadas en un conflicto, en los cuales las partes abordan sus diferencias en un marco concertado para poner fin a la violencia y encontrar una solución satisfactoria a sus demandas. Suelen ir precedidas de fases previas o exploratorias, que permiten definir el formato, lugar, condiciones y garantías, entre otros aspectos de la futura negociación. Las negociaciones de paz pueden estar facilitadas o no por terceras partes. Las terceras partes intervienen en la disputa para contribuir al diálogo entre los actores enfrentados y favorecer una salida negociada del conflicto. Las negociaciones de paz pueden resultar en acuerdos globales, parciales, acuerdos relativos al procedimiento o proceso y acuerdos vinculados a las causas o consecuencias del conflicto, pudiéndose combinar elementos de los diversos tipos en un mismo acuerdo.(Escola de Cultura de Pau)

Así las cosas, las conversaciones entre el gobierno y las FARC cumplen, en su gran mayoría, con los requisitos y etapas que estima la Escuela de Cultura de Pau para constituir un proceso de paz pues ha sido una decisión de ambos actores buscar una salida consensuada al conflicto armado y llegar mediante aquellos diálogos a unos acuerdos y compromisos que serán en gran medida los que determinen el fin de la confrontación. Frente a las fases del proceso, éste ha transitado por fases exploratorias, de preparación y de discusión y en ellas ha sido valiosa la mediación de terceras partes como convocantes y facilitadores.

Puede sobreentenderse que, una vez alcanzados los fines del proceso de paz, comienza una etapa de Postconflicto; así las cosas, tenemos que “El postconflicto

implicaría superar o estar en proceso de superación de lo que es el conflicto, que abarca no sólo a la confrontación con la guerrilla, sino disminuir la pobreza y las desigualdades sociales, y controlar el narcotráfico y las bandas criminales, entre otros aspectos”. (Vicenç Fisas, 2012)

Las definiciones anteriores han creado un marco teórico apoyado en autores netamente académicos y algunos textos legales; ahora bien, dentro del lenguaje militar es usual la referencia a estrategia, técnica y pie de fuerza como algunos conceptos eje de su accionar. Cada uno de ellos tiene un significado particular y en conjunto –junto con otros factores, como formación y obediencia- son determinantes a la hora de enfrentarse pues constituyen su capacidad, sus debilidades y sus ventajas comparativas frente a posibles enemigos. No entraremos en minucia sobre lo que comprende cada uno de estos términos técnicos en la milicia pues nos compete dar cuenta de cambios a nivel macro, de reformas institucionales y de modificaciones en la composición de las fuerzas según los resultados que arrojen las proyecciones hechas. Sin embargo, y haciendo uso de los insumos entregados por el Coronel Jaime Medina, la nueva forma organizacional de la Fuerza Pública está orientada hacia la capacidad, entendida como *“la habilidad de realizar una tarea, bajo ciertos estándares (como tiempo, ambiente y nivel de alistamiento específicos) a través de la combinación de diferentes medios y modos”*(Dirección de Proyección de Capacidades, 2013)²

Son múltiples los modelos existentes para planear y proyectar al interior de las organizaciones; varios autores han desarrollado teorías acerca de ello, por ejemplo William Newman, Frank Banghart y Lambert entre otros. Dos de los más usados son el modelo de planeación estratégica y el de planeación por escenarios. Encontramos que, el Ministerio de Defensa hace uso de la

² Al respecto, véase la gráfica número tres en los anexos que ilustra la Función de capacidades según la Dirección de Proyección de Capacidades del Ministerio de Defensa Nacional.

Metodología de Planeación Estratégica como una de las etapas sectoriales que componen el “Plan de Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030”. (Dirección de Proyección de Capacidades, 2013)

“La Planificación Estratégica -en adelante PE- es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen.” (CEPAL, 2009)**Vale la pena aclarar que mientras el Ministerio recurrió a la planeación estratégica como herramienta para el ejercicio prospectivo que sustenta el Plan de Transformación a 2030, el modelo creado para ilustrar la variación en los delitos en el postconflicto está apoyado en otra de las metodologías aptas para la proyección y la planificación conocida como planeación por escenarios, según la cual se puede representar una misma situación modificando una o más de sus variables.**

La problemática que nos ocupa en esta tesis de grado está enmarcada en la teoría de nueva gestión pública, que pretende a grandes rasgos, introducir criterios de la administración privada en los asuntos de gobierno a fin de conseguir eficiencia, eficacia y economía en lo público. Dentro de esta teoría se persigue evitar esfuerzos innecesarios y prever situaciones posibles ante las cuales se sugieren de manera anticipada soluciones que han sido estudiadas con anterioridad. Esta práctica se conoce como planeación estratégica y permite a las instituciones y organizaciones adelantarse a los acontecimientos y diseñar alternativas que puedan ser implementadas cuando los contextos por distintos factores varíen y haya necesidad de adaptarse a un nuevo panorama.

La escogencia de esta teoría se justifica en el accionar que ha tenido la Fuerza Pública ante el postconflicto. Diana Quintero, Viceministra para la Estrategia y Planeación del Ministerio de Defensa Nacional revela que la institución que ella representa es consciente de que ciertas señales hacen evidente un futuro

postconflicto en Colombia: 95% del territorio en el año pasado no sufrió atentados y que ante ello y otras situaciones, desde hace al menos dos años han emprendido acciones para reformar, adaptar o cambiar sus esquemas actuales ya que “El país necesita unas FFMM y una policía que responda por sus necesidades y no que simplemente responda a un manual doctrinario.” (Quintero, 2014)Ejemplo de ello son los planes Corazón Verde y Espada de honor que hacen parte del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción del Territorio – en adelante PNCRT-

Hasta aquí hemos construido un marco teórico que ubica el tema dentro del contenido de la disciplina y hemos hecho las aclaraciones pertinentes y los supuestos a partir de los cuales se desarrolla el trabajo de grado. Teniendo claridad sobre lo anterior empezaremos por describir someramente las más relevantes dinámicas del conflicto armado colombiano.

Capítulo 2. Contextualización del Conflicto armado interno.

2.1 Breves comentarios sobre el conflicto armado en Colombia

Son diversas las interpretaciones acerca del inicio del conflicto armado interno en Colombia, a decir por las cifras, algunas fuentes como el Grupo de Memoria Histórica – en adelante GMH- indican que tuvo inicio en 1964 con la decreciente violencia bipartidista. Otros, para efectos legales de reparación frente a la ley 1448 de 2011consideran como fecha de partida el primero de enero de 1985. Así pues, aunque no se tiene una fecha exacta sobre el comienzo de las acciones violentas asociadas al conflicto armado interno, se presume que el inicio está asociado al nacimiento de las guerrillas insurgentes en la década de los años sesenta; más si se tiene claridad en que es correcto hablar de la existencia de un conflicto armado interno al menos hasta el año 2014. (GMH, 2013)

El conflicto armado trajo consigo la incorporación de la situación violenta en las políticas públicas, permeó el sistema electoral, debilitó la confianza entre los actores y, en general, produjo cambios en el aparato institucional que además de

governar y administrar lo público tiene que luchar constantemente contra las amenazas a la seguridad nacional y velar por el orden público.

Según el Informe General del Grupo de Memoria Histórica “¡Basta ya!”, publicado en el año 2013,

“...entre 1958 y 2012 el conflicto armado ha ocasionado la muerte de por lo menos 220.000 personas, cifra que sobrepasa los cálculos hasta ahora sugeridos. A pesar de su escalofriante magnitud, estos datos son aproximaciones que no dan plena cuenta de lo que realmente pasó, en la medida en que parte de la dinámica y del legado de la guerra es el anonimato, la invisibilización y la imposibilidad de reconocer a todas sus víctimas”(GMH, 2013)

Aquel gran número de víctimas no responde a un solo victimario ni a una misma lógica de violencia. Por el contrario, muchos han sido los actores armados en juego que causaron estas escalofriantes cifras, incluso ha sido comprobada la participación de la Fuerza Pública en ciertos delitos asociados al conflicto armado bien sea por comisión u omisión. (GMH, 2013) Puede hablarse de al menos 5 grupos que reúnen a los victimarios: partidos políticos -durante la violencia bipartidista-guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y Fuerza Pública. Cada grupo ha usado medios violentos para conseguir sus objetivos, adicionalmente han acudido a alianzas entre ellos para facilitar el logro de sus fines. Sobre esto, vale la pena comentar que en parte, el involucramiento de la Fuerza Pública está en el legítimo papel de garante de orden público que en ocasiones ha llevado a que ciertos miembros de esta, acudan a contactar y trabajar de manera conjunta con actores armados ilegales o que permitan las actuaciones de estos como una estrategia para combatir enemigos comunes.³

2.2 Breve Reseña histórica de la Fuerza Pública en Colombia.

³ Al respecto, véase la sentencia de 20 de noviembre de 2013 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río cacarica (operación génesis) vs. Colombia.

Colombia no ha sido un país tradicionalmente militarista, por el contrario, su historia hasta la década de los noventa estuvo marcada por una considerable austeridad de la Fuerza Pública y un bajo protagonismo en los asuntos decisivos de la política colombiana. Según Andrés Dávila, en su libro “El juego del poder” la Fuerza Pública ha sido una institución clave a la hora de mantener el régimen político democrático. Hasta la década de los noventa empieza la etapa de crecimiento, fortalecimiento y mayor disponibilidad de recursos de la Fuerza Pública, ello en razón de la existencia de las guerrillas, los paramilitares, el narcotráfico y el crimen organizado. De manera que podemos afirmar que no ha sido una profesionalización planificada, por el contrario ha sido un crecimiento obligado por el brote de amenazas a la seguridad nacional. La composición de nuestra Fuerza Pública ha estado condicionada por las actuaciones de sus enemigos.

Retomando a Dávila respecto a las relaciones entre los civiles y los militares, puede decirse que estas se han desarrollado en medio de una tensión entre subordinación-autonomía en la cual los militares han sido claves para mantener la democracia al menos desde el reparto del poder que implicó el Frente Nacional y se han convertido en un actor protagonista de los altos niveles de violencia. En conclusión, aunque los militares no se han hecho al poder de manera directa, si han logrado potentes canales de comunicación con notoria influencia en la toma de decisiones, conservan capacidad de veto -aun cuando estén sometidos institucionalmente al poder civil.

La siguiente es una breve descripción de las políticas de gobierno frente al sector seguridad desde 1990 ya que a partir de este año se tienen datos sobre la comisión de homicidio. Desde la presidencia de Cesar Gaviria empezó una etapa de fortalecimiento de la Fuerza Pública en nuestro país. Tal gobierno hizo énfasis en “la presencia”, una estrategia que consistió en aumentar el pie de fuerza y *poner botas en el campo* (Coronel RA Medina Rojas, 2014). Esto, conllevó a una superioridad numérica que no dio mayores resultados dada la estrategia de

“golpear y correr” que asumen las FARC en el marco de la guerra de guerrillas. Para 1993, la Policía asume dos roles divergentes: la seguridad y convivencia ciudadana y la de lucha contra guerrilla, paramilitares y narcotráfico. (Dávila Ladrón de Guevara, 1998). Como enuncia Echandía, la guerrilla opta por control estratégico y abandona la intención de controlar grandes territorios. Así las cosas, ante la dimensión que habían tomado las Fuerzas Armadas, la guerrilla responde con fuertes ataques a estaciones de policía y tomas a municipios enteros que eran parte de los principales corredores de las actividades comerciales ilícitas. Entre 1995 y 1996 se da un ascenso en la capacidad militar tanto ofensiva como defensiva de las FARC y un debilitamiento en la capacidad de respuesta del ejército. A la par, el gobierno Samper deslegitimado por los escándalos en su contra, dota al ejército de aviación para congraciarse con ellos y disminuir la posibilidad de un golpe militar. Sin embargo, aquella dotación no marca ninguna diferencia y sigue dejando a la Fuerza Pública en una posición débil frente al crecimiento y fortalecimiento de las FARC. Este crecimiento hace necesaria la entrada en un proceso de paz que se hace público durante el gobierno Pastrana pues la derrota militar no sería un objetivo alcanzable. Echandía asegura que Andrés Pastrana ha sido el único presidente en usar todas las formas de lucha contra la guerrilla pues así como estuvo dispuesto a las negociaciones también recibió los dineros producto del Plan Colombia que le permitieron una contundente ampliación de la capacidad militar de la Fuerza Pública en razón de la incorporación de aviones fantasma para labores de inteligencia, helicópteros Black Hawk, visores nocturnos, detectores de calor y energía que le permitieron a las Fuerzas Armadas tener una ventaja comparativa con las FARC, quienes nunca pudieron sostener una guerra de 24 horas como ahora lo hacía la Fuerza Pública. (Echandía Castilla, 2000)

Por otra parte, durante el gobierno Pastrana se empieza a disminuir la cantidad de bachilleres prestando servicio y se prefiere incorporar soldados profesionales que puedan ir a terreno y combatir de frente a las guerrillas de la época. Así mismo, para aumentar la capacidad de combate empiezan a usarse operaciones

conjuntas y cooperativas. Este gobierno deja como plataforma una Fuerza Pública robusta y con capacidad de ataque, dotada de equipos que le permiten llevar a cabo una guerra en la cual están más cerca de la victoria que de la derrota.

De 2002 a 2010, Álvaro Uribe es el Presidente de la República y durante su mandato, el componente de seguridad se fortalece a través de lo consignado en el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. La bandera de su gobierno fue la política pública de la *Seguridad Democrática* bajo la cual, entre otras cosas, se dio la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia y se dieron de baja cabecillas y combatientes de las FARC. En el gobierno Uribe se dio un sostenido crecimiento tanto en asignación presupuestal como en pie de fuerza específicamente para Ejército, Infantería de Marina y Policía, lo cual tuvo consecuencias nefastas para la guerrilla pues estuvo más que replegada, condenada a las periferias, con poca legitimidad política fruto de su comportamiento en los diálogos de paz con el presidente Pastrana y desgastada ante los esfuerzos hechos para prestar seguridad a su secretariado en la Zona de Distensión.

Juan Manuel Santos asume la presidencia desde 2010 y es reelegido para el periodo 2014-2018. Durante sus gobiernos, se esperaba una derrota militar a las FARC, puesto que como Ministro de Defensa de su antecesor, mostró una firme posición respecto al combate a la guerrilla, asunto ampliamente demostrable con las bajas y fuertes enfrentamientos entre el Ejército y los Grupos armados al margen de la ley, los paramilitares y las guerrillas. Aunque el gobierno Santos ha estado decidido a lograr la paz por medio de las negociaciones que se llevan a cabo en La Habana, ha seguido adelantando programas para evitar el aumento del poderío de las FARC y ELN así como el control y eliminación de las BACRIM. De esta iniciativa es bandera *el Plan Nacional de Consolidación (PNC) –hoy llamado Política Nacional de Reconstrucción del Territorio (PNCRT)*, (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Así las cosas, el fortalecimiento de la Fuerza Pública empieza con Gaviria quien pone en marcha estrategias como la de protección a la infraestructura minero-energética y a las vías del territorio, Andrés Pastrana opta por la misma estrategia y profesionaliza las Fuerzas gracias al apoyo económico recibido del Plan Colombia, Álvaro Uribe incrementa el pie de fuerza y Juan Manuel Santos sostiene la iniciativa.

El fortalecimiento del sector seguridad se evidencia en la asignación presupuestal a partir de inicios de la década de los noventa, distintas estrategias han sido usadas para recaudar dineros que contribuyan a atender las crecientes necesidades de recursos de las fuerzas, entre ellos los bonos de guerra o los bonos de paz que en su caso crearon el Fondo de Inversión para la Paz.⁴, el impuesto al patrimonio permitió recaudar 2,5 billones durante la presidencia de Uribe Vélez. (Portafolio, 2006). Al estudiar los documentos de planeación económica del DNP encontramos que hay una tendencia al alza de los dineros destinados para tal fin y que el Ministerio de Defensa y las entidades que a él pertenecen son uno de los sectores que mayor cantidad de recursos reciben: 27,44 billones de pesos (Departamento Nacional de Planeación, 2014). En el siguiente apartado volveremos sobre los recursos invertidos por ambas partes en el conflicto armado interno.

Las Fuerzas que componen el sector de Seguridad y la Policía no tienen carácter deliberativo, y a pesar de ello, históricamente han estado dispuestos a acatar las órdenes del presidente de la república y han reconocido en tal figura a su máximo jefe; en general, han establecido relaciones sanas entre el ejecutivo y la milicia, aún en periodos de gobierno en los cuales los presidentes han optado por las negociaciones como medio para alcanzar la paz, tales como Belisario Betancur, Andrés Pastrana y Juan Manuel Santos. Las Fuerzas Armadas y la Policía han sido leales al jefe de Estado y han seguido sus instrucciones sin muestra de desobediencia explícita, aun cuando ello no implique tensiones que han sido

⁴ Al respecto, véanse las Leyes 487 de 1998. Y la ley 345 de 1996

resueltas de una u otra manera a favor de los presidentes con los costos institucionales, militares y de seguridad que ello ha traído consigo. De ello es muestra clara la subordinación que se ha garantizado por mandato constitucional que históricamente ha cobijado a la Fuerza Pública, pues así como ha consignado prerrogativas también la ha sometido a controles y a auditorías de tipo civil, al igual que a las demás instituciones del Estado. (Dávila Ladrón de Guevara, 1998)

Para concluir, Colombia cuenta con una Fuerza Pública de gran tamaño – considerada como la segunda más grande después de Brasil en la región- dotada de las capacidades que otorga el entrenamiento y la experiencia que deja una prolongada guerra irregular. En términos de obediencia, se han caracterizado por su respeto y subordinación al ejecutivo (Schultze-Kraft, 2012).

2.3 Finanzas de la guerra

Las cifras expresan con mayor claridad el panorama de la destinación presupuestal para el sector en cuestión. “El presupuesto que se propone para 2014 (199.9 billones de pesos) busca garantizar la financiación para fortalecer la política integral de defensa y seguridad en todos los rincones del país. En el 2014 la asignación presupuestal para este sector será de \$27,7 billones, de los cuales \$25. 5 billones son para funcionamiento y \$2,2 billones para inversión.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público., 2014).⁵

Teniendo clara la magnitud de los dineros asignados al sector defensa y su peso sobre el Presupuesto General de la Nación y sobre el PIB, vale la pena aclarar que más del 90% de los dineros que reciben están destinados a gastos de funcionamiento de un sector –para 2013-que estaba compuesto por 498.195 personas distribuidas entre Fuerzas Armadas y Policía y las demás que están vinculadas de alguna manera con el tema de Seguridad y Defensa nacional. (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Lo anterior indica que, aun cuando existen ciertos esfuerzos para modernizar a la Fuerza Pública, solo una mínima

⁵ Al respecto, véase el anexo número 3 sobre la evolución del gasto en Defensa y Policía (1999-2014)

parte está siendo usada para inversión, lo cual no permite mayor margen de acción pues solo el 10% del presupuesto podría ser re-direccionado ya que el restante está comprometido en asuntos de funcionamiento, incluyendo los dineros destinados a asuntos pensionales, de seguridad social y pago de nómina, lo cual lo convierte en un presupuesto altamente inflexible.

La guerra supone altísimos costos. Y resulta igualmente importante el capital militar como el económico, pues es bien sabido que la violencia y su estructura devengan altos costos bien sea en operaciones, municiones, armamento y sostenimiento de la tropa. Para el Estado – estos gastos- están cubiertos desde el Presupuesto General y las demás herramientas legales de las cuales pueden hacer uso. Un estudio de la Revista Semana basado en información suministrada por instituciones del Estado y un libro escrito por Juliana Castellanos revela los altos costos que implica para el Estado sostener a su fuerza militar–aproximadamente dos (2) millones de pesos en dotación por soldado y sostenimiento más otros costos logísticos, técnicos y de formación para el combate que suman 17,7 billones de pesos entre los 459,016 hombres pertenecientes a cada una de las cuatro fuerzas. (Revista Semana, 2014)

Hasta ahora solo hemos referido los gastos de uno de los actores enfrentados. Es necesario aproximarse al manejo financiero que han dado las FARC a los dineros recaudados de distintos orígenes. Vale aclarar que para el actor ilegal –en este caso las FARC- los recursos no están garantizados anualmente, por lo cual recurren a actividades ilegales que les aseguren el ingreso de activos y la compra o adquisición bienes por distintos medios Es necesario aclarar que aun cuando la siguiente información puede dar luces acerca de la situación económica de las FARC, ella se agota en estimaciones –que si bien rigurosas y hechas por una entidad del Estado-, no pueden ser entendidas como cifras reales e inequívocas puesto que el carácter ilegal de las FARC imposibilita establecer con total certeza el origen, uso y cantidad de sus recursos.

En el año 1999, fue creada La Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF- del Ministerio de Hacienda con la misión de establecer los gastos y fuentes de financiamiento de las FARC y reportarlas al Ministerio a fin de tener una estadística clara sobre los estados financieros del principal enemigo del Estado colombiano. (Unidad de Información y Análisis Financiero., 2014) Para 2005, esta entidad publicó un informe como resultado de la información recaudada en la cual pudo establecer que *“se invertían \$14.000 millones anuales (...) en salud (tratamientos y medicinas), \$1.447 millones; en entrenamiento y material para escuelas de adiestramiento, \$5.110 millones; y en auxilios para familias de combatientes y presos, \$2.900 millones”* (UIAF, 2005).

Los argumentos anteriormente anunciados pretenden evidenciar que las guerras no solo tienen costos humanos invaluable, sino que por el contrario requieren una estructura económica que los soporte y que cada uno de los enfrentados tiene que conseguir los recursos para ello. La Fuerza Pública como parte del Estado tiene una asignación económica dada por el Presupuesto General de la Nación que ha venido aumentando significativamente y que se ha casi duplicado por cuatrienios desde el año 2002 –aumento que hay que analizar con relación al comportamiento del PIB–.En la actualidad, el sector defensa tiene asignados 27,7 billones de pesos para gastos de funcionamiento e inversión. (Departamento Nacional de Planeación, 2014) Posteriormente Daniel Mejía aseguró que, *“...Las FARC producen mucho dinero, cerca de 1,5 billones de dólares al año de ganancias netas”* (Mejía, 2012). Es evidente que los recursos obtenidos por uno y otro actor no dan lugar a comparaciones y si bien el presupuesto de la Fuerza Pública es mucho mayor, no es menos cierto que sobrepasan considerablemente en cantidad a sus adversarios, asunto que entre otras razones justifica la disparidad en los montos individuales

2.4 Metodología de planeación del Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa basa su planeación en un ejercicio prospectivo a 3 periodos de gobierno. Sobre los siguientes cuatro años se tiene certeza sobre el

plan a desarrollar. En efecto, para el siguiente periodo –en un lapso de 8 años- se tiene claridad acerca de los objetivos y a 12 años se establecen perspectivas para el manejo y la administración de las Fuerzas. De manera paralela, la estrategia se revisa cada dos años a fin de adaptar la prospectiva al contexto corriente. (Coronel RA Medina Rojas, 2014)

Apoyándonos en la teoría de Geoff Mulgan sobre estrategia pública que consiste en *“el uso sistemático de recursos y poderes por parte de agencias públicas (instituciones) para lograr metas de interés público”*(Mulgan, 2009) podemos deducir que el Ministerio de Defensa –a través del plan de Fortalecimiento 2030- ha hecho uso de sus recursos mediante el balanceo de capacidades como la doctrina, el material y el equipo, la organización, el personal y la infraestructura, para lograr el control y la disminución del peligro que representan los nuevos fenómenos contemplados en las seis dimensiones de análisis encontradas por la Dirección de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional: geopolítica, económica, seguridad y defensa, energética, ciencia y tecnología y medio ambiente (Dirección de Proyección de Capacidades., 2014) Adicionalmente, y respecto a la gestión de los recursos limitados con los que cuenta, ha introducido en la planeación de sus actividades la priorización de necesidades del sector –previa identificación de las amenazas a la seguridad-. (Dirección de Proyección de Capacidades , 2013)

Sin embargo, por las investigaciones hechas y particularmente en la entrevista con el Coronel Medina se logró establecer que, el Ministerio de Defensa no planea su futuro en relación con un actor, sino con un fenómeno; para 2030, el Ministerio considera que una amenaza a la seguridad y defensa es el *“fortalecimiento de la criminalidad organizada como consecuencia de la mutación de las redes criminales y Grupos Armados al Margen de la Ley para realizar actividades delictuales de todo tipo”* (Dirección de Proyección de Capacidades., 2014)

Ello quiere decir que, aun cuando explícitamente no contemplan las negociaciones actuales, si han introducido en su planeación un cambio en los actores que se

traduce en la desaparición de las guerrillas y la proliferación de bandas criminales de orden transnacional que no amenazan la estabilidad del régimen político sino que atentan contra la seguridad ciudadana. Es precisamente frente a este nuevo enfoque que se vienen desarrollando estrategias efectivas para contrarrestar tal problemática, teniendo en cuenta la naturaleza de las Bandas Criminales que suelen ser pequeñas en su composición y rápidas a la hora de modificar su accionar, así como con gran capacidad de mimetizarse al interior de ciudades. Por ello el Ministerio de Defensa ha optado por la conformación de Unidades de Fuerza que combinen las distintas capacidades de las cuatro fuerzas a fin de consolidar pequeños grupos de acción que actúen bajo la lógica de transversalidad y operaciones conjuntas a fin de eliminar redundancias en las tareas e ineficiencias en el gasto. (Coronel RA Medina Rojas, 2014)**El cambio en el modelo de planeación de las Fuerzas, está dado por un problema que identifica el Ministro Juan Carlos Pinzón, según el cual “*la estrategia no estaba ligada con el proceso de planeación presupuestal*”**(Dirección de Proyección de Capacidades, 2013). **⁶Lo anterior, denota una posición abierta del Ministerio de Defensa hacia la búsqueda de criterios de eficiencia en el gasto, maximización de utilidades y eficacia en las operaciones que se hace explícita a través de la Planeación Presupuestal y de Adquisiciones en un contexto que ellos consideran como Entorno Estratégico Cambiante.⁷La Planeación estratégica fue una herramienta fundamental para el ejercicio de prospectiva que hizo el Ministerio de Defensa y que les permitió identificar desafíos y prioridades en temas de seguridad como línea de base para generar una nueva estrategia que permitiera darle “*mayor énfasis a la construcción compartida de la estrategia sectorial y a la planeación conjunta y coordinada que facilite y le de herramientas al MDN en la gestión de recursos*”** (Dirección de Proyección de Capacidades, 2013)**Los argumentos**

⁶Al respecto, véase el anexo número 4 sobre preguntas orientadoras en los anexos.

⁷Al respecto, véase la gráfica No. 2 sobre Criterios para la Transformación 2030

anteriormente expuestos dan cuenta de que si existe una real intención de transformación del Ministerio de Defensa aún cuando esa transformación no esté justificada en un eventual postconflicto..

Los datos económicos de ambos actores enfrentados y la descripción de la metodología de planeación del Ministerio de Defensa permiten caracterizar tanto a la Fuerza Pública como a las FARC y desde ahí sugerir los rumbos que pueden tomar ambas organizaciones –no comparables entre si- en un eventual postconflicto.

Capítulo 3. El comportamiento de los delitos de homicidio y extorsión en cuatro ciudades sumergidas en el conflicto

El modelo construido contiene dos escenarios, a saber: el escenario Uno corresponde a una proyección hecha a partir de la aplicación de la media encontrada en los periodos ya mencionados en la denuncia de homicidios y extorsiones; por su parte, el escenario Dos proyecta la comisión de los delitos a 2020 con una disminución del 30% como resultado de la desmovilización de las FARC –producto del eventual proceso de paz- y la estimación de reincorporación exitosa que ha hecho el Ministerio de Defensa.

Las gráficas pretenden evidenciar una variación que puede ocurrir una vez se inicie la etapa de implementación de los acuerdos, lo cual justifica los cambios institucionales en tanto estrategias de adaptación sugeridos para la Fuerza Pública a partir del estudio de las realidades de cuatro ciudades con altos índices de conflictividad, inseguridad y presencia de múltiples actores ilegales en disputa por el control territorial. En el anexo número 4 se encuentran las tablas y las gráficas que ilustran los datos de registro por homicidios desde 1990 hasta 2014 en las ciudades de Buenaventura, Cali, Medellín y Tumaco. De igual manera presenta la cantidad de denuncias –en tablas y gráficas- para el delito de extorsión desde 2007 hasta 2014 en las mismas ciudades. La línea roja representa el escenario Uno y la línea azul el escenario Dos.

3.1 Consideraciones del modelo:

El conflicto armado colombiano tiene características que lo hacen particular y que inciden de manera decisiva en el desarrollo del eventual postconflicto: la multiplicidad de actores que explica la imposibilidad de imputar estrictamente los homicidios a la confrontación Estado-FARC, la letalidad y el grado de escalamiento que ha alcanzado y el carácter regional del mismo –que justifica el estudio de ciudades diferentes a la capital o al país como un todo-. Todos fueron factores determinantes para la escogencia de los dos delitos sobre los cuales se hace la proyección, pues consideramos que su comisión impacta considerablemente la situación de seguridad actual y la inmediatamente futura sea o no que se llegue a una etapa de postconflicto.

El homicidio es considerado uno de los indicadores más dicientes de la situación de violencia directa –aunque no el único- y es tenido en cuenta por varios académicos y organizaciones -ejemplo de ello la base de datos de la Universidad de Uppsala -como un revelador índice de los procesos conflictivos en el mundo, de manera que sería atrevido desconocer que las muertes revelan un panorama y ponen de presente las realidades tanto sociales como institucionales. Según lo anterior, los homicidios pueden ser entendidos como un coste social de la guerra y las variaciones en este delito, para este ejercicio serán tenidas en cuenta como tasa por cien mil habitantes, lo cual permite hacer comparaciones entre municipios sin importar su tamaño. Las bases de datos tenidas en cuenta para el presente análisis son construidas por la Policía Nacional y fueron obtenidas a través de Rodolfo Escobedo quien ha trabajado en investigaciones sobre el tema y quien amablemente accedió a darnos una entrevista con los mismos fines académicos. Esta base de datos contiene la proyección del crecimiento poblacional hasta 2020, así como la población por municipios desde 1990 hasta 2020, la cantidad de homicidios por año y lugar y la tasa por cien mil habitantes en cada municipio. Frente a esta información podemos tener un alto grado de confiabilidad pues el

carácter del homicidio hace que el registro aunque no exacto sea muy aproximado y que desconozca pocos datos.⁸

En segundo lugar, la extorsión es un costo económico al cual están expuestos los habitantes y las organizaciones que tienen asiento en lugares con índices altos de criminalidad y conflictividad. Es un precio ilegal exigido a cambio bien sea de la seguridad que ofrecen los grupos irregulares o de no ser atacados por estos mismos. Así las cosas, la extorsión configura un delito de consecuencias principalmente económicas y vale decir que no descartamos la relación no pago de extorsión con homicidio; sin embargo, no será asunto nuestro entrar en más detalles sobre ello. Frente a la información recolectada es necesario aclarar que tenemos una limitación importante frente al subregistro típico que presenta este delito puesto que la extorsión en sí misma y su naturaleza induce a que quienes la sufran no puedan denunciar que están siendo víctimas en razón de las amenazas que reciben constantemente y por el alto riesgo que corren al poner en conocimiento de las autoridades esta situación. Así pues, las extorsiones reportadas no son ni siquiera cercanas al número de extorsiones realizadas sin importar si ellas son pagadas o no. El supuesto de alcanzar unas negociaciones que culminen con un Acuerdo General de Paz implica, en primera medida, un proceso de Desarme, Desvinculación, Desmovilización y Reintegración de la guerrilla de las FARC. En estas condiciones procedemos a dar cuenta de algunas circunstancias que pueden aparecer, acentuarse o desaparecer una vez empieza la etapa de implementación de los acuerdos y que tienen relación directa con la forma en la cual la Fuerza Pública hará frente a dichas situaciones.

Se ha comprobado la existencia de relaciones de cooperación entre las FARC y las Bandas Criminales que operan y han operado en nuestro país.(Llorente & Escobedo, Razón Pública, 2014) Lo anterior por cuanto resulta muy difícil y costoso para una guerrilla permanecer y establecer control de manera directa dentro de una ciudad;por lo tanto, han hecho uso de *grupos, combos, pandillas o*

⁸ Las bases de datos tanto de homicidios como de extorsiones están consignadas en los anexos.

bandas criminales para lograr la consecución de sus objetivos específicamente de tipo económico. Esto, puesto que la organización de un grupo como los anteriormente enunciados tiene un carácter urbano, aspecto que facilita actividades como el cobro de rentas ilegales y la formación de grupos de apoyo y logística en las ciudades capitales y principales cabeceras municipales.

Por ejemplo, se ha logrado establecer que las actividades relacionadas con la minería ilegal, el expendio de sustancias psicoactivas y el cobro de rentas ilegales están a cargo tanto de combatientes de las FARC como de miembros de BACRIM y demás organizaciones delictivas urbanas. Cada uno –FARC y BACRIM- en una suerte de alianza, presta los recursos que tenga disponibles para el fin en concreto. (Escobedo, 2014) Las FARC, por su parte, tiene grandes estructuras que permiten la fabricación de drogas ilegales, tiene la posibilidad de mantener retenidos a quienes no paguen las extorsiones cobradas y en general cuentan con el andamiaje suficiente para pagar “por su trabajo” a las Bandas Criminales que por su naturaleza, tienen mayores ventajas para actuar en la ciudad, tienen mayor posibilidad de comerciar las drogas sin ser descubiertos, y en caso de serlo pueden ser reemplazados de manera rápida y poco traumática, dada la alta borda de jóvenes que por circunstancias particulares y de *violencia estructural*, optan por integrar “*Combos*” como un apoyo logístico a grandes redes y con la ventaja comparativa de camuflarse en las ciudades.

Habiendo explicado la relación entre FARC y Crimen organizado, se pone de presente que la eventual desmovilización del grupo con quien actualmente se negocia la paz trae implicaciones para los demás grupos armados al margen de la ley, y que las cifras sobre las cuales se harán las proyecciones seguirán teniendo conexiones entre un grupo y otro. Así las cosas, la desmovilización de las FARC, tendrá influencia en las lógicas de las BACRIM y del crimen organizado en general, de tal forma que la Fuerza Pública tendrá que apropiarse estrategias que conduzcan a la lucha contra los fenómenos de ilegalidad que una vez desmovilizadas las FARC, sean heredados a grupos de delincuencia común.

Así pues, aun cuando un gran porcentaje de los homicidios respondan a lógicas de delincuencia común, estas cifras pueden explicarse en cierta parte y sin pretender ser reduccionistas, por aquellas relaciones de cooperación entre guerrilla y BACRIM que resultan de la necesidad de transportar, vender, cobrar y ejercer actividades urbanas delictivas que aseguren la financiación de ambos bandos.

De otra parte, las cifras sobre homicidio contienen muertes que son resultado de violencia intrafamiliar, violencia de género e intolerancia. Este fenómeno de agresión entre ciudadanos que en principio no son pertenecientes ni a guerrillas ni a bandas criminales pueden explicarse -aunque no en su totalidad- por la existencia de violencia estructural, medio este que es visto desde una perspectiva legítima para resolver conflictos sociales. Insistimos en no querer tornar esta explicación reduccionista, pero es factible que los colombianos seamos propensos al uso de vías violentas como mecanismo de solución de conflictos, por cuanto hemos sido testigo de aquellas soluciones indeseables en todos los niveles, bien sea gobierno, mercado, convivencia ciudadana y demás coyunturas. Ejemplo de lo anterior es la disputa por el poder que trajo consigo la época de La Violencia, el posterior asesinato de candidatos a la presidencia, la masacre de campesinos para despojarlos de sus tierras, el homicidio de cientos de personas que se convirtieron en obstáculos para el narcotráfico o de personajes que se opusieron a darle continuidad a las lógicas corruptas, clientelares y de obediencia a ciegas que eran usuales en nuestro país para la década de los 90. (Echandía Castilla, 2000)

Una vez explicado lo anterior, queda claro el por qué consideramos que no es totalmente correcto ni pertinente, desagregar las cifras de homicidio, estableciendo un abismo que separe las situaciones. Intentar discriminar las cifras sería desconocer las influencias de unos actores sobre otros y desconocer que el conflicto armado hace más propicio que se recree un entorno en donde la violencia directa sea un medio entendido como legítimo para imponer posiciones y comportamientos entre los ciudadanos.

Sin embargo, y una vez hecha la aclaración anterior, enfatizamos en que por asuntos metodológicos, consideraremos –basados en opiniones consultadas⁹ y en decisiones institucionales como las del GMH- que el 30 % de los homicidios corresponden de manera exclusiva a la existencia de un conflicto armado interno y que el otro restante también tiene ciertas relaciones pero podrían interpretarse como secundarias o por extensión.

Ahora, haremos una mención a las razones por las cuales se escogieron cuatro casos concretos: dos ciudades de categoría especial, una de categoría uno y otra de categoría cuatro, lo cual pone de presente la diversidad de panoramas, presupuestos, población, problemáticas y demás implicaciones que tiene cada categoría en la administración de recursos públicos.

La escogencia de las ciudades no pretende hacer generalizaciones pues los lugares estudiados no son una muestra representativa del territorio nacional pero si constituyen ejemplos relevantes de las diferentes situaciones de la violencia que presenta el país.

Los lugares escogidos fueron: Buenaventura, Cali, Medellín y Tumaco, ciudades con una marcada presencia tanto de guerrilla, como de bandas criminales, narcotráfico y, en su época, paramilitarismo. De tal manera que estos municipios ubicados hacia el Sur-occidente del país (salvo Medellín) condensan las dinámicas vividas en otros lugares y pueden, guardando sus justas proporciones, compartir problemáticas, características demográficas, territoriales y en general, que permiten tener una panorámica sobre el comportamiento de cada uno de los grupos armados ilegales, así como de sus interacciones y las relaciones de autoridad que han establecido allí.

Igualmente, la disponibilidad en el acceso de la información facilitó el proceso de análisis y permitió extraer los mismos datos para los cuatro casos. Es necesario aclarar que los cuatro lugares seleccionados han sido objeto de estudio por parte

⁹ Sobre el particular fueron consultadas las opiniones de Gustavo Salazar, Andrés Davila L y el Coronel Jaime Medina R.

de la academia, fundaciones e instituciones del gobierno dadas las alarmantes cifras en la comisión de delitos, específicamente homicidios y un fenómeno conocido como micro-extorsión.(Fundación Ideas para la Paz, 2014)sin embargo en el anexo número 2 están contenidas las tablas que sustentan el modelo, en ellas se puede encontrar con detalle la variación año a año en la comisión de ambos delitos.

3.2 Casos escogidos para la proyección

Buenaventura

Basados en las cifras registradas por la Policía Nacional, Buenaventura lidera los índices en tasa de homicidios, desaparición forzada y actividades de cobro de rentas ilegales y narcotráfico, todas problemáticas que comparte con Tumaco (por ser ambos puertos, entre otras características) y con Cali por su cercanía, lo cual hace que la región Pacífica (de la cual hacen parte tres de las cuatro ciudades estudiadas) sea una de las que soporta mayores índices de violencia y diversidad de victimarios así como de grupos en disputa por el control territorial.¹⁰

Cali

La capital del Valle del Cauca fue en 2012 catalogada como la séptima ciudad más violenta del mundo, en razón de los 79 homicidios que tuvieron lugar por cada cien mil habitantes. Proyecciones sobre el crecimiento poblacional estiman que para el año 2020 la ciudad tendrá 2.569.007 habitantes. La violencia no es desafortunadamente un fenómeno reciente, por el contrario, Cali ha sido sino la mas, al menos una de las ciudades con mayor afectación en distintos niveles por cuenta del narcotráfico.

Medellín

La caracterización de Medellín es sin duda una tarea difícil pues es de público conocimiento que esta ciudad vive en medio de los contrastes, por una parte el

¹⁰ Esta es una breve caracterización sobre las ciudades, para más profundidad véase el anexo 5 sobre descripción de Buenaventura, Cali, Medellín y Tumaco.

desarrollo y el crecimiento de la economía así como el fortalecimiento de su industria la hacen uno de los principales centros de negocios del país, tanto así que ha recibido reconocimientos importantes por el nivel tecnológico y los buenos manejos públicos que ha tenido la capital de Antioquia al menos durante la última década. Pero por otra parte, según informes de la Policía Nacional, Medellín sigue presentando altos índices de homicidios, 38 por cada cien mil habitantes para el año 2013, sin hablar de los demás delitos que se cometen y de los graves problemas de seguridad ciudadana que tienen foco –aunque no exclusivamente– en las comunas de la ciudad. Según un estudio hecho por CERAC, el conflicto armado permanece en Medellín y es clasificado como de alta intensidad, lo cual se traduce en altos índices de afectación en distintos niveles para la población en general. (CERAC, 2014)

Tumaco

El lugar geoestratégico que ocupa Tumaco en el territorio nacional ha sido el factor determinante para que aquel pueblo que para el año 2013 contaba con 191.218 habitantes se haya convertido desde inicios de la década de los noventa en un foco de criminalidad en razón del importante corredor que constituye para los Grupos Armados al Margen de la Ley dedicados al tráfico y micro tráfico de estupefacientes. Los índices de violencia son tan preocupantes que triplican la tasa nacional de homicidios (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

3.3 Análisis del modelo construido:

Los hallazgos son ciertamente parecidos en los cuatro casos pues todos fueron sometidos a la misma disminución porcentual de la ocurrencia de homicidios y extorsiones fruto de la esperada desmovilización de las FARC y la estimación de reintegración exitosa hecha por el Ministerio de Defensa.

Históricamente, en Colombia es comprobable que una vez se llevan a cabo procesos de desmovilización de guerrillas se experimenta una caída significativa en los homicidios pues se disminuyen los enfrentamientos bélicos que se traducen

en menos muertes en combates y menos ataques que conlleven a asesinatos sobre la población civil. Sin embargo, aquel descenso en las cifras no se mantiene a través del tiempo, por el contrario solo ocurre mientras se da un proceso de reacomodación de los liderazgos ilegales y se conforman nuevos grupos delincuenciales que no atienden el proceso DDR –por circunstancias diferentes- e insisten en rellenar los vacíos de autoridad paralela dejados por la desmovilización y se disputan el control de los fenómenos ilegales sobre los cuales tienen suficiente información. Ejemplo de lo anterior es la conformación de Bandas Criminales luego de la desmovilización de las AUC durante el gobierno Uribe y la experiencia centroamericana, específicamente lo ocurrido en El Salvador y Guatemala.¹¹

Así las cosas, una reforma a la Fuerza Pública para adaptarse al postconflicto implica combatir a quienes no se reintegren de manera exitosa y continúen delinquir. En otras palabras debe contener una estrategia sólida contra los fenómenos ilegales subsistentes como el narcotráfico, el cultivo de drogas ilícitas, el cobro de rentas ilegales, el contrabando y la minería ilegal. Todas ellas, actividades comerciales ilegales que sirven como financiadores del crimen y que por su alta tasa de rentabilidad generan disputas por su dominio que se materializan en acciones violentas como el homicidio.

El futuro panorama de los desmovilizados es amplio. Un estudio de la Fundación Ideas para la Paz titulado Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia: Dimensiones del fenómeno y factores de riesgo, hace un recuento de las circunstancias que pueden hacer más o menos probable la reincidencia de los combatientes y da cuenta de las posibilidades a las que se enfrentan los desmovilizados pues en ocasiones su decisión se ubica en uno de los extremos: o bien por la legalidad o bien por la criminalidad, pero en ocasiones se debaten

¹¹ Para más precisión véase el documento “Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica” de Gonzalo Wielandt para CEPAL y ONU. 2005. Disponible en línea en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/23778/sps115_lcl2451.pdf

entre ambas opciones dependiendo de los beneficios que cada una les represente en determinada situación. Ante este tipo de consideraciones están siendo diseñadas las estrategias de la Fuerza Pública, de ello da cuenta el plan de Transformación 2030 según el cual el crimen organizado y las redes transnacionales de criminalidad se constituyen como principales amenazas a la seguridad y la defensa nacional. (Dirección de Proyección de Capacidades , 2013)

El periodo de re-acomodación, entendido como una fase en la cual los ex guerrilleros deciden si acogerse o no a la legalidad y se implementan los acuerdos podría durar entre 2 a 4 años, tiempo en el cual es clave el rol que desempeñe la Fuerza Pública.

En primera medida, será necesario un rol para coaccionar a los antiguos combatientes a permanecer en los planes que las demás instituciones estatales desarrollen e implementen, de manera que puedan aplicar los correctivos sobre quienes reincidan en la ilegalidad. Ello garantizará que quienes acepten el proceso DDR puedan transitar por él exitosamente y quienes retornen a la ilegalidad sean castigados por las autoridades logrando una cobertura sobre todos los caminos de acción que puedan tomar los ahora guerrilleros. En este punto será fundamental el papel de la Policía Nacional, pues será la entidad encargada de vigilar la reintegración de los desmovilizados a la vida civil así como de estar al frente de la lucha contra otros fenómenos que atentan contra la seguridad ciudadana y cuyas intervenciones están dadas por el respeto a los Derechos Humanos y la promoción de los mismos.

Ello no quiere decir que las Fuerzas Militares pierdan legitimidad o autoridad para seguir combatiendo las amenazas a la seguridad ciudadana. Sin embargo se espera que superada la etapa de Transición puedan recuperar su misión principal de garantizar la integridad territorial y la soberanía y dediquen sus capacidades a controlar fenómenos de carácter transnacional como el narcotráfico, el contrabando, el lavado de activos o los conflictos con países vecinos y los demás

asuntos como operaciones de paz, entrenamientos de cuerpos especializados o de otros ejércitos que están regidos por la normatividad del Derecho Internacional Humanitario.

Se puede constatar a través del modelo que el peso de las acciones cometidas por los integrantes de las FARC son importantes pero no determinan la situación de violencia del país. Por lo tanto, las amenazas a la seguridad seguirán estando latentes y mientras no se resuelvan, no se podrá esperar una disminución contundente y deseada sobre los preocupantes niveles de violencia a 2013. Frente a ello, cabe preguntarse la magnitud de la reforma institucional y en especial de la Fuerza Pública, por cuanto estamos próximos –si es supuesto de las negociaciones de paz exitosas y su posterior refrendación e implementación- a una etapa influyente pero no decisiva sobre la realidad del país.

Así pues, aun cuando asignamos el 30% de los dos delitos a un único actor armado, el modelo da cuenta de que la disminución no será sostenida, así que el proceso de paz y los esfuerzos que ello implique no tendrán siquiera el peso porcentual inicial, sino que presentaran un efecto “escalón descendente” en el cual caen las cifras tanto de homicidios como de extorsiones mientras se reacomodan los actores y encuentran un punto medio en el cual siguen cometándose delitos, dada la imposibilidad del proceso de paz de resolver todas las problemáticas asociadas y que persisten una vez se de la eventual desmovilización de las FARC.

Por otra parte, el inicio de las negociaciones de paz trajo consigo un aumento importante en las acciones violentas tanto de militares como de guerrilleros; por lo tanto, a partir de 2012, la cantidad de muertes tiende al alza salvo en Medellín, lo cual según algunos analistas no implica un avance en la situación de seguridad de la ciudad sino que demuestra el control territorial que han logrado establecer las BACRIM sobre las comunas de Medellín, asunto que disminuye las muertes ante una autoridad ilegal impuesta. Por ende, el recrudecimiento en las otras tres ciudades demuestra un enfrentamiento entre los grupos criminales y una actitud ofensiva de las FARC con lo cual pretende ejercer presión sobre el ritmo de las

negociaciones y convencer al gobierno y a la comunidad internacional sobre la capacidad de daño que conservan y la necesidad de llegar a un pronto acuerdo de paz.

En el contexto planteado en los párrafos precedentes y teniendo en cuenta los resultados del modelo construido se puede colegir que no resulta factible una disminución inmediata del tamaño y el papel de la Fuerza Pública, conviene redefinir roles y adaptar las capacidades de la Fuerza Pública para combatir las amenazas a la seguridad que constituyen las organizaciones criminales que continúen existiendo o que surjan en la etapa de postconflicto.

Capítulo 4. Cambios institucionales de la Fuerza Pública en un eventual Postconflicto.

Hemos esbozado una serie de ideas preliminares sobre la pertinencia de adelantarse a la eventual firma de un Acuerdo General entre las FARC y el Gobierno colombiano en el marco de las nuevas tendencias de administración pública, según las cuales es necesaria la planeación estratégica como un proceso de análisis previo de las circunstancias futuras que permita sugerir soluciones anticipadas a coyunturas que tienen gran probabilidad de ocurrir. Por lo tanto, dedicaremos este capítulo a exponer y explicar los cambios institucionales que pueden presentarse al interior de las Fuerzas Militares y de la Policía una vez el supuesto de una etapa de postconflicto ocurra en Colombia.

La primera aclaración necesaria respecto a las sugerencias que se plantean en este estudio es el periodo de tiempo estimado en el cual deben empezar a implementarse cada uno de los cambios a los que haya lugar.

La etapa de implementación de los acuerdos es una fase posterior a la firma del Acuerdo Final, el cual tendrá que refrendarse a través de uno de los mecanismos constitucionales previstos para ello. Aun cuando en este momento no se tiene claridad sobre la fecha exacta de la terminación del documento final de la negociación-pues sigue siendo incierto la ocurrencia de tal momento-si es de

esperar que desde el nivel central, una vez llenados los requisitos legales para poner en marcha los acuerdos, se dicten unos plazos para ejecutar lo negociado; es decir, el gobierno colombiano tendrá que hacer uso de las herramientas de planeación que le asistan para determinar un periodo temporal para la implementación de los acuerdos para la paz.

La complejidad de terminar con tantas décadas de conflicto y de empezar otro proceso de justicia transicional como medio para conseguir la superación de la guerra y para lograr la reconciliación nacional, hace que las políticas a diseñar como resultado de los acuerdos y los demás puntos a incorporar en las agendas de gobierno deban ser de mediano y largo plazo para el país. Temas como la reforma agraria, los nuevos mecanismos de participación política, la responsabilidad sobre los crímenes cometidos y el desafío de incorporar a la vida civil a aproximadamente diez mil combatientes deberían –desde nuestra perspectiva- configurarse como políticas de Estado en un horizonte temporal de mínimo veinte años.

Para Mulgan, dentro la estrategia pública, existen tres tipos de horizontes en la toma de decisiones: a corto, mediano y a largo plazo. Cada una de ellas debe ser adoptada dependiendo del impacto en la opinión pública, la agenda del gobierno y la magnitud de la decisión. (Mulgan, 2009)

Las implicaciones de un proceso de paz no pueden ser asumidas como bandera de un gobierno o como propuesta electoral. Por el contrario, Colombia, como Estado, tiene que asumir una posición definitiva que le permita trazar un rumbo al menos en lo que al proceso de justicia transicional refiere y que le posibilite comprometer recursos a futuro, así como obligar a sus gobernantes a continuar con el deseo –si así resulta luego de aplicar el mecanismo de refrendación- de ponerle fin por vía de negociación al conflicto armado interno más extendido del continente. En definitiva, la magnitud de lo negociado en La Habana tiene que ser implementado de manera progresiva y pausada, no se puede pretender un cambio organizacional de algunas instituciones del Estado en un límite temporal de corto

plazo y mucho menos puede pretenderse que la totalidad de los acuerdos termine de implementarse en pocos años. La decisión de negociar la paz trae como principal implicación la disposición por afrontar un ejercicio de reingeniería institucional con toda la complejidad que ella implica.

Frente a esto, Sergio Jaramillo, Alto comisionado de Paz y miembro del equipo negociador en La Habana, ha señalado que una vez se firmen los acuerdos se dará paso a la Fase III que consiste en la Transición, un espacio en el tiempo de aproximadamente 10 años en el cual se implementarán los acuerdos. Para tal fase, Jaramillo ha señalado que implica en primera medida temporalidad-sobre lo cual ya hemos hablado-, excepcionalidad –en tanto reforma de las instituciones y uso de medidas atípicas-, territorialidad para llevar a las regiones y a lo local lo acordado y justicia como mecanismo para *reversar los efectos del conflicto*.(Jaramillo Caro, 2013).

Remitiéndonos a Mulgan, el manejo de las crisis que puedan producir las noticias relacionadas con las negociaciones o el fenómeno mediático que resulte si se firma el Acuerdo General debe ser un asunto resuelto en el corto plazo; un buen manejo de tal situación puede traducirse en grandes niveles de popularidad para el Presidente de la República y en capacidad de liderazgo ante la futura implementación de los programas a los que haya lugar en razón del cambio de paradigma que implica el fin del conflicto armado con la guerrilla de las FARC. En conclusión, el proceso de paz implica toma de decisiones en los tres horizontes temporales que enuncia Mulgan, puesto que el éxito en el corto plazo facilita la implementación en el mediano y las garantías en el largo plazo.

Visión Colombia Segundo Centenario: 2019, un documento en clave de prospectiva presentado por el DNP argumenta que “...si bien para 2019 el país habrá superado la amenaza terrorista, y no tendrá en ese sentido que continuar enfocando sus esfuerzos militares y policiales hacia el combate contra los GAML, es preciso que el actual dispositivo y su esquema de despliegue se mantengan durante un tiempo prudencial. Lo anterior responde a la necesidad de disuadir y

contrarrestar cualquier posibilidad de reaparición de estos grupos”.(Departamento Nacional de Planeación, 2005)

Este ejercicio prospectivo a 2020 y el Plan de Transformación del Ministerio de Defensa a 2030 dan por hecho una transformación en el panorama y aceptan los cambios a los que ello da lugar; sin embargo, ambos expresan una actitud prudente frente a la reforma de las instituciones que deban adelantarse, pues consideran que el proceso DDR implica una fase de transición que determina el futuro diseño institucional. En otras palabras, debe darse un tiempo de desarrollo al fenómeno del fin del conflicto para ver su comportamiento, las variaciones sobre la situación de seguridad y la reinserción de los combatientes, así como el surgimiento de necesidades de seguridad, entre otros factores que se modificarán una vez implementados los acuerdos. Una vez el panorama que se presente en la fase posterior a la implementación sea claro, se puede dar inicio a la etapa de reingeniería institucional. Antes no es recomendable, pues la experiencia centroamericana demuestra que –en el caso de las Fuerzas Armadas- una reducción en tales instituciones a la par del proceso DDR solo empeora los índices de criminalidad dada la altísima posibilidad de fracaso en el proceso de reinserción de los ex combatientes, sumado a la baja capacidad institucional -producto del conflicto armado interno- para controlar y ejercer autoridad en la totalidad del territorio y para atender las necesidades de los ciudadanos. Vale la pena resaltar entonces que, los cambios que se sugieren –tanto desde los escenarios como los demás que surjan-, no están pensados para ser implementados a corto plazo. Frente a ello, vale la pena mencionar el esfuerzo institucional que ha asumido el Estado en materia transicional; ejemplo de ello son la creación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y la anterior Agencia Colombiana de Reintegración; todas instituciones de las cuales se espera un rol preponderante en la eventual etapa de postconflicto en razón de la experiencia ya adquirida a través de los procesos de DDR previos.

Aclaremos que las sugerencias de cambios institucionales pueden estar ya contenidas en los manuales doctrinarios de cada fuerza pero que, por el contexto del conflicto armado interno, no ha sido posible el cumplimiento de las mismas en razón de la priorización de otros deberes ante la preocupante situación de seguridad del país y la concentración de los esfuerzos en la lucha contra las guerrillas, las amenazas terroristas, entre otros asuntos. Así pues, este es un ejercicio que propone y en ocasiones rescata funciones de las fuerzas que pueden emprenderse una vez consolidada la etapa de transición y superada la confrontación Estado-FARC.

De otra parte, una de las restricciones más importantes que existe frente al proceso de reforma de la Fuerza Pública y el proceso DDR de las FARC, es la posición actual de los actores ante la confrontación. Existe una dificultad compartida tanto para la Fuerza Pública como para las FARC, puesto que ambas aceptaron entablar negociaciones sin estar derrotadas ninguna de las partes. En el apartado dedicado a la reseña de las Fuerzas Militares y la Policía, se dejó claro que durante el gobierno Uribe se dio un sostenido crecimiento tanto en asignación presupuestal como en pie de fuerza específicamente para Ejército, Infantería de Marina y Policía, lo cual tuvo consecuencias nefastas para la guerrilla pues estuvo más que replegada, condenada a las periferias, con poca legitimidad política y fuertemente golpeada por los ataques a su secretariado. Así pues, aunque no declararon su derrota militar, puede decirse que estaban más cerca de ella que de recobrar el poderío que en el pasado habían logrado consolidar incluso en las cabeceras municipales.

Si bien se puede hablar de un repliegue de la guerrilla durante el gobierno Uribe, no se puede desconocer que siguen teniendo un poder de daño y ofensiva considerable que se hace explícito en el creciente número de ataques, pues para 2011 se presentaron 571 acciones guerrilleras (consistentes en atentados y ataques) y para 2012, año en el que inician las conversaciones la cifra aumenta a 894 acciones, es decir que como forma de ejercer presión mientras se adelantan

las conversaciones, las FARC cometieron 323 ataques más que el año anterior. (Macías, 2014)

Tampoco puede decirse que la Fuerza Pública perdió la batalla en contra de las FARC. Por el contrario, según datos ofrecidos por el Ministerio de Defensa para *El Colombiano*, entre enero y febrero de 2014 se desmovilizaron 37 guerrilleros más que en el periodo anterior, fueron dados de baja 191 subversivos de grupos armados al margen de la ley, entre ellos cabecillas de los frentes y aunque no se desagregan datos de cada grupo, si se evidencia una ofensiva dentro del plan Espada de Honor que ha presionado para lograr la entrega de 522 combatientes de las FARC y el decomisado de armas de corto y largo alcance, la destrucción de 691 laboratorios y la materia prima para la producción de drogas ilegales, así como la localización de 386 automotores y otros bienes que contribuyen al actuar ilícito de las FARC. (Ejército Nacional de Colombia, 2014) Los anteriores, constituyen golpes que debilitan el recurso humano de la guerrilla así como las estructuras económicas que los financian.¹²

En conclusión, ambos actores han demostrado su capacidad de daño y su poder de negociación, así que no llegaron derrotados e intentan—desde cada extremo—imponer su agenda en cada ciclo de conversación, lo cual no solo hace difícil el proceso de paz,¹³ sino que dificulta tanto la reincorporación de los futuros desmovilizados como la adaptación de la Fuerza Pública, pues en ningún momento alguna de las partes fue derrotada y tampoco puede hablarse de una

¹²Estos datos respaldan la balanza de poder de ambos actores y revelan la capacidad de daño de cada uno, asuntos que son decisivos a la hora de exigir o ceder frente a la toma de decisiones en las mesas de negociación.

¹³ Respecto a la actitud organizacional como motor del cambio institucional es preciso remitirse al anexo número dos en su segundo apartado sobre el particular.

victoria militar contundente. Con lo anterior no quiere decirse que haya habido o exista un equilibrio militar entre las partes. Es claro que la ventaja política y militar ha estado de lado de la Fuerza Pública, ello en razón de la superioridad numérica y táctica que han cobrado las instituciones de este sector al menos desde el comienzo del nuevo siglo.

4.1 Dos cambios puntuales sobre la composición de la Fuerza Pública

Habiendo dejado claras los retos de la reforma institucional que debe y está siendo emprendida desde el Ministerio de Defensa, haremos énfasis en dos cambios institucionales a nivel macro que pueden ser convenientes una vez se supere la etapa de Transición.

Pie de Fuerza.

Un estudio Titulado: *¿El tamaño importa? Formas de pensar el fortalecimiento militar en Colombia*, sugiere que el aumento en el pie de fuerza no se traduce en capacidad militar y mucho menos cuando tal aumento ha –de una u otra manera- incrementando los procesos de burocratización del sector defensa a través de puestos administrativos, operativos y técnicos que conllevan a un gasto sobredimensionado que no es decisivo en la capacidad de ataque y defensa de la Fuerza Pública. (Morales Regueros, Chávez Echeverri, & Vargas Vergnaud, 2003)

Traemos a colación el argumento anterior para aproximarnos a esos estándares internacionales de eficiencia en el combate a fin de sugerir que es necesario que se estudie el tamaño adecuado de una Fuerza Pública de acuerdo con su contexto demográfico y territorial para luego introducir elementos del contexto –violencia estructural, pobreza, intolerancia entre otros- que necesitan ser contemplados a la hora de llevar a cabo una reestructuración de las Fuerzas y una decisión sobre el tamaño requerido de las mismas.

La Relación Combate-Apoyo –en adelante RCA- hace referencia a la cantidad de personas dedicadas a logística desde una oficina para dar sustento a una operación en terreno. Tal relación es un indicador de eficiencia en la gestión de

asuntos de defensa pues da cuenta de la efectividad en el uso de recursos humanos en la planeación de operaciones militares. Frente a esto y siguiendo el artículo anteriormente mencionado, hay quienes opinan que es necesario el personal de apoyo para coordinar los asuntos que salen de las manos de quienes combaten directamente, otros argumentan que tal apoyo se ha convertido en una burocracia de altísimo costo que no en todas las ocasiones asegura el éxito de las operaciones. La discusión sigue abierta. Según Morales, Chávez y Vargas, la RCA según un estudio del DNP del año 1998 del Ejército Colombiano es de 1:8. Lo cual indica que un soldado en campo abierto está siendo apoyado desde oficinas o batallones por ocho personas.

La pregunta es: ¿este apoyo conduce a la victoria militar? Tímidamente nos atreveríamos para el caso colombiano—y según el panorama actual- a decir que no. Que por el contrario la burocratización solo ha ido en detrimento de los recursos que podrían usarse para modernización de armamento y munición y han dividido el personal entre quienes asumen labores de combate en terreno y quienes se dedican al apoyo logístico. Según *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019, “El GDS (Gasto en Defensa y Seguridad) en Colombia es inflexible en su composición y revela un modelo intensivo en mano de obra (pie de fuerza) y deficitario en bienes de capital (equipamiento)”*(Departamento Nacional de Planeación, 2005).

Así las cosas, en un eventual postconflicto hay que revisar la composición de las Fuerzas. Seguramente la alternativa más eficiente no es reducir el tamaño de estas sino reacomodar las mismas a fin de que el personal esté distribuido según las necesidades que el contexto vaya mostrando. Podríamos sugerir entonces y de acuerdo con los resultados del modelo que se requiere un gran pie de fuerza en la policía en razón de su carácter civil y la futura no existencia de conflicto armado y, por lo tanto, una disminución paulatina de quienes componen el ejército o al menos un sostenimiento de las cifras actuales. El tamaño de la Armada y la Fuerza Aérea guardan proporciones con las tareas que actualmente realizan; sin

embargo, en el caso de un postconflicto podrían ampliar su marco de acción, para lo cual hemos elaborado un listado de nuevas tareas que pueden ser asumidas por estas dos fuerzas¹⁴

Servicio Militar obligatorio:

En Colombia, según la Ley 48 de 1993 es obligación de todos los hombres, una vez cumplidos los 18 años, prestar servicio militar, asunto que pueden posponer o evitar según ciertas causales como estar estudiando, ser víctima del conflicto o apelar a la objeción de conciencia en ciertos casos, entre otros. Sin embargo, quienes argumentan tales causales y quienes tienen la posibilidad de pagar una compensación para contribuir al mejoramiento de las condiciones de los demás jóvenes que prestarán el servicio militar son pocas personas en relación con la cantidad de jóvenes que según las tres fechas anuales establecidas son reclutados.

Eliminar el servicio militar obligatorio ha sido una posibilidad planteada en varias oportunidades y no solo en el contexto de un postconflicto venidero. Según un artículo publicado en el periódico El Tiempo, desde 1998 se han radicado 14 proyectos de ley para reformar, y/o abolir la obligación de prestar servicio militar en nuestro país. Sin embargo, ninguno de ellos ha logrado su aprobación por varios motivos entre ellos vencimiento de términos y falta de apoyo político. (Quintero Cerón, 2014) Distintos partidos políticos como el MIRA y senadores como Juan Manuel Galán han intentado promover que se elimine la prestación de este servicio sin ningún resultado evidente.

En el año 2002, Álvaro Uribe prometió en su campaña que una vez consiguiera tener cien mil soldados profesionales, el servicio militar obligatorio sería reemplazo por una “docencia de educación básica”. Sin embargo, al finalizar sus ocho años de mandato, la Fuerza Pública contaba con ochenta mil soldados profesionales y aun así no fue removida la obligación en cuestión. (Quintero Cerón, 2014)

¹⁴ Al respecto ver el anexo No 6.

También, Juan Manuel Santos el 4 de junio de 2014 en plena campaña electoral dijo que de ser elegido presidente y de lograr el acuerdo de paz eliminaría este deber y lo convertiría en un servicio social obligatorio. A pesar de todas las promesas hechas y de los proyectos radicados, en Colombia sigue siendo obligatorio el cumplimiento del Servicio Militar. Para el tema que nos ocupa en este momento, el servicio militar obligatorio no contribuye a la reducción a largo plazo que queremos plantear del pie de fuerza. Por el contrario, esta obligación favorece el incremento de las filas pues promueve que anualmente haya incorporación de miles de jóvenes que de manera temporal desarrollen tareas de tipo militar, con costos muy bajos. Sumado a este año, muchos jóvenes luego de prestar su servicio militar deciden quedarse en las Fuerzas Militares o en la Policía, de manera que esto se convierte en una puerta de entrada y en una garantía de personal capacitado que da lugar a un pie de fuerza excesivo y que a nuestro modo de ver, no debe seguir creciendo sino por el contrario reducirse en cantidad a mediano plazo y aumentar en capacidad. Este objetivo está siendo perseguido por el Ministerio de Defensa a través de la conformación de *Unidades de Fuerza* que combinen las capacidades de cada fuerza y desarrollen tareas conjuntas según la aptitud, las destrezas y la experiencia adquirida en los distintos comandos. (Dirección de Proyección de Capacidades , 2013)

Finalmente, queremos dejar claro que el servicio militar obligatorio, con la normatividad y restricciones actuales es una garantía para conservar el pie de fuerza que se tiene. Así las cosas, en el momento en el que se decida –en un horizonte temporal de mediano plazo- reorganizar las fuerzas será necesaria una reflexión sobre cuál es el tipo de personal que se requiere y la formación del mismo, pues lo esperado es hacer incorporaciones que se traduzcan y contribuyan a lograr resultados operativos.

Luego de decidir la continuidad o no del servicio militar obligatorio la discusión se centraría entonces en el tamaño requerido por la Fuerza Pública para desempeñar de manera eficiente sus tareas, tal como lo afirma la viceministra Diana Quintero

de acuerdo a las necesidades del país y no a un manual doctrinario o a la obediencia de normas que siguen obligando a que los jóvenes de este país destinen veinticuatro meses a conformar las filas de la fuerza pública. (Quintero, 2014)

Aquí surge una pregunta de difícil e inexacta respuesta: ¿Cuál es el pie de fuerza que requiere la Fuerza Pública en Colombia cuando la paz en teoría se haya firmado? Podría pensarse que la experiencia internacional nos iluminaría al respecto, sin embargo no habría unanimidad sobre la cantidad de personas que deberían pertenecer tanto a Fuerzas Militares como a Policía y cuantas deberían estar vinculadas de otra manera con el sector de Defensa Nacional.

Conclusiones y recomendaciones

La eventual firma de un proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC y la implementación de los acuerdos tiene consecuencias sobre las habituales tareas desempeñadas por la Fuerza Pública en razón de un cambio del entorno y una transformación de la amenaza a la seguridad que representan las FARC.

Luego del desprestigio y el desgaste que significó para las FARC los diálogos de paz llevados a cabo en San Vicente del Caguán y de la ofensiva militar durante el gobierno Uribe y las bajas que ella trajo consigo por la incorporación de tecnología de guerra producto del Plan Colombia, fueron condenadas a la periferia y su capacidad de daño ha ido disminuyendo paulatinamente hasta hoy, momento en el cual no configuran la única y mas fuerte amenaza a la seguridad nacional, en razón de la aparición de fenómenos ilegales paralelos como las BACRIM y la consolidación de otros riesgos como el crimen trasnacional y la delincuencia común en las principales ciudades del país. Lo anterior conlleva a concluir que, si bien es necesaria una reforma a la Fuerza Pública, esta debe tener en cuenta que subsisten otros actores armados y que ellos están consolidando mayores y más difíciles fenómenos de ilegalidad como el micro y narcotráfico asociado a bandas criminales y contravenciones con mayor ocurrencia en áreas urbanas que afectan sustancialmente la percepción de seguridad en las ciudades.

Un límite temporal de mediano plazo -10 años- para implementar la recomposición de las fuerzas y el fortalecimiento de las Unidades de Fuerza entendidas como pequeñas células compuestas por todas las habilidades que componen la capacidad militar es la primera recomendación que puede extraerse de este estudio. Ello, en razón de la necesidad de vigilar y superar el periodo de crisis durante el cual se reacomodan los antiguos excombatientes y sigue latente la posibilidad de que retornen a la ilegalidad bien sea a través de la reaparición de las FARC, el surgimiento de nuevas guerrillas o su incorporación a fenómenos criminales existentes previos a su desmovilización.

Aun cuando en Colombia puede hablarse de un Conflicto Armado Interno, los cuatro casos estudiados demuestran la situación de repliegue de las FARC y la condición de ascenso de las Bandas Criminales. Lo anterior significa que el mayor reto que afrontará el Estado a través de su Fuerza Pública no es lograr la desmovilización de las FARC, sino conseguir la captura y judicialización de las personas que conforman las BACRIM o que tienen comportamientos ilícitos en el marco de la delincuencia común y organizada. Ello, sumado al desmantelamiento de tráfico ilícitos en general que se convierten en financiadores de guerra y en generadores de ambientes propicios para la violencia.

La segunda recomendación que puede extraerse luego de analizar el panorama y las proyecciones hechas es la de seguir ejecutando el Plan de Transformación a 2030 con el lineamiento principal de combatir fenómenos y no actores, lo cual permite que la Fuerza Pública desarrolle y tenga disponibles las capacidades necesarias para reaccionar de manera conjunta y eficiente ante el surgimiento de amenazas a la seguridad y la defensa nacional e, igualmente, tengan la posibilidad de emprender tareas ofensivas así como de prevención cuando así se requiera.

El comportamiento de las gráficas demuestra una caída contundente en todas las ciudades estudiadas menos en Medellín. Lo anterior se explica por cuanto Buenaventura, Cali y Tumaco son lugares en los cuales las FARC y las BACRIM configuran relaciones en ocasiones de alianza y en otras de disputa. Sin embargo,

ambos actores conservan influencia sobre la zona y tienen cierto peso porcentual sobre la distribución de los datos. Así las cosas, si ocurre la desmovilización de las FARC, inmediatamente puede observarse una disminución en la comisión de los delitos de homicidios y extorsiones en razón de la desaparición –al menos por un periodo de crisis- de un actor armado importante e influyente en la ciudad estudiada. El comportamiento de los datos en Medellín es diferente por cuanto las FARC no son un actor ni siquiera decisivo en la situación de seguridad de esta ciudad, lo cual indica que el control territorial está siendo cooptado por otro actor – en este caso las BACRIM- y que las FARC no tienen presencia considerable ni capacidad de daño al interior de Medellín.

Al interior de Colombia se presentan diversos fenómenos ilegales, los que revisten mayor importancia son el narcotráfico, el hurto callejero, la presencia de dos guerrillas, la micro-extorsión, la violencia basada en género, el contrabando y la minería ilegal. Así las cosas, no es correcto pensar que la desmovilización de una de las guerrillas va a significar un cambio contundente en la situación del país, por el contrario solo conlleva a la desactivación de uno de los actores armados pero no implica- por ejemplo- la desaparición del fenómeno del narcotráfico, lo cual puede conllevar a que otros actores incluso transnacionales empiecen una disputa por el control del narcotráfico como ya se ha visto en las relaciones de subordinación que empiezan a verse entre bandas criminales y los carteles mexicanos. (Quijano, 2014) Lo anterior implica mayor complejidad en el tratamiento y judicialización de estas organizaciones por el carácter transnacional que adquieren.

Otra recomendación válida es la de diseñar e implementar una serie de medidas transicionales que se pongan en marcha en la fase de crisis, es decir inmediatamente después de la firma y refrendación de los acuerdos, pues una vez superada esta etapa el panorama será más claro y permitirá construir una reforma institucional con principio de realidad y ajustada a las necesidades de un postconflicto como tal y no de una situación de postviolencia directa.

La eventual firma del acuerdo paz incide en la situación de seguridad del país, sin embargo los niveles de violencia no llegarán a niveles inferiores deseados por cuanto subsisten fenómenos con un potencial de daño considerable y en ciertos momentos comparable con el que han tenido las FARC. El énfasis de la Fuerza Pública estará en perseguir las pequeñas estructuras criminales que se consolidan a lo largo del territorio y que se han configurado como la principal preocupación de los ciudadanos. Ya quedarán atrás las épocas de las pescas milagrosas, los secuestros y la toma a municipios, empezaremos ahora a reintegrar ex combatientes mientras fortalecidos grupos delincuenciales ponen en vilo el orden público.

Bibliografía

- Barrera, B. G. (02 de 05 de 2014). Nuestras Fuerzas Armadas en el Postconflicto. *Semana*.
- CERAC. (2014). *Tipología de los Municipios de Colombia según el conflicto armado interno*. Bogotá.
- Coronel RA Medina Rojas, J. F. (05 de 11 de 2014). Metodología de planeación del Ministerio de Defensa. (M. A. Rodríguez, Entrevistador)
- Coronel RA Medina Rojas, J. F. (5 de 11 de 2014). Metodología de Planeación del Ministerio de Defensa. (M. A. Rodríguez Téllez, Entrevistador)
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (1998). *El Juego del Poder: historia, armas y votos*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*. Bogotá: Planeta.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*. Bogotá: Planeta.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Boletín de Seguimiento de Consolidación de Paz. Ed.9*. Bogotá.: DNP.
- Dirección de Proyección de Capacidades . (2013). *Boletín de Capacidades No. 2*. Bogotá.
- Dirección de Proyección de Capacidades. (2013). *Boletín de Capacidades Número 1*. Bogotá.
- Dirección de Proyección de Capacidades. (2014). *Boletín de Capacidades No. 3*. Bogotá.
- Echandía Castilla, C. (2000). El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos. *Revista Colombia Internacional.*, 117-134-.

- Ejército Nacional de Colombia. (05 de 08 de 2014). *Ejército Nacional de Colombia*. Recuperado el 21 de 10 de 2014, de Ejército Nacional de Colombia: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=367471>
- Escobedo, R. (2014). *La crisis de Buenaventura la vive todo el Pacífico*. Bogotá.: FIP.
- Escola de Cultura de Pau . (s.f.). *ECP- Escola de Cultura de Pau* . Recuperado el 21 de 11 de 2013, de <http://escolapau.uab.cat/conflictosypaz/definiciones.php>
- Escola de Cultura de Pau. (2005). *Cuadernos de educación para la Paz. Introducción de conceptos: paz, violencia, conflicto.* . Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Siguiendo el conflicto: Dínámicas del Conflicto Armado en Tumaco*. Boletín 69. Bogotá.
- GMH. (2013). *Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gobierno Nacional y FARC. (26 de Agosto de 2012). *Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado el 20 de 11 de 2013, de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Llorente, M. V., & Escobedo, R. (27 de 01 de 2014). *Razón Pública*. Recuperado el 22 de 09 de 2014, de Razón Pública: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7303-los-homicidios-en-2013-qu%C3%A9-dicen-y-qu%C3%A9-no-dicen-las-cifras.html>
- Macías, J. A. (22 de 04 de 2014). Ante la firma de un acuerdo, FARC arrecia sus ataques. *El Colombiano*.

- Mejía, D. (11 de 2012). *Universidad de los Andes*. Recuperado el 10 de 10 de 2014, de Camino a la Paz.: <http://uniandes.edu.co/xplorer/especiales/paz2/nota40.html>
- Miches, I. (1988). *La Violence*. París: Presses Universitaires de France .
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (05 de 08 de 2014). Presupuesto General de la Nación 2014. Bogotá., Bogotá DC, Colombia.
- Moncayo Gallego, P. g. (1995). *Fuerzas Armadas y sociedad*. . Quito: Corporación Editora Nacional. .
- Morales Regueros, L., Chávez Echeverri, J., & Vargas Vergnaud, M. (2003). ¿El tamaño importa? Formas de pensar el fortalecimiento militar en Colombia. . *Revista de Estudios Sociales.*, 105-114.
- Mulgan, G. (2009). *The art of public strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México.: Fondo de Cultura Económica.
- Portafolio. (30 de 03 de 2006). Recorrido por bonos de paz ó de guerra. *Portafolio*.
- Quijano, F. (22 de 09 de 2014). Los Zetas y Sinaloa, interesados en combos de Medellín, según Corpades. *El Colombiano*.
- Quintero Cerón, R. (4 de 06 de 2014). Los intentos fallidos para eliminar el servicio militar obligatorio. *El Tiempo*.
- Quintero, D. (2014). Reforma a las Fuerzas Armadas en escenarios de postguerra y postconflicto. *Reforma a las Fuerzas Armadas en escenarios de postguerra y postconflicto*. Bogotá: FESCOL .
- Revista Semana. (2014). ¿Cuanto cuesta la guerra en Colombia? *Revista Semana*.

- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de paz. En A. Rettberg, *Construcción de paz en Colombia* (págs. 405-433). Bogotá: Universidad de Los Andes. .
- UIAF. (2005). Las cuentas de las FARC . *Revista Semana*.
- Unidad de Información y Análisis Financiero. (10 de 10 de 2014). *Unidad de Información y Análisis Financiero*. Recuperado el 10 de 10 de 2014, de Objetivos.: https://www.uiaf.gov.co/nuestra_entidad/objetivos
- Vargas Velásquez, A. (2010). *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín: La Carreta editores.
- Vargas, A. (2014). Cambio de papel. *Columnas Miembros CPDP*, 64-65.
- Vicenç Fisas. (2012). Postconflicto y postviolencia armada. *Escola de Cultura de Pau*,.

Anexos

Anexo 1. Situación de los actores

En el apartado dedicado a la reseña de las Fuerzas Militares y la Policía, se dejó claro que durante el gobierno Uribe se dio un sostenido crecimiento tanto en asignación presupuestal como en pie de fuerza específicamente para Ejército, Infantería de Marina y Policía, lo cual tuvo consecuencias nefastas para la guerrilla pues estuvo mas que replegada, condenada a las periferias, con poca legitimidad política y fuertemente golpeada por los ataques a su secretariado. Así pues, aunque no declararon su derrota militar, puede decirse que estaban mas cerca de ella que de recobrar el poderío que en el pasado habían logrado consolidar incluso en las cabeceras municipales. .

Si bien se puede hablar de un repliegue de la guerrilla durante el gobierno Uribe, no se puede desconocer que siguen teniendo un poder de daño y ofensiva considerable que se hace explícito en el creciente número de ataques, pues para 2011 se presentaron 571 acciones guerrilleras (consistentes en atentados y ataques) y para 2012, año en el que inician las conversaciones la cifra aumenta a 894 acciones, es decir que como forma de ejercer presión mientras se adelantan las conversaciones, las FARC cometieron 323 ataques más que el año anterior. (Macías, 2014)

Tampoco puede decirse que la Fuerza Pública perdió la batalla en contra de las FARC. Por el contrario según datos ofrecidos por el Ministerio de Defensa para *El Colombiano*, entre enero y febrero de 2014 se desmovilizaron 37 guerrilleros más que en el periodo anterior, fueron dados de baja 191 subversivos de grupos armados al margen de la ley, entre ellos cabecillas de los frentes y aunque no se desagregan datos de cada grupo, si se evidencia una ofensiva dentro del plan Espada de Honor que ha presionado para lograr la entrega de 522 combatientes de las FARC y el decomiso de armas de corto y largo alcance, la destrucción de 691 laboratorios y la materia prima para la producción de drogas ilegales así como la localización de 386 automotores y otros bienes que contribuyen al actuar ilícito

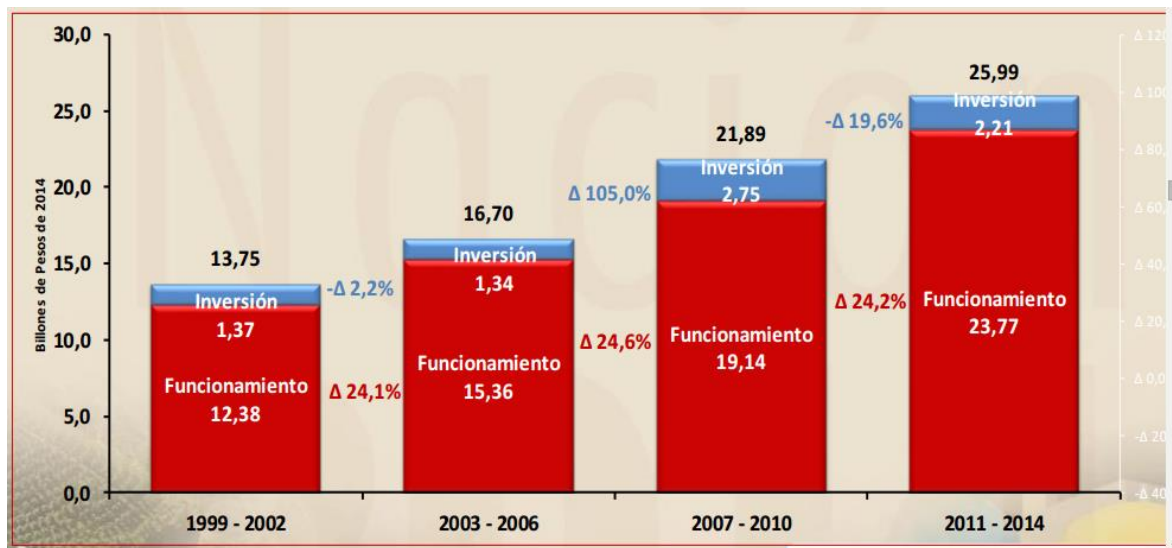
de las FARC. (Ejército Nacional de Colombia, 2014) Los anteriores, constituyen golpes que debilitan el recurso humano de la guerrilla así como las estructuras económicas que los financian.

Actitud organizacional de los actores

Se facilitaría el proceso de paz y la implementación de los acuerdos si ambos actores tuvieran actitudes en bloque frente a las negociaciones, difícilmente se puede establecer si hay fracturas o no al interior de las FARC, lo que no puede desconocerse es que a lo largo de estos dos años, en esta organización ha sido evidente la significativa unidad en la línea de mando. Desde la otra orilla, León Valencia, director de la Fundación Paz y Reconciliación en medio del foro *“Reforma a las Fuerzas Armadas en escenarios de postguerra y postconflicto”* organizado por FESCOL y la Fundación Ideas para la Paz, sugiere que son notorias las divisiones en el interior de la Fuerza Pública y que ellas pueden ser reflejo de la abrupta discusión política sobre el proceso de paz entre dos sectores políticos dominantes, uno a favor y otro en abierto desacuerdo liderado por el partido Centro Democrático en cabeza del ex presidente Álvaro Uribe. (Valencia, 2014)

Subsanar aquellas fracturas al interior de los actores será un reto para los voceros tanto de FARC como de Fuerza Pública, en tanto para la implementación de los acuerdos es necesaria una aceptación uniforme, al menos, de la mayoría de quienes componen cada bando. De continuar el choque de opinión al interior de ambos actores, será más difícil tanto el proceso de DDR como la paulatina reingeniería institucional de las Fuerzas Armadas y la Policía.

Anexo 2. Evolución del gasto en Defensa y Policía.



Fuente: Evolución del gasto en Defensa y Policía. Promedio por periodos de gobierno (1999-2014) Presupuesto General de la Nación. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneral/delanacion/ProyectoPGN/2014/PRESUPUESTO%20GRAL%202014.pdf>. Recuperado 20 de septiembre de 2014.

Anexo 3. Preguntas a las cuales responde el cambio de énfasis de la metodología de planeación del Ministerio de Defensa

¿los recursos son suficientes y están siendo bien asignados para la estructura de fuerza adecuada

¿dada la restricción presupuestal, cuáles son las opciones de capacidad más costo-efectivas?

¿la estructura de fuerza es adecuada para cumplir los objetivos estratégicos?

¿cómo se debe reconfigurar la estructura de fuerza actual para responder a la dinámica del entorno?

¿cuál debe ser la proyección de los recursos presupuestales para satisfacer las necesidades futuras?

Anexo 4. Tablas que sustentan las proyecciones del modelo

Escenario Uno: Proyecciones para el delito de homicidio sin que ocurra la desmovilización de las FARC para la ciudad de Buenaventura¹⁵

Año	Población	Homicidios	Tasa de homicidios (por cada 100.000 mil habitantes)
1990	225.502	58	26
1991	231.203	69	30
1992	237.675	85	36
1993	244.846	138	56
1994	252.257	157	62
1995	259.777	122	47
1996	266.938	157	59
1997	274.050	145	53
1998	281.072	142	51
1999	288.057	312	108
2000	294.964	440	149
2001	301.674	397	132
2002	308.388	303	98
2003	315.114	269	85
2004	321.931	263	82
2005	328.753	294	89
2006	335.549	408	122
2007	342.273	312	91
2008	349.020	206	59
2009	355.829	135	38
2010	362.764	133	37
2011	369.868	132	36
2012	377.105	122	32
2013	384.504	187	49
2014	392.054		
2015	399.764		
2016	407.675		
2017	415.770		
2018	424.047		

¹⁵ El Promedio de la tasa de homicidios de 1990 a 2013 es de 68 personas por cada 100.000 habitantes

2019	432.501
2020	441.109

Escenario Dos: Proyecciones para el delito de homicidio si ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Buenaventura¹⁶

AÑO	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	PROYECCIÓN HOMICIDIOS CON ACUERDO DE PAZ
1990	225.502	58	58
1991	231.203	69	69
1992	237.675	85	85
1993	244.846	138	138
1994	252.257	157	157
1995	259.777	122	122
1996	266.938	157	157
1997	274.050	145	145
1998	281.072	142	142
1999	288.057	312	312
2000	294.964	440	440
2001	301.674	397	397
2002	308.388	303	303
2003	315.114	269	269
2004	321.931	263	263
2005	328.753	294	294
2006	335.549	408	408
2007	342.273	312	312
2008	349.020	206	206
2009	355.829	135	135
2010	362.764	133	133
2011	369.868	132	132
2012	377.105	122	122
2013	384.504	187	187
2014	392.054	267	267
2015	399.764	272	190
2016	407.675	277	194
2017	415.770	283	198
2018	424.047	288	202
2019	432.501	294	206

¹⁶ El Promedio de la tasa de homicidios de 1990 a 2013 es de 68 personas por cada 100.000 habitantes

2020	441.109	300	210
------	---------	-----	-----

Escenario Uno: Proyecciones para el delito de homicidio sin que ocurra la desmovilización de las FARC para la ciudad de Cali¹⁷

Año	Población	Homicidios	Tasa de homicidios (por cada 100.000 mil habitantes)
1990	1.669.322	1102	66
1991	1.714.415	1420	83
1992	1.756.781	1654	94
1993	1.796.111	1702	95
1994	1.832.238	2226	121
1995	1.865.307	2079	111
1996	1.895.661	2000	106
1997	1.923.705	1627	85
1998	1.949.903	1683	86
1999	1.974.700	2004	101
2000	1.998.623	1969	99
2001	2.022.178	2033	101
2002	2.045.944	2024	99
2003	2.070.161	2129	103
2004	2.094.843	2163	103
2005	2.119.843	1583	75
2006	2.144.860	1540	72
2007	2.169.838	1484	68
2008	2.194.781	1384	63
2009	2.219.720	1615	73
2010	2.244.668	1609	72
2011	2.269.653	1595	70
2012	2.294.653	1819	79
2013	2.319.684	1964	85
2014	2.344.734		
2015	2.369.821		
2016	2.394.925		
2017	2.420.114		
2018	2.445.405		
2019	2.470.852		

¹⁷ El Promedio de la tasa de homicidios de 1990 a 2013 es de 88 personas por cada 100.000 habitantes

2020	2.496.442
------	-----------

Escenario Dos: Proyecciones para el delito de homicidio si ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Cali¹⁸

Año	Población	Homicidios	Proyección Homicidios Con Acuerdo De Paz
1990	1.669.322	1102	1102
1991	1.714.415	1420	1420
1992	1.756.781	1654	1654
1993	1.796.111	1702	1702
1994	1.832.238	2226	2226
1995	1.865.307	2079	2079
1996	1.895.661	2000	2000
1997	1.923.705	1627	1627
1998	1.949.903	1683	1683
1999	1.974.700	2004	2004
2000	1.998.623	1969	1969
2001	2.022.178	2033	2033
2002	2.045.944	2024	2024
2003	2.070.161	2129	2129
2004	2.094.843	2163	2163
2005	2.119.843	1583	1583
2006	2.144.860	1540	1540
2007	2.169.838	1484	1484
2008	2.194.781	1384	1384
2009	2.219.720	1615	1615
2010	2.244.668	1609	1609
2011	2.269.653	1595	1595
2012	2.294.653	1819	1819
2013	2.319.684	1964	1964
2014	2.344.734	2063	2063
2015	2.369.821	2085	1460
2016	2.394.925	2108	1475

¹⁸ El Promedio de la tasa de homicidios de 1990 a 2013 es de 88 personas por cada 100.000 habitantes

2017	2.420.114	2130	1491
2018	2.445.405	2152	1506
2019	2.470.852	2174	1522
2020	2.496.442	2197	1538

Escenario Uno: Escenario Uno: Proyecciones para el delito de homicidio sin que ocurra la desmovilización de las FARC para la ciudad de Medellín¹⁹

Año	Población	Homicidios	Tasa De Homicidios (Por Cada 100.000 Mil Habitantes)
1990	109.392	3924	3587
1991	111.908	4585	4097
1992	114.622	4120	3594
1993	117.550	2852	2426
1994	120.735	2932	2428
1995	124.147	3711	2989
1996	127.626	3824	2996
1997	131.218	3169	2415
1998	134.845	2950	2188
1999	138.452	3258	2353
2000	141.978	3151	2219
2001	145.377	3456	2377
2002	148.875	3589	2411
2003	152.482	1938	1271
2004	156.196	1074	688
2005	159.955	755	472
2006	163.874	709	433
2007	167.545	654	390
2008	171.281	871	509
2009	175.093	1432	818
2010	179.005	1408	787
2011	183.006	1499	819
2012	187.084	1239	662
2013	191.218	919	481
2014	195.419		
2015	199.659		
2016	203.971		
2017	208.318		
2018	212.692		

¹⁹El Promedio de la tasa de homicidios de 1990 a 2013 es de 1809 personas por cada 100.000 mil habitantes

2019	217.079
2020	221.469

**Escenario Dos: Proyecciones para el delito de homicidio si ocurre la desmovilización de las
FARC para la ciudad de Medellín²⁰**

Año	Población	Homicidios	Proyección Homicidios Con Acuerdo De Paz
1990	109.392	3924	3924
1991	111.908	4585	4585
1992	114.622	4120	4120
1993	117.550	2852	2852
1994	120.735	2932	2932
1995	124.147	3711	3711
1996	127.626	3824	3824
1997	131.218	3169	3169
1998	134.845	2950	2950
1999	138.452	3258	3258
2000	141.978	3151	3151
2001	145.377	3456	3456
2002	148.875	3589	3589
2003	152.482	1938	1938
2004	156.196	1074	1074
2005	159.955	755	755
2006	163.874	709	709
2007	167.545	654	654
2008	171.281	871	871
2009	175.093	1432	1432
2010	179.005	1408	1408
2011	183.006	1499	1499
2012	187.084	1239	1239
2013	191.218	919	919
2014	195.419	240	3003
2015	199.659	246	172
2016	203.971	251	176
2017	208.318	256	179
2018	212.692	262	183
2019	217.079	267	187

²⁰El Promedio de la tasa de homicidios de 1990 a 2013 es de 1809 personas por cada 100.000 mil habitantes

2020	221.469	272	191
------	---------	-----	-----

**Escenario Uno: Proyecciones para el delito de homicidio sin que ocurra la desmovilización
de las FARC para la ciudad de San Andrés de Tumaco²¹**

Año	Población	Homicidios	Tasa De Homicidios (Por Cada 100.000 Mil Habitantes)
1990	1.688.394	13	1
1991	1.721.767	16	1
1992	1.756.711	19	1
1993	1.793.491	16	1
1994	1.832.197	22	1
1995	1.872.241	19	1
1996	1.912.860	25	1
1997	1.953.293	20	1
1998	1.992.781	28	1
1999	2.030.560	79	4
2000	2.065.871	81	4
2001	2.098.618	128	6
2002	2.129.874	158	7
2003	2.159.609	110	5
2004	2.187.831	92	4
2005	2.214.494	210	9
2006	2.239.003	219	10
2007	2.265.244	263	12
2008	2.291.378	235	10
2009	2.317.336	244	11
2010	2.343.049	223	10
2011	2.368.282	220	9
2012	2.393.011	244	10
2013	2.417.325	220	9
2014	2.441.123		
2015	2.464.322		
2016	2.486.723		
2017	2.508.452		
2018	2.529.403		
2019	2.549.537		
2020	2.569.007		

²¹El Promedio de la tasa de homicidios de 1990 a 2013 es de 5 personas por cada 100.000 mil habitantes

Escenario Dos: Proyecciones para el delito de homicidio si ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de San Andrés de Tumaco²²

AÑO	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	PROYECCIÓN HOMICIDIOS CON ACUERDO DE PAZ
1990	1.688.394	13	13
1991	1.721.767	16	16
1992	1.756.711	19	19
1993	1.793.491	16	16
1994	1.832.197	22	22
1995	1.872.241	19	19
1996	1.912.860	25	25
1997	1.953.293	20	20
1998	1.992.781	28	28
1999	2.030.560	79	79
2000	2.065.871	81	81
2001	2.098.618	128	128
2002	2.129.874	158	158
2003	2.159.609	110	110
2004	2.187.831	92	92
2005	2.214.494	210	210
2006	2.239.003	219	219
2007	2.265.244	263	263
2008	2.291.378	235	235
2009	2.317.336	244	244
2010	2.343.049	223	223
2011	2.368.282	220	220
2012	2.393.011	244	244
2013	2.417.325	220	220
2014	2.441.123	122	122
2015	2.464.322	123	86
2016	2.486.723	124	87

²²El Promedio de la tasa de homicidios de 1990 a 2013 es de 5 personas por cada 100.000 mil habitantes

2017	2.508.452	125	88
2018	2.529.403	126	89
2019	2.549.537	127	89
2020	2.569.007	128	90

Escenario Uno: Proyecciones para el delito de extorsión si no ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Buenaventura²³

AÑO	POBLACIÓN	EXTORSIONES	TASA DE EXTORSIONES(Por cada 100.000 mil habitantes)
2007	342.273	312	91
2008	349.020	206	59
2009	355.829	135	38
2010	362.764	133	37
2011	369.868	132	36
2012	377.105	122	32
2013	384.504	187	49
2014	392.054		
2015	399.764		
2016	407.675		
2017	415.770		
2018	424.047		
2019	432.501		
2020	441.109		

²³ El Promedio tasa de extorsiones por cada 100.000 mil habitantes es de 49.

Escenario Dos: Proyecciones para el delito de extorsión si ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Buenaventura

AÑO	POBLACIÓN	Extorsiones	EXTORSIONES CON PROCESO DE PAZ
2007	342.273	312	312
2008	349.020	206	206
2009	355.829	135	135
2010	362.764	133	133
2011	369.868	132	132
2012	377.105	122	122
2013	384.504	187	187
2014	392.054	192	192
2015	399.764	196	137
2016	407.675	200	140
2017	415.770	204	143
2018	424.047	208	145
2019	432.501	212	148
2020	441.109	216	151

Escenario Uno: Proyecciones para el delito de extorsión si no ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Cali²⁴

AÑO	POBLACIÓN	EXTORSIONES	TASA DE EXTORSIONES(Por cada 100.000 mil habitantes)
2007	2.169.838	51	2
2008	2.194.781	38	2
2009	2.219.720	48	2
2010	2.244.668	54	2
2011	2.269.653	85	4
2012	2.294.653	80	3
2013	2.319.684	32	1
2014	2.344.734		
2015	2.369.821		
2016	2.394.925		
2017	2.420.114		
2018	2.445.405		
2019	2.470.852		
2020	2.496.442		

²⁴ Promedio tasa de extorsiones por cada 100.000 mil habitantes es de dos.

Escenario Dos: Proyecciones para el delito de extorsión si ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Cali

AÑO	POBLACIÓN	Extorsiones	EXTORSIONES CON PROCESO DE PAZ
2007	2.169.838	51	51
2008	2.194.781	38	38
2009	2.219.720	48	48
2010	2.244.668	54	54
2011	2.269.653	85	85
2012	2.294.653	80	80
2013	2.319.684	32	32
2014	2.344.734	47	47
2015	2.369.821	47	33
2016	2.394.925	48	34
2017	2.420.114	48	34
2018	2.445.405	49	34
2019	2.470.852	49	35
2020	2.496.442	50	35

Escenario Uno: Proyecciones para el delito de extorsión si no ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Medellín²⁵

AÑO	POBLACIÓN	EXTORSIONES	TASA DE EXTORSIONES(Por cada 100.000 mil habitantes)
2007	2.265.244	50	2
2008	2.291.378	41	2
2009	2.317.336	114	5
2010	2.343.049	144	6
2011	2.368.282	101	4
2012	2.393.011	112	5
2013	2.417.325	79	3
2014	2.441.123		
2015	2.464.322		
2016	2.486.723		
2017	2.508.452		
2018	2.529.403		
2019	2.549.537		
2020	2.569.007		

²⁵ Promedio tasa de extorsiones por cada 100.000 mil habitantes es de cuatro.

Escenario Dos: Proyecciones para el delito de extorsión si ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Medellín

AÑO	POBLACIÓN	Extorsiones	EXTORSIONES CON PROCESO DE PAZ
2007	2.265.244	50	50
2008	2.291.378	41	41
2009	2.317.336	114	114
2010	2.343.049	144	144
2011	2.368.282	101	101
2012	2.393.011	112	112
2013	2.417.325	79	79
2014	2.441.123	98	98
2015	2.464.322	99	69
2016	2.486.723	99	70
2017	2.508.452	100	70
2018	2.529.403	101	71
2019	2.549.537	102	71
2020	2.569.007	103	72

Escenario Uno: Proyecciones para el delito de extorsión si no ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Tumaco²⁶

AÑO	POBLACIÓN	EXTORSIONES	TASA DE EXTORSIONES(Por cada 100.000 mil habitantes)
2007	167.545	1	1
2008	171.281	8	5
2009	175.093	12	7
2010	179.005	21	12
2011	183.006	9	5
2012	187.084	15	8
2013	191.218	5	3
2014	195.419		
2015	199.659		
2016	203.971		
2017	208.318		
2018	212.692		
2019	217.079		
2020	221.469		

²⁶ Promedio tasa de extorsiones por cada 100.000 mil habitantes es de seis.

Escenario Dos: Proyecciones para el delito de extorsión si ocurre la desmovilización de las FARC para la ciudad de Tumaco

AÑO	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	EXTORSIONES CON PROCESO DE PAZ
2007	167.545	1	1
2008	171.281	8	8
2009	175.093	12	12
2010	179.005	21	21
2011	183.006	9	9
2012	187.084	15	15
2013	191.218	5	5
2014	195.419	12	12
2015	199.659	12	8
2016	203.971	12	9
2017	208.318	12	9
2018	212.692	13	9
2019	217.079	13	9
2020	221.469	13	9

Anexo 5. Gráficas de la proyección de homicidios

Tabla No. 1 Proyección tasa de homicidios 1990-2020. Buenaventura

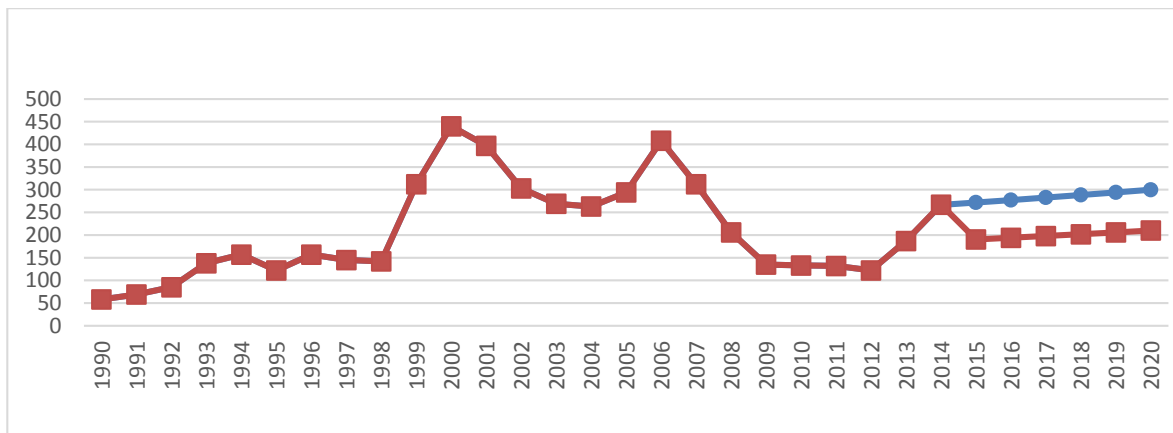


Tabla No. 2. Proyección tasa de homicidios 1990 - 2020. Cali

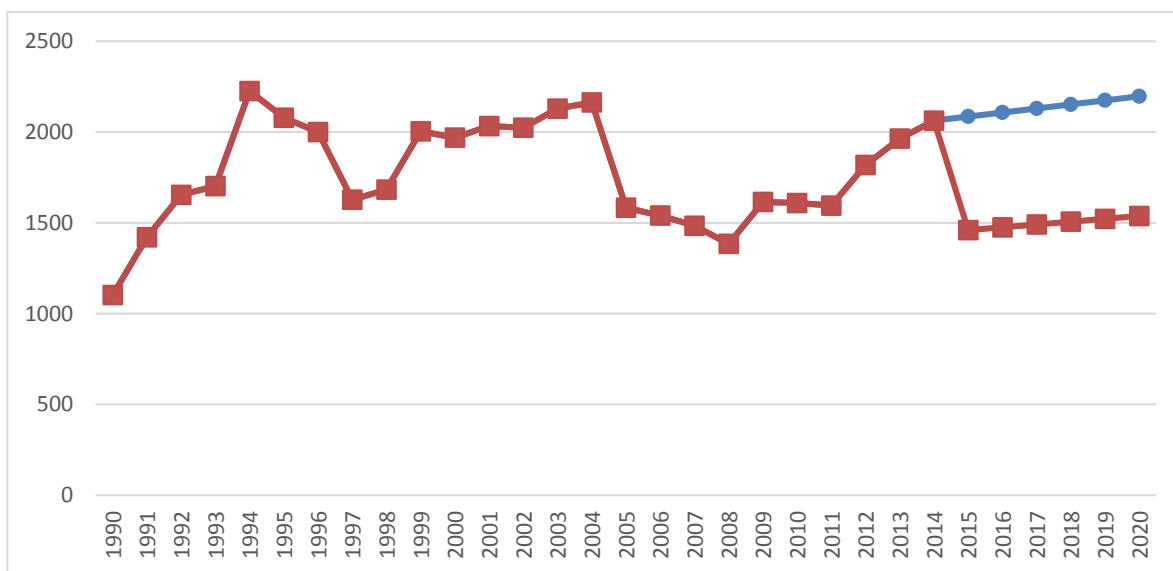


Tabla No. 3 Proyección tasa de homicidios 1990 – 2020. Medellín

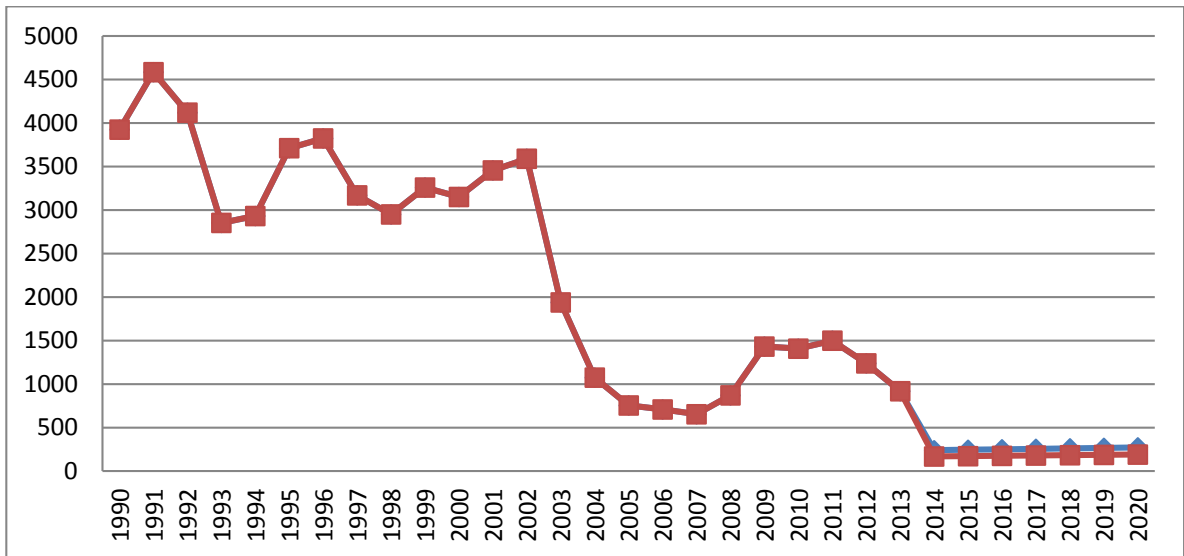
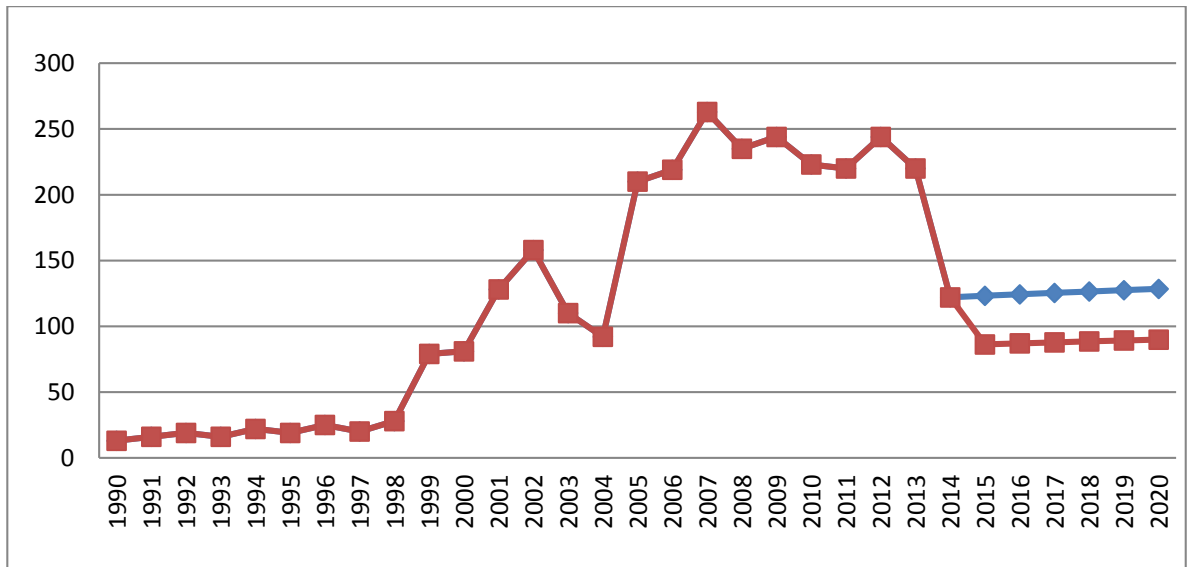


Tabla No. 4 Proyección tasa de homicidios 1990 – 2020. Tumaco



Anexo 6. Gráficas de proyección de extorsiones

Tabla proyección extorsiones 2007-2020. Buenaventura

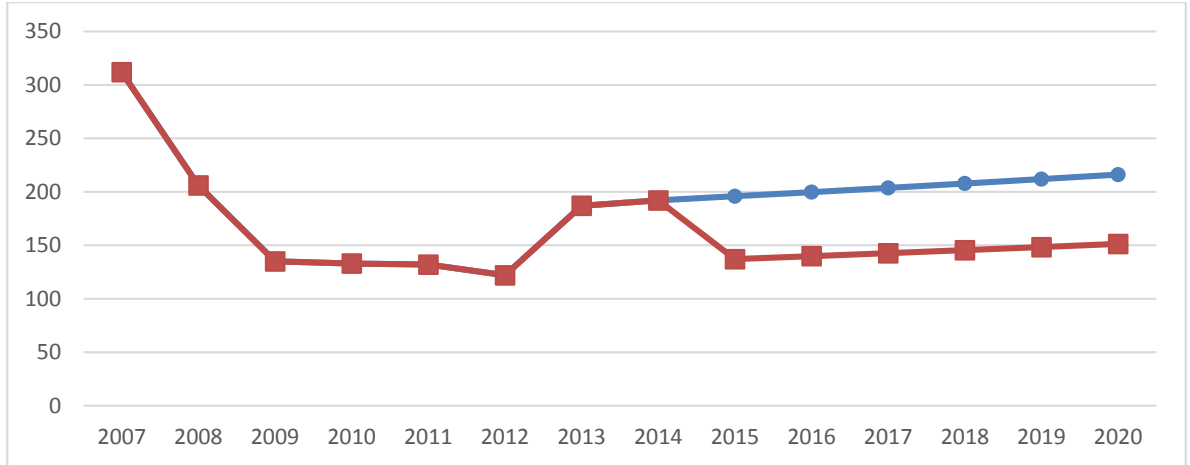


Tabla Proyección extorsiones 2007-2020. Cali

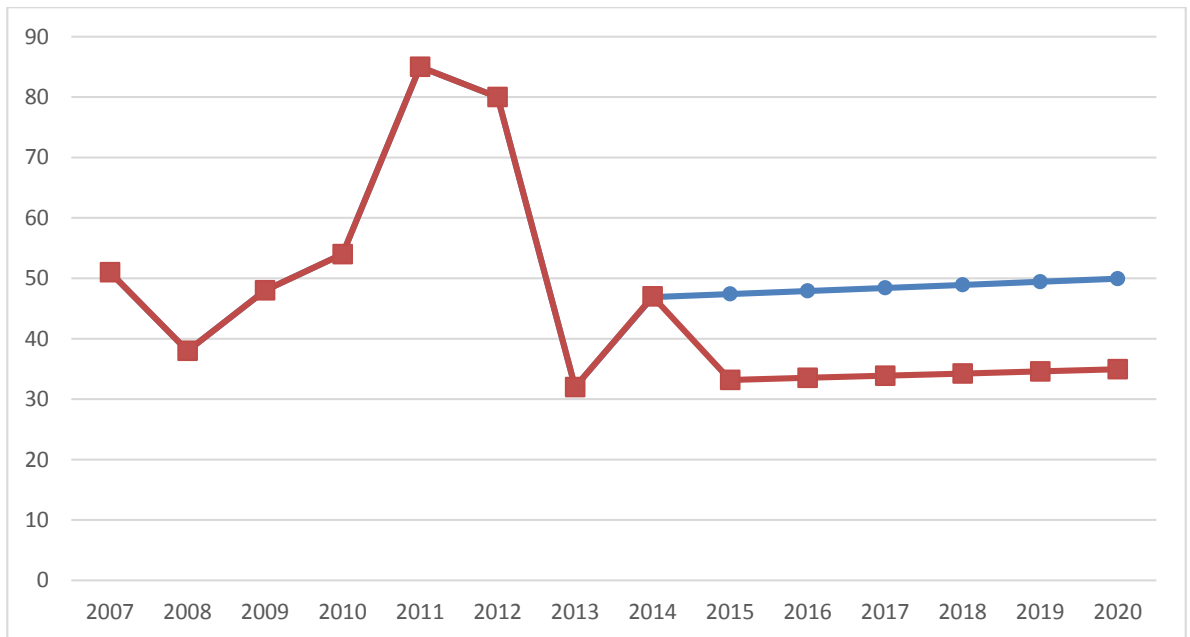


Tabla Proyección extorsiones 2007-2020. Medellín

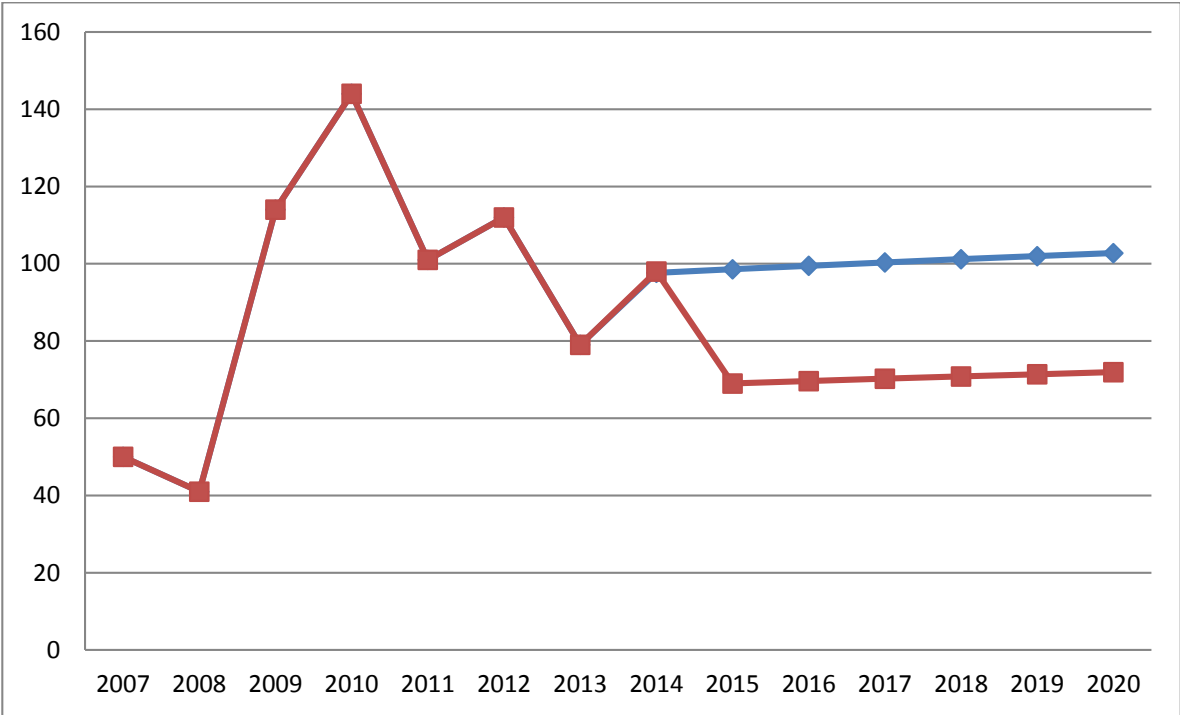
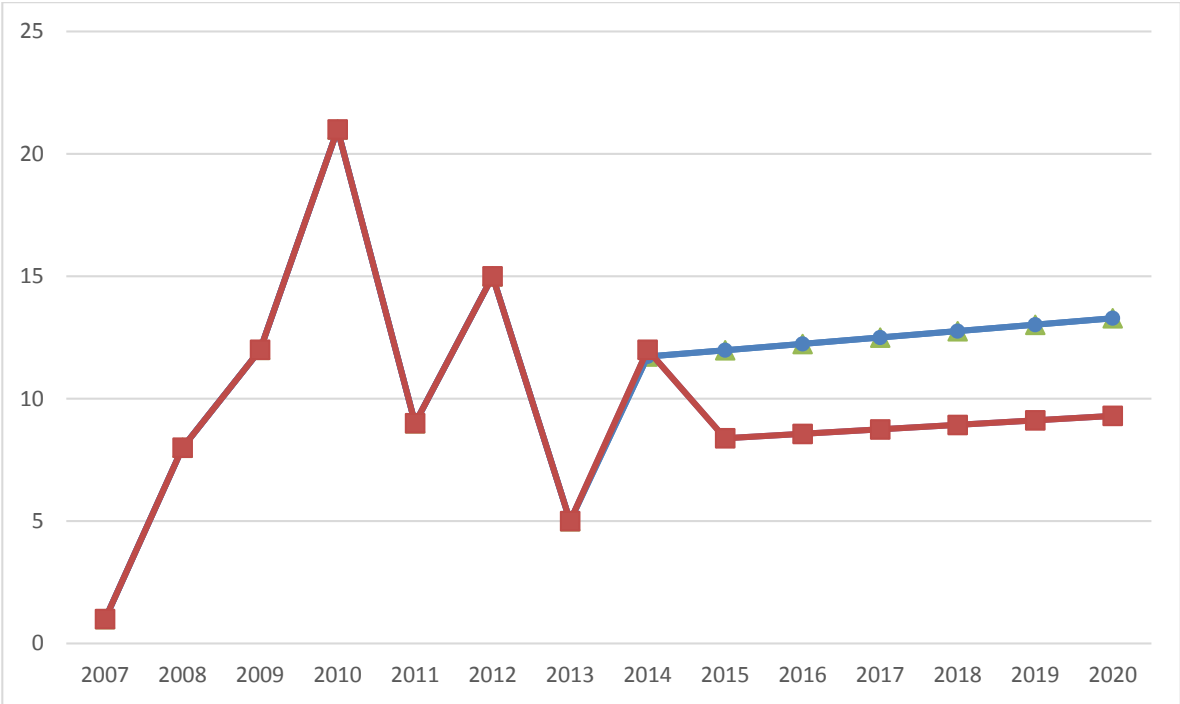


Tabla Proyección extorsiones 2007-2020. Tumaco



Anexo 7. Relatoría de la entrevista realizada al Coronel (RA) Jaime Fernando Medina.

Director de capacidades del Ministerio de Defensa. Realizada el 5 de noviembre entre las 2:30 y las 4 de la tarde en las instalaciones del Ministerio.

Cómo es el proceso de planeación al interior del Ministerio?

La planeación se realiza a tres periodos de gobierno, luego de hacer un ejercicio prospectivo se actualizan las amenazas a la seguridad y se diseña la estrategia para afrontarlas. Los siguientes cuatro años se planean con certeza, los siguientes con claridad y para los últimos cuatro se hacen perspectivas. La estrategia se revisa cada dos años para introducir los ajustes necesarios.

La violencia, en teoría, se expresa de tres maneras: violencia estructural, violencia cultural y violencia directa. De las dos primeras se encargan las demás instituciones del Estado pues la fuerza coercitiva o la presencia de uniformados no contribuye a mejorar las condiciones económicas y las costumbres que en general son las que propician que se presente violencia cultural o estructural. La disminución y el control de la violencia directa es el objetivo de la Fuerza Pública pues a través de la coerción y la presencia de uniformados es posible controlar la comisión de delitos y preservar tanto el orden público como la seguridad nacional.

La planeación se hace fundamentada en la eficiencia para el uso del capital humano, las capacidades y la estructura. La planeación se da en conjunto entre todas las fuerzas

La estrategia es cambiante en función del entorno que varia a diario

Nuevas necesidades de seguridad:

Cooperación estratégica internacional tanto técnica como humanitaria

Preservación de los recursos naturales (énfasis en combatir la minería ilegal)

Defensa a través del dominio del territorio nacional en vista de los conflictos con países vecinos.

Persecución del crimen trasnacional.

Prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Cambios institucionales?

Modificación del pie de fuerza no puede darse inmediatamente, por el contrario es necesario mantener el tamaño actual de la Fuerza Pública al menos por 10 años mientras se supera el periodo de implementación de los acuerdos y se mejoran las condiciones de seguridad.

El Ministerio de Defensa estima que solo el 30% de los desmovilizados logran reincorporarse de manera exitosa a la vida civil; El otro 70% continúa delinquirando a través de otras organizaciones pre-existentes o en otras que surjan como producto de su desmovilización. Aquel 30% está compuesto por los altos mandos y los mandos medios, quienes han tenido oportunidad de educarse y tienen las capacidades suficientes para comenzar una vida productiva y civilizada al interior de las comunidades receptoras. Desafortunadamente, el otro 70% se atomizaran hacia grupos delincuenciales y actividades ilegales de otro tipo y se perderá la cohesión de la organización, por lo tanto configura una amenaza más difícil de combatir.

Composición de las fuerzas:

Aérea y Armada: su fortaleza es tecnología, por ello requieren inversión en equipos, armas y munición.

Ejército: su eficiencia está en la capacidad sobre el terreno por lo tanto deben mantener su tamaño al menos por diez años.

Nueva estrategia:

Creación de fuerzas modulares que tengan capacidad de reacción ante las cambiantes amenazas y la desaparición de enemigos históricos . Aquellas unidades pueden ser comparadas con fichas de Lego, que pueden ser reunidas para afrontar necesidades de seguridad.

A futuro se dificulta la caracterización del enemigo , por lo cual será mas eficiente estar preparado para combatir fenómenos y tácticas y no actores.

La planeación por capacidades pretende que ante una situación determinada, las capacidades necesarias se reúnan y puedan generar una reacción efectiva. El objetivo principal de este tipo de planeación es eliminar las redundancias y maximizar las capacidades de cada fuerza.

Igualmente, se pretende un balanceo en las capacidades a fin de que todas sean fortalecidas y cuenten con los mismos recursos y puedan ser complementarias mas no excesivas ni redundantes

En conclusión y según el Coronel Medina, el Ministerio de Defensa afronta actualmente un proceso de transformación a 2030 y para ello ha hecho uso de la planeación por capacidades como una herramienta para reformular la estrategia militar. Frente a los cambios que pueden presentarse expresa una baja resistencia organizacional y una actitud proactiva frente al cambio y la recomposición de las fuerzas.

Anexo 8. Caracterización de las ciudades

Descripción de las ciudades escogidas para la construcción del modelo.

Buenaventura

Respecto a Buenaventura, Rodolfo Escobedo en un artículo escrito para la Fundación Ideas para la paz –en adelante FIP- refiere que: “(...) *El problema es que el Estado no ha podido regular los tráficos ilegales que allí se dan, por lo que unos actores criminales remplazan a otros. Primero fueron las disputas entre las FARC y los paramilitares, luego entre las FARC y redes criminales, y en los dos últimos años entre Los Urabeños y La Empresa.*”(Escobedo, 2014) La descripción hecha por este experto da luces sobre las configuraciones y dinámicas tanto de la violencia como de la ausencia del Estado y la constante lucha por el poder que se ha dado en uno de los pocos y principales puertos de Colombia. A partir del informe completo de Escobedo sobre Buenaventura, se sugiere que la oleada de violencia y la altísima tasa de homicidios que registra tal municipio ha sido una constante desde finales de los años ochenta en manos del Frente 30 de las FARC e inicios de los noventa, momento en el cual hacía presencia el Frente Urbano Manuel Cepeda Vargas y que la actual crisis de las *casas de pique* no es un fenómeno emergente sino que por el contrario guarda estrecha relación con quienes en el pasado reciente mantenían control territorial de manera paralela a un Estado ajeno a tal territorio. En Buenaventura, confluyeron las FARC, los paramilitares hasta su desmovilización y el narcotráfico como fenómeno transversal en manos de “*Los Urabeños*” y que para 2010 conllevó a la creación de “*La Empresa*”, una organización ilegal encargada del tráfico, micro-tráfico y el cobro de rentas ilegales que hizo uso de la tortura, el terror y el desplazamiento urbano como mecanismo de obediencia. (El País, 2013)

Cali

Los carteles establecieron en tal ciudad un puesto de mando, desde el cual se organizaban las actividades relacionadas con las drogas ilícitas, asunto que causó y sigue causando altos índices sostenidos en cuanto a homicidio y extorsión. Cali, es un lugar preciso para mostrar que el narcotráfico es una problemática -que a nuestro juicio y basados en lo que la opinión pública expresa, podríamos llamar- “*con anticuerpos*”, pues a pesar de los recursos invertidos, los esfuerzos institucionales y toda la persecución legal en contra, ha logrado generar mecanismos de adaptación y protección que ha convertido tal ilícito en un asunto casi que inmune a los ataques desde la Fuerza Pública. (Durán Martínez, 2013) Muchos pueden ser los motivos por los cuales el narcotráfico no sea cuestión del pasado, sin embargo corresponde ahora decir que Cali se ha caracterizado -desafortunadamente y sin querer menospreciar sus atributos- por ser una zona en constante disputa territorial, pues solo puede hablarse de control monopólico en tiempo de los hermanos Rodríguez Orejuela. Así las cosas, en Cali –adelantándonos a las proyecciones- los homicidios están en menor medida relacionados de manera directa con el conflicto Estado-FARC y por el contrario tendrían mayor conexión con el narcotráfico como fenómeno prolongado, que entre otras graves y dolorosas afectaciones, permeó en gran medida las instituciones públicas y causó altos grados de victimización. (El Espectador., 2014)

Todo lo anterior conlleva a pensar que el fin del conflicto con las FARC, – para el caso de Cali-, daría continuidad a la disputa por el territorio y por los negocios ilícitos. Es decir, los factores que en mayor medida determinan el comportamiento delictivo en Cali es el de actividades asociadas a narcotráfico; por lo tanto, no importa tanto si la plataforma guerrillera desaparece, lo realmente importante es quien asuma el negocio del tráfico de estupefacientes, de cobro de extorsiones y demás delitos con finalidades económicas . Es por esto, que Cali resulta un lugar conveniente para analizar en el marco de este estudio por cuanto, permite ver dinámicas violentas diferentes a las que propicia el conflicto armado, para las

cuales la Fuerza Pública debe conservar una actitud combativa y decidida, pues la posible firma del acuerdo general remueve ciertos fenómenos pero deja sin resolver otros tantos.

Medellín

La dinámica de la violencia en Medellín ha pasado de unas manos a otras, en principio, FARC Y ELN estuvieron presentes, luego de Orión –una operación conjunta entre FFAA y otras instituciones- y que logró en alguna medida disminuir la presencia de estas guerrillas y del repliegue de las guerrillas durante el gobierno Uribe, fueron los paramilitares quienes se adueñaron de las *zonas rojas* en Medellín pero dada su desmovilización y su posterior reorganización en Bandas Criminales el control territorial sigue en disputa, siendo siempre clave el negocio del narcotráfico y el expendio de estupefacientes. La personería de Medellín advirtió incrementos en las tasas de homicidios, el Alcalde Alonso Salazar ha hecho constantes llamados al Gobierno Nacional en búsqueda de una respuesta de tipo nacional y el comandante de Policía asegura que hay 123 estructuras criminales identificadas que agrupan a 3.600 hombres.(Montero, 2010)

Medellín constituye –en ciertos territorios- un enclave criminal que a diario se disputan las organizaciones narcotraficantes, y como ya hemos hecho claridad en los nexos FARC-Narcotráfico, seguramente la capital Antioqueña será uno de los lugares escogidos por quienes aun desmovilizados insistan en este negocio ilícito.

Para Medellín las cifras son contundentes: 58.019 casos de homicidios fueron reportados entre 1990 y 2013 y 641 extorsiones fueron denunciadas entre 2007 y 2013. Lo anterior pone de presente una ciudad con graves problemáticas de seguridad y aun cuando el subregistro puede ser alto, la comisión de estos dos delitos es abrumadora y significa un reto para la Fuerza Pública en cabeza de La Policía pues en un eventual proceso DDR empezará una etapa de creación de nuevos actores y de disputa de estos con los antiguos “dueños” del microtráfico, la extorsión y la delincuencia.

San Andrés de Tumaco

San Andrés de Tumaco ha tenido presencia de múltiples actores armados, las FARC a través de la columna móvil Daniel Aldana y el frente 29 de esta organización quien sigue teniendo gran influencia en el municipio. Durante la existencia de las AUC, exactamente entre 1999 y 2005 el Bloque Sur Libertadores estuvo en la zona para controlar asuntos relacionados con el transporte de la droga hacia Pasto y su posterior salida del país. Una vez desmovilizadas las AUC, las Aguilas Negras y los Rastrojos empezaron a intentar dominar el negocio que habían dejado instaladas las AUC y que aun siguen controlando las FARC. Allí no solo se transportan drogas, adicionalmente es el municipio con mayor cantidad de hectáreas sembradas en coca, asunto que desde 1999 ha preocupado al gobierno y que ha hecho que Tumaco sea un objetivo de control militar para el Estado. Complica aun más el entorno del municipio la situación de desplazamiento forzado tanto como expulsor como receptor. Así las cosas, la problemática de Tumaco no responde a una única lógica de violencia. La multiplicidad de actores y de intereses que se hacen explícitos a través de hechos victimizantes como el homicidio, las minas antipersonas, el desplazamiento forzado, las amenazas y la micro extorsión configuran una situación gravísima de inseguridad que convierte a Tumaco en un lugar particularmente especial para analizar una vez se de la esperada desmovilización de las FARC en razón de la confluencia de los demás fenómenos..