

# El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa

**Alejo Vargas Velásquez**

*Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinador Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma universidad.*

Artículo recibido: 2011/11/11

Artículo aprobado: 2011/12/15

## Resumen

El artículo realiza un balance del primer año de gobierno de Juan Manuel Santos en lo relacionado con la Política de Seguridad y Defensa Nacional. En primer lugar, se describe el contexto político que enmarca la elección de Juan Manuel Santos como Presidente de Colombia, influida en buena parte por su promesa de continuar con el legado de su antecesor, Álvaro Uribe.

Sin embargo, la segunda parte del texto, destaca que si bien no desconoció ni desconoce dicho legado, Santos se ha propuesto imprimir su propio sello al manejo de la seguridad nacional; primero, desde el reconocimiento del Conflicto Armado Interno; y segundo, desde la formulación de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, que a diferencia de la Seguridad Democrática, reconoce que los problemas de violencia van más allá de las Farc e implican el reto de combatir las Bandas Criminales (Bacrim) y la delincuencia común en las ciudades.

En las conclusiones, se destaca que a pesar de estar lejos de encontrar soluciones a las distintas manifestaciones de violencia, el Presidente Santos tendrá a favor el respaldo político a nivel nacional e internacional, para seguir liderando y mejorando los índices de seguridad en Colombia.

## Palabras claves:

Juan Manuel Santos, Álvaro Uribe, Seguridad Nacional, Seguridad Democrática, Seguridad y Defensa para la Prosperidad, Conflicto Armado, Farc, Bacrim, Seguridad Ciudadana.



## El contexto político

El Presidente Juan Manuel Santos logró configurar una coalición de partidos políticos de apoyo a su gobierno -la Unidad Nacional- que le ha dado unas amplísimas mayorías en el Congreso que sólo se comparan con las existentes durante el período conocido como el Frente Nacional que se configuró para salir del gobierno militar del General Rojas Pinilla. Esta Unidad Nacional se explica como una respuesta al período anterior de polarización y confrontación entre el gobierno y las fuerzas políticas que no estaban con él y que ya estaba fatigando a los colombianos.

Esta Unidad Nacional le ha permitido a Santos lograr acuerdos estratégicos en temas de interés nacional como crear un consenso en relación con el conflicto interno armado y la manera de enfrentar su superación. No obstante, se debe advertir que un gobierno sin oposición política no tiene control político, ni canales de expresión del descontento social, carece de fuerzas políticas que le señalen los desaciertos y equivocaciones y estimula que el descontento social circule por vías extra-institucionales,

También se debe resaltar el nuevo rol que está jugando Colombia en la región suramericana y que expresa muy bien el cambio que el Gobierno Santos le ha dado a las relaciones internacionales: se terminó de normalizar plenamente las relaciones con Ecuador y Venezuela, y especialmente Colombia dejó de mirar a los países suramericanos como cuasi-enemigos y por el contrario ha asu-

mido un rol proactivo en la región y de manera especial con el proceso de integración subregional de UNASUR que es tan caro a los gobiernos suramericanos –sin que esto signifique, como algunos han especulado, que eso vaya a ser el aislamiento de la OEA o cosas por el estilo-.

## Lo heredado en Seguridad y Defensa

La reforma militar iniciada por el gobierno de Andrés Pastrana (1998–2002), probablemente la más importante de la historia, y continuada por los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002–2010), dejaron unas Fuerzas Militares y una Policía Nacional fortalecidas, con un incremento significativo en sus efectivos, su dotación y armamento, en su capacidad de movilidad y con una inteligencia de gran capacidad estratégica y operativa, que les ha permitido estar a la ofensiva contra las organizaciones guerrilleras y los fenómenos paramilitares.

La seguidilla de golpes propinados por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, como consecuencia de lo anterior a las guerrillas, especialmente a las FARC, no deben ser interpretadas como simples coincidencias tácticas, sino como el resultado de una persistente política de seguridad y de la acción ofensiva constante contra un adversario focalizado, en este caso las FARC. No hay duda que fue un triunfo de la política de seguridad democrática de la administración de Uribe.

Los objetivos de la Política de Seguridad Democrática en lo relacionado con mantener



la presión militar sobre las guerrillas –especialmente las FARC- y al mismo tiempo estimular el aislamiento político de las mismas, ha venido teniendo resultados positivos para el Estado, sin que ello signifique que estemos *ad portas* de una solución militar del mismo.

La dinámica del conflicto armado cambió sustancialmente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que han mostrado mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. La anterior reforma militar ha potenciado a las Fuerzas Armadas y de Policía y conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana-, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento y esto evidentemente ha cambiado la dinámica de la confrontación armada a tal punto que hoy es impensable una posibilidad de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado.

Los golpes recibidos por los grupos guerrilleros –especialmente las FARC- en los últimos tiempos lo evidencian. En el caso de las FARC, en los últimos años han sido dados de baja varios mandos medios de importancia. Dicha situación los ha forzado a replegarse hacia sus retaguardias históricas y definitivamente no pudieron volver a operar con la modalidad de concentración de fuerzas del pasado. El entonces Ministro de Defensa Juan Manuel Santos señalaba al respecto: “Las FARC, por su parte, se rindieron a la evidencia de que no podían desarrollar una guerra de movimientos y fueron forzadas a retroceder a la fase de la guerra de guerrillas, con emboscadas esporádicas, rápidas huidas y acciones terroristas” (Ministerio de Defensa, 2007, p. 10). Adicionalmente la muerte de dos miembros del secretariado y capturas y deserciones importantes sin duda plantea serios

-EL empalme-



interrogantes acerca de la consistencia anímica y la moral de combate de guerrilleros con una larga trayectoria al interior de las FARC.

El escenario del conflicto interno armado se ha modificado sustancialmente. La Fuerza Pública ha probado su capacidad estratégica y táctica para actuar de manera coordinada. El mensaje para las guerrillas –especialmente las FARC- es claro: no existe ninguna posibilidad de victoria militar y en esa medida sólo les queda el camino de una negociación política honorable para terminar esta confrontación sin sentido, o mantenerse en una lógica de ‘resistencia’ sin ninguna perspectiva de futuro. La Fuerza Pública colombiana está mostrando que su aprendizaje en el conflicto interno armado es muy grande y que tienen una alta moral y capacidad de combate.

Las guerrillas han tratado de acomodarse a la actual dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a los francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados, lo cual plantea la necesidad de revisar los indicadores de la intensi-

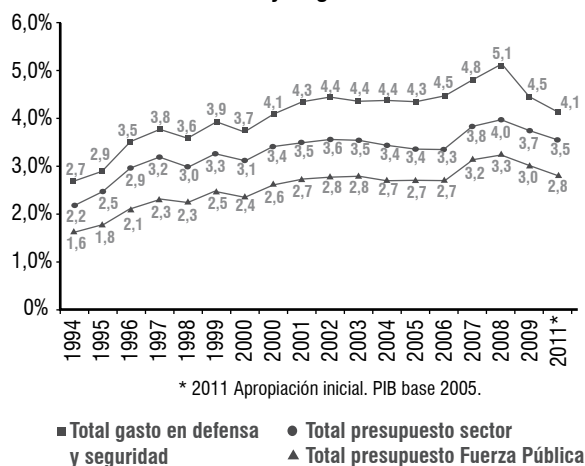


dad del conflicto-, pero que en todo caso lo único que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar, ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que no es fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas ha mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significa que las fuerzas guerrilleras estén cerca de su derrota estratégica, pues a pesar de los golpes propinados por el Estado parecen mantener un nivel de operatividad.

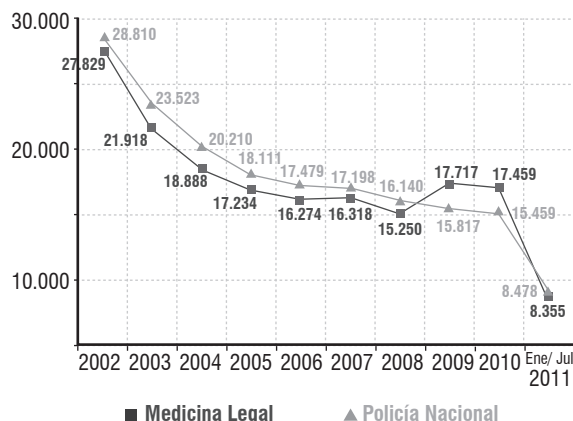
A continuación vemos algunos indicadores que nos dan cuenta del panorama en seguridad y defensa que recibió el gobierno del Presidente Santos, tomados todos de los Informes del Ministerio de Defensa y del Instituto de Medicina Legal en relación con el homicidio. En primer lugar, el comportamiento del gasto estatal en seguridad y defensa ha venido teniendo un comportamiento creciente en el largo plazo, acorde con las prioridades que estos temas tienen en la agenda nacional. Para el año 2011, el presupuesto de la Fuerza Pública fue de 16,4 billones de pesos, de los cuales 10,3 billones fueron destinados para las Fuerzas Militares y 6,1 billones para la Policía Nacional. El pie de fuerza de la Fuerza Pública se ha incrementado en un 39% entre los años 2002 y 2011 (julio) pasando de 313.406 a 436.149 uniformados. Pero debemos anotar que el gasto en defensa y seguridad se ha venido reduciendo a partir del año 2008.

En cuanto hace a resultados de los principales delitos que afectan la seguridad tenemos el comportamiento de dos indicadores -homicidios y secuestros- y encontramos en ambos casos una clara

**Gasto en Defensa y Seguridad como % PIB**

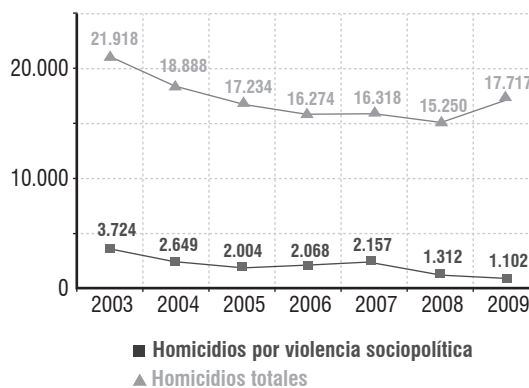


**Comparativo homicidios 2002-2011 \*Según fuente**



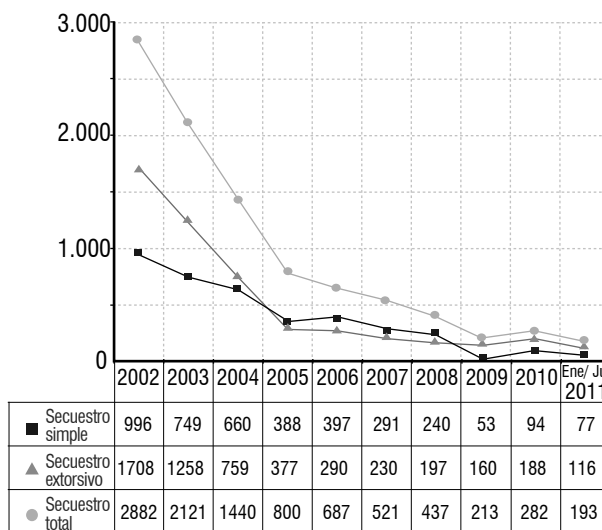
\* Datos parciales entre 01 de Enero y 31 de Julio de 2011  
Fuente: Observatorio del Delito, DJJIN, Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional) - Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Instituto Nacional de Medicina Legal

**Homicidios totales y homicidios producto de violencia sociopolítica 2003-2009 (Medicina Legal)**



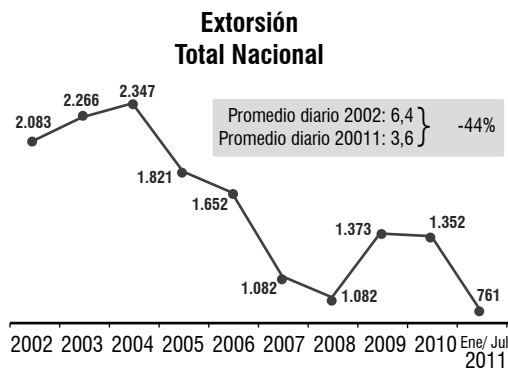
tendencia decreciente a lo largo del último decenio, sin embargo es importante destacar como el homicidio asociado a la violencia sociopolítica representa menos del 10% del total de los homicidios, lo cual dimensiona la importancia de otras violencias diferentes al conflicto interno armado y que tienen un impacto más inmediato en la vida cotidiana de los colombianos, especialmente en el ámbito urbano, es decir, lo que está causando mayores muertos es la violencia asociada a problemas de seguridad pública y seguridad ciudadana. El homicidio colectivo –masacres-, la extorsión y los actos de terrorismo tienen igual comportamiento decreciente, como se refleja en los gráficos siguientes:

**Evolución del secuestro 2002-2011\***



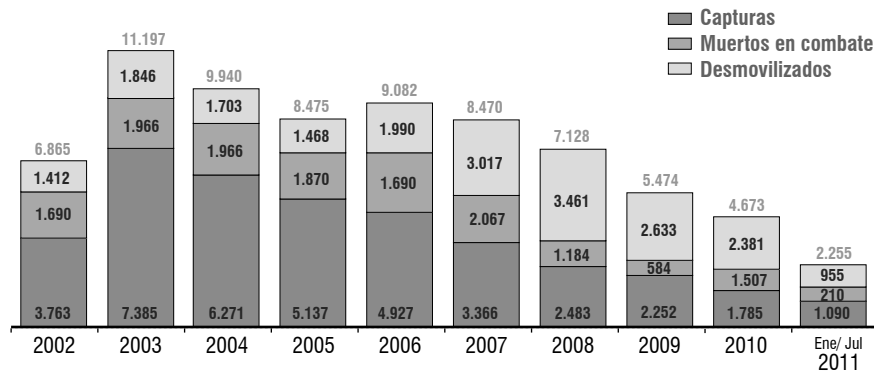
\* Datos parciales entre 01 de Enero y 31 de Julio de 2011

Fuente: Observatorio del Delito, DIJIN, Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional)



Fuente: Observatorio del Delito, DIJIN, Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional)

### Miembros de grupos armados ilegales neutralizados



Fuente: Observatorio del Delito, DIJIN, Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional)

### El nuevo escenario de seguridad

Iniciando el 2011, el tema de la seguridad se re-posiciona en la agenda pública. Pero cada vez es más evidente que la prioridad no es solamente las FARC, sino todos los grupos armados ilegales.

Las cifras sobre el comportamiento de seguridad muestran el accionar de guerrillas y de bandas criminales (BACRIM) y reflejan cambios en los escenarios de seguridad; la transformación de las amenazas. La prioridad se sitúa, además de la centralidad en seguridad ciudadana, en la lucha contra las BACRIM, que implica presencia de Fuerza Pública y del Estado en su conjunto –justicia, educación, asignación de tierras, cambio cultural-. Recordemos que en varias regiones este actor ilegal –que antes se expresaba como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)- ha tenido presencia desde hace rato, en algunos casos con complicidades o apoyos basados en el temor y una capacidad de corrupción a actores sociales e institucionales; lo anterior sin descuidar la lucha contra la guerrilla, en la que prima la neutralización de campos minados y francotiradores, sin abandonar ob-

jetivos de valor estratégico, pero teniendo la posibilidad de negociación.

Un ejercicio necesario para analizar las políticas de seguridad del gobierno Santos, es partir del panorama de riesgos que se deben enfrentar y a los cuales las políticas de seguridad y defensa buscan dar respuesta.

Es necesario reconocer que tenemos una confrontación interna armada con grupos guerrilleros que han sido golpeados por la acción de la Fuerza Pública, pero que siguen teniendo capacidad para causarle daño a la misma y a la sociedad. Al respecto hay que recordar siempre que estos grupos guerrilleros están en lo que llaman ‘su guerra’ y en esa medida cada que les den oportunidad van a golpear a unidades de la Fuerza Pública, por lo tanto no se debe subestimar al adversario y “bajar la guardia”. Cuando no operan las guerrillas no necesariamente significa que estén desvertebradas o a punto del colapso, puede tratarse de estrategias de mimetización buscando recuperar fuerzas y capacidad operativa o esperando que disminuyan operaciones en su contra.

El panorama de seguridad es mucho mejor que diez años atrás, pero hay que cuidar-



se del triunfalismo que parecía acompañar a altos funcionarios del gobierno Uribe y que pregonaban el 'fin del fin' de las guerrillas, cuando cualquier analista serio sabía que si bien estaban golpeadas, para nada estaban a punto de su derrota definitiva. Por otra parte, era evidente y así lo señalaron varios analistas desde el año anterior, que algunas estrategias de la seguridad democrática empezaban a mostrar agotamiento (esto no significa que la Política de Seguridad Democrática no hubiera sido efectiva en su momento) y que los grupos guerrilleros comenzaban a adaptarse y a desarrollar nuevas tácticas de combate.

Adicionalmente el neo-paramilitarismo o las llamadas BACRIM, expresan las transformaciones vividas por estas organizaciones criminales que sólo se desmovilizaron parcialmente y que de un modelo de contrainsurgencia ligado al narcotráfico parecieran transformarse en grupos sólo al servicio del narcotráfico y que buscan nuevas alianzas y formas de implantarse en las regiones ya conocidas.

Por otro lado, hizo crisis el tema de violencia urbana, acerca de la cual la seguridad democrática no tuvo estrategias definidas en la medida en que sus prioridades estaban centralizadas, casi totalmente, en la lucha contra las FARC –fue, como hemos dicho, una política farcocéntrica-.

Tenemos un conjunto de factores que inciden en la seguridad ciudadana, que van desde lo que eran los riesgos tradicionales, como el hurto -a personas, residencias, motos, vehículos-, lesiones personales, homicidios, la venta de drogas, pero cada vez más aparecen un conjunto de nuevos riesgos de seguridad, dentro de los cuales se destacan el sicariato, tráfico ilegal de armas y de personas, secuestro -en diversas modalidades-, extorsión, microtráfico y narcomenudeo,

entre otros, y nuevos actores, dentro de los cuales se destaca el crimen organizado – que no debe confundirse con bandas tradicionales que operaban en el pasado, como bandas especializadas en asalto de bancos-, como una nueva modalidad de criminales jerarquizados, con potenciales influencias en diversos sectores (políticos, sociales, jurídicos) y con articulaciones con la criminalidad internacional. A lo anterior se agrega la acción urbana de las bandas emergentes o neo-paramilitares, interesados en controlar diversas rentas legales e ilegales y de grupos de guerrillas que desarrollan actividades delincuenciales.

El gobierno de Santos está definiendo su propia estrategia de seguridad y defensa, en la cual se está experimentando un período de transición, que implica un relanzamiento de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, de una parte y de otra, una Política de Seguridad Ciudadana de tipo nacional –que sirva de marco para las políticas regionales y locales-, que se caracterice por su integralidad (incluyendo lo policial, lo judicial, lo social).

Altos funcionarios oficiales responsables del tema de la seguridad, así como la mayoría de los analistas coinciden en que el problema fundamental de la seguridad hoy día no corre por cuenta del conflicto interno armado –se considera que las guerrillas bastante golpeadas y arrinconadas en sus retaguardias, sólo causan algunos problemas de seguridad ocasionalmente- y que son las BACRIM el principal desafío de seguridad, porque como lo han dicho altos mandos policiales, no es que estas bandas estén al servicio del narcotráfico, sino que son los narcotraficantes de la hora actual.

Más allá de si hay una lectura demasiado optimista de la situación del conflicto inter-



no armado –una cosa es que las guerrillas hayan recibido golpes militares y políticos contundentes y otra muy distinta creer que estén al borde del colapso, recuerden que siempre es posible que estas organizaciones se reinventen-, o controversial acerca de las bandas criminales –es claro que algunas de estas organizaciones hacen tareas de seguridad privada parecidas a las de los antiguos paramilitares, o de ataques a líderes sociales y políticos en ciertas regiones, o que están formadas por antiguos paras desmovilizados, lo cual pone en cuestión si no pueden tener algún componente de similitud con los antiguos paramilitares-, pero en ambas circunstancias hay que decir que buena parte del combustible para las guerrillas y en muy alta proporción para las bandas criminales, es el narcotráfico. Si a esto le agregamos que buena parte del incremento en la criminalidad urbana tiene que ver con el llamado micro-tráfico o el narcomenudeo –dependiendo de la lectura que prime-, todo lo anterior nos lleva a la conclusión que la causa fundamental de la mayoría de la violencia y criminalidad actual están ligadas al narcotráfico. También algo tienen que ver, especialmente con las violencias de la vida cotidiana, lo que algunos han llamado cultura de la intolerancia y otros denominan la falta de respeto por el otro.

Si el anterior diagnóstico es en lo fundamental correcto, las preguntas son: ¿las políticas públicas diseñadas para enfrentar los diversos fenómenos de violencia son las adecuadas? o ¿estamos tratando de lidiar con las consecuencias de un problema o con los agentes asociados, pero no con el problema mismo?

Por consiguiente, buscan afinarse las políticas contra los grupos guerrilleros; no es suficiente creer que dar de baja a los deno-

minados ‘objetivos de alto valor estratégico’, es decir los jefes, es su derrota –éstos pueden ser remplazados con cierta facilidad- y no deben descartarse las iniciativas políticas, pues en estos grupos el componente socio-político sigue siendo importante. Se trata entonces de mejorar estas políticas y continuar su implementación con toda la capacidad operativa, pero en paralelo el Estado Colombiano debería abordar seriamente el problema del narcotráfico y las políticas hasta ahora utilizadas.

Hay crecientes lecturas críticas a las actuales políticas para combatirlo, incluso análisis respetables en Estados Unidos han mostrado serias inconsistencias en las cifras presentadas por los gobiernos pues pareciera que con las cifras de erradicación de cultivos, decomiso de pasta y cocaína, no es claro de donde se estaría proveyendo el mercado de consumidores de estos narcóticos. Quizá el gobierno debería invitar a la Comisión de ex presidentes que estudió el problema de narcotráfico y en conjunto con ellos liderar la búsqueda de nuevas iniciativas internacionales frente a este complejísimo problema. Si no, es probable que estemos desgastándonos en una lucha sin fin.

El gobierno Santos intenta enfrentar los problemas de seguridad en sus amplias manifestaciones y sin ideologizaciones, -no puede caer en la misma lógica del gobierno anterior, ahora minimizando el problema guerrillero– más allá de que es verdad que el año anterior produjeron más hechos de violencia las ‘bandas criminales’. Hay necesidad de considerar los tres grandes campos generadores de inseguridad y a los actores de cada uno de ellos se debe enfrentar, así como a su entorno. El problema de los actores guerrilleros va a continuarse enfrentando, fundamentalmente con las Fuerzas Militares, pero





con estrategias diferentes que en el pasado; si hoy en día su manera de actuar es la de pequeñas unidades que buscan 'golpear y huir', ya sea usando minas o francotiradores, para hacer hostigamiento a la Fuerza Pública y mostrar presencia en determinados territorios, la respuesta pretende ser con unidades militares pequeñas especializadas y con un gran apoyo de inteligencia, pero simultáneamente deben intensificarse las tareas de ganar confianza en la población y en esto es probable que una adecuada aplicación de la ley de apoyo a las víctimas y la ley de restitución de tierras podría ser un complemento fundamental, junto con un mayor respeto y observancia de los derechos humanos y una menor estigmatización de la población en zonas de presencia guerrillera, sin estar viendo en cada habitante un posible aliado de la subversión.

A las 'bandas criminales' va a combatir las fundamentalmente la Policía Nacional, partiendo de la base que son en buena medida herederas directas de los grupos paramilitares, aunque puedan tener algunas formas de actuar menos contrainsurgentes y más tendientes a ser brazos de la actividad del narcotráfico, aunque en algunas regiones sigan amedrentando a líderes sociales –de los desplazados o de las víctimas y sindicalistas-. En ese sentido, además de la actividad de inteligencia, que la Policía Nacional ha demostrado en el pasado que sabe hacer bien, unidades elites con capacidad de movilidad y adicionalmente acompañado lo anterior con una fuerte campaña desde el gobierno nacional que identifique a estos grupos delincuenciales en el mismo nivel de rechazo y peligrosidad que los grupos guerrilleros y por supuesto, con una acción del Estado en su conjunto que cree condiciones para el desarrollo y la inversión generadora de oportunidades.

- el retrovisor del gobierno -



"objects in the mirror are uglier than they appear"

papeto

En el campo de la inseguridad urbana, la Policía Nacional junto con las autoridades locales y regionales, deben liderar unas estrategias que fortalezcan la importancia de la participación ciudadana para combatir la inseguridad, junto con estrategias de lucha especializada contra bandas organizadas –que pueden ser prolongaciones o bien de 'bandas criminales' o de expresiones del crimen transnacional, o aún de grupos guerrilleros-, complementadas con estrategias disuasivas contra la delincuencia ocasional, acompañadas de políticas sociales, especialmente de generación de empleo para los jóvenes

### Una nueva perspectiva

La *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad* (PISDP) (Ministerio de Defensa Nacional, 2011), es la denominación de la política pública de seguridad del gobierno de Juan Manuel Santos. En principio es necesario recordar que académicamente una cosa es la formulación de una política pública y sus objetivos y otra es su ejecución y los resultados que produzca; se



debe precisar que una política de seguridad y defensa debe partir de precisar claramente las amenazas a las cuales pretende enfrentar la misma.

La política parte de unos logros en seguridad, como son la reducción del narcotráfico, de los Grupos Armados Ilegales, el crimen y un incremento del liderazgo en seguridad, pero a su vez reconoce las dificultades existentes de seguridad al señalar:

...las organizaciones que amenazan la tranquilidad de los ciudadanos se han venido transformando y adaptando a las nuevas condiciones del escenario nacional... aún existen zonas rojas donde las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática, son necesarias para acabar con la violencia. Asimismo, también se reconoce que en otras zonas (amarillas), o bien recuperadas de la violencia o bien carentes de adecuada presencia estatal, las estrategias deben converger en el propósito estatal de la consolidación de la seguridad, siendo el uso de fuerzas de control, la cooperación internacional y la acción integral del Estado los elementos fundamentales para lograr el éxito. Finalmente, el MDN empezará a sentar las bases de la seguridad para la prosperidad -fuerza policial, inteligencia y tecnología- en zonas consolidadas (verdes), caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pp. 16-18),

De igual manera considera las siguientes amenazas principales: las FARC y ELN en lo relativo al conflicto interno armado, las BACRIM en lo relacionado con el narcotráfico, las Milicias y redes criminales en lo concer-

niente con la inseguridad pública y fronteriza, finalmente la delincuencia común y el crimen organizado en el ámbito de la inseguridad ciudadana.

El documento oficial señala que la PISDP se basa en unos principios que se espera permeen todas las actuaciones del sector:

1. *Buen Gobierno*: toda la gestión del sector deberá obedecer a los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.
2. *Sostenibilidad*: la financiación del gasto en seguridad debe ser responsable y sostenible. Para ello, será clave obtener más y mejores resultados con los recursos ordinarios apropiados, aprovechar estratégicamente los recursos extraordinarios y los provenientes de cooperación internacional, prever los efectos de la obtención de los resultados propuestos y la evolución estratégica de la Fuerza Pública para atender las necesidades del futuro, así como las fuentes de financiación del gasto necesario y previsible en materia de seguridad.
3. *Legitimidad*: el centro de gravedad del Estado es la legitimidad, la confianza de los ciudadanos, su consentimiento al poder ejercido por las instituciones y al poder armado ejercido por la Fuerza Pública. Tal entendimiento implica el compromiso de la Fuerza Pública y de cada uno de sus miembros de obrar en estricta sujeción a la Constitución y la ley y plena observancia de los derechos humanos y el DIH.
4. *Corresponsabilidad*: la seguridad es responsabilidad de todos, individual e institucionalmente, incluyendo sector público y privado, nacional e internacional.



El documento plantea un gran objetivo nacional y un propósito superior, así: *Objetivo Nacional*: alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional. *Propósito superior*: contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas.

Como objetivos la política se propone los siguientes:

- a. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos;
- b. Desarticular los grupos armados ilegales y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación;
- c. Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana;
- d. Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable;
- e. Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes;
- f. Fortalecer la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.

Los pilares de la PISDP son:

- Mejora sustancial de la Inteligencia
- Fortalecimiento del mando y control
- Aumento de la coordinación e integración
- Protección estratégica de la población
- Aplicación estratégica de la fuerza
- Respeto a los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario

El documento de política pública presentado por el Ministerio de Defensa reúne los requisitos necesarios para considerarla como una adecuada formulación. Primero un reconocimiento necesario: a diferencia de la política de seguridad del anterior gobierno considera en el mismo nivel de importancia tres escenarios de seguridad interna, el del conflicto interno armado, el específico de la lucha contra el narcotráfico y el de la seguridad ciudadana -la abandonada por la Política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe-.

Algunas glosas necesarias apuntan a señalar el excesivo optimismo de algunos objetivos, especialmente en la lucha contra el narcotráfico, un campo ilegal que ha mostrado una gran capacidad de adaptarse a las estrategias para atacarlo y migrar de un sitio a otro, e igualmente en lo relacionado con la desarticulación de los grupos armados ilegales -ya en el pasado hemos escuchado a varios ministros de defensa prometer acabar con la guerrilla y el resultado ha estado lejos de cumplirse-. En este ámbito si bien es importante que el Estado fortalezca su capacidad de inteligencia, de interoperabilidad, fortalecer su capacidad de control y coordinación y aumentar el apoyo y legitimidad de la sociedad, pero el Estado no puede renunciar a la dimensión política de solucionar el conflicto, que como bien lo ha reiterado el Presidente Santos debe darse cuando haya certeza del éxito de la misma.

### El papel de la seguridad ciudadana

La administración Santos a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y con la colaboración de otras entidades estatales y privadas formuló la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana



(PNSCC) que se enmarca dentro de la Política Integral de Seguridad para la Prosperidad y se basa en los desarrollos positivos de la Seguridad Democrática. Esta política llena un vacío que la política de Seguridad Democrática siempre tuvo al centrar toda la preocupación exclusivamente en la lucha contra la guerrilla —especialmente las FARC—. Es una política complementaria para buscar mejorar la seguridad de los ciudadanos, que son la base de la sociedad y del Estado, pero que desafortunadamente habían sido ‘olvidados’ por las políticas de seguridad al focalizar como prioridad la seguridad del Estado y sus instituciones. El Presidente Santos en la presentación de la misma señala:

Consolidar la paz significa avanzar en los logros de la Seguridad Democrática que han permitido que hoy el país disfrute de mejores niveles de seguridad respecto a aquellos existentes una década atrás. Hoy hemos disminuido el homicidio a la mitad, el secuestro en un 90 por ciento, los actos terroristas en más del 80 por ciento y las acciones subversivas en un 64 por ciento... Hoy estamos presentando una política implacable contra el delito y sus causas, una propuesta integral y multisectorial orientada a enfrentar el fenómeno desde múltiples frentes, que incluye acciones que van desde la prevención hasta la penalización. (DNP, 2011, p. 1)

El desafío de esta política pública está en la implementación, no sólo en lo relativo a la coordinación con las autoridades regionales y locales, sino en lo atinente a la coordinación interinstitucional y focalización de acciones. Dentro de los retos fundamentales está el liderazgo de las autoridades locales y regionales en relación con esta política, como lo señala el Presidente Santos: “*la política re-*

*quiere del compromiso y liderazgo permanente de las autoridades locales, apoyo que resulta esencial para el éxito de esta iniciativa en cada ciudad y cada población*” (DNP, 2011, p. 5); por ello las autoridades regionales y locales deben darle prioridad a revisar las problemáticas de seguridad en sus departamentos y municipios y definir de manera pronta con su equipo de gobierno y las autoridades policiales, cómo precisar las estrategias que adelantarán en su territorio para garantizarle seguridad a los ciudadanos.

La PNSCC tiene como objetivos:

- a. Reducir el crimen en general, especialmente hurtos
- b. Reducir el número de homicidios
- c. Mejorar la convivencia ciudadana
- d. Reducir el miedo de las personas al crimen
- e. Judicializar a más criminales violentos

Y como objetivos específicos se propone:

1. Reducir las posibilidades de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito, en especial del alto impacto.
2. Mejorar la presencia y respuesta de la policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.
3. Incrementar la judicialización y la cadena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y las resocializaciones viables.
4. Lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos.



-Farc planean atentados en la capital-

...así es camarada, avísele  
a mi comandante que ya  
llegamos a Bogotá...



5. Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad.
6. Lograr decisiones de la política pública a partir de un mejor sistema nacional de información del delito, y el estudio y evaluación de las políticas sobre el tema.
7. Facilitar la labor de las autoridades en la lucha contra el delito por medio de la adecuación del régimen penal y las disposiciones sobre convivencia ciudadana.

Esta política pública cuenta con un buen ejercicio de formulación que parte de las mejoras en seguridad, reconoce la presencia de nuevas expresiones criminales y sus articulaciones posibles y con modalidades del crimen organizado y la guerrilla; reconoce la importancia de la alta percepción de inseguridad urbana, pero al tiempo, las conductas ciudadanas de tolerancia y en ocasiones de

convivencia con actividades delincuenciales y poca solidaridad ciudadana, con una definición clara de los objetivos, principios rectores y criterios de intervención.

Una glosa: a pesar de que dos de los cinco ejes de intervención se refieren a “cultura de legalidad y convivencia” y a “ciudadanía activa y responsable”, -los otros son prevención social y situacional, presencia y control policial, justicia, víctimas y resocialización- es preocupante que no se incluyan como indicadores de evaluación y seguimiento de la política, ninguno que tenga que ver con la convivencia ciudadana, por ejemplo, acceso a la conciliación y en general a mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos. Lo cual podría indicar que es el componente de seguridad el que tendrá la prioridad.

En la parte motiva del documento se plantean como objetivos: “Eliminar la impunidad, luchar contra la criminalidad organizada y el terrorismo, aumentar la efectividad del procedimiento penal, la extinción del dominio y la responsabilidad juvenil y vincular a la comunidad con la prevención del delito”. Este objetivo incluirá la vinculación de veinte mil nuevos agentes de policía en todo el país y un costo presupuestal de 3,64 billones de pesos. Una de las estrategias fundamentales es la policial de ‘vigilancia por cuadrantes’, que ha mostrado éxitos en otras sociedades, si logra una adecuada cooperación ciudadana.

Los anteriores objetivos son importantes, pero necesitan avanzar hacia la consolidación de una estrategia de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen un papel central en el objetivo de estimular de manera mucho más proactiva la utilización ciudadana de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, para resolver las controversias propias de la convivencia cotidiana.



## La muerte de Alfonso Cano y sus impactos

Es innegable que la muerte del primer comandante de las FARC, Alfonso Cano, es un gran logro para la Fuerza Pública colombiana y para el gobierno del Presidente Santos –quién ha dado los golpes más contundentes a esta guerrilla, como Ministro de Defensa y ahora como Presidente-, pero lo interesante a valorar es cuáles son los impactos más importantes de este hecho.

Algunas voces, pensando más con el deseo seguramente, están augurando ya la crisis y el desmoronamiento de las FARC, sin embargo es necesario, con mucho realismo, señalar que esta guerrilla cuenta con un mando colectivo, el Secretariado, y un plan de trabajo definido conjuntamente –esto lo conoce muy bien la Fuerza Pública- por lo tanto su actuar no depende exclusivamente de lo que proponga, diga, o decida un determinado comandante militar. Esto es necesario recordarlo para situar los impactos –que los hay y de diversa naturaleza- en su verdadera dimensión.

Alfonso Cano representaba una transición entre los fundadores –los llamados ‘marquetalianos’ de origen campesino- y una nueva generación de miembros del Secretariado más urbanos y habría logrado consolidar su liderazgo después de la muerte del mito fundacional que fue Manuel Marulanda. Ahora con Timochenko, la estructura jerárquica de las FARC se enfrenta a complejas dificultades de liderazgo y carisma, que el nuevo jefe de este grupo guerrillero tendrá que sortear para lograr imponer su propio estilo.

Existe, por supuesto, un impacto a nivel interno de la organización –tanto en su militancia como en su dirigencia-, aunque en principio la reacción sea de reafirmarse en su lucha y reivindicar a sus caídos. Es probable

que a mediano plazo y de manera más analítica, especialmente en sus mandos –medios y altos- se valore la alta capacidad que ha venido mostrando la Fuerza Pública colombiana en darles golpes contundentes y si bien ellos pueden estar convencidos que la muerte es una posibilidad real dentro de su actividad, la eficacia del Estado puede llevarlos a valorar con seriedad las posibilidades de encontrar salidas de cierre de esta confrontación militar a través del diálogo.

No se puede desconocer el impacto sobre sus entornos políticos, tanto en el mundo rural como en lo urbano, que cada vez ve que ese tipo de lucha no tiene ningún futuro y esto puede desestimular los apoyos; por supuesto en el conjunto de la sociedad se refuerza la idea de las FARC como una guerrilla cada vez más debilitada y sin ninguna posibilidad de sobrevivencia.

A nivel internacional un triunfo militar como el que estamos comentando tiene un impacto muy grande; aquellos sectores que en algún momento pudieron ver con buenos ojos a organizaciones como las FARC sin duda piensan dos veces si vale la pena seguir apostándole a una propuesta que no tiene ninguna posibilidad cierta y los gobiernos e instituciones verán al gobierno colombiano como uno con gran fortaleza para combatir a los grupos ilegales que pretenden amenazar la seguridad del estado y la de la sociedad. Sin duda el prestigio de la Fuerza Pública colombiana se aumentará en la comunidad internacional y el gobierno de Santos ganará mayor respetabilidad.

Pero esto no significa que se esté *ad portas* de cerrar este conflicto interno armado. Las diferentes estructuras de las FARC, de acuerdo con sus posibilidades regionales y sus planes pre-establecidos continuarán intentando golpear a la Fuerza Pública y seguirán siendo un factor de inestabilidad y una



amenaza para la seguridad ciudadana y nacional. Es decir, a pesar del desprestigio de las FARC y de los golpes que le ha producido la Fuerza Pública, seguirá intentando golpes militares para demostrar su capacidad de mantenerse en un conflicto cada vez más complejo y degradado.

### Algunas reflexiones conclusivas

El Gobierno de Juan Manuel Santos tiene un escenario, tanto político, como internacional, y de seguridad que le permitirían, por lo menos en teoría, mantener y acrecentar buenos resultados en su gestión. Pero va a ser determinante la capacidad que tengan, en especial en el campo de la seguridad y la defensa, las instituciones a cargo de monitorear las transformaciones que las amenazas y riesgos de seguridad experimentan –las guerrillas colombianas y los grupos paramilitares ya lo han mostrado, así como las diferentes modalidades de delincuencia asociadas al complejo problema del narcotráfico-, dentro de los procesos típicos de adaptación, y poder responder con rapidez a estos cambios teniendo la capacidad de adecuar las estrategias y tácticas a estas nuevas realidades y mantener un alto nivel de combate en la tropa y el apoyo por parte de la sociedad colombiana.

En el corto plazo no parecen darse cambios sustanciales en relación con el conflicto interno armado, tendremos ‘más de lo mismo’, pero sí es posible que en el mediano plazo y de manera progresiva iremos avanzando hacia un escenario de marginalización de la confrontación armada y de posibilidades ciertas de cierre definitivo de la misma.

En lo relativo a la seguridad ciudadana, va ser de gran importancia la coordinación con los gobernantes regionales y locales, quienes en el pasado reciente han tenido la mayor responsabilidad en este campo y poder ajustar de manera adecuada estrategias policiales como la de ‘vigilancia por cuadrantes’, que puede ser exitosa si logra tener la confianza ciudadana, lo cual implica una institución transparente y con alta capacidad de corregir sus errores y apartar a los elementos que muestren tendencias nocivas en su funcionamiento.

Colombia se debate actualmente entre el intento de forzar una solución política a la confrontación interna exclusivamente a través del uso de la capacidad militar, o la búsqueda desde un Estado militar y políticamente fortalecido de una solución política negociada que tenga viabilidad. Este es el dilema político-militar que enfrentan la sociedad y el Estado colombiano actuales.



### Bibliografía

- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)*. Recuperado de <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Colombia2007.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)*. Recuperado de [http://www.fac.mil.co/recursos\\_user/documentos/Politica.pdf](http://www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC)*. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3KyHfv3BJcs=&tabid=304>

