



# Estrategia

## Presentación

El presente ensayo intenta dilucidar los factores causales y condicionantes principales, que en el primer cuatrienio de la década del noventa -administración Gaviria- y el primer cuatrienio del presente siglo -primera administración Uribe- produjeron resultados muy diferentes en el campo de la seguridad, no obstante que tuvieron que enfrentar la misma situación de violencia, similares factores objetivos y los mismos agentes armados ilegales, como factores subjetivos.

El ensayo resalta cómo el diagnóstico de la situación de la política y estrategia de cada gobierno partieron de enfoques conceptuales esencialmente similares, aunque expresados de diferente forma. Otro tanto ocurrió con los objetivos estratégicos de cada uno, que en resumen se orientaron a fortalecer al Estado, en especial la Justicia y la Fuerza Pública, para impulsar y sostener un proceso de fortalecimiento y legitimación de la institucionalidad.

En segundo lugar, el ensayo destaca el impacto que en la efectividad de la estrategia militar tienen los dos factores que los especialistas en guerras irregulares, internas o insurgentes señalan como decisivos: la voluntad política y los recursos. Así mismo, se señala como decisivos en los éxitos alcanzados por la Política de Defensa y Seguridad Democrática

de la primera administración Uribe, haber trascendido el enfoque de la llamada doctrina de "seguridad nacional", centrada en la protección del Estado, por el revolucionario enfoque para el país de la "seguridad democrática" dirigida a la protección de la vida y bienes de los ciudadanos, cuyo impacto produjo el inédito efecto de que por primera vez una política de seguridad despertara el apoyo entusiasta y masivo de la población, que aún perdura.

### Introducción

En el campo de la defensa y la seguridad, la Estrategia Nacional contra la Violencia, ENcV, del gobierno del presidente Gaviria (1990-1994) y la Política de Defensa y Seguridad Democrática, PDSD, del gobierno del presidente Uribe (2002-2006), son de hecho los dos instrumentos con que estos gobiernos han intentado reducir la violencia y recuperar la seguridad para resolver el conflicto interno. Estos documentos parten de un diagnóstico de la situación del país, formulan unas líneas de acción que combinan instrumentos procedimentales y organizativos, y finalizan tratando aspectos de financiación y responsabilidades

institucionales. Los casi diez años entre una y otra, ofrecen un apropiado lapso de comparación sobre la forma como los dos gobiernos abordaron la defensa y seguridad nacional. Este ensayo intentará precisar en el alcance de estos dos aspectos, para luego valorar cada documento en cuanto su efectividad en alcanzar sus fines.

### Definiciones

Según la definición clásica de Weber, la política alude a la totalidad del proceso de aplicación del poder,<sup>1</sup> definición que se inserta en la tradición político-estatal de Hobbes y no en la político-ciudadana de Aristóteles.<sup>2</sup> Actualmente, estas tradiciones están presentes en dos de las tres modalidades<sup>3</sup> con que se analiza la toma de decisiones en el proceso político, así: (1) las que se toman en virtud del mandato que recibe un gobierno por un proceso de elección, corresponderían al modelo político-estatal. (2) las tomadas como consecuencia de un diálogo participativo con la sociedad, serían del modelo político-ciudadano (3) las decisiones compartidas por instancias formales y no formales del poder, serían de un tercer modelo

# Nacional

## de Seguridad, Política de Defensa y Seguridad Democrática

✦ Por Teniente Coronel (r) Laureano Novoa Parra • Profesional en Ciencias Militares

1. Weber, Max. La política como profesión. 1999. Política es "esfuerzos por conseguir porciones de poder, o de influir en la distribución del poder, sea entre Estados, sea al interior de un Estado..." pg. 7.  
2. Mires, Fernando. Teoría de la profesión política. CDB Publicaciones. Universidad Central. Venezuela. 2001. pg. 15.  
3. <http://en.wikipedia.org/wiki/Politico> (20-May-2006) toma de decisiones, definición de agenda y establecimiento de preferencias.

que llamaríamos político-corporativo. Otra definición de política es la que enfatiza su carácter público, considerándola como: conjunto de estrategias, decisiones, y acciones lideradas por una autoridad competente para alcanzar objetivos de interés público.<sup>4</sup> En ese orden, con las primeras definiciones de la política tendremos las respuestas al "qué", en términos de toma de decisiones y acciones, y con la última tendremos el "para", en cuanto a los fines públicos buscados.

Para la estrategia también se encuentran varias definiciones, así: 1) como esquema lógico de decisiones coordinadas que articulan unos objetivos con las acciones requeridas para alcanzarlos,<sup>5</sup> (2) como plan, método, serie de maniobras o estrategias para alcanzar un objetivo determinado o resultado,<sup>6</sup> (3) acción productiva mediante la combinación ingeniosa de los recursos disponibles con una utilización ventajosa de las condiciones del medio.<sup>7</sup> Las dos primeras aluden a lo sustantivo como secuencia de acciones lógicas, mientras la tercera alude a lo cualitativo como acción ingeniosa y productiva. En resumen, una definición amplia diría que la estrategia consiste en la productiva combinación de acciones de carácter secuencial y cualitativo en un ambiente interactivo.

**En conclusión, políticas y estrategias tienen en común tres factores: fines u objetivos, líneas de acción o métodos, y medios o recursos.**

En un marco más académico, políticas y estrategias son definidas por la Academia Interamericana de Fuerzas Aéreas como medios a través de los cuales se pretende alcanzar los fines máximos de la política, siguiendo una línea jerárquica que comprende los intereses, las metas y los objetivos nacionales.<sup>8</sup> En tal sentido, las políticas son amplios planes de acción que determinan los instrumentos a utilizar para alcanzar los objetivos de una nación, y las estrategias son los planes específicos para desarrollar políticas y alcanzar los objetivos de éstas. Significa esto que las políticas constituyen el "cómo" y el "con qué" del proceso político,<sup>9</sup> y las estrategias las "formas" de dicho proceso. Otra definición es la del texto Introducción a la Estrategia<sup>10</sup>, cuyo planteamiento reinterpretado sería que la política se apoya en concepciones del devenir para formular pronósticos que cubren el largo plazo, y que son evaluados por su acierto o fracaso. Mientras que la estrategia se apoyaría en los pronósticos de la política, para diseñar planes específicos que se desarrollan en el mediano plazo, cuya evaluación se concentra en mirar su eficacia para alcanzar los objetivos fijados. En conclusión, políticas y estrategias tienen en común tres factores: fines u objetivos, líneas de acción o métodos, y medios o recursos.

Todo lo anterior nos permite plantear como bases teóricas de este ensayo las siguientes:

- a. La política es un proceso multimodal que define los instrumentos y los medios que corresponde aplicar a la estrategia.
- b. Las Políticas y las estrategias implican planes y acciones para alcanzar objetivos, cuya diferencia está en la concreción y alcance de los mismos.
- c. Las políticas comprenden planes amplios y objetivos generales, para alcanzar a mediano o largo plazo.
- d. Las estrategias, instrumentos de las políticas, comprenden planes ingeniosos y objetivos concretos para ser alcanzados a corto o mediano plazo.

Visto lo anterior, la hipótesis del ensayo es que tanto la ENcV como la PDSD, con



independencia de sus títulos, tienen tanto de políticas como de estrategias con un denominador común: que son políticas públicas.<sup>11</sup>

### Antecedentes

La situación del país en 1990 al posesionarse el presidente César Gaviria mostraba un cuadro de alta violencia. Esto lo generaban los atentados del narcoterrorismo que se ejecutaban en supermercados y zonas residenciales, cuyo punto más crítico fue el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán. En el trasfondo de esta violencia subyacía la guerra declarada del cartel de Medellín contra el gobierno de Virgilio Barco para frenar la extradición de colombianos a Estados Unidos. El Estado se veía impotente para contener la escalada

de atentados de los narcoterroristas,<sup>12</sup> la intimidación a la justicia, el escalamiento del secuestro y las limitaciones de las Fuerzas Armadas para lograr un efectivo control del espacio aéreo, de los litorales marítimos y de las extensas y densas selvas de la Orinoquia, la Amazonia y el Chocó, por donde, con pocas restricciones, se desarrollaba el tráfico de drogas ilícitas. Por esta razón, la ENcV tuvo como sus tres grandes propósitos: "...garantizar el monopolio del uso de la fuerza ...recuperar la capacidad de la justicia (y) ...ampliar el cubrimiento institucional del Estado...".<sup>13</sup> En resumen, buscó responder a una situación crítica en que la justicia estaba intimidada, y tanto la guerrilla como las mafias se habían convertido en poderes paraestatales en varias regiones del país, incrementado su actividad criminal, especialmente el secuestro.

En 2002, la situación al posesionarse el presidente Álvaro Uribe también mostraba un cuadro crítico reflejado en las cuatro escaladas armadas que ejecutó la guerrilla de las Farc, luego de la ruptura de los diálogos de paz con el gobierno de Andrés Pastrana. Se trató de acciones con un doble propósito: presionar al gobierno a abandonar su política para derrotarlos y hacer una gran demostración de fuerza que debilitara el apoyo de la población a la política de seguridad del nuevo gobierno. Esta actitud agresiva de las Farc, alcanzaría su tope con los atentados ejecutados<sup>14</sup> contra la Casa de Nariño y el Congreso el mismo día que iniciaba su mandato el presidente Uribe, en momentos en que se desarrollaban los actos protocolarios de posesión. Por ello la PDSD, dentro de sus lineamientos generales, también contemplaría propósitos equivalentes a los de la ENcV: "... capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado ...capacidad del poder judicial de lograr pronta justicia (y) ...fortalecimiento del Estado de Derecho..."<sup>15</sup> como lo ilustra el cuadro No.1.

En resumen, las dos situaciones tuvieron en común unas condiciones críticas de inseguridad, en que los actores armados, a través de terrorismo sistemático e indiscriminado, dejaron una estela de víctimas civiles inocentes, buscando presionar cambios de fondo en la política de los respectivos gobiernos; que si hubieran tenido éxito, habrían dejado maniatado al Estado para

4. Salazar, Carlos. Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. Universidad Javeriana. Bogotá. 1992.

5. [www.oas.org/usde/publications/Unit/oea03e/ch13.htm](http://www.oas.org/usde/publications/Unit/oea03e/ch13.htm) (20-May-2006)

6. The Random House College Dictionary. 1975.

7. \_\_\_\_\_ Fundamentos de Estrategia. Maestría Defensa y Seguridad. Escuela Superior de Guerra. Bogotá. 2005.

8. \_\_\_\_\_ El Poder Nacional. Academia Interamericana de las Fuerzas Aéreas. Albrook. Panamá. 1970. pg. 20-23.

9. Ibid. "...es el proceso general mediante el cual los gobiernos deciden como alcanzar las metas y objetivos nacionales. Consta de seis elementos: intereses nacionales, metas, objetivos, política, estrategia y decisiones para actuar." pg. 20.

10. Rattembach, Augusto. Introducción a la estrategia. Buenos Aires. 1977. pg. 27.

11. Roth, Andre Noel. Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogota. 2002. "...acciones gubernamentales, ...lo que los gobiernos dicen y hacen".

12. Derriamiento de un avión de Avianca en vuelo hacia Cali, activación de una bomba en supermercado de Bogotá, y asesinato de jueces, magistrados y jefes de policía.

13. Estrategia Nacional contra la Violencia. Presidencia de la República. Mayo 1991. Título I, pg. 7.

14. Las Farc tuvieron listos para disparar 110 morteros hechizos de 123 mm. de los que solo funcionaron 10 que lanzaron 15 granadas. Resultado: 15 muertos y 59 heridos en un barrio de gente pobre cercano al Palacio de Gobierno.

15. Política de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia de la República. 2003. Título I, pg. 12.

**Cuadro No. 1. Propósitos**

Estrategia Nacional contra la Violencia	Política de Defensa y Seguridad Democrática
Garantizar el monopolio de la fuerza	Capacidad de la Fuerza Pública para ejercer el poder coercitivo del Estado
Recuperar la capacidad de la justicia	Capacidad del poder judicial para lograr pronta justicia
Ampliar el cubrimiento institucional del Estado	Fortalecimiento del Estado de Derecho

garantizar la continuidad del régimen político-democrático. En ese orden, la diferencia más notoria radicaba en que mientras en 1990 la amenaza provenía del narcotráfico controlado por el cartel de Medellín, en 2002 la amenaza la generaba la guerrilla de las Farc. A su vez, lo más resaltante es que aunque se trata de instrumentos de niveles diferentes, tienen una casi total identidad de propósitos.

**Políticas y/o Estrategias de Defensa y Seguridad**

En el campo de la defensa y seguridad, las políticas y estrategias nacionales parten de un diagnóstico de situación, identifican unas amenazas y establecen unos objetivos a partir de los cuales diseñan unas líneas de acción - policy.<sup>16</sup> Así mismo, a las políticas les corresponde asignar los recursos respectivos, mientras que a las estrategias les compete la utilización eficiente de los mismos. Hasta 1990 en Colombia este tipo de procesos no precedieron ni fueron soporte de la toma de decisiones políticas. En ese sentido, las estrategias nacionales hasta entonces, no se enmarcaron en el concepto de estrategia como plan,<sup>17</sup> es decir, curso de acción proyectado a futuro, a partir de un planeamiento lógico-racional en el manejo de medios y fines. En su lugar, se trató de estrategias como patrón<sup>18</sup>, o sea como comportamiento

predominante en el tiempo, según unas posiciones ideológicas e institucionales. Por consiguiente, la ENcV de Gaviria fue el primer intento institucional de hacer tránsito de las estrategias tipo patrón a las estrategias tipo plan, mientras que la PSD de Uribe ha sido la profundización de esa tendencia.

La ENcV, bien llamada estrategia, no constituyó una nueva política que planteara nuevas concepciones sobre el futuro de la nación. En ese sentido, se concretó a diseñar una respuesta que a mediano plazo<sup>19</sup> contuviera la espiral de violencias cuya derrota consideró como "desafío histórico".<sup>20</sup> A su vez, la PSD es en todo sentido una nueva política, primero porque parte de una reformulación de los presupuestos conceptuales con que, hasta entonces, se habían enfrentado las amenazas al Estado. Esto se concreta en el nuevo enfoque de la seguridad, como "seguridad democrática"<sup>21</sup>, que se aparta de la concepción de seguridad nacional anterior, cuyo énfasis estaba puesto en la seguridad del Estado. En segundo lugar, porque fue concebida con la expectativa de que tuviera continuidad en el largo plazo, proponiendo una permanencia hasta 2012. Por consiguiente, como se planteó en las definiciones, los dos documentos no sólo difieren en sus presupuestos conceptuales sino en sus alcances en el tiempo.

**Cuadro No. 2. Objetivos**

Estrategia Nacional contra la Violencia	Política de Defensa y Seguridad Democrática
Fortalecer la iniciativa de las autoridades regionales y locales	Consolidación del control estatal del territorio
Solucionar el problema de la impunidad	Protección de la población
Negociación con la guerrilla para poner fin al alzamiento armado	Eliminación del comercio de drogas ilícitas
Robustecimiento del Estado contra los agentes de violencia	Mantenimiento de una capacidad disuasiva
Protección y promoción de los Derechos Humanos	Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas

Otra diferencia se encuentra en los modelos adoptados. El modelo de la PDS de Uribe, difiere del modelo de la ENcV de Gaviria, en que incluye elementos del modelo políticocorporativo, pues su texto fue consultado con los sectores académico y empresarial, quienes plantearon darle continuidad en el largo plazo.<sup>22</sup> De otro lado, los dos documentos tienen en común que los procesos en que se producen se enmarcan dentro del modelo político-estatal, en la medida que fueron producto del trabajo de los equipos de gobierno de los presidentes Gaviria y Uribe, quienes como gobernantes ejercieron el mandato recibido por los procesos electorales respectivos. En los dos casos fue evidente que el voto mayoritario de los ciudadanos fue uno de los determinantes principales, primero para presionar cambios en la forma como se había enfrentado la violencia hasta el gobierno Barco (1988-1990), y después para exigir que se redireccionara el manejo que se le había dado a la política de paz durante el gobierno Pastora (1988-2002). En resumen, como se planteó en las hipótesis,

**“...la diferencia más notoria radicaba en que mientras en 1990 la amenaza provenía del narcotráfico controlado por el cartel de Medellín, en 2002 la amenaza la generaba la guerrilla de las Farc. A su vez, lo más resaltante es que aunque se trata de instrumentos de niveles diferentes, tienen una casi total identidad de propósitos”.**

a pesar de las diferencias y gracias a sus coincidencias, los dos documentos tienen en común los cuatro elementos que los convierten en política pública: gobierno implicado, problemas percibidos, objetivos definidos y desarrollo de un proceso.<sup>23</sup>

#### Análisis por factores

¿Hasta dónde la ENcV y la PDS fueron el resultado de una eficaz articulación de los tres factores o componentes básicos de toda política y estrategia: fines u objetivos, líneas de acción

o métodos, y medios o recursos? y ¿en qué medida sus resultados fueron influidos por las condiciones del escenario nacional en que fueron ejecutadas y por las estrategias de respuesta de los actores armados? Son las dos preguntas principales a responder a continuación.

Respecto al primer interrogante sobre el tipo de articulación de los componentes básicos de las políticas y estrategias, con el primero: fines y objetivos, la ENcV plantea cinco “grandes políticas”<sup>24</sup> tipo tarea, que implican un hacer para alcanzar el fin general de enfrentar “la problemática de violencia”.<sup>25</sup> Por su parte, la PDS establece cinco “objetivos estratégicos”<sup>26</sup>, cuyo logro debe permitir “contrarrestar las amenazas a la seguridad”.<sup>27</sup> (cuadro No. 2)

Lo importante con este primer componente es que aunque al comparar los propósitos en el cuadro No. 1 se encuentra de los dos documentos una gran coincidencia, en el caso del cuadro No. 2 los objetivos son claramente diferentes. Teniendo sólo en común que el cuarto objetivo de la ENcV y el primero de la PDS se refieren al Estado, pero con propósitos distintos; el primero para enfrentarlo a los agentes de violencia y el segundo para controlar el territorio. Así mismo, mientras la ENcV contempla negociación con la guerrilla, la PDS no lo contempla a este nivel. Finalmente, lo novedoso es que la PDS no se queda en las amenazas internas, sino que expresa y concretamente aborda lo relativo a las amenazas externas, cuando plantea mantener una “disuasión creíble”, algo inédito en los objetivos de la defensa y seguridad, hasta entonces.

16. En.wikipedia.org/wiki/Policy (20 Mayo 2006) Policy: plan de acción para abordar un asunto político. Corresponde a las “Cinco grandes políticas” de la ENcV de Gaviria y a las “Seis Líneas de acción” de la PDS de Uribe.

17. Mintzberg, Henry. The Rise and Fall of Strategic Planning. The Free Press. Maxwell Macmillan Canada, Toronto. 1994. pg. 23.

18. Ibid. pg. 23.

19. ENcV. Op. Cit. pg. 8.

20. ENcV. Op. Cit. pg. 7.

21. PDS. Op. Cit. pg. 13. “...se entiende ...como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado con la cooperación y compromiso de toda la sociedad.”

22. PDS. Op. Cit. pg. 10.

23. Roth. Op. Cit.

24. ENcV. Op. Cit. pg. 7.

25. ENcV. Op. Cit. pg. 7.

26. PDS. Op. Cit. Título III, pg. 32-33.

27. PDS. Op. Cit. pg. 32.

Con relación al segundo componente básico de las estrategias: métodos o líneas de acción, la ENcV los plantea en el contenido de los títulos II a IV que son "grandes políticas",<sup>28</sup> o policies los cinco objetivos anteriores. En ese orden, cada línea de acción tiene un desarrollo con acciones específicas, llegando hasta el nivel operacional de la estrategia y con un claro enfoque regional. Así, la tercera línea contempla "diálogo con la guerrilla" para alcanzar el tercer objetivo de la estrategia: "negociación con la guerrilla". De otro lado, la siguiente línea es netamente operativa, ya que prescribe medidas específicas que van desde el fortalecimiento de la inteligencia, operaciones conjuntas, control de áreas marinas y operaciones contra el narcotráfico (cuadro No.3). A su turno, la PSD en sus seis líneas de acción<sup>29</sup> o policies contiene pautas generales para el logro de sus objetivos estratégicos, que corresponden a sus estrategias sectoriales. Y a diferencia de la ENcV, no contemplan diálogos con la guerrilla, al considerarla como organización terrorista.

Lo relevante de este segundo componente es que aunque los dos documentos desarrollan sus líneas de acción en treinta páginas, las de la ENcV se concentran en el fortalecimiento institucional combinado con la alternativa de la negociación, mientras que la PSD también contempla el fortalecimiento institucional pero no la negociación. En ese sentido, las líneas de acción permiten inducir que el diseño de la ENcV estuvo determinado por una percepción de la situación del país bajo los fenómenos de violencia, impunidad y delincuencia generados por actores armados ilegales, en que no se excluía la negociación como alternativa válida. En el mismo sentido la PSD fue determinada por otra percepción en que, además de las amenazas internas, lo crítico era la debilidad del propio Estado para actuar y controlar el territorio, proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación, y en que la negociación no era atractiva, por el descrédito como mecanismo de solución, luego del fracasado proceso de paz del gobierno anterior.

Con relación al tercer componente de las estrategias: medios o recursos, los dos documentos abordan el tema de los recursos fiscales con las siguientes diferencias. La ENcV plantea, sin corresponderle, que para la vigencia 1991-1994 el país haría "un esfuerzo fiscal extraordinario".<sup>30</sup>



**Cuadro No. 3. Líneas de acción**

Estrategia Nacional contra la Violencia	Política de Defensa y Seguridad Democrática
Enfoque regional para reducir la violencia	Coordinar la acción del Estado
Fortalecimiento de la Justicia	Fortalecer las instituciones del Estado
Política de paz que comprometa el Estado y la sociedad	Consolidar el control del territorio nacional
Política para enfrentar agentes de violencia, delincuencia y terrorismo.	Proteger los ciudadanos y la infraestructura de la nación
Priorizar la defensa y protección de los Derechos Humanos	Cooperar para la seguridad de todos

Por tanto, asigna al Conpes<sup>31</sup> la tarea de determinar la financiación de un plan estratégico de inversión de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y preparar planes presupuestales para la Justicia. Y es aquí donde la ENcV se convierte en política al entrar a definir el presupuesto presupuesto que cada línea de acción requería para su desarrollo. Por el contrario, la PDS, como política, plantea que requiere importantes recursos, precisando que los obtendrá de varias fuentes: "recaudo mas cumplido" y de un "impuesto al patrimonio" como nuevas fuentes. Por consiguiente, aunque los dos documentos aciertan al contemplar lo financiero, consideran y dejan en claro que se requerirá un esfuerzo elevado, ninguno especifica montos ni porcentajes referidos al PIB o a los presupuestos de defensa anteriores.

Respecto del segundo interrogante, sobre las condiciones del escenario estratégico y los actores armados o amenazas, las diferencias de los dos documentos tienen que ver con el enfoque del que partió cada uno de ellos. Con relación al enfoque, la ENcV, al comenzar los 90s, toma como referente fundamental el fenómeno violencia, planteando que: "...desborda interpretaciones convencionales..."<sup>32</sup>, y plantea que su ejecución "...se verá reflejada, en el mediano plazo, en la seguridad pública, la justicia y la convivencia democrática..."<sup>33</sup> Por el contrario, el enfoque de la PDS, a comienzos de 2003, va más allá, y es mas concreta al definir quién es su competidor procesando seis graves amenazas, ligadas entre sí..."<sup>34</sup>, y definiendo como objetivo fundamental "...reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el

territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática..."<sup>35</sup>. En ese sentido, la PDS no sólo se enfoca en un concepto más comprensivo de seguridad, sino que es positivo puesto que sus objetivos llevan a la implementación de estrategias de construcción -las que desarrollan condiciones dentro de un escenario-, que se concretan en el fortalecimiento institucional del Estado, su mayor logro. Por el contrario, el concepto de violencia de la ENcV es negativo, ya que llevó a diseñar estrategias de destrucción -las que se enfocan en aniquilar o doblegar al oponente, que en concreto se tradujeron en la llamada estrategia de guerra integral, que si bien contuvo a los grupos armados ilegales, estos no se debilitaron ni doblegaron, y por ende el balance final no fue favorable.

Con relación a los actores armados o amenazas, la ENcV considera que su competidor es la problemática de la violencia, lo que resulte ambiguo y difícil de precisar. Solo entre líneas y sin el realce necesario, dirá que en esa violencia tienen cabida diversos agentes: carteles de la droga (el principal), guerrilla, delincuencia común y organizada, y los grupos de justicia privada,<sup>36</sup> todo su marco conceptual se orienta contra la violencia que estos generan, como causa objetiva primaria que debe ser eliminada o reducida. Por su parte, la PDS identifica que la amenaza proviene de seis fenómenos: terrorismo (el principal), drogas ilícitas, finanzas ilícitas, tráfico de armas, secuestro y extorsión, y el homicidio,<sup>37</sup> que más que actores aislados, están en una interacción cuyo control desborda simples medidas represivas, haciéndose necesario

28 ENcV. Op. Cit., pg. 12, 21, 25, 31, 43.

29 PDS. Op. Cit. Título IV, pg. 34.

30 ENcV. Op. Cit. Título VII, pg. Decreto ley 416/91 46.

31 Consejo Nacional de Política Económica y Social.

32 PDS Op. Cit. Título V, pg. 66.

33 ENcV. Op. Cit. pg. 8.

34 PDS. Op. Cit. Título II, pg. 24.

35 ENcV. Op. Cit. Título II, pg. 24.

36 ENcV. Op. Cit. pg. 8. Primero alude al narcotráfico como fenómeno, luego precisa que los carteles son los agentes de violencia.



una nueva política y estrategias integrales. Al final las líneas de acción de la ENcV no se proyectan en planes ofensivos, pues sólo una de cuatro contempla medidas específicas contra los agentes de violencia. Los demás están más orientados a transformar el escenario de seguridad donde campea el fenómeno de la violencia al contemplar como instrumentos: el fortalecimiento de la justicia, los consejos regionales de seguridad, el Plan Nacional de Rehabilitación PNR, y hasta los diálogos de paz. Y las líneas de acción de la PDS, con más amplitud y profundidad, hacen otro tanto ya que todas se orientan a transformar el escenario más que en atacar actores.

En ese sentido, aunque los propósitos de los dos documentos son casi idénticos, (cuadro No. 1), el enfoque de la PDS, por ser una política, resulta más comprensivo que el de la ENcV y, por tanto, más apropiado para enfrentar la complejidad del manejo de la defensa y la seguridad. Además, la redefinición que la PDS hace de la seguridad, como algo diferente del concepto o teoría de seguridad nacional, tiene un doble efecto de alcances políticos. Uno, que elimina la principal crítica de la izquierda que sostenía que esta teoría y la tesis del enemigo interno eran inspiradas por Estados Unidos, lo que se traduciría en una política de represión. Y dos, que al presentar la seguridad como algo que compete conjuntamente al Estado y a los ciudadanos, logra despertar en la población una actitud de corresponsabilidad y participación, sin antecedentes en la historia reciente del país. Estos efectos permitieron que la PDS ganara legitimidad y efectividad al facilitar que los organismos de seguridad contaran con nuevas fuentes de información sobre los actores armados.

Por otra parte, en los dos documentos hay un paralelismo metodológico en la formulación del primer componente básico, los objetivos en cuanto a tareas, pero difieren en sus fines. En la ENcV, tres buscan el fortalecimiento institucional del Estado y dos la legitimación política del gobierno, vía negociación con la guerrilla. En cambio, en la PDS, tres objetivos están orientados a buscar efectos concretos en control del territorio y seguridad de la población, uno busca la legitimidad de las instituciones vía transparencia, y otro mantener una capacidad disuasiva en lo atinente a seguridad externa. Y es este último aspecto el que permite que por primera vez, una política de defensa

y seguridad dé un salto cualitativo que supera las visiones endógenas del pasado, centradas en el conflicto interno. Adicionalmente, los objetivos de la PDS difieren de la ENcV que le imprimen un viraje ideológico, al considerar terrorista a la guerrilla, desconociéndola como contraparte para efectos de diálogos o negociación.

Similar paralelismo hay en la formulación del segundo componente básico, líneas de acción o políticas de los dos documentos, ya que las de la PDS también están planteadas para producir efectos concretos sobre la situación existente. Sin embargo, en estas líneas de acción surge una diferencia importante. En la ENcV, las líneas de acción son específicas para cada objetivo y prácticamente para una sola rama del Estado. En cambio las líneas de acción de la PDS contienen lineamientos más generales, que sienta las bases para una estrategia de acción integral por parte del Estado, al disponer la coordinación de todas las acciones institucionales.

Y en cuanto a la definición del tercer componente básico, los recursos, es donde se presenta la mayor diferencia. Pues aunque la ENcV contempla un esfuerzo fiscal extraordinario, las fuentes y los instrumentos siguen atados a los presupuestos nacionales anuales. En cambio, la PDS va más allá al disponer que además del esfuerzo fiscal del Estado, los propietarios



paguen un impuesto, este sí extraordinario. No obstante, se queda corta al no fijar montos generales ni específicos en términos de porcentaje del PIB o del presupuesto del gobierno. Y aunque reconoce que el problema de la seguridad se ha convertido en un imperativo al que será necesario dedicarle un presupuesto especial, no avanza en el reconocimiento de que la seguridad, para ser sostenible, tiene que disponer de recursos permanentes, los que deben ser contemplados en el marco de una reforma fiscal, para que no se siga dependiendo de impuestos dictados bajo la presión de cada coyuntura. Esta apreciación la confirma el hecho de que el propio Presidente Uribe, en sus pronunciamientos como candidato a la reelección, anticipó que en el cuatrienio 2006-2010 sería necesario un nuevo impuesto de guerra.

#### Resultados obtenidos

La ENcV y la PDSD constituyen dos instrumentos de gobierno cuyo propósito principal es elevar los niveles de seguridad de la nación y de sus ciudadanos. Los dos documentos desarrollan procesos equiparables

**“Los análisis en el país y el exterior coinciden en que se ha recuperado la seguridad, y esto ha tenido incidencia directa en los balances positivos de los principales sectores económicos: banca, industria, manufacturas, exportaciones e incluso el sector agropecuario”.**

de apreciación estratégica y definición de objetivos, sin diferencias sustanciales. Pero en la formulación de los planes y en la ejecución operativa de las líneas de acción estratégica, la PDSD resultó más efectiva frente a la ENcV. Lo anterior fue producto de una aplicación más consistente por parte de la PDSD de los factores de éxito para influir un escenario estratégico, (09-Jul-2007) en especial: la clara definición de la amenaza principal, la evaluación objetiva de sus capacidades, el planteamiento claro de cómo incrementar las propias fortalezas, y finalmente la calidad, alcance y nivel de ejecución de las estrategias sectoriales articuladas dentro de un esquema de acción integral.

Componentes decisivos de esa ejecución operacional fueron:

- Uno, el diseño de una estrategia militar ofensiva, respaldada por una clara declaratoria de voluntad política, en dirección a derrotar los grupos armados terroristas.
- el despliegue de Fuerza Pública en todos los municipios, combinando pelotones de soldados campesinos y Policía.
- las unidades motorizadas de reacción para neutralizar la acción terrorista sobre las vías troncales.
- la creación de la red de cooperantes como esquema de refuerzo ciudadano a los organismos de seguridad del Estado.
- el incremento de brigadas móviles y batallones de alta montaña, que fortalecieron la capacidad de maniobra operacional de las Fuerzas Militares y efectividad del despliegue de éstas sobre el territorio nacional.


Adicional a estos elementos objetivos, está la percepción en la opinión del país sobre la efectividad de las mismas. Sobre la ENcV de Gaviria, unos sectores de opinión consideraron que no había sometido a los narcotraficantes, cuyo poder latente seguía amenazando a las instituciones y a la población. Así mismo, el gobierno siguiente del

presidente Samper, en su estrategia Seguridad para la Gente Fase II, señaló como logros de la ENcV de Gaviria los siguientes:

- la justicia es más fuerte
- la Fuerza Pública está mejor dotada
- la inteligencia es más eficaz
- la iniciativa frente a los grupos armados se retomó
- el secuestro disminuyó.

Por el contrario, en la PDSD de Uribe tanto las estadísticas como la percepción son coincidentes en que se han obtenido resultados altamente positivos en la reducción de todas las variables de





violencia. Los análisis en el país y el exterior coinciden en que se ha recuperado la seguridad, y esto ha tenido incidencia directa en los balances positivos de los principales sectores económicos: banca, industria, manufacturas, exportaciones e incluso el sector agropecuario. En síntesis sus logros son:

- recuperación total de la seguridad de las vías troncales
- disminución casi total de los asaltos a cabeceras municipales
- reducción sostenida del secuestro
- suspensión de los secuestros masivos
- disminución de atentados terroristas urbanos
- claro mejoramiento de la situación de los DD.HH. y el respeto al Derecho Internacional Humanitario.

En resumen, los dos documentos se diferencian en que la ENcV tuvo unos resultados limitados y sujetos a controversia en la reducción de la violencia, y la PDSD unos resultados visibles e importantes en el marco de la seguridad. No obstante, son coincidentes en cuanto a su incapacidad para haber logrado doblegar a los grupos armados ilegales contra los que fueron diseñados. Es decir, alcanzaron en diverso grado efectividad en el plano de la seguridad, pero a nivel de defensa se quedaron cortos en alcanzar resultados decisivos contra las amenazas internas.

### Conclusiones

La evaluación diacrónica de la situación de seguridad bajo las cuales cada documento fue diseñado, muestra que en los dos casos los respectivos gobiernos enfrentaron situaciones críticas. No obstante, mientras la ENcV de Gaviria tuvo unos resultados apenas aceptables, los resultados de la PDSD

fueron positivamente contundentes. A primera vista, esto sugeriría que debe haber una relación directa entre la consistencia y especificidad de los dos documentos y los resultados alcanzados. El hecho es que la PDSD parte de un enfoque más profundo, unos objetivos más concretos y mayores recursos respecto de la ENcV, lo que debió tener incidencia en los resultados.

A pesar de los 40 años de conflicto, los gobiernos<sup>38</sup> no han reconocido, que sin buenas estrategias es difícil alcanzar buenos resultados en el campo de la seguridad. Los demás gobiernos le han dado a la defensa y seguridad un manejo a corto plazo de las medidas coyunturales y resultados efectistas, sin llegar al fondo de los fenómenos y menos a los núcleos de los grupos armados que combaten al Estado. Esto explica que aún el Estado no cuente con una política de defensa y seguridad, y que el Plan Patriota, -ahora plan consolidación- único plan militar que se desarrolla bajo un concepto verdaderamente estratégico, sea objeto de críticas por quienes, en esporádicas acciones tácticas de la guerrilla ven indicios de ofensivas estratégicas contra el estado.

No se han considerado las valoraciones de potenciales de las amenazas como actores estratégicos, lo que habría permitido al gobierno de César Gaviria que antes que estrategia se necesitaba una política integral de seguridad. Así mismo, este gobierno y el de Álvaro Uribe habrían podido diseñar líneas de acción integrales más efectivas para debilitar los procesos de acumulación de fuerza de las amenazas. Esto que significa actuar directamente sobre las causas, lo que es más efectivo que hacerlo sobre los efectos, si lo que se quiere es producir un efecto de desequilibrio que doblegue la voluntad de lucha de los grupos armados que enfrentan al Estado.

La evaluación comparativa de las líneas de acción revela que la forma como se articulen las líneas de acción con los objetivos no son determinantes. En la ENcV la articulación es

directa: una línea - un objetivo, que sugiere ser una forma más eficiente para alcanzarlo-, sin embargo, los resultados no fueron significativos, aunque en algunos hubo avances. En cambio, en la PDS, cuyas líneas de acción tenían directrices y lineamientos para todos los objetivos, logró resultados positivos desde el primer año de gobierno Uribe, siendo concluyentes en cuanto al control del territorio y la protección de la población civil al cabo de tres años.

La evaluación de las estrategias a partir de los objetivos resulta contradictoria, toda vez que por resultados la ENcV fue menos efectiva, pese a que sus acciones, excepto por el narcotráfico, se orientaron contra blancos específicos o actores criminales: causas subjetivas de la violencia. A su turno, los resultados de la PDS la muestran más efectiva, no obstante que su esfuerzo se dirige contra seis blancos tipo fenómeno: causas objetivas de la violencia, que por su complejidad los hacía difíciles de delimitar, erradicar o neutralizar.

La evaluación del impacto de los recursos en la efectividad de cada estrategia también plantea contradicciones. En la ENcV de Gaviria, aislar y desarticular un actor criminal específico, como la guerrilla, fue en principio algo factible para el Estado en un plazo no largo, pues no implicaba hacer grandes inversiones a nivel social. A su vez, en la PDS de Uribe, erradicar o neutralizar el mercado de drogas ilícitas y el tráfico de armas, desborda la capacidad económica del Estado, además de no poderse alcanzar en un período de gobierno. Entonces la relación de los recursos respecto de los resultados, siendo muy importante, no es por sí sola determinante.

La estrategia del presidente Gaviria y la política del presidente Uribe, como instrumentos de gobierno, son políticas públicas expedidas en el marco político - estatal, que sólo difieren en que la expedición de la PDS de Uribe fue precedido de un período de consulta con sectores influyentes de la sociedad, pero sin llegar a ubicarse dentro de un marco político - ciudadano. Es decir, las dos son políticas tomadas e implementadas por y desde la autoridad conferida a cada gobernante.

Como políticas públicas, la ENcV de Gaviria no pasó de ser una política de gobierno que no tuvo continuidad en los siguientes períodos de gobierno. En cambio, la PDS de Uribe se mantiene vigente con una permanencia en el tiempo, garantizada por sus resultados exitosos y por la reelección de su autor. En esa medida, empieza a convertirse en política

de Estado en la medida que sus lineamientos ya trascendieron a un segundo período de gobierno, y continúa contando con un sólido respaldo de la opinión nacional.

La posibilidad de que la PDS tenga continuidad como política pública, depende de que en el segundo gobierno del presidente Uribe se reconozca que el problema percibido de la seguridad está controlado pero no superado. Los avances en seguridad podrían revertirse si no se replantea la seguridad como el objetivo estratégico fundamental de la PDS por otro que se centre en la obtención de una paz estable y duradera. Además, está el problema siempre presente de los recursos para la defensa, cuyo monto y asignación no pueden continuar al vaivén de las coyunturas o de las conveniencias de la política partidista de corto plazo.

Finalmente, la mayor efectividad de la estrategia de Uribe no dependería tanto del factor recursos, sino de otros factores, como la voluntad política, una actitud más ofensiva en la estrategia militar, y la mayor efectividad en el desarrollo operacional de las líneas de acción.✈

#### BIBLIOGRAFÍA

- Estrategia Nacional contra la Violencia. Presidencia de la República. Mayo 1991.
- Mintzberg, Henry. The Rise and fall of strategic planning. The Free Press. Maxwell Macmillan Canada. 1994.
- Mires, Fernando. Teoría de la profesión política. CDB Publicaciones. Universidad Central. Venezuela. 2001.
- Política de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia de la República. 2003.
- Rattembach, Augusto. Introducción a la estrategia. Buenos Aires. 1977.
- Roth, Andre Noel. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogota. 2002.
- The Random House College Dictionary. 1975.
- Salazar, Carlos. Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. Universidad Javeriana. Bogotá. 1992.
- WEBER, Max. La Política como Profesión. 1999.