

Septiembre 2006

FUERZAS ARMADAS



PUBLICACION MILITAR ESPECIALIZADA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE COLOMBIA • VOL. LXI • EDICION 199



Democracia y Derechos Humanos como fruto de la Política de Defensa y Seguridad Democrática

Edición 199



199

ESCUOLA SUPERIOR DE GUERRA DE COLOMBIA

Edición 199

DIRECCIÓN

Mayor General Mario Enrique Correa Zambrano

SUBDIRECCIÓN

Brigadier General
Mario Alberto Rodríguez Martínez

DIRECCIÓN EDITORIAL

Capitán Jhasmin Mora Cuellar

CONSEJO EDITORIAL

Contralmirante Jaime Barrera López
General Álvaro Valencia Tovar
General Fabio Zapata Vargas
Mayor General José Roberto Ibáñez Sánchez
Vicealmirante José Ignacio Roza Carvajal
Brigadier General Adolfo Clavijo Ardila
Mayor Humberto Aparicio Navia

CIRCULACIÓN

Intendente Naudys Florián Mora

SUSCRIPCIONES

Adriana Suárez Rodríguez

DISEÑO

Director Creativo

Juan Manuel Rojas de la Rosa
ideas@ekon7.com

Colaboradores

G. Patricia Rodríguez Rodríguez
Diego Gutiérrez

CORRECCIÓN DE ESTILO

Blanca Marlene Huertas Acero
Constanza Naranjo

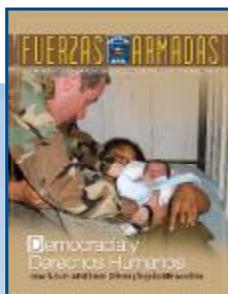
PRODUCCIÓN Y PREPrensa

Legis
Información & Soluciones

CANJE Y SUSCRIPCIONES

Revista Fuerzas Armadas
Carrera 11 No. 102 - 50 Of. 117
Telefax: 620 65 36

Email: revistafuerzasarmadas@esdegue.mil.co



Respeto por la vida

La portada hace referencia a una indígena guerrillera menor de edad, quien fue auxiliada por soldados de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, que la ayudaron en el parto, luego de haber sido abandonada por sus compañeros del frente 44 de las Farc en un combate en las selvas de La Macarena.

Gina, o mejor, la ex guerrillera 'Olga', no habla mucho. Los años de órdenes y maltratos la hicieron desconfiada y apagaron el brillo de sus ojos. Hoy está acogida al Plan de Desmovilizados del Gobierno Nacional y su hijo, Juan Estaban, se encuentra en manos de Bienestar Familiar.

Con



Editorial

Por General Fredy Padilla De León
Comandante General de las Fuerzas Militares



Post Conflicto, Derechos Humanos y Fuerzas Armadas

Por General Álvaro
Valencia Tovar
Ex comandante del Ejército
Nacional y columnista del
diario EL TIEMPO



Convenio de cooperación interinstitucional

Por Álvaro Vivas Botero
Fiscal Delegado ante Tribunal de Distrito
Destacado ante Fuerzas Militares



La Revista Fuerzas Armadas es el medio de difusión del pensamiento militar y civil sobre aquellos aspectos que de una o de otra forma tienen relación con la Seguridad y la Defensa Nacionales. Las ideas o tesis expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de los altos mandos militares. Se permite la reproducción de los artículos dándole el crédito a la Revista Fuerzas Armadas.

Carrera 11 No. 102-50. Escuela Superior de Guerra. Oficina 117. Telefax: 620 6536, Teléfono: 620 4066 Extensiones: 1003-1004, Bogotá, D.C. Colombia, Sur América.

t e n i d o



06

La seguridad: un factor de apoyo al crecimiento

Por Luis Carlos Villegas Echeverri
Director Asociación Nacional
de Empresarios de Colombia. Andi



16

El arma secreta de la seguridad democrática

Por Diego Andrés Molano Aponte
Director Programas Presidenciales
de Acción Social
Juan Pablo Franco
Asesor – Centro de Coordinación
de Acción Integral



28

El terrorismo sí se puede derrotar

Por Mayor General
Mario Montoya Uribe
Comandante del Ejército Nacional



52

El narcotráfico: lo acabamos o nos acaba

Por Fernando Londoño Hoyos
Ex Ministro del Interior
y de Justicia



60

Diferencias políticas y militares de la Guerra Fría, la Posguerra Fría y la Política de Seguridad Democrática

Por Teniente Coronel
Rafael Hernando Arévalo Poveda
Jefe Operaciones Aéreas
Brigada Aviación Ejército



68

Secuestro: flagelo en declive

Por Mayor General
Jorge Daniel Castro Castro
Director General de la Policía Nacional

Editorial

General Freddy Padilla De León

Comandante General
Fuerzas Militares de Colombia

Mensaje a las Fuerzas Militares y al pueblo de Colombia con ocasión de la ceremonia de reconocimiento al Alto Mando Militar

Estamos orgullosos de cuanto hemos hecho. Estas Fuerzas Militares nunca fueron inferiores a su destino y no lo serán en la hora que nos corresponde vivir. Durante largos años hemos sabido aprovechar nuestros éxitos innumerables, mas también aprendimos graves lecciones, templadas en la fragua del dolor y la derrota. Pero nada. Ni las incomprensiones, ni las calumnias, ni los obstáculos, ni el acero enemigo, ni los reveses inevitables, podrán contra el espíritu indomable que en nosotros alienta.

La lucha siempre es dura, y el momento de la victoria final, que es el nuestro y el de ahora, trae aparejadas la responsabilidad y la gloria. Conscientes de lo que ello significa, nuestras órdenes son precisas y terminantes: vamos a ganar la guerra y vamos a conquistar la paz. El Gobierno y el pueblo de Colombia están dispuestos a darnos cuanto esté en sus manos. Lo que haga falta, señor Presidente, señor Ministro de Defensa Juan Manuel Santos, lo que haga falta lo pondrá nuestro corazón.

Este supremo esfuerzo comporta decisiones oportunas y valerosas. Desde el Alto Mando no vamos a rehuir las que sean nuestras. Pero ninguno de nuestros oficiales, suboficiales y de nuestros soldados dejará de asumir el riesgo o el compromiso requeridos. En la hora suprema no caben las vacilaciones ni los errores por omisión. Sobre todo, no habrá espacio para el peor de ellos, que es el despilfarro de las oportunidades. En el ataque final, que hoy empieza, cada uno estará en su puesto y sabrá cumplir su deber. El que no se sienta con capacidad o entusiasmo suficientes para esta empresa, dirá ahora, y no más tarde, la palabra justa y razonable que le ahorre estas obligaciones enormes. Sabremos comprenderla.

No vamos a equivocarnos en el momento culminante, en el diagnóstico de nuestro deber. Si libramos una guerra contra la agresión narcoterrorista, la destrucción del negocio de la droga es una condición



de la victoria. El narcotráfico no será más un problema civil de orden público. Al contrario, estará inserto en nuestra tarea militar, para la que nos serviremos de la cooperación invaluable de la Policía Nacional y la que nunca agradeceremos bastante; la de los países amigos que tienden su mano solidaria, y con generosidad que no ha conocido límites, nos ilustran con su sabiduría y su experiencia. Los enemigos que acabaremos de vencer, han cometido todos los ultrajes imaginables contra el género humano. Su ingenio para el mal desborda las previsiones de los Protocolos de Ginebra y lo han afinado en la más cruel, abyecta y despiadada técnica de maltrato, que es la del secuestro. Mientras alguno de nuestros compatriotas gima entre estas cadenas infames, no tendremos descanso ni daremos por concluida la faena.

Las fuerzas del terror están aisladas y cercadas, pero no lo suficiente: nos falta camino cada día más difícil por recorrer. Resultan contingencias y como dijo el señor presidente Álvaro Uribe Vélez en la Ciudad de Cúcuta: "estos bandidos no negociarán por concesión política, sino por estado de necesidad", por tanto, no vamos a subestimar dichas contingencias, sobre todo en su aparato financiero, el lazo de unión con sus condiciones de sobrevivencia. Derrotar las finanzas de los bandidos en armas, bloquear su acceso a los precursores químicos, los combustibles y el cemento con que trabajan la hoja de coca y la amapola, es una orden perentoria e incuestionable. Y, junto a los cabecillas, serán tan importantes los que tienen responsabilidad armada directa, como los que hacen posible su acción detestable, a través del comercio de los alucinógenos y la financiación del equipo y el sostenimiento de sus despreciables mercenarios. La erradicación de los cultivos ilícitos, dentro de esta lógica insobornable, se vuelve también asunto de nuestro fundamental cuidado.

Seremos, acaso, el primer ejército que en la historia gane una guerra con la preocupación fundamental del respeto al Derecho Internacional Humanitario, que contemplamos desde la atalaya luminosa de nuestra Constitución y nuestras leyes. No vamos a deshonrar nuestro combate con un acto salvaje, con una crueldad o una cobardía con el vencido. Los resultados nos legitiman ante el pueblo por el que luchamos, la Justicia nos justificará ante el

Asumimos cada uno de estos compromisos con la solemnidad con que un día prestamos ante la Bandera nuestro juramento de honrarla, defenderla y servirla. Mejor ahora que nunca, la victoria, limpia y contundente, es el primero, inaplazable y más sagrado de nuestros deberes. Soldados de tierra, mar y aire ¡Firmeza y Honor!

mundo y ante la posteridad. Será mil veces preferible un revés momentáneo que soportar para siempre una indignidad. Nunca se ganó una guerra perdiendo el respaldo popular. La abrumadora favorabilidad con que los colombianos juzgan nuestra conducta, no puede envanecernos ni torcer nuestro camino. Bajo las instrucciones del poder civil, contribuiremos a la construcción de la paz. Las tierras y los bienes de todos los bandidos que han asolado la República tendrán que volver a su titular legítimo, que es el pueblo de Colombia. Cada unidad militar estará obligada a denunciar las seudo propiedades de los delincuentes en derrota. Nuestra proximidad al gran escenario de los acontecimientos, nos convierte en actores fundamentales en el descubrimiento de esos activos mal habidos, y en la garantía plena de la nueva, limpia, creativa propiedad que los jueces otorguen sobre ellos.

Por nuestras limitaciones, Colombia tenía hasta hace poco perdida la soberanía sobre la mitad de su territorio. Eso no sucederá nunca más. Hay errores que no se pueden repetir y no nos faltará lo necesario para asegurar, desde el día de la próxima victoria, el bien inestimable de la paz dentro del orden.

Estas palabras están autorizadas por nuestro comandante supremo, el señor Presidente de la República y el Señor Ministro de Defensa. Asumimos cada uno de estos compromisos con la solemnidad con que un día prestamos ante la Bandera nuestro juramento de honrarla, defenderla y servirla. Mejor ahora que nunca, la victoria, limpia y contundente, es el primero, inaplazable y más sagrado de nuestros deberes. Soldados de tierra, mar y aire ¡Firmeza y Honor! ✌



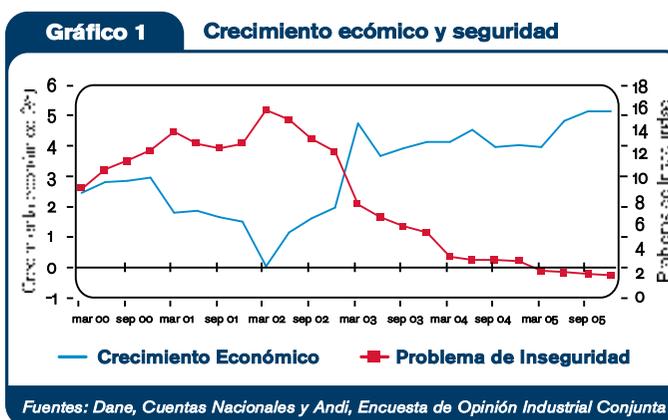
La seguridad:

La economía y la seguridad están relacionadas

En los últimos años, Colombia ha vivido un muy buen momento económico. Uno de los factores que ha contribuido de manera significativa a ello, ha sido el mejor ambiente en seguridad y gobernabilidad. El impacto de estas dos variables sobre la economía se puede resumir en una mayor confianza por parte de los agentes económicos y sociales. Esto se refleja en un incremento de la inversión -nacional y extranjera- en un mayor consumo en particular de bienes durables, y en general en un estímulo a la actividad económica. Dentro de estas actividades se destaca el turismo que se había venido rezagando en el país como consecuencia directa de la inseguridad. Quizás uno de los logros que poco se destacan al hablar de los avances en seguridad, es el de la transformación de la imagen de violencia que tradicionalmente ha tenido el país en el exterior, hacia una imagen de una nación más democrática.

Si bien la relación entre una mayor seguridad y gobernabilidad y crecimiento económico no son fáciles de medir directamente, sí hay algunas evidencias que permiten intuir una relación positiva entre estos dos aspectos. En el siguiente gráfico se compara el crecimiento económico con la percepción que tienen los empresarios respecto a la situación de seguridad. Esta última variable es tomada de la Encuesta de Opinión Industrial

Conjunta, Eoic, que la Andi realiza mensualmente con Acicam, Acoplásticos, Andigraf, Anfalit, Camacol, ICPC y la Cámara Colombiana y mide el peso de la inseguridad en la problemática total del sector industrial. Es un lugar común la idea de que el crecimiento económico colombiano, debería haber sido mejor de no ser por la violencia que ha aquejado al país. Así lo han manifestado analistas y agentes económicos nacionales e internacionales.



En el caso particular del sector industrial, uno de los temas reiterados de preocupación en los foros de inversión había sido el tema de la seguridad. Sin embargo, esta preocupación se ha venido moderando, centrando su atención en inquietudes de otra naturaleza. En las perspectivas actuales de integración y apertura de la economía colombiana, la atracción de la Inversión Extranjera Directa, IED, es clave para el desarrollo moderno. La presencia de esta IED, no sólo incrementa los recursos económicos y tecnológicos sino que abre la posibilidad a los productores nacionales de incorporarse a las cadenas productivas mundiales. De hecho, la seguridad y gobernabilidad son condiciones necesarias para garantizar la presencia de estos inversionistas en el país. Así se observa cómo ha sido la positiva evolución del ambiente en estas áreas y del crecimiento en los últimos años.

un factor de apoyo al crecimiento

▣ Luis Carlos Villegas Echeverri
 Director Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. Andi

Los indicadores de seguridad han mejorado

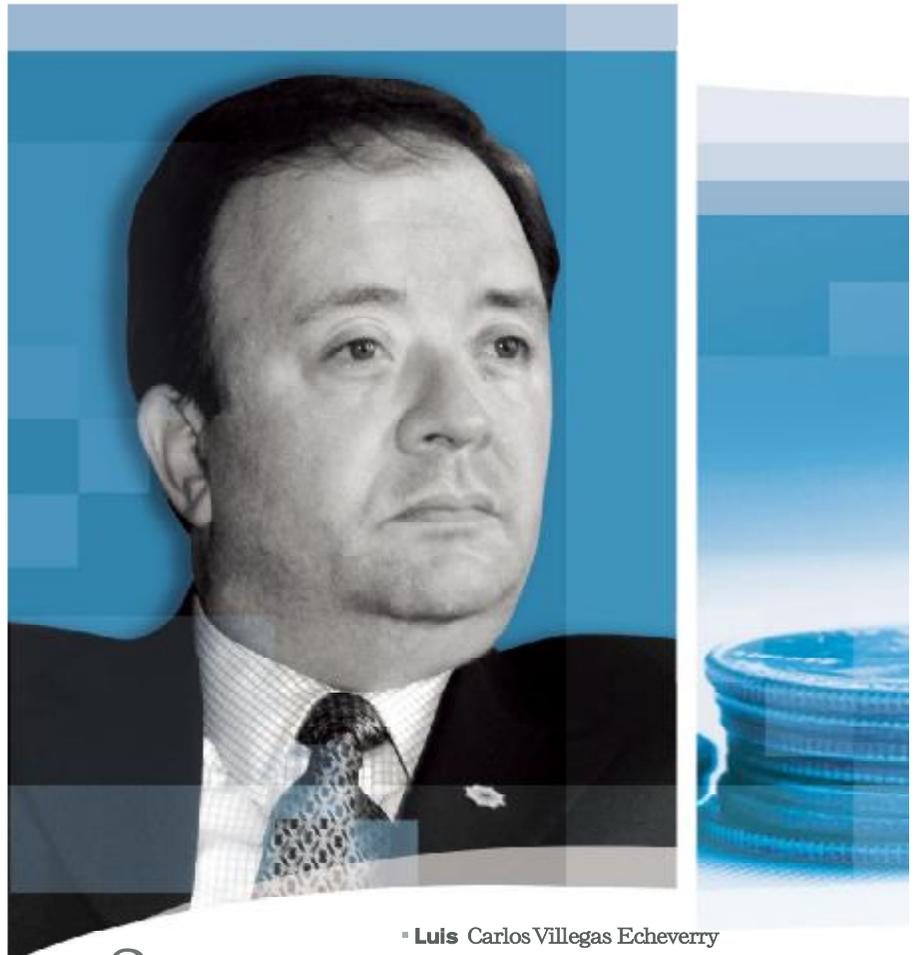
La Política de Defensa y Seguridad Democrática ha arrojado resultados que incuestionablemente se reflejan como positivos en la economía y en la percepción de seguridad y tranquilidad de los colombianos y de la comunidad internacional interesada en el país. Esa estrategia se ha basado principalmente en lograr una mejor coordinación de las acciones del Estado, fortalecer las instituciones encargadas de estas tareas, consolidar el control del territorio nacional, proteger a los ciudadanos y a la infraestructura de la Nación, incentivar la cooperación de la ciudadanía y lograr una comunicación efectiva hacia la sociedad, de las políticas y acciones del Estado en materia de seguridad.

Según estadísticas del Ministerio de Defensa Nacional, el pie de fuerza ha aumentado 30%, pasando de 297.826 efectivos en el año 2002 a 387.062 en marzo del 2006 y la Policía Nacional ya tiene presencia en la totalidad de los 1.098 municipios de Colombia. La capacidad bélica también se ha mejorado sustancialmente: durante el periodo comprendido entre el año 2002 y el 2005, los homicidios comunes se redujeron a 37%; los secuestros disminuyeron en 72%; de 176 retenes ilegales al año se pasó a 16 (90% menos); los casos de piratería terrestre bajaron un 50%; el número de familias desplazadas al año se redujo un 56%; el número de efectivos de las Farc ha disminuido significativamente (se estima reducción del 26% entre el 2002 y el 2004) y las Auc están desmontadas casi en su totalidad (durante el actual Gobierno, a abril de 2006 se habían desmovilizado 39.950 miembros de grupos armados al margen de la ley: 4.736 de las Farc, 1.265 del Eln, 33.718 de las Auc y

231 de disidencias); se han producido 22.000 capturas de miembros de grupos subversivos y 12.107 de autodefensas ilegales y se han abatido 7.292 subversivos y 1.370 miembros de autodefensas ilegales. Igualmente, los atentados terroristas se redujeron 63%; el hurto de combustible disminuyó 82%; se han fumigado 533.072 hectáreas de coca, a marzo de 2006 se han erradicado manualmente 38.115 hectáreas de coca, se han incautado 493 toneladas de cocaína, y se han aprobado 405 solicitudes de extradición. Los resultados en términos de protección de la infraestructura energética no son menos dicientes.

La percepción de los empresarios sobre la seguridad

El empresariado ha sido partícipe directo en la búsqueda de las soluciones para resolver el problema de la seguridad en el país. Es así como el sector privado ha estado vinculado directamente en los procesos de paz que se han llevado a cabo en los últimos años e incluso



▪ Luis Carlos Villegas Echeverry

se han tenido reuniones con miembros de la insurgencia. Es el caso de las reuniones con las Farc en México y en el Caguán y con el Eln en Maguncia, entre otros. Este acompañamiento al proceso de paz ha incluido documentos y propuestas sobre el tema. Pero no es sólo en el proceso de paz sino también en el apoyo a las fuerzas institucionales de defensa del país. Este respaldo se ha manifestado en términos de solidaridad y fuerza moral y además en recursos económicos. En materia de estos, además del pago de impuestos, en el país se han creado diversos tributos o contribuciones orientadas exclusivamente al proceso de paz. El siguiente cuadro muestra los ingresos recibidos por los impuestos a la seguridad democrática y al patrimonio en los últimos cuatro años.

“En las perspectivas actuales de integración y apertura de la economía colombiana, la atracción de la Inversión Extranjera Directa, IED, es clave para el desarrollo moderno”.

Cuadro 1

Recaudo impuestos seguridad democrática y patrimonio (Millones de pesos)

2002	1.250.722
2003	1.227.934
2004	454.012
2005p	474.219

Fuente: Dian

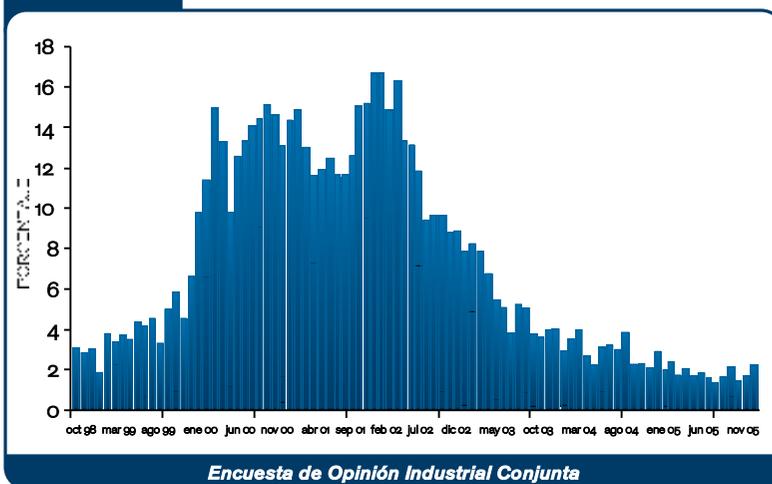
Recursos económicos



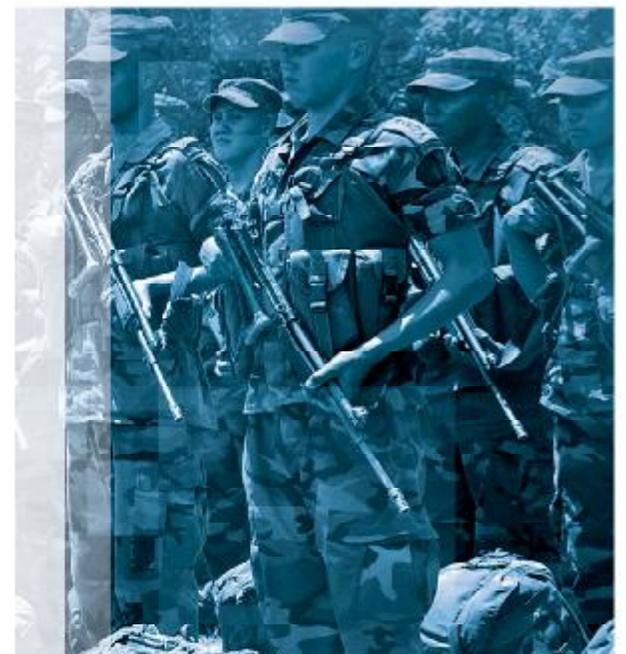
Lo importante de estas contribuciones especiales del sector privado es que a medida que se mejora la situación de seguridad, se da un mayor crecimiento económico y por tanto mejoran los ingresos del Estado. Es decir, se ha venido generando una dinámica que permite que el mismo gobierno mantenga el fortalecimiento de sus Fuerzas Armadas con sus propios recursos.

El empresariado colombiano es consciente de los avances en seguridad, y así lo ha manifestado reiteradamente. En el caso particular de la Encuesta de Opinión Industrial Conjunta, Eoic, es evidente la mejoría en la percepción de mayor seguridad en el país en los últimos años. En efecto, el problema de inseguridad, que llegó a ser el segundo conflicto en orden de importancia en la problemática industrial, sigue disminuyendo su participación y actualmente se encuentra en uno de sus niveles más bajos; pasó de 16.5% a principios del 2002, a 2.0% en la actualidad (Gráfico 2).

Gráfico 2 PROBLEMA DE INSEGURIDAD



Desde la perspectiva industrial también se evidencia una significativa mejoría en los indicadores de seguridad relacionados con la actividad productiva. En la encuesta del mes de enero de 2006 se incluyó un módulo especial sobre la percepción de los empresarios frente a la seguridad en el país. Los resultados son consistentes con la evolución del problema en la encuesta. En efecto, en los últimos años la participación de la inseguridad en la problemática industrial ha venido cediendo de manera continua como lo mostramos anteriormente. Desde la perspectiva de los empresarios, el ambiente de seguridad del país mejoró notablemente en los últimos años y así lo reportan el 86.3% de los empresarios (Gráfico 3). Sólo el 1.8% considera que este ambiente se deterioró.

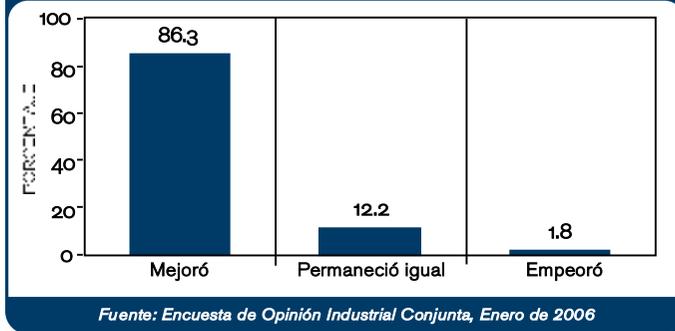




“El empresariado colombiano es consciente de los avances en seguridad, y así lo ha manifestado reiteradamente. En el caso particular de la Encuesta de Opinión Industrial Conjunta, Eoic, es evidente la mejoría en la percepción de mayor seguridad en el país en los últimos años”.

Gráfico 3

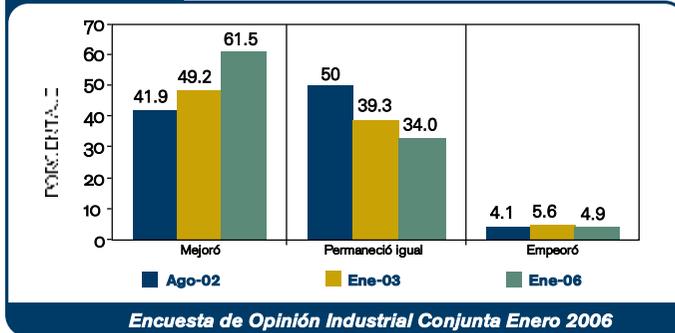
EVOLUCIÓN DEL AMBIENTE DE SEGURIDAD EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DESDE LA PERSPECTIVA EMPRESARIAL



Esta mejoría también es percibida por los empresarios en materia de transporte de mercancía por carretera, el 61.5% de los cuales considera que esta situación ha evolucionado, mostrando así una mayor confianza de los mismos respecto de lo acontecido en enero del 2003, cuando este porcentaje era del 49.2% y en agosto de 2002 cuando registraba 41.9% (Gráfico 4).

Gráfico 4

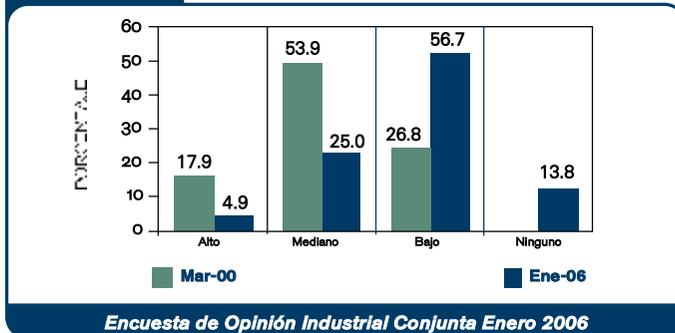
LA SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE DE SUS MERCANCÍAS POR CARRETERAS (frente al año inmediatamente anterior)



El impacto de los problemas de seguridad sobre las empresas también ha venido disminuyendo. Mientras en marzo del 2000, el 17.9% de los industriales calificaba este impacto como alto, el 53.9% como mediano y el 26.8% como bajo, en enero del 2006 disminuye el porcentaje que considera el problema como alto o mediano y aumenta significativamente aquellos que lo consideran bajo (Gráfico 5).

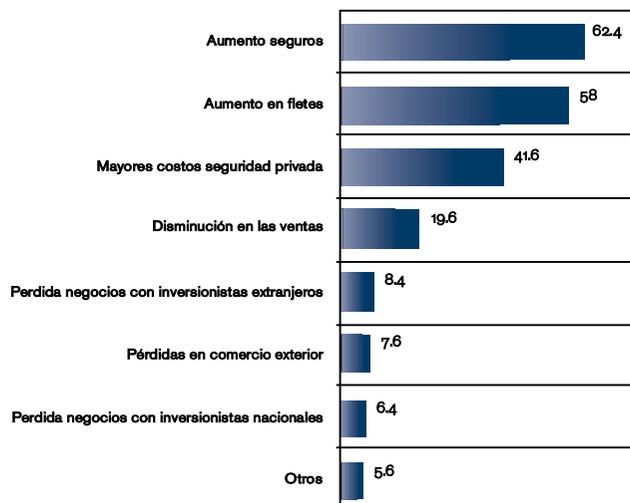
Gráfico 5

IMPACTO DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD SOBRE LA EMPRESA



Los problemas de seguridad que aún persisten afectan las empresas particularmente en mayores costos de los seguros, de los fletes y de seguridad privada (Gráfico 6). Si bien las ventas también se ven afectadas, su porcentaje es mucho menor.

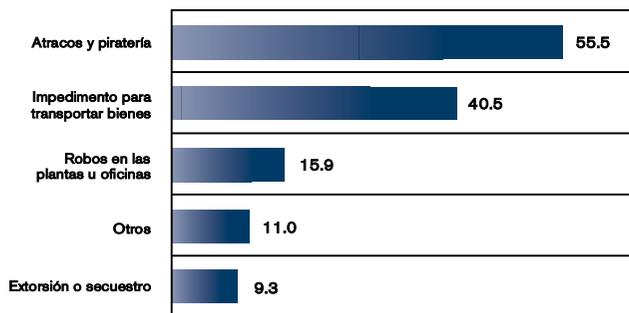
Gráfico 6 IMPACTO DE LA INSEGURIDAD SOBRE LA EMPRESA



Encuesta de Opinión Industrial Conjunta Enero 2006

Los tipos de inseguridad que afectan más directamente el normal desempeño de las empresas son atracos y piratería y transporte en las mercancías (Gráfico 7). Por sectores industriales, los que más enfrentan problemas de piratería y robos son los de la industria de alimentos y bebidas. Lo más notable es que, en general, para más del 60% de los empresarios de estas actividades, la situación de seguridad ha mejorado significativamente.

Gráfico 7 ASPECTOS EN QUE SE MANIFIESTA LA INSEGURIDAD EN LA EMPRESA



Encuesta de Opinión Industrial Conjunta Enero 2006



La mayor seguridad se ha reflejado sobre el crecimiento económico

A la par con los avances en seguridad y gobernabilidad, la actividad económica viene mostrando un importante repunte. En efecto, la tendencia actual apunta a crecimientos superiores al 5%. Pero este crecimiento no sólo es alto sino que se generaliza a todos los sectores, donde la industria se convierte en uno de los principales jalonadores. Además, se han logrado importantes avances en desarrollo tecnológico y en apertura de los mercados. A lo anterior se suma la buena dinámica que viene presentando la inversión en los últimos años, lo que se constituye en un factor de solidez para el crecimiento futuro. Todo esto en un marco macroeconómico más cercano a los estándares internacionales.



En cifras, el buen ambiente económico puede resumirse en: crecimiento del PIB alrededor del 5% y generalizado a todos los sectores; una industria en expansión y más competitiva; una inversión con aumentos superiores al 20% y una recuperación en el consumo en particular el de los hogares; un comercio exterior acorde con el dinamismo de la economía, con exportaciones creciendo alrededor del 20% y superiores a los US\$20,000 millones anuales, y unas importaciones también muy dinámicas, donde se destaca el crecimiento de las compras externas de bienes de capital.

En el caso particular de la industria manufacturera, la producción y las ventas crecen a tasas superiores al 6%, hay una alta utilización de la capacidad instalada, los pedidos están en un

“En cifras, el buen ambiente económico puede resumirse en: crecimiento del PIB alrededor del 5% y generalizado a todos los sectores; una industria en expansión y más competitiva; una inversión con aumentos superiores al 20% y una recuperación en el consumo en particular el de los hogares; un comercio exterior acorde con el dinamismo de la economía, con exportaciones creciendo alrededor del 20% y superiores a los US\$20,000 millones anuales, y unas importaciones también muy dinámicas, donde se destaca el crecimiento de las compras externas de bienes de capital”.

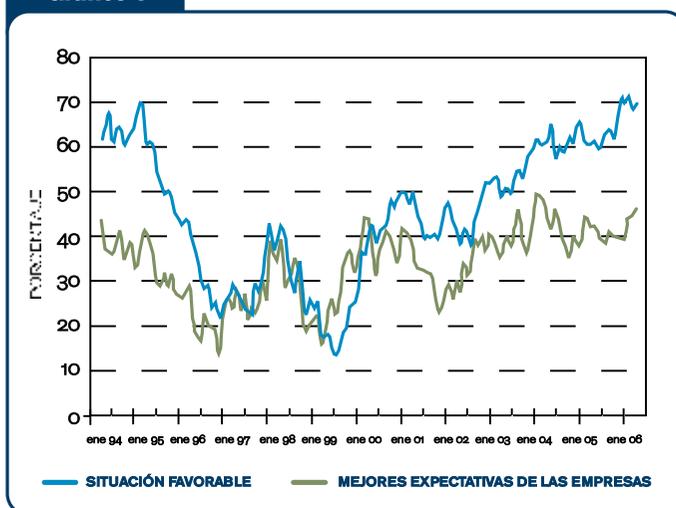
buen nivel y los inventarios son, en su mayoría, normales o bajos. Este mejor panorama de la industria puede resumirse en los indicadores del clima de los negocios, donde se perciben expectativas cada vez más favorables (Gráfico 8). Al iniciar el año 2006, el clima favorable de los negocios ha alcanzado el punto máximo en la historia de la Eoic, cuando el 68.9% de



empresarios califica la situación de su empresa como buena. Lo más notable de esto es que, a pesar de que una gran mayoría estima la situación actual como óptima, un 46.7% de las empresas considera que mejorará en el inmediato futuro.

“Al iniciar el año 2006, el clima favorable de los negocios ha alcanzado el punto máximo en la historia de la Eoic, cuando el 68.9% de empresarios califica la situación de su empresa como buena. Lo más notable de esto es que, a pesar de que una gran mayoría estima la situación actual como óptima, un 46.7% de las empresas considera que mejorará en el inmediato futuro”.

Gráfico 8 INDICADORES DE CLIMA DE LOS NEGOCIOS



Todo esto en un ambiente macroeconómico muy favorable donde se mantienen tasas de inflación de un dígito y tasas de interés relativamente estables y moderadas. La situación de las finanzas públicas si bien sigue siendo un factor de gran preocupación y exige reformas estructurales, ha logrado a pesar de ello grandes avances.

Un hecho bien positivo es el resultado de la actividad económica sobre el empleo. Además de este menor desempleo, la buena noticia es que también se ha aumentado la formalización en el empleo. En este campo, al igual que



en las finanzas públicas se requieren grandes esfuerzos, particularmente si pensamos en una economía competitiva a nivel mundial.

Perspectivas

Para la Andi, como ya lo hemos manifestado en múltiples ocasiones, la economía colombiana se encuentra en el momento indicado con miras a dar el salto en materia de desarrollo. Todas las posibilidades están dadas: una economía en crecimiento; cambios estructurales en la actividad productiva orientados a la competitividad; mayor presencia en los mercados internacionales y condiciones macroeconómicas favorables.

Quizás lo más importante es lo que subyace detrás de todos estos indicadores: una economía más sólida y dinámica que nos permite ser optimistas en los procesos de integración que está afrontando el país. Colombia desarrolla una agresiva política hacia los mercados más sofisticados como se desprende del TLC que ya se negoció con Estados Unidos y los que tiene previsto con la Unión Europea y Canadá, entre otros.

El empresariado colombiano ha mostrado una gran capacidad para adaptarse a los cambios económicos nacionales e internacionales por lo cual el país puede estar seguro de que el sector privado responderá a los retos que le impone el desarrollo. Sin embargo, para lograrlo requiere de un entorno favorable frente a la actividad económica y el afianzamiento de la seguridad y gobernabilidad del país.

El entorno favorable para la competitividad ya está diseñado en la llamada agenda interna. Nos referimos a aspectos como la infraestructura, la calificación de la mano de obra, la ciencia y tecnología, el mercado de capitales y cambios institucionales acordes con las condiciones de la economía moderna. Es necesario que se inicie la ejecución de los proyectos que ya se han detectado en esta fase de consulta de la Agenda Interna y que el Gobierno juiciosamente los esté enriqueciendo con opiniones y estudios del sector privado. En materia de seguridad, el país tiene que continuar con el fortalecimiento de las instituciones encargadas de velar por el bienestar de los ciudadanos y de aplicar justicia. ✈





LA COORDINACIÓN INTERAGENCIAL: EL ARMA SECRETA DE LA

Introducción

En la historia reciente de Colombia, las experiencias de recuperación del territorio nacional y fortalecimiento de la presencia institucional no han sido exitosas, en gran medida, por la falta de coordinación en la implementación de acciones integrales de las autoridades civiles y militares. Como consecuencia de esta situación, los esfuerzos de la acción militar y civil no produjeron cambios positivos que duraran en el tiempo y dando lugar a la recuperación de estos territorios por parte de los grupos terroristas y la delincuencia.

Con el fin de garantizar la legitimidad estatal en los territorios recuperados, en el momento que dos o más entidades deciden cooperar, deben establecer mecanismos dirigidos a la coordinación de sus acciones y relacionar los esfuerzos individuales con objetivos comunes. Es en este momento cuando el Estado recurre a la coordinación interagencial para la toma de decisiones de inversión y gestión pública.

El gobierno Uribe ha definido como prioridad el establecimiento de instancias de coordinación interagencial con el ánimo de complementar la Política de Seguridad Democrática mediante acciones que fortalezcan la gobernabilidad, legitimidad y confianza de los ciudadanos en el Estado, en el marco de la recuperación social y económica del territorio. Los avances de esta iniciativa que cuenta con el concurso de todas las entidades del Estado, han sido significativos; sin embargo, todavía falta mucho por hacer para consolidar la labor realizada y asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

Teoría general y experiencias de coordinación interagencial

La coordinación interinstitucional o interagencial se entiende como un proceso mediante el cual se concerta y se sincronizan medios y esfuerzos de dos o varias instituciones o agencias que buscan generar valor en la gestión pública, para lograr objetivos definidos.

Se logra a partir de los siguientes procesos: informar, consultar, programar en paralelo y actuar en conjunto. La coordinación pretende maximizar la cooperación y coexistencia de los actores minimizando la competencia y conflicto para el cumplimiento del objetivo común con recursos limitados.

Los principales recursos¹ que se negocian en el proceso de coordinación interagencial, de acuerdo con Bardach, son:

- dominio (*turf*), ya sea sobre problemas, oportunidades o acciones respecto a las cuales una entidad tiene una autoridad legítima
- autonomía o la libertad, total o restringida, para tomar decisiones y actuar sin depender de las demás entidades
- capital financiero para la implementación de las políticas y programas
- capital humano, tanto la cantidad como calidad incluyendo características intangibles como la experiencia, conocimiento, compromiso, creatividad, entre otros
- posicionamiento político que comúnmente es definido por la comunidad política y sus líderes
- información, no sólo aquella que es necesaria para la toma de decisiones de gobierno sino para la acción política.

"... la coordinación interagencial no es sólo un proceso técnico sino un proceso político con dos niveles: un primer nivel relacionado con la definición de directrices que guíen la acción interagencial y un segundo nivel relacionado con la implementación de las políticas".

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA



✦ Por Diego Andrés Molano Aponte
Director Programas Presidenciales de Acción Social

Juan Pablo Franco
Asesor – Centro de Coordinación de Acción Integral

1. Bardach, Eugene. Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship. Brookings Institute, 1998. pp. 164-199.

Las estructuras que se forman para la coordinación interagencial, como cualquier organización deben tener una visión, misión y objetivos definidos. Sin embargo, estas estructuras enfrentan el reto de "guiar" (steering) y "remar" (rowing) simultáneamente, de acuerdo con los términos usados por Osborne y Gaebler² al referirse a la definición de políticas y la implementación de las mismas, respectivamente. De esta manera, la coordinación interagencial no es sólo un proceso técnico sino un proceso político con dos niveles: un primer nivel relacionado con la definición de directrices que guíen la acción interagencial y un segundo nivel relacionado con la implementación de las políticas. El principal reto surge en la medida que quienes guían también reman y si a algunos participantes no les gustan las directrices definidas, pueden dejar de cooperar.

Un aspecto clave para el éxito de la coordinación es el establecimiento de una cultura interagencial con sus propios valores, metas, políticas, procedimientos, liderazgo y procesos de toma de decisiones para facilitar la cooperación y coordinación. Existen cuatro factores estratégicos que dificultan el establecimiento de esta cultura. Primero, la existencia de una política de coordinación definida y conocida por todas las entidades; segundo, la existencia de una autoridad independiente responsable del desarrollo y capacitación de funcionarios en esta política; tercero, la existencia de diferencias entre las entidades en su estructura regional para la ejecución de sus políticas y programas; cuarto, las políticas de gestión del talento humano pretenden que los funcionarios se dediquen a su propia entidad, sin considerar la comunidad interagencial. Sólo con una cultura interagencial fuerte, los individuos de una organización interagencial

cooperarán para el cumplimiento de los objetivos comunes, aún si estos no coinciden plenamente con los de su entidad.³

La coordinación interagencial se torna más compleja en el momento en que se coordinan entidades civiles y militares. Este tipo de organizaciones interagenciales en ocasiones poseen procesos, actores y estructuras que acentúan los conflictos entre la burocracia civil y la cadena de mando militar, dos formas de administración con diferencias radicales en los procesos de toma de decisiones. Es importante vincular permanentemente a los militares en los procesos interagenciales para hacerlos más efectivos y tener siempre en cuenta su punto de vista conociendo sus capacidades y las limitaciones en el uso de la fuerza, logrando superar los prejuicios existentes entre civiles y militares.⁴

Las organizaciones interagenciales pueden tener dos tipos de estructura: jerárquica o red. Cada uno de estos tipos tiene sus ventajas y desventajas y ninguno es mejor que el otro *per se*, aunque son más útiles en ciertas circunstancias.⁵ Una estructura jerárquica se caracteriza por su rapidez en la toma e implementación de decisiones gracias a la concentración de autoridad y es más útil para el manejo de crisis que requieren de decisiones rápidas. Una red tiene mayor capacidad de adaptación y es más útil para acciones de mediano y largo plazo en las que se requiere debate y consenso para la planeación y acción.



Las jerarquías favorecen la coordinación vertical a través de órdenes, supervisión, políticas, normas, planificación y sistemas de control. Las redes favorecen la coordinación lateral mediante reuniones, comités y puestos de coordinación. Esta última se produce cuando personas de un mismo nivel se comunican directamente a través de reuniones formales e informales para el desarrollo de planes, solución de problemas y toma de decisiones; o la agrupación en equipos de trabajo para enfrentar oportunidades o problemas nuevos que requieran de expertos en ciertas especialidades.⁶

A nivel internacional, en la lucha contra el terrorismo o la insurgencia han existido experiencias de coordinación interagencial relevantes. En Perú, durante el gobierno de Fujimori se implementó el Fondo de Cooperación y Desarrollo Social, Foncodes, que se diseñó como respuesta a la cantidad de agencias gubernamentales que no ofrecían respuesta eficiente a las necesidades de la población, y competían con programas de desarrollo de la Presidencia del Perú. El objetivo principal de este Fondo era eliminar la estructura de base de Sendero

"El gobierno Uribe ha definido como prioridad el establecimiento de instancias de coordinación interagencial con el ánimo de complementar la Política de Seguridad Democrática mediante acciones que fortalezcan la gobernabilidad, legitimidad y confianza de los ciudadanos en el Estado, en el marco de la recuperación social y económica del territorio".

Luminoso involucrando a la población organizada, en su mayoría por su propia iniciativa, en las Rondas Campesinas que llegaron a agrupar 25 mil personas. La población estaba dispuesta a desarrollar estas acciones y asumir esta responsabilidad por estar totalmente involucrada en su desarrollo.

En Nepal se cometió el error de confundir los medios con el fin. Siguiendo la experiencia de los británicos en Malasia, se creó el Programa Integral de Seguridad y Desarrollo que coordinó acciones importantes en infraestructura de vías, suministro de agua, educación y salud pero ninguna relacionada con la generación de oportunidades y la provisión de justicia. Se dejó a un lado otra dimensión de la pobreza que considera la falta de oportunidades y de justicia como una privación tan grave como la falta de un ingreso mínimo.

En Brasil, el Programa Brasil en Acción⁷ definió ejes de integración y desarrollo a través del país en los que se adelantaron simultáneamente proyectos de infraestructura estratégicos incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones y Programas de Salud, saneamiento básico, producción de alimentos, vivienda y empleo. Este programa combinó un enfoque gerencial con la definición de metas para la gestión de resultados, la reducción de costos a través de la participación de inversión privada y la identificación de proyectos de movilización social. Al mismo tiempo fomentó un cambio en la administración pública con la coordinación e integración de autoridades del



2. Osborne, David y Gaebler, Ted. Reinventing government; how entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison - Wesley; 1992.

3. Desai, Sunil B. Solving the interagency puzzle. http://www.policyreview.org/feb05/desai_print.html. Febrero de 2005.

4. Raach, George T. y Kass, Ilana. National power and the interagency process. Joint Force Quarterly, Verano 2005

5. Tucker, David. RMA and the Interagency: knowledge and Speed vs. Ignorance and Sloth, Parameters, Otoño 2000. pp. 66-76.

6. Morgan, Gareth. Imágenes de la organización. México, Alfaomega, 1995.

7. Brasil EM Ação. Resultados no primeiro ano. www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/BRACAO

sector financiero, petrolero, energético, salud, educación, vivienda, entre otros, con el objetivo de tener una moneda estable, combatir el déficit fiscal y, sobretodo, la corrupción, para construir una política nacional de desarrollo regional basada en la participación ciudadana. Una crítica a este programa fue concebir la integración únicamente como la inserción de ciertos sectores productivos de una región excluyendo sectores tradicionales fragmentando la sociedad.⁸

Además, existen las experiencias de las Fuerzas Militares de Estados Unidos, a través de sus organizaciones de Asuntos Civiles, y de Europa, a través de sus organizaciones de Coordinación Cívico - Militar (Cimic por sus siglas en inglés) durante la guerra y reconstrucción de Irak, que más allá de coordinar diferentes agencias de un gobierno, pretenden coordinar una fuerza militar con organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios así como Organizaciones No Gubernamentales.

En Colombia, existieron estructuras de coordinación interagencial con cierto éxito que hicieron parte de políticas de rehabilitación como los Grupos Polivalentes al inicio del Frente Nacional en el Gobierno de Lleras, compuestos por funcionarios de diferentes entidades que identificaban las necesidades de zonas afectadas por la violencia partidista y formulaban las soluciones necesarias; o los Comités de Rehabilitación del Plan Nacional de Rehabilitación, que comenzó en el gobierno Betancur y durante el gobierno Barco modificó y extendió su

cobertura al pasar de un programa destinado a regiones de violencia a un plan dirigido a atender zonas pobres y excluidas para la provisión de servicios sociales y ser integradas a la economía nacional.⁹

Actualmente, existen comités para asuntos específicos como los Comités de Atención a la Población Desplazada y los Comités Locales de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. Sin dejar de reconocer la efectividad y éxito de estas estructuras de coordinación, la preponderancia del carácter civil de estos comités ha hecho que su toma de decisiones deje de lado un criterio de gran importancia: la seguridad.

La Coordinación Interagencial en un Estado Comunitario

El *Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 Hacia un Estado Comunitario* define cuatro objetivos que orientan la acción del Gobierno para convertir el Estado colombiano en un Estado comunitario concebido como socialmente responsable y comprometido con el desarrollo económico y el bienestar social de todos sus ciudadanos. Estos cuatro objetivos son (I) brindar seguridad democrática, (II) impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, (III) construir equidad social, e (IV) incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

Para el cumplimiento del primer objetivo, el Gobierno Nacional está implementando una Política de Defensa y Seguridad Democrática que le permita al Estado recuperar la autoridad



con criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad para generar confianza entre los ciudadanos y fortalecer la gobernabilidad del sistema político. La política de seguridad tiene como estrategias el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado, el fortalecimiento del servicio de justicia, la protección y promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, el fortalecimiento de la convivencia y los valores, la cooperación internacional y el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto.

"A nivel internacional, en la lucha contra el terrorismo o la insurgencia han existido experiencias de coordinación interagencial relevantes. En Perú, durante el gobierno de Fujimori se implementó el Fondo de Cooperación y Desarrollo Social, Foncodes, que se diseñó como respuesta a la cantidad de agencias gubernamentales que no ofrecían respuesta eficiente a las necesidades de la población, y competían con programas de desarrollo de la Presidencia del Perú".

Desde agosto de 2002, la aplicación de esta política ha permitido la recuperación por parte de las Fuerza Militares y la Policía de ciertas zonas del territorio nacional donde se ha hecho evidente la necesidad de garantizar la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado a través del desarrollo de acciones integrales de tipo social y económico enmarcadas en las *Siete herramientas de equidad* como complemento de la Seguridad Democrática. Esta política establece que la responsabilidad de la seguridad de los ciudadanos no puede ni debe recaer exclusivamente sobre la Fuerza Pública; en este sentido, todas las entidades del Estado contribuirán dentro de sus competencias a la consolidación de la autoridad democrática en el territorio. Además, la efectividad de las medidas de consolidación del control estatal del territorio depende del grado de coordinación que logren las entidades estatales; el Gobierno tendrá como prioridad asegurar que las acciones del Estado a todo nivel se lleven a cabo de manera coordinada e integral para lo cual a nivel operativo se crearán estructuras de apoyo interinstitucionales que garantizarán la coordinación sobre el terreno entre las entidades del Estado, involucrando a las autoridades territoriales y las comunidades.

Es importante resaltar que la coordinación interagencial no sólo tiene un fundamento de política en este Gobierno sino un fundamento constitucional y legal, tal y como se establece en el inciso segundo del Artículo 209 de la Constitución Política¹⁰ y el Artículo 6 de la Ley 489 de 1998¹¹.

Es importante resaltar que la coordinación interagencial no sólo tiene un fundamento de política en este Gobierno sino un fundamento constitucional y legal, tal y como se establece en el inciso segundo del Artículo 209 de la Constitución Política¹⁰ y el Artículo 6 de la Ley 489 de 1998¹¹.



8. Adati Sneju, E. K. y Marcos de Queiroz, A. Eixos de (in)tegração nacional e os impactos sobre o desenvolvimento regional brasileiro; <http://www.alfa.br/revista/pdf/2eco.pdf>.

9. Pardo, Rafael. La Historia de las guerras. Bogotá, Editorial B de Colombia, 2004. Pág. 412 y 501.

10. "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado". Art. 209, Constitución Política de Colombia 1991.

11. "En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares". Ley 489 de 1998.

El Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República

Desde mayo de 2004, la Presidencia de la República, ha venido liderando acciones integrales emprendidas de manera coordinada por un equipo interinstitucional conformado por diferentes entidades del Estado en zonas prioritarias del país, con el objetivo de garantizar la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en los territorios recuperados por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, promoviendo el desarrollo social y económico a través de la implementación de las *Siete herramientas de la equidad* definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, el Estado garantiza el control del territorio, la movilidad de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional mediante la presencia del Estado y la provisión de bienes y servicios sociales en el marco de la recuperación social del territorio.

Este equipo interinstitucional liderado por la Presidencia de la República está conformado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil además de otras entidades enlace.

El Centro de Coordinación de Acción Integral actúa en nueve zonas que incluyen 52 municipios, correspondientes a territorios donde actualmente se vienen desarrollando operaciones militares especiales, en los cuales existe



una situación humanitaria que merece atención urgente, pues se registran niveles altos de pobreza y marginación, cultivos ilícitos y narcotráfico y una débil presencia del Estado. Para el cumplimiento del objetivo, se han definido cinco estrategias:¹²

- control del territorio y lucha contra las drogas y el crimen organizado
- reactivación social-Siete herramientas de equidad
- reactivación económica - impulso a la conformación de cadenas productivas para el desarrollo local
- fortalecimiento del servicio de justicia formal y mecanismos alternativos de resolución de conflictos
- reconstrucción del tejido social a través del uso del tiempo libre y la cultura ciudadana.

Estas estrategias son definidas a partir de la experiencia adquirida en el trabajo realizado que ha permitido reconocer que, además de la provisión de bienes y servicios sociales para la reactivación social de los territorios, es necesario brindar oportunidades de generación de ingresos, fortalecer los sistemas de justicia encaminados a combatir la impunidad y ofrecer mecanismos destinados a la rápida solución de conflictos, así como generar confianza entre la población fomentando la generación de capital social con actividades recreativas, deportivas y culturales. La simultaneidad en la aplicación de estas estrategias es la clave que asegura la acción integral para la recuperación social del territorio.



Los objetivos de la recuperación social de éste, se logran a partir de una metodología de trabajo en el corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, se identifican acciones de emergencia de alto impacto en los sectores de seguridad, salud, infancia y familia, documentación, seguridad alimentaria, educación, uso del tiempo libre y justicia. Posteriormente, se identifican acciones de mediano y largo plazo relacionadas con la aplicación de las herramientas de la equidad, el fortalecimiento de la presencia institucional y el tejido social, la oferta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la seguridad, el desarrollo de infraestructura de transporte y la promoción de cadenas productivas para el desarrollo económico. Estas acciones se priorizan a partir de un trabajo conjunto con las autoridades territoriales y la comunidad en visitas de diagnóstico, jornadas interinstitucionales, jornadas económicas que son ejecutadas en conjunto con la Fuerza Pública.

"El Centro de Coordinación de Acción Integral actúa en nueve zonas que incluyen 52 municipios, correspondientes a territorios donde actualmente se vienen desarrollando operaciones militares especiales, en los cuales existe una situación humanitaria que merece atención urgente, pues se registran niveles altos de pobreza y marginación, cultivos ilícitos y narcotráfico y una débil presencia del Estado".

Las visitas de diagnóstico son la herramienta que tiene el equipo interinstitucional para conocer, de primera mano, las necesidades de las zonas prioritarias a través de reuniones en las que participan las Fuerzas Militares, la Policía, las autoridades departamentales y municipales y las comunidades. Con el fin de atender las necesidades urgentes de la población, se llevan a cabo jornadas interinstitucionales en las cuales se brinda atención médica, atención psicosocial, asistencia alimentaria y humanitaria, se realizan actividades recreativas y deportivas, asesoría extrajudicial, documentación y registro, entre otras. Las jornadas económicas tienen

12. 51 municipios con una población aproximada de 1.800.000 personas: Zona Sur (San Vicente del Caguán, Cartagena del Chaira, Calamar, Miraflores, La Macarena, Puerto Rico y Vistahermosa); Sierra Nevada de Santa Marta (Fundación, Aracataca, Ciénaga, Pueblo Bello, El Copey, Valledupar, Dibulla y San Juan del Cesar); Catatumbo (Ocaña, Tibú, Abrego, El Tarra, El Carmen, San Calixto, La Playa, Hacarí, Teorema y Convención); Apartadó y Bajo y Medio Atrato (Bojayá, Riosucio, Carmen del Darién, Carmen de Atrato, Acandí, Unguía, Belén de Bajirá y Murindó); Tumaco; Arauca (Araucita, Saravena, Fortul y Tame), Tierraalta y Valencia, Norte del Cauca (Caloto, Corinto, Jambaló, Puerto Tejada y Toribío), y Putumayo (Orto, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel y Valle del Guamuez).

como objetivo presentar la oferta de estímulos económicos del Estado, brindar capacitación y apoyar el proceso de conformación de cadenas productivas y gestión de proyectos para el desarrollo económico local a través del aprovechamiento legal de los recursos naturales y humanos de la región.

El Centro de Coordinación de Acción Integral posee dos equipos de trabajo: el Comité Directivo y el Equipo Operativo. El Comité Directivo tiene como funciones la definición de directrices, toma de decisiones y disposición de recursos y herramientas. El Comité está compuesto por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Viceministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares y los delegados de las entidades permanentes del CCAI.

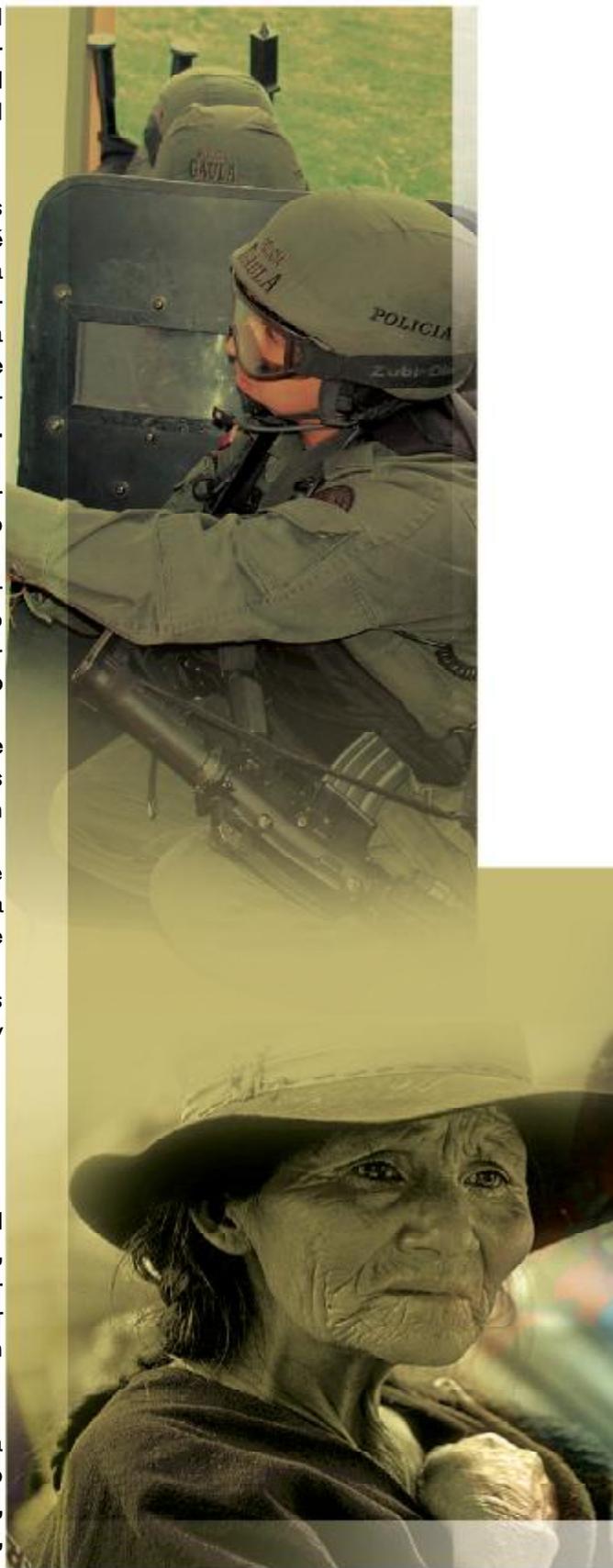
El Equipo Operativo está compuesto por delegados de las entidades permanentes y de las entidades enlace. Tiene como funciones:

- I. identificar las necesidades y elaborar los diagnósticos de situación de las zonas prioritarias a partir de las visitas de diagnóstico
- II. diseñar las estrategias de acción integral en las zonas priorizadas y coordinar con las entidades estatales el cumplimiento del objetivo y estrategias del CCAI
- III. influir y sincronizar los planes de acción y presupuestos de inversión de las entidades estatales para la atención de las necesidades de la población tomando decisiones de inversión social con criterio de seguridad
- IV. coordinar y apoyar a las entidades permanentes y de enlace en la ejecución de acciones en las zonas esenciales de tal forma que se priorice la ejecución presupuestal de las entidades y se tomen decisiones de inversión con criterio de seguridad
- V. evaluar el desarrollo y cumplimiento del objetivo y estrategias definidas y de ser el caso, presentar alternativas de acción y mejoramiento de los planes ante el Comité Directivo.

Sistema de Información de Coordinación Interagencial, Siccai

Como herramienta para apoyar las acciones realizadas por el Estado y el seguimiento y evaluación de la gestión del Centro, se ha diseñado el Sistema de Información del Centro de Coordinación de Acción Integral, Siccai, cuyo objetivo es proporcionar una herramienta para administrar eficientemente la información de la gestión individual y colectiva.

Para cada uno de los municipios intervenidos, se construye una matriz de compromisos que clasifica las acciones del Centro según las *Siete herramientas de equidad*: revolución educativa, protección y seguridad social, impulso a la economía solidaria,



manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, país de propietarios y calidad de vida urbana. Paralelamente, tres componentes adicionales: presencia institucional, seguridad e infraestructura de transporte, usando las categorías definidas en las Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2004-2006. Además, cada una de las acciones es clasificada según su estado: verde significa inversión ejecutada, amarillo significa inversión en ejecución o programada, y rojo significa que a pesar de las gestiones no ha habido avances.

Avances de la coordinación interagencial

Además de la realización de nuevas inversiones por más de 130 mil millones de pesos en las zonas prioritarias en 2004 y 2005, y la programación de más de 185 mil millones para 2006; existen avances considerables en el control del territorio, la movilidad de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional a través de la presencia del Estado y la provisión de bienes y servicios sociales. Estos son algunos avances de la recuperación social del territorio en las zonas del CCAI:



Reactivación social y económica

- Más niños con mejor educación: 49.559 nuevos cupos de educación básica y media en 2004 y 2005 para un aumento del 9% desde 2003.
- Mayor salud para los más vulnerables: 257.724 nuevos cupos de régimen subsidiado en salud en 2004 y 2005 para un aumento del 35% desde 2003.
- Más niños con mejor nutrición: 143.562 nuevos cupos de desayunos infantiles en 2004 y 2005 para un aumento del 353% desde 2003.
- Más oportunidades de generación de ingresos: conformación de 14 minicadenas productivas en 11 municipios para 9.038 familias y reconversión sociolaboral para 1.600 personas de 4 municipios en 2005 - 6 nuevos municipios para 2.000 personas en 2006.
- 37.212 Familias en Acción (pagadas) con 124.342 niños en 35 municipios - 13.289 familias desplazadas inscritas en 37 municipios en 2006.
- 88 jornadas interinstitucionales en 47 municipios atendiendo 205.966 personas (5.933 cirugías).

Seguridad democrática

- Más vida, menos homicidios: 1.819 homicidios en los 52 municipios en 2005 para una reducción del 10% desde 2003.
- Más libertad, menos secuestros: 72 secuestros en los 52 municipios en 2005 para una reducción del 65% desde 2003.
- Más dignidad, menos desplazamiento: 30.631 personas desplazadas en los 52 municipios en 2005 para una reducción del 33% desde 2003.
- 16.203 hectáreas de cultivos ilícitos erradicados manualmente en 9 municipios, desde 2005 hasta mayo 2006. 34.452 hectáreas en todo el país.

Presencia institucional

- Más presencia de jueces: 47 municipios con presencia de jueces para un aumento de 17% desde 2003.
- Más presencia de fiscales: 67 fiscales delegados en 24 municipios para un aumento de 20% desde 2003.
- Más ciudadanía, más ciudadanos documentados: 42.880 nuevas personas documentadas en 2004 y 2005 para un aumento de 232% desde 2003.

Algunos ejemplos de los avances en la recuperación social del territorio

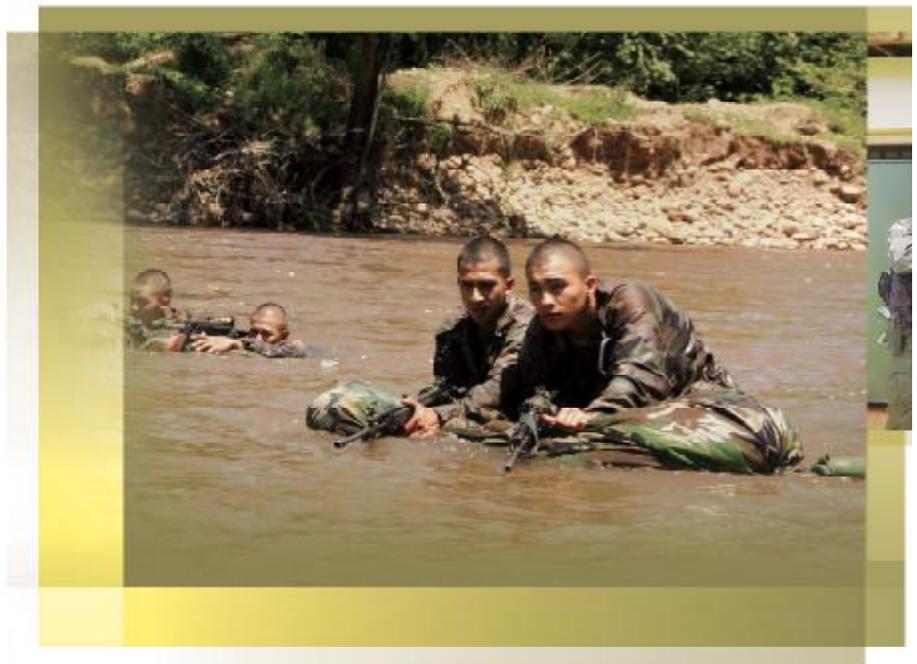
En zonas como la Sierra Nevada de Santa Marta, los pobladores de más de 20 caseríos de indígenas y colonos en los municipios de Fundación, Ciénaga, San Juan del Cesar, Pueblo Bello y Valledupar tuvieron que convivir por más de 25 años con los grupos armados ilegales. Hoy cuentan con la seguridad y el apoyo de la Fuerza Pública, trabajo acompañado con inversiones en salud, vías, educación, comunicaciones y programas de seguridad alimentaria, en el marco de las *Siete herramientas de equidad*, realizando nuevas inversiones por más de 25 mil millones de pesos entre 2004 y 2005 y más de 20 mil millones programadas para 2006. Además, en agosto de 2004 se inauguró la Brigada número 10 con sede en Valledupar, cubriendo la mitad de la Sierra Nevada y en diciembre del mismo año el Batallón de Alta Montaña en Santa Clara, municipio de Fundación, y comenzarán a funcionar los nuevos juzgados de Pueblo Bello y Dibulla. La recuperación social de este territorio también ha permitido una nueva dinámica de circulación de campesinos e indígenas en regiones como la Sierra Nevada de Santa Marta, en donde después de cuatro o cinco años de débil presencia del Estado, se da la visita de funcionarios públicos que permiten dinamizar los programas sociales.

Cartagena del Chairá es otro municipio con una nueva dinámica gracias a la recuperación social del territorio. El Gobierno Nacional entregó la sede del Banco Agrario, la nueva estación de Policía; se graduaron 583 jóvenes y adultos capacitados por el Sena y se están implementando los Programas Familias en Acción y Reversión Sociolaboral. Con la llegada del Banco Agrario, tras nueve años de ausencia por las acciones violentas de las Farc

en 1996, cuando atacó la estación de policía y la sede bancaria, se espera una nueva dinámica en el comercio y el sector económico en general, que permita el desarrollo social y económico de la localidad.

Además de estos logros en la implementación de políticas de Gobierno y Estado, los principales avances son aquellos relacionados con el fortalecimiento de la gobernabilidad y el aumento de la confianza de los ciudadanos en el Estado. Si bien estos dos conceptos son difíciles de medir, se han producido cambios positivos en la gobernabilidad¹³ producto de la promoción de la participación ciudadana, la estabilidad política y reducción de la violencia, la efectividad de las políticas de Seguridad Democrática y de Reactivación Social y Económica, sobre todo por la credibilidad en el compromiso del Gobierno, y el fortalecimiento del sistema judicial para la defensa del Estado de Derecho.

Finalmente, la confianza producida por la recuperación social del territorio, a pesar de no haberse medido, puede verse reflejada en la realización de eventos masivos como la Feria Ganadera de San Vicente del Caguán después de tres años sin realizarse por razones de orden público; o el retorno de 130 familias desplazadas en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad a los corregimientos de La Loma, Caimanero y Corazón de Jesús de Bojayá en julio de 2005, entre otros logros.



Conclusión

Tal como lo establece el documento Visión Colombia 2019: El Centenario, la sociedad colombiana tiene el reto de reformar la administración pública con el propósito de enfrentar la creciente complejidad institucional a partir de la coordinación interagencial. El Gobierno Uribe ha comenzado este proceso estableciendo el Centro de Coordinación de Acción Integral, definiendo un nuevo modelo de gestión pública que busca complementar la Política de Seguridad Democrática a partir de la participación de entidades de Gobierno y de Estado que informan, consultan, programan en paralelo y actúan en conjunto; para garantizar la gobernabilidad, legitimidad y confianza de los ciudadanos de zonas afectadas por la violencia logrando avances importantes en aras de un mayor control del territorio, una estimable movilidad de la población y un considerable fortalecimiento institucional a partir de la presencia del Estado y la provisión

de bienes y servicios sociales en el marco de la recuperación social del territorio.

De esta manera, la acción interagencial desde el Centro de Coordinación de Acción Integral se ha convertido en el arma secreta de la Política de Seguridad Democrática en concordancia con las instrucciones del Presidente Uribe para quien "seguridad e inversión social no son excluyentes, ambas tienen que ir de la mano". Ahora corresponde asegurar la sostenibilidad de este modelo de coordinación interagencial abriendo la discusión sobre sus avances, beneficios y los ajustes que deben realizarse con el fin de consolidar la presencia del Estado y gobernabilidad en todo el territorio. ✈

"Además de estos logros en la implementación de políticas de Gobierno y Estado, los principales avances son aquellos relacionados con el fortalecimiento de la gobernabilidad y el aumento de la confianza de los ciudadanos en el Estado".

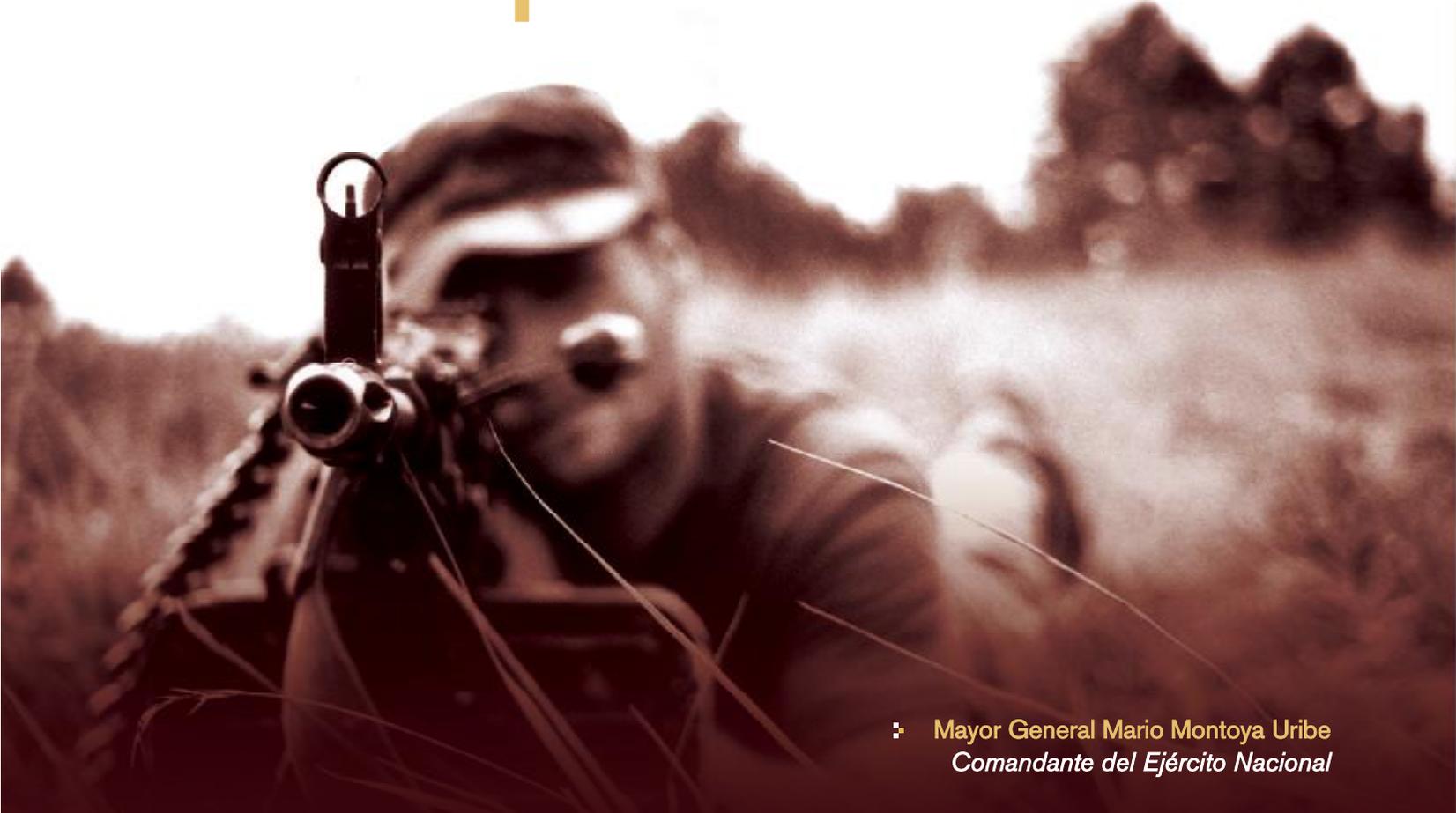


CURRICULUM

Por Diego Andrés Molano Aponte, Director Programas Presidenciales de Acción Social
Juan Pablo Franco, Asesor – Centro de Coordinación de Acción Integral

13 Se comprende la gobernabilidad a partir de la definición del Banco Mundial en Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. Governance Matters III: governance indicators for 1996-2002. World Bank, 2003.

El terrorismo sí se puede derrotar



✦ Mayor General Mario Montoya Uribe
Comandante del Ejército Nacional

A pesar de ser Colombia, el lugar del mundo que por más de cuatro décadas ha sufrido con mayor rigor los tristes avatares del terrorismo ocasionado por grupos de izquierda cuya génesis fue inspirada en ideologías marxistas leninistas¹, y que en cabeza de sus gestores sin que nadie lo pidiera, se autoproclamaron defensores y representantes del pueblo colombiano contra el cual desarrollan la mayoría de sus acciones criminales, el mundo sólo miró con otro prisma este fenómeno a partir del 2001. En efecto, únicamente a partir de los ataques del 11 de septiembre a Estados Unidos, se empieza a definir una política internacional para hacer frente a esta forma criminal de atentar contra los derechos y libertades de los ciudadanos en aquellos países donde se ejecuta este tipo de acciones.



Este artículo no intenta dogmatizar o establecer una definición única de terrorismo sino aportar algunos elementos conceptuales que permitan edificar y alimentar una acepción que para muchos sólo está relacionada con las acciones de la ETA en España, el IRA en el Reino Unido, las Brigadas Rojas en Italia y la OLP en Palestina pero que difícilmente asocian con acciones criminales que están tan cerca de nosotros como son las ejecutadas por los grupos armados al margen de la ley en nuestro país -las Farc y el Eln- y que gracias a sus atentados permanentes contra la población civil y sus recursos, son ahora catalogados como grupos terroristas por parte de la Unión Europea, el Departamento de Estado y algunos países de la región.

En esencia, esta reflexión busca enunciar algunas bases que permitan sustentar por qué este fenómeno criminal es derrotable, y cómo abordarlo a la luz de las experiencias vividas y desde el análisis de su forma de operar.

“El terrorismo se puede definir como el desarrollo o ejecución de acciones terroristas derivadas de la violencia política contra objetivos no combatientes, por parte de grupos armados al margen de la ley que buscan generar temor, miedo y desesperanza en la población, buscando crear desconfianza en las instituciones legítimamente constituidas y mostrándolas como incapaces de protegerla”.

Significado e impacto de su derrota

El terrorismo se puede definir como el desarrollo o ejecución de acciones terroristas derivadas de la violencia política contra objetivos no combatientes, por parte de grupos armados al margen de la ley que buscan generar temor, miedo y desesperanza en la población, buscando crear desconfianza en las instituciones legítimamente constituidas y mostrándolas como incapaces de protegerla.² Por tanto, derrotar al terrorismo requiere una meridiana claridad sobre algunos elementos básicos que lo rodean en forma directa o colateral, a saber; todo acto terrorista es criminal e intolerable, sin importar sus motivaciones, es necesario que se le condene, por eso deben tomarse las medidas legales necesarias para prevenir tales actos y para someter a la justicia a aquellos que cometen estas acciones criminales. No puede hacerse concesiones a la extorsión terrorista, es tanto como invitar a la petición de más demandas y otorgarles la importancia el lugar y estatus que buscan precisamente con sus actuaciones.

1. Desde la séptima conferencia de las Farc realizada en el páramo del Sumapáz en 1982, los jefes subversivos delinearon nuevas y agresivas estrategias de guerra revolucionaria, orientadas a construir el partido comunista clandestino, las milicias bolivarianas, los bloques guerrilleros y la diseminación de frentes de guerra a lo largo y ancho de la geografía nacional, fundamentados en la acción armada terrorista, el incremento financiero y la difusión de la tesis guía del marxismo-leninismo, soporte de la teoría comunista de alcanzar el poder político por medio de todas las formas de lucha.

2. La línea medular de la estrategia integral de las Farc para la toma del poder es el accionar armado fundamentado en el terrorismo. Por eso antes que organizar cooperativas agrícolas, sindicatos campesinos, ligas de lucha solidaria o lo que el Ejército de Liberación Nacional llama construir el poder popular, el secretariado de las Farc ha dado preeminencia a las acciones de las guerrillas en todo el país, para causar sensación de poder militar, pues derrotado el adversario militar es más fácil con el poder de las armas imponer la metodología marxista de gobierno.

La cooperación internacional para combatir el terrorismo es un aspecto fundamental, todos los gobiernos son vulnerables y todas las avenidas para fortalecer tales cooperaciones deben ser perseguidas.³ Considerar equivocadamente que el terrorismo sólo afecta al país que lo sufre, puede conducir a que un delito a todas luces transnacional, avance lenta pero firmemente hacia otras regiones que a más de sufrir las consecuencias del mismo, puede estar incubando células que en un futuro se irán en contra de sus pobladores.

Del alcance y significado que representa para los gobiernos y los ciudadanos la tarea de derrotar este fenómeno, se desprenden siete presupuestos vitales que merecen especial detenimiento.

1. Derrotar al terrorismo requiere la caracterización del acto terrorista. Papel fundamental de la inteligencia, cuyo rol efectivo abarca desde la comprensión de las características del terrorismo, hasta la identificación de sus verdaderos efectos, estrategias, tácticas y el estudio analítico y pormenorizado sobre los grupos terroristas y sus miembros. Estos son los conceptos básicos y mínimos donde la inteligencia encuentra su principal campo de acción como aporte fundamental a la lucha contra el terrorismo.

2. Derrotar al terrorismo implica conocer claramente sus características. El terrorismo es una forma de lograr el temor. El miedo de la población general también como el enemigo declarado del terrorista le fortalece más que su propia capacidad. Las víctimas del terrorismo no son necesariamente el objetivo de los terroristas. El objetivo del terrorista frecuentemente será seleccionado por su valor simbólico. Los terroristas quieren la publicidad.⁴ A este respecto, conviene observar que:

- *El éxito táctico y la misión estratégica no están necesariamente relacionados.* Una misión en particular puede fallar pero al mismo tiempo puede contribuir a los objetivos de largo alcance. Los incidentes terroristas frecuentemente son usados como propaganda armada y uso de la violencia para su valor de impacto. El famoso refrán "si un individuo es castigado, entonces cien tendrán miedo" es aplicable. La cantidad numérica de terroristas normalmente no tiene importancia. Un grupo pequeño, bien organizado, armado, y con buen liderazgo puede causar muchísimo daño.

Los sistemas de transporte modernos proveen a los terroristas los medios para incrementar sus ataques en cualquier parte de la geografía. El terror es una forma de guerra efectiva y



El terrorismo vive y muere siempre

barata. No es necesario tener una fuerza armada bien equipada para implementar una operación terrorista exitosa. La mayoría de los terroristas contemporáneos poseen una causa que los motiva, están entrenados y equipados. Y en muchos casos son apoyados internacionalmente. Pueden ser abastecidos con armas, dinero, equipo, inteligencia, y hasta propaganda de grupos simpatizantes de otras naciones.

3. Derrotar al terrorismo requiere reconocer sus objetivos de largo alcance. Causar un cambio dramático en el Gobierno, como su derrocamiento o un vuelco significativo en su política, a través de campañas de desinformación constante para desequilibrar y desorientar a la población en general y al Ejecutivo, en síntesis, desestabilizarlo.⁵ En esta lógica crear un clima propenso a sus supuestas revoluciones, buscando un violento derrocamiento del Gobierno por revolución, guerra civil, insurrección o la creación de un conflicto nacional o internacional.⁶ Así, buscan impedir eventos internacionales, tratados o programas. Esto les facilita establecer una reputación global o ganar reconocimiento político, doméstico o foráneo logrando incluso establecer enlaces internacionales con otros grupos terroristas en el mundo.

4. Derrotar al terrorismo significa comprender sus objetivos pragmáticos inmediatos. La liberación de secuestrados, presionando un intercambio humanitario bajo sus condiciones, obtención de finanzas producto de secuestros y extorsiones lo que les facilita la adquisición de armamentos y explosivos, usados para aten-

tar contra la población y sus recursos. Con esta lógica obligan al Gobierno a incrementar las medidas de seguridad. En contraposición realizan un uso exagerado de su propaganda armada para desacreditar al Estado demostrando que éste es incapaz y no puede mantener el orden, así incrementan el descontento y la insatisfacción, cuyo fin último es generar sentimientos colectivos que ilegitimen a los gobernantes.

Su principal táctica es el ataque de objetivos simbólicos, como mejor arma para destruir la estructura social de una sociedad buscando producir caos y confusión, usando los medios de comunicación con el fin de obtener sus objetivos. Muchos de los propósitos inmediatos pueden ser alcanzados por el uso de estos canales o la propaganda⁷, tan importantes para el terrorista.

Los medios de comunicación cuando son ingenuamente utilizados, especialmente en una sociedad democrática como la nuestra, pueden ayudar enormemente a los terroristas a alcanzar la publicidad que buscan. Es por el uso de estos medios que los terroristas pueden ganar la atención de la población a quien dicen defender, centrando así la atención que necesitan para presionar al Gobierno, causándole vergüenza y desprestigio internacional de manera que demuestran su poder y establecen su credibilidad.

“Considerar equivocadamente que el terrorismo sólo afecta al país que lo sufre, puede conducir a que un delito a todas luces transnacional, avance lenta pero firmemente hacia otras regiones que a más de sufrir las consecuencias del mismo, puede estar incubando células que en un futuro se irán en contra de sus pobladores”.



3. Reinares, F. Terrorismo y antiterrorismo. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1998. ISBN 84-323-1075-1

4. Kaldor, M. Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global. Barcelona, Tusquets Editores, 2001. ISBN 84-8310-761-9

5. Departamento de Estado. Nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos de América en <http://usinfo.state.gov/español/terror/02093001.htm>

6. Op. Cit 4

7. Ibid

El papel de los medios de comunicación es fundamental; pueden ser usados por grupos terroristas para aprender de las experiencias de otros grupos terroristas, a través de ellos buscan demostrar la ineptitud y fracaso del Gobierno. Un claro ejemplo de ello fue la manipulación de los medios de comunicación por los terroristas que secuestraron el vuelo 847 de TWA a Beirut en 1985, este es el mejor ejemplo de cómo los medios de comunicación pueden ser usados.⁸ Se puede resumir entonces que el principal objetivo es la violencia comunicacional, es decir, la difusión del mensaje.

5. Derrotar al terrorismo requiere identificar su estructura organizativa sujeta a unos principios básicos que delinean su estructura armada. Sus líneas de funcionamiento están constituidas de dos alas: la política y la militar teniendo en cuenta que éstas se complementan entre sí, y que la mayoría de veces cuando una se encuentra débil, la otra se fortalece y a su vez en forma inversa. Es el caso actual cuando los resultados de las FFMM han llevado a estos grupos a rediseñar sus estrategias de guerra política, que básicamente buscan deslegitimar a sus enemigos naturales, mediante el máximo empleo de la propaganda, y otras acciones de orden social, político, económico y cultural logrando ascendencia en las diferentes esferas y actores de poder a nivel nacional e internacional. Un ejemplo tangible y claro, son las campañas de desprestigio en contra de las Fuerzas Armadas y algunos de sus integrantes cuando con campañas de desinformación y en forma infundada y sin ningún tipo de asidero argumental o conceptual, sólido y verídico, se hacen acusaciones tendenciosas y carentes de validez.

Veamos cómo el aspecto político, define reglas y mecanismos, muchas veces diferentes y contradictorios a su esquema militar, pero en términos generales obtienen réditos que no alcanzan en su área militar. El gran error de estas organizaciones terroristas hoy día, es que las decisiones militares en muchas ocasiones priman sobre lo político⁹, logrando con ello la pérdida de la credibilidad casi total en el colectivo nacional. De allí que el terrorismo sea básicamente urbano en términos de blancos, puesto que es en las ciudades donde se concentran



“Derrotar el terrorismo se puede lograr, porque la legitimidad es ahora la gran responsabilidad, y en ella estamos todos comprometidos. Contrarrestar la amenaza del terrorismo, que se cierne contra la institucionalidad es nuestro campo de acción, porque antes que nada tenemos una verdadera conciencia de ser el pilar fundamental de la democracia en Colombia”.

los centros de poder, llevándolos a elegir blancos de alto valor. “La ciudad es el centro básico para el mantenimiento de los vínculos globales de información y finanzas, evalúa el grado de internacionalización de la operación y asegura la difusión de las acciones en las ciudades, maximizando el impacto económico y social de cada uno de los atentados. Por tanto no hay una mejor manera de derrotar el terrorismo que a través del “fortalecimiento de la legitimidad del Estado”¹⁰, esta es la variable que realmente permite aislar a los terroristas de la base social, así como el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado.



6. Derrotar el terrorismo conlleva el análisis de la selectividad de las prácticas terroristas. El interés de la comunidad internacional por actuar conjuntamente contra las organizaciones terroristas de los distintos países, independientemente de sus motivaciones e intereses, es un aspecto que de alguna manera afecta la estrategia de los grupos terroristas colombianos. A esto se agrega los cuestionamientos por violación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, DIH, y lo que es más importante, la entrada en vigencia de la Corte Penal Internacional.

7. Derrotar el terrorismo requiere comprender la relación narcotráfico – violencia. Aunque más del 40 por ciento de las finanzas de las Farc corresponden a dinero del narcotráfico¹¹, esto no significa necesariamente que neutralizado este negocio, se elimine *per se* el terrorismo, pero sí lacera una de sus más importantes fuentes de ingreso, y por la que están dispuestos a luchar en forma desmedida buscando la protección de sus cultivos, insumos y corredores estratégicos. Por tanto, neutralizar el negocio de las drogas ilícitas debilita su estructura logística.

Adicionalmente, sí es simplista suponer que acabar la droga trae como consecuencia inmediata el fin del terrorismo, es igualmente ingenuo creer

que acabar con el terrorismo supone el fin del narcotráfico. Es claro que éste en sus inicios se desarrolló por fuera de la guerra, por eso se ha probado a través de experiencias internacionales que la producción de narcóticos continúa en el posconflicto, pero unido a otras variables integrales facilitando su derrota, porque es innegable que en Colombia se ha convertido en el centro de degradación de la guerra.

En este contexto el comportamiento terrorista de los grupos colombianos se podría enmarcar en los siguientes aspectos:

- acciones armadas contra representantes del poder nacional y regional como una estrategia de presión para que se adopten medidas que les favorezca en el plano político, como los diálogos regionales y la consideración de alternativas frente a su propuesta de canje
- ataques a los centros de poder, que para el caso, estarían conformados por sedes gubernamentales, complejos administrativos de las principales ciudades y representantes del pueblo. También intentan ejecutar operaciones Tipo Comando que buscan vulnerar la capacidad de la Fuerza Pública y generar mayor sensación de inseguridad en la población de las grandes ciudades del país.

8. En un instante durante este incidente, los secuestradores usaron una conferencia de prensa para advertir a Estados Unidos de la utilidad del rescate y para exponer la debilidad del país norteamericano en esta situación.

9. Leal, Francisco. El oficio de la guerra. Op. Cit; p. 134, Pizarro, Eduardo, en Lepri, 1194, op. Cit. P. 69.

10. En este sentido, Ramón Ortiz, decano de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes, ha realizado innumerables planteamientos durante los últimos cinco años.

11. Revista Semana, septiembre 8 de 2003. Informe Especial



Una última reflexión

Finalmente, derrotar el terrorismo significa comprender sus fases de desarrollo¹²; este contempla fundamentalmente tres fases: una, defensiva estratégica (formación de núcleos políticos, actividad de propaganda entendida como formación de cuadros); otra, equilibrio de fuerzas (propaganda armada, constitución de un frente de fuerzas políticas), y una última, ofensiva estratégica (proceso insurreccional clásico y actividad político-militar). En lo que se ha dado en llamar “guerra revolucionaria” donde el campo de batalla son las poblaciones: se trata de conquistar el mayor sector de una población, hurtándolo al adversario, en tanto se concibe que el poder pasa por el pueblo. De ahí que Mao compare la relación pueblo-guerrillero con el agua y el pez; éste no puede morir sin agua.¹³

En conclusión, Colombia y sus instituciones legítimas, avanzan exitosas hacia la derrota del terrorismo, toda vez que se cuenta con una definición clara de los elementos expuestos en este artículo, en los diferentes estamentos políticos- sociales y militares.

Nunca como ahora las Instituciones de Defensa y Seguridad del Estado, luchan incansablemente por ganar la legitimidad y convertir esta premisa

“El terrorismo es derrotable porque la inteligencia juega hoy un rol protagónico, tanto en su nivel estratégico, como operacional y táctico”.

en su centro de gravedad. Derrotar el terrorismo se puede lograr, porque la legitimidad es ahora la gran responsabilidad, y en ella estamos todos comprometidos. Contrarrestar la amenaza del terrorismo, que se cierne contra la institucionalidad es nuestro campo de acción, porque antes que nada tenemos una verdadera conciencia de ser el pilar fundamental de la democracia en Colombia.

En este punto de la reflexión, se subraya la importancia de la legitimidad, representada en la confianza, credibilidad, transparencia y efectividad en el juego del respaldo popular. Este es el hilo conductor de un Estado que avanza exitoso hacia el cumplimiento de sus deberes y compromisos básicos, con instituciones que hacen un uso legítimo de la Fuerza, para mantener la seguridad de la población y sus recursos, porque respeta, acata y preserva la defensa de los Derechos Humanos, de las libertades fundamentales y acoge en toda su magnitud los preceptos del Derecho Internacional Humanitario. Lo anterior, se asume como aspecto fundamental para la derrota del terrorismo.



El terrorismo es derrotable porque la inteligencia juega hoy un rol protagónico, tanto en su nivel estratégico, como operacional y táctico. Por eso, el diseño adecuado de una estructura de inteligencia, será siempre la herramienta básica para ubicar e identificar los objetivos terroristas. Unos procesos adecuados de inteligencia permiten la selectividad de los organismos de seguridad, su especialización y precisión. Todo ello a través de una perfecta coordinación entre las agencias, permitiendo integrar con criterios de calidad la información y explotarla de la mejor manera. Por supuesto que esto incluye una excelente contrainteligencia que facilite el intercambio de información y estimule la cooperación ciudadana. No se pueden centrar todos los esfuerzos solamente en la inteligencia técnica; la inteligencia humana es insustituible.

El terrorismo es derrotable si las unidades militares mantienen una actitud de guerra, una mentalidad ofensiva, permanente, contundente y persistente. Una guerra contra el terrorismo no da tregua, por eso se desarrollan

operaciones ofensivas y sostenidas, aplicando en toda su dimensión los principios de la guerra. Hoy existe un concepto estratégico operacional claramente identificado e interiorizado, conscientes de la flexibilidad y la creatividad que debe adaptarse a las circunstancias concretas.

El terrorismo es derrotable cuando se articulan y entretienen en forma sinérgica y sincronizada las acciones conjuntas entre las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el CTI, el DAS y la Fiscalía. La unión de esfuerzos y una forma de operar hacia un sólo objetivo allanará el camino de la victoria definitiva. Somos conscientes que al Ejército le correspondió sortear el más importante reto de su historia, doblegar la voluntad de lucha de las organizaciones narcoterroristas, acelerar su derrota militar y forzar su desmovilización y que ello se alcanza con un excelente trabajo de equipo interinstitucional para continuar ejecutando con éxito la Política de Seguridad Democrática, con base en la conquista, recuperación y consolidación de la totalidad del territorio.

Los resultados operacionales definirán la balanza a favor de la institucionalidad. El fin último, no es otro que construir los caminos de la paz que aseguren la gobernabilidad, como base para proteger los intereses de la Nación y de los colombianos. Por eso vamos a derrotar al terrorismo 🇨🇴

CURRICULUM

General Mario Montoya Uribe. Comandante del Ejército Nacional, posee un post grado en alta gerencia de la Universidad de los Andes (Colombia), realizó sus estudios superiores en ciencias militares en la Escuela Superior de Guerra, fue Agregado Militar, Naval y Aéreo en la Embajada de Colombia ante el Reino Unido – Londres, Inglaterra.

12. Op. Cit 4

13. Todos estos aspectos que identifican el pensar y el actuar de la Comunidad de Naciones en este momento, son condicionantes para aquellos grupos terroristas, que como los colombianos, aún pregonan planteamientos de orden político. En este contexto es posible pensar en un escenario en el que la posición radical y el escalamiento indiscriminado del terrorismo le dé paso a una posición más moderada y selectiva. Además, a nivel interno esa hipótesis estaría fundamentada por el alcance que está adquiriendo la resistencia civil en varios departamentos, lo que constituye una expresión muy importante que parece generalizarse y tomar fuerza día a día.



Post conflicto, Derechos Humanos y Fuerzas Armadas

✦ Por General Álvaro Valencia Tovar

Ex comandante del Ejército Nacional y columnista del diario EL TIEMPO

El desarrollo del momento colombiano demanda visión del futuro y sentido de anticipación a los fenómenos derivados del conflicto interno. La dureza de la contienda armada, fruto en buena parte del colosal negocio del narcotráfico, engendra la percepción colectiva de que el fin está lejano, incrementado por la intensidad de la violencia y las acciones terroristas de las organizaciones fuera de la ley. A ello se agrega la arrogancia desafiante de los cabecillas “revolucionarios” para crear una atmósfera enrarecida que nubla la claridad analítica.

En tales condiciones no es posible apreciar hasta qué punto la sumatoria de política y estrategia aplicada por el actual gobierno, haya minado la capacidad de lucha del adversario y pueda conducir a una salida negociada dentro del cuatrienio que se inicia. La clandestinidad y el secreto, propios de las organizaciones fuera de la ley, crean una incertidumbre que gravita sobre la opinión pública y los medios de comunicación que la condicionan, generando aceptación resignada de que no hay soluciones a la vista.

Un cuatrienio es apenas un fragmento de la historia. Pero, a la vez, un largo capítulo en el desenvolvimiento del conflicto que, si bien cubre medio siglo, no había hallado la confluencia de elementos que vienen cambiando la fisonomía de la contienda. Nadie podría haber predicho hace cuatro años, que las autodefensas pudieran desgranarse intempestivamente en la desmovilización y el desarme masivos, que hallaran un estado de total imprevisión, frente a treinta mil personas que abandonan la lucha armada dentro de un lapso de tiempo brevísimo.

La asimilación de tan crecido número de excombatientes – cifra que ni siquiera se había columbrado por las agencias de inteligencia del Estado – en la sociedad que venían maltratando ferozmente, adquiere proporciones desmesuradas, como lo demuestra el complicado proceso de reinserción. Seres desadaptados, con bajísimos niveles de capacitación para oficios productivos, no hallan cabida en un medio social que los repele, afectado además por el desempleo y la pobreza. Es toda una lucha contra el tiempo, pues la desesperación y la angustia de los desmovilizados puede lanzarlos de nuevo al abismo criminal. El país y el Estado, deben prepararse sobre la base de las experiencias sufridas y de las que día a día se obtienen, para que el fenómeno no pueda repetirse ante la perspectiva muy probable de la solución negociada que el Gobierno, la gente y la comunidad internacional desean.

Visión del postconflicto

La cesación de la lucha armada no pondrá fin a la violencia rural, ni la paz negociada significará extinción de bandas armadas que proseguirán depredando regiones afectadas por decenios, a causa de los fenómenos concomitantes con la contienda. El retorno a la normalidad tomará un tiempo prolongado en una sociedad rural que se habituó al sino de una perturbación crónica. La experiencia del Frente Nacional, cuando el acuerdo de los partidos que durante un decenio se hicieron la guerra, invalidó aquello de que suspendida la causa cesa el efecto, inaplicable a un fenómeno evolutivo que durante su desarrollo incorporó ingredientes múltiples a la razón primigenia de la lucha armada.

Más de seis años de tratamiento cuidadoso se requirieron para restaurar una normalidad precaria, nuevamente alterada por la presencia de las guerrillas comunistas, seguidoras de la teoría de la guerra prolongada. Ahora, con el narcotráfico convertido en una nueva forma de desafío al Estado, resulta impredecible el tiempo que habrá de tomar la reconstrucción de una sociedad resquebrajada hasta sus cimientos.

Será de todas maneras una convalecencia prolongada. Sociedad y Estado deberán diseñar programas de largo aliento, en lo posible con apoyo financiero internacional, para absorber la masa combatiente psíquicamente afectada por el ejercicio de la violencia terrorista y multifacética, con grados de perturbación aún superiores a las sufridas por los militantes de las autodefensas.

Las Fuerzas Armadas en el postconflicto

Se debe comenzar por la aclaración de que la paz negociada no puede traer consigo la desmovilización inmediata del poder militar necesario para reducir al adversario a la impotencia y forzarlo a negociar. Subsistirán disidencias, más criminales que insurrectas, que no aceptarán la desmovilización pactada. Cuadrillas más o menos autónomas durante la guerra, se convertirán como en los años sesenta en bandas

de forajidos sin Dios ni ley. La riqueza artificial del negocio de drogas seguirá atrayendo innumerables usufructuarios de sus "beneficios" financieros. El retorno a la tierra de los desplazados suscitará conflictos no pocas veces violentos con poseedores de facto. En fin, la reconstrucción moral de una sociedad en pedazos será una obra paciente en la cual las Fuerzas Militares y la Policía requerirán inicialmente de su pie de fuerza actual para cubrir todo el territorio nacional en la normalización de la existencia campesina.

La disminución del pie de fuerza deberá cumplirse en forma gradual, comenzando por las incorporaciones en forma tal que puedan desactivarse paulatinamente unidades en zonas consolidadas a lo largo de la lucha actual, pero que deberán guarnecerse adecuadamente a lo largo de las fases iniciales de la reinserción.

La presencia del Estado en zonas lejanas no podrá lograrse de un momento a otro. El Ejército, y en menor medida las otras Fuerzas Militares, jugarán papel decisivo en esta etapa crucial, tanto para proteger las comunidades en relativa normalidad como para vigilar el retorno de los desplazados y contribuir a remediar los conflictos en torno a la propiedad de parcelas rurales.

La reducción del gasto militar frente a la nueva situación, liberará recursos cuantiosos que podrán trasladarse al campo social. En efecto, los costos de adquisición y reemplazo del material de guerra descenderán verticalmente en esta fase, pero la acción pacificadora de las Fuerzas Militares y de Policía requerirá recursos para su desarrollo y para el sostenimiento de un pie de fuerza que sólo podrá disminuirse en forma paulatina como ya se indicó, aparte de que la lucha contra el negocio

universal del narcotráfico habrá de proseguirse por tiempo indefinido en razón del estímulo del consumo y la demanda que ocasiona.

Reestructuración de la Fuerza Pública

El postconflicto demandará un reajuste orgánico y administrativo de vastas proyecciones. Ejército y Policía deberán actualizar sus responsabilidades funcionales para ajustarse a su misión constitucional. La naturaleza polifacética de la confrontación ha obligado a militarizar la Policía para defender sus puestos en localidades vulnerables, en una recuperación de su filosofía constitucional de combinar en medidas adecuadas en carácter de cuerpo armado y su naturaleza civil definido por la Constitución, pues si durante el conflicto y por demandas imperiosas de las circunstancias prevaleció el primero, en el postconflicto deberá recuperarse la prioridad del segundo como protección de una comunidad en retorno a la paz social.

En el Ejército, desaparecerán gradualmente organizaciones de guerra, tales como Brigadas Móviles, Fuerza de Despliegue Rápido, unidades de Contraguerrilla con sus altos costos de sostenimiento, en favor de unidades especializadas para el manejo de las complejas circunstancias de la reinserción de combatientes en principio rechazadas por el entorno social. Estos, absorbidos muchas veces desde la adolescencia por las bandas armadas al margen de la ley, no han conocido sino una guerra brutal, signada por la deshumanización del terrorismo. Su reintegración a la sociedad donde entran a constituir cuerpos extraños, desadaptados, ignorantes en labores productivas y muchas veces afectados por traumas y desviaciones psíquicas que acrecientan el rechazo, será bien difícil.



En este proceso revestirán importancia decisiva las experiencias que se vienen obteniendo con la reinserción de los “paramilitares”, que posiblemente no habrá terminado cuando la paz permita el desarme y la desmovilización de lasseudoguerrillas del Eln y más delante de las Farc. Experiencias no sólo de índole social sino militar en empeños de servicio comunitario.

El Ejército deberá diseñar planes de acción psicológica a nivel nacional, para neutralizar las urgencias que aplicarán sectores políticos y no gubernamentales en demanda de la desmovilización inmediata de las Fuerzas Militares. En los ámbitos rurales, en estrecha coordinación con entidades de servicio comunitario para auspiciar la resocialización de poblaciones campesinas desfiguradas por la lucha entre “guerrilla y Fuerza Pública, así como entre aquellas y “paramilitares”.

La utilización de experiencias obtenidas por entidades cívicas en medio de la crudeza de la lucha con promisorios resultados, deberá estudiarse para adaptación a las actividades cívicomilitares por desarrollar. Fundamento esencial de éstas, deberán ser los pelotones de acción psicológica debidamente equipados, que tan notables resultados obtuvieron en los años sesenta. Deberán prepararse y entrenarse en número adecuado para empleo en zonas rurales convulsas, flageladas por la contienda y en las que los grupos subversivos ejercieron influencia perversa.

El tema de los Derechos Humanos

La politización del tema humanitario, viene produciendo efectos desfavorables en alto grado a lo largo del conflicto, aún en territorios recuperados en vías de consolidación. Es de prever que el problema persistirá a lo largo de la desmovilización y reinserción de los frentes de lucha. Ya se han visto los efectos de la globalización de la justicia. Tribunales internacionales que desconocen la complejidad del caso colombiano, condenan al Estado nacional sobre la base de informaciones suministradas por Organizaciones no Gubernamentales colombianas, enemigas del Ejército y no pocas veces proclives con la guerrilla, sin dar siquiera oportunidad de defensa a los militares señalados como culpables de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. El asunto se complicará aún más cuando entre en plena vigencia la Corte Internacional de Roma y fenezcan los siete años que Colombia exigió para que dicha Corte entrara a conocer de situaciones que más adelante quedarán bajo su competencia.

Ante esta situación serán necesarias dos líneas de esfuerzo: la primera, que el Estado colombiano haga acto de presencia activa en las Cortes Internacionales, con juristas de primera línea que puedan defender la nación y su Fuerza Pública de cara a acusaciones tendenciosas.

El Ejército deberá diseñar planes de acción psicológica a nivel nacional, para neutralizar las urgencias que aplicarán sectores políticos y no gubernamentales en demanda de la desmovilización inmediata de las Fuerzas Militares.



La segunda, que el comportamiento de militares y policías no dé lugar a ese tipo de acusaciones deformadas o francamente calumniosas. Esta acción no da espera y debe acometerse con empeño y seriedad.

El postconflicto traerá consigo una oleada de acusaciones por hechos pasados, en su mayoría falsos o desfigurados como viene ocurriendo durante la fase actual del conflicto, cuando los Derechos Humanos se han convertido en materia formativa en las escuelas militares y de reafirmación permanente en todos los niveles del mando. No se trata simplemente de incriminar militares prestigiosos para destruirlos profesional y personalmente, sino que las firmas de juristas obtienen grandes réditos financieros con el manejo de las indemnizaciones ordenadas por los tribunales internacionales.

Lo que ocurrió en gobiernos dictatoriales de América Latina con las "Comisiones de la Verdad" y otros movimientos reivindicativos donde en verdad se cometieron atrocidades contrarias al Derecho de Gentes, se precipitará en Colombia contra comandantes de Fuerza y de Unidades Operativas y aún tácticas con ánimo vindicativo y humillante, sumado a oscuros fines gananciales. Bien conocidos son los casos de Organizaciones no Gubernamentales que viene preparando metódicamente acusaciones,

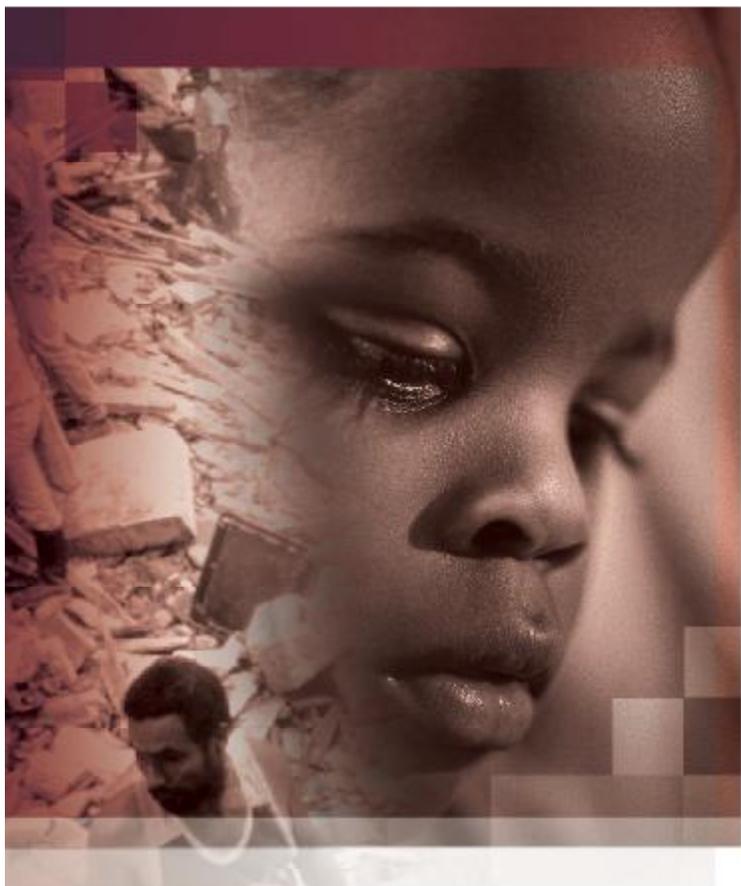


muchas veces por medio de montajes que incluyen testimonios amañados de campesinos que ignoran lo que hacen, persuadidos por quienes se dicen sus amigos, con ofrecimientos de dádivas y beneficios diversos.

Es importante la toma de conciencia de los mandos superiores para preparar de antemano la defensa de quienes, por haber ocupado mandos superiores, son susceptibles de ataques y acusaciones como las que ya han ocurrido en casos bien conocidos.

Planeamiento cívico-militar

El planeamiento hacia el futuro debe adelantarse desde la actual fase de consolidación en comarcas rescatadas, sin descartar las que adelantan las fases de destrucción. Los mandos militares con sus Estados mayores deben ser la espina dorsal del planeamiento por conocer mejor las regiones, sus problemas y las necesidades de los habitantes. Además, el Ejército habrá de ser el eje de la acción gubernativa dada su movilidad, capacidades de operar en regiones inaccesibles, poder de combate para enfrentar bandas supérstites y experiencia tanto en la planeación como en el manejo de las complejas situaciones de violencia rural.



Planeamiento previsorio, cooperación con las autoridades civiles y agencias dedicadas a la rehabilitación humana y económica de regiones devastadas y mentalidad constructiva de fuerte acento social, deberán guiar a las Fuerzas Armadas durante el postconflicto.

Conclusiones

El postconflicto es una realidad actual en regiones rescatadas y en la fase de consolidación y lo será dentro de un plazo cuya proximidad o lejanía no resulta tan predecible. Por tanto no se debe esperar hasta que la paz negociada o cualquier otra salida del conflicto precipite situaciones imprevistas como las que viene planteando la desmovilización de autodefensas y su consecuente inserción en la existencia normal del país.

Las Fuerzas Armadas jugarán papeles decisivos en la etapa inicial del postconflicto, que se extenderá durante un tiempo prolongado habida cuenta del desarreglo de la sociedad rural afectada por el deterioro de los valores éticos y la violencia convertida en hábito. Por consiguiente, deberá neutralizarse la demanda de desmovilización inmediata so pretexto de disponer de recursos para el desarrollo socioeconómico. Este no podrá alcanzarse si no existe paz social como se desprende de este estudio.

Planeamiento previsorio, cooperación con las autoridades civiles y agencias dedicadas a la rehabilitación humana y económica de regiones devastadas y mentalidad constructiva de fuerte acento social, deberán guiar a las Fuerzas Armadas durante el postconflicto. La desmovilización militar deberá ser gradual, condicionada por el retorno a la normalidad de regiones que hagan innecesaria la presencia de Fuerza Pública distinta a la Policía urbana.

La mentalidad castrense, habituada por largo tiempo a operaciones de combate, deberá adecuarse a esta nueva fisonomía de su misión, con su carácter dual: extirpación de las bandas criminales que persistan en conductas delictivas y no ofrezcan perspectiva alguna de resocialización, y desarrollo de proyectos de rehabilitación que contribuyan al asentamiento de la paz. ✈

En el siglo XXI, los modelos de gestión deben ir acordes con el conocimiento, contextualizados de manera globalizada, cimentados en armonía con la universalización que hoy impone retos como los modelos holísticos, aplicables a gobiernos integrales que contemplan en su visión el fenómeno global, la dilución de fronteras, la competencia de los mercados, el ambiente de liberalización comercial y la integración económica, tal como se percibe con la Unión Europea o en la coincidencia internacional para el TLC.

Es ésta una revolución enmarcada con excepcional desarrollo científico y tecnológico, que amerita en las naciones ajustes políticos sin precedentes, alistamiento para una dinámica sistémica, extensible a todos los estamentos humanos esenciales, incluida la justicia, que da muestras de modernidad con las cortes internacionales.

CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL

entre la Fiscalía General de la Nación y el Comando General de las Fuerzas Militares

▸ **Álvaro Vivas Botero**

Fiscal Delegado ante Tribunal de Distrito Destacado ante Fuerzas Militares



Ahora es necesario acudir a los avances de las más variadas disciplinas para mejorar la gestión del gobierno, así como al apoyo de aquellas instituciones nacionales cuya misión, acorde con los fines esenciales del Estado y sus servidores, puede y debe coadyuvar en procura de su efectividad.

Valiosos servidores enfocan los esfuerzos no sólo a cumplir con satisfacción la función institucional sino también a lograr la prestación de un servicio público de excelencia; entendiendo que sobre esta misión corporativa se halla el deber integral del Estado, dirigen entonces la acción sin sujetarla de manera exclusiva a la misión particular de cada entidad, van más allá, buscando interactuar con otras instituciones del mismo Estado, basados en que sus fines esenciales tienen que ver precisamente con el servicio a la comunidad, con la promoción de la prosperidad general y con la garantía efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

La cooperación en la práctica

Es preciso consolidar una alternativa de trabajo articulado y esfuerzo conjunto, una forma eficaz para enfrentar la criminalidad organizada, integrar procesos hasta el punto de superar barreras burocráticas, de espacio, de tiempo y hasta diferencias ocupacionales, racionalizando movimientos de personas y recursos, movimientos que una vez institucionalizados fomentarán la interdependencia, como factor vinculante de las partes integrales del proceso de Estado.

Resulta pertinente diseñar procesos donde se reduzca el individualismo, se fomente el trabajo de equipo, se minimicen los errores, se racionalicen los recursos, se establezcan adecuados controles y por ende sea evidente la transparencia.

Llegar a modelos más prácticos y seguros, cambiar paradigmas, ir hacia una gestión más



Cortesía área de fotografía Dirección Nacional CTI

clara y participativa, plantear reformas institucionales, recibir el impulso de nuevas tecnologías, requiere dirección y disciplina, cualidades necesarias para cumplir los fines del Estado consagrados en nuestra Constitución Política: "...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos... defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo" fines que asignan de manera específica responsabilidades para todas y cada una de las instituciones, entre éstas a las Fuerzas Militares y la Fiscalía General de la Nación.

"Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines", la Carta Magna, en lo que constituye un camino marcado, sabiamente concebido, que luego de quince años de su expedición pareciera no haberse recorrido, sin embargo, sí se han presentado acciones para destacar tanto en el sector militar como en el de justicia.

Por ejemplo, existe la interinstitucionalidad en las unidades elite -Gaula-, que fueron previstas con el exclusivo propósito de evitar y actuar en contra del secuestro y la extorsión en todo el territorio nacional, ya que se conforman con militares y policía judicial del -CTI- o del -DAS-, tienen asiento en las instalaciones militares, para aprovechar la logística, las comunicaciones y el entrenamiento permanente del talento humano dedicado a la misión de libertad; todos en equipo bajo la dirección judicial de un fiscal, proceden en una acción integral y transparente con resultados que el país y la comunidad internacional reconocen.

También se hace trabajo conjunto entre investigadores del -CTI- y efectivos de inteligencia de la Regional Siete del Ejército Nacional, desde 1997 cuando los militares acudieron a la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación allegando escritos, fotografías y videos que denotaban excelente tarea de inteligencia, resultado de gran cantidad de tiempo y trabajo invertidos, pero que pese a los esfuerzos, la información



no podía llevarse a los estrados, por causa de la forma como había sido recopilada, situación que se convirtió en la oportunidad para reiniciar la investigación criminal de manera conjunta, ofreciendo importantes resultados en poco tiempo, como la captura de alias "Bayron" cabecilla de las Farc del bloque Oriental. También, se llegó a la captura de varios cabecillas de milicias en Bogotá, se evitaron secuestros y se desmontaron estructuras dedicadas al terrorismo y el tráfico de armas destinadas a este grupo subversivo.

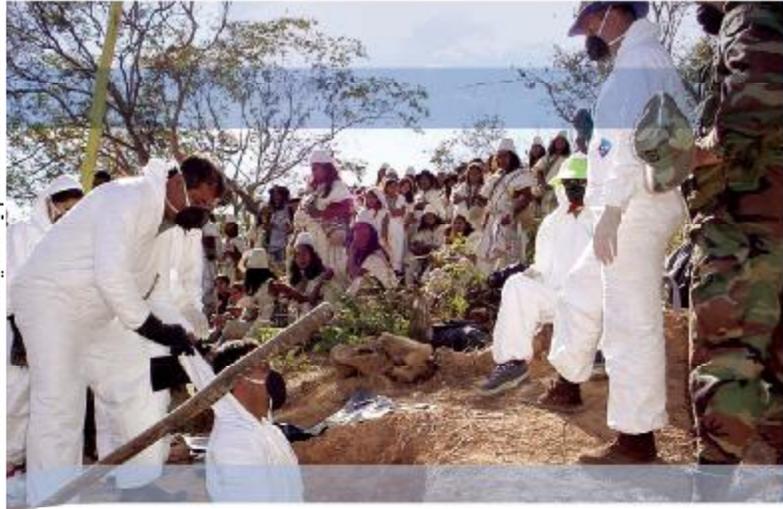
En el año 2000, se adelantó una investigación conjunta, llamada "Embajador" que dio al traste con la comisión internacional del Eln, al capturar a trece de sus miembros de alto nivel. En el 2001, se consolidó el trabajo entre el -CTI- la Rime 7 del Ejército, la Armada Nacional y la DEA, con uno de los casos más representativos a nivel internacional, la operación

"Resulta pertinente diseñar procesos donde se reduzca el individualismo, se fomente el trabajo de equipo, se minimicen los errores, se racionalicen los recursos, se establezcan adecuados controles y por ende sea evidente la transparencia".





Comando Único de Investigación y Persecución de las Farc en



Comando Único de Investigación y Persecución de las Farc en

“... contamos con otra muestra de gestión conjunta en las Estructuras de Apoyo EDAs, creadas en el año 2001 por convenio entre los industriales del petróleo, la Policía Judicial y las Fuerzas Militares, con el fin de reducir el ataque frecuente a la infraestructura de exploración, explotación y transporte de combustibles y para evitar el consecuente daño al medio ambiente”.

“Gato Pardo” que terminó con la judicialización de alias “Fabián Ramírez” segundo cabecilla del bloque sur de las Farc por los delitos de Narcotráfico y Rebelión. Dos años más tarde, es capturada para extradición a los Estados Unidos alias “Sonia” cabecilla de finanzas de las Farc, judicializada junto con 27 personas pertenecientes a la estructura del narcotráfico de este grupo quienes actuaban en Panamá y Colombia.

Durante los años subsiguientes, la labor conjunta logró la captura de cerca de treinta extraditables requeridos por la justicia norteamericana o europea y la judicialización de más de cuarenta cabecillas de la cúpula de las Farc por el delito de narcotráfico y contra quienes obra orden de captura. En el 2004 se logró con colaboración de las autoridades ecuatorianas la localización y captura de Alias “Simón Trinidad” reconocido miembro del Estado Mayor de las Farc. En el 2005 fueron capturados cabecillas del Eln como alias “Juan Loco” miembro del comando Central; “Aldinever” perteneciente al Frente de Guerra Nororiental; alias “El diablo” cabecilla de finanzas y otros quince integrantes de esa organización.

Por otro lado, contamos con otra muestra de gestión conjunta en las Estructuras de Apoyo Edas, creadas en el año 2001 por convenio entre los industriales del petróleo, la policía judicial y las Fuerzas Militares, con el fin de reducir el ataque frecuente a la infraestructura de exploración, explotación y transporte de combustibles y para evitar el consecuente daño al medio ambiente. Con las Edas, se ha logrado individualizar, identificar y acusar ante los jueces a una cantidad considerable de infractores de la ley penal, a quienes se les demostró su responsabilidad por numerosos ataques causantes

de gran desequilibrio natural, social y económico en las regiones de Arauca, Magdalena medio y Putumayo, acción que permitió además reducir ostensiblemente esta clase de atentados.

Enfoque y perspectiva

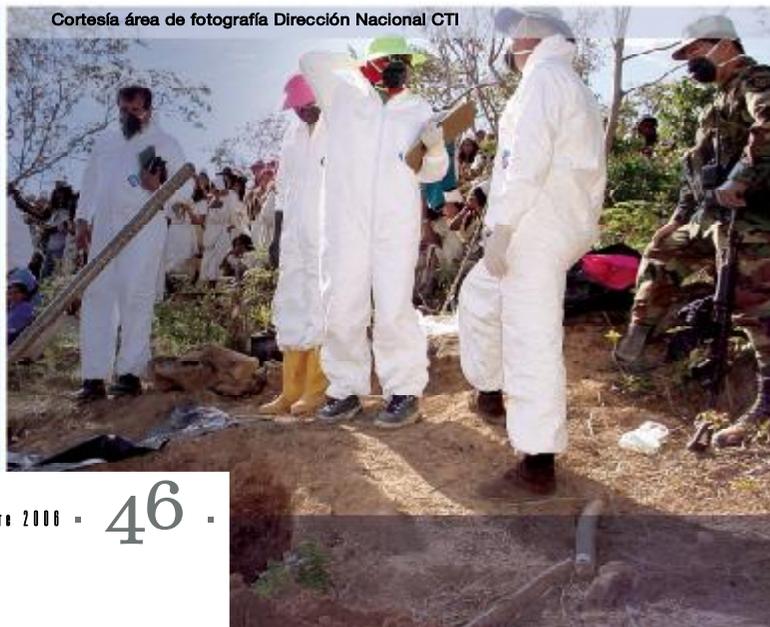
Así que para bien, el trabajo conjunto no es un ejercicio nuevo, se concreta ahora un esfuerzo nacido desde la práctica del valioso trabajo interinstitucional que también se llevó a cabo con notable éxito en el Valle del Cauca, durante los años 2004 y 2005, una tarea que fuera dirigida por la doctora Marilú Méndez Rada, hoy Directora Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía junto con el Brigadier General Jorge Mario Correa Zambrano actual Director de la Escuela Superior de Guerra, ejercicio en el que demostraron con resultados concretos, los beneficios de la interinstitucionalidad.

Su valioso aporte no paró allí, pues se propusieron con su liderazgo, visión futurista y acopio de integralidad, reciprocidad e intercambio, socializar la propuesta ante el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Fiscal General de la Nación, para institucionalizar este modelo de acción conjunta con el que la información de inteligencia militar se lograra traducir a través de informes de policía judicial suscritos por Investigadores del -CTI, previo análisis compartido-, en soportes para judicializar a la delincuencia organizada, a través del Convenio de Cooperación entre la

Fiscalía General de la Nación y el Comando General de las Fuerzas Militares, el cual se hiciera realidad el 26 de mayo de 2006.

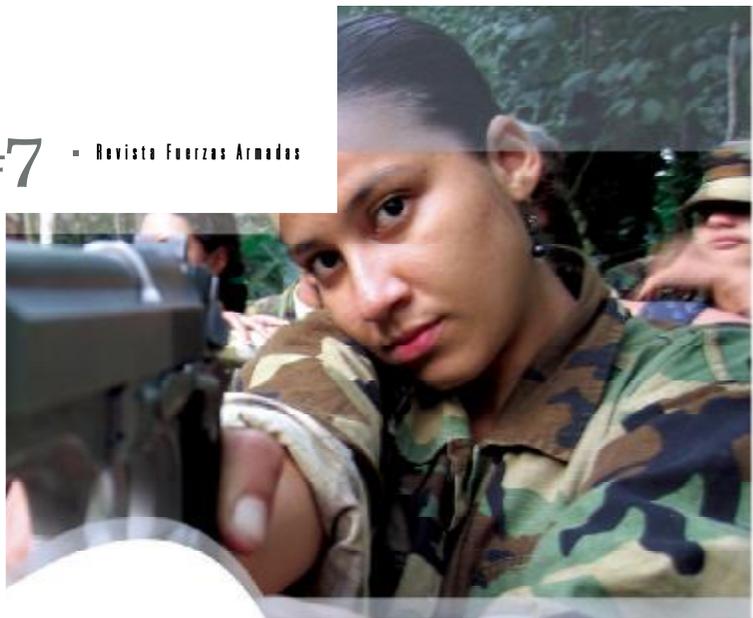
Hemos consolidado con el Convenio una alternativa de trabajo mancomunado, esfuerzo conjunto, una forma eficaz para enfrentar la criminalidad organizada; se inició el proceso con la integración enfatizada en nuestra misión: "fortalecer la acción del Estado en la lucha contra la criminalidad a través de una labor conjunta y articulada que permita optimizar la información producto de la inteligencia militar mediante el análisis criminal" integralidad presente hasta el punto de superar barreras burocráticas, de espacio, de tiempo y hasta diferencias ocupacionales para racionalizar movimientos de personas y recursos, movimientos que una vez institucionalizados fomentarán la interdependencia, como factor vinculante de las partes integrales del proceso de Estado.

El intercambio se formuló con ayuda de la estrategia propuesta: "comunicación permanente y fluida en las diversas instancias de nuestras dos entidades", realizando frecuentes "Encuentros Rime, CTI, Fiscalía", se prevé capacitación para los investigadores criminales enlaces junto con los analistas de inteligencia militar; se prepara actualización acorde a los fines del Convenio para los fiscales seccionales y especializados con asignación especial, así como divulgación para todos los miembros de las Fuerzas Militares en su función de "primer respondiente"; de ésta





Oficina de Investigación y Fines en la Fianza



manera se pretende llegar a hablar un mismo lenguaje, desarrollar la tarea en el mejor ambiente laboral, consolidar la cohesión y construir confianza sólida.

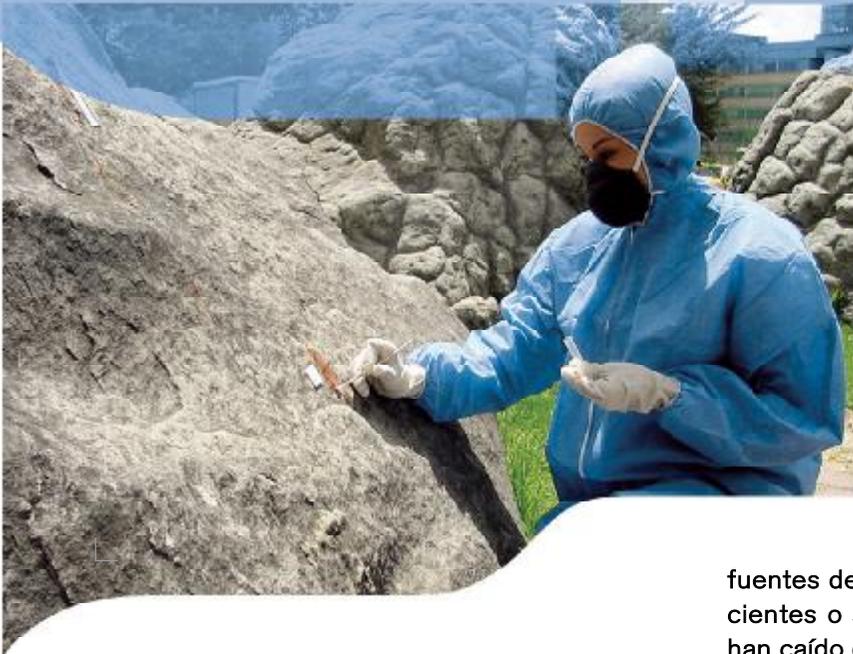
La reciprocidad busca “construir una dinámica interinstitucional principio de gestión integral y efectiva de Estado, ejemplo de cooperación, racionalización y transparencia”. Se unen esfuerzos para diseñar procesos donde se reduzca el individualismo, se fomente el trabajo de equipo, se minimicen los errores, se racionalicen los recursos, se establezcan adecuados controles, y por lo tanto se aumente la transparencia.

Si para algunos estaba en mora la institucionalización de esta alianza estratégica, para otros no era clara la finalidad porque desconocían el desarrollo del propósito y se preguntaban, ¿cómo es posible judicializar la información de inteligencia militar, si alguna o parte de ésta es muy importante dentro de la estrategia de combate, socializarla no es improcedente? Es preciso aclarar esta situación y casualmente en el Convenio queda establecido que la información recolectada y clasificada se judicializará “atendiendo las prioridades estratégicas militares”, pero además dice que “las partes se comprometen a cumplir y respetar mutuamente los principios, políticas y normas en general que aplican a cada una de las instituciones comprometidas”, con lo cual se despeja cualquier duda acerca de la intromisión institucional o de la impertinencia en el manejo de la información.

Correctivos y mejoras

Por otro lado, tal vez se ha comentado con preocupación en algunos sectores de las Fuerzas Militares acerca de los infructuosos esfuerzos realizados en complejos y riesgosos operativos en los cuales se han capturado “connotados” cabecillas de las Farc y a los pocos días o meses se les ha concedido su libertad. Ante éste hecho, será posible su dura crítica a la Fiscalía por la supuesta inoperancia de algunos de sus funcionarios o incluso por su dudosa decisión, mientras que por otra parte, en las dependencias de las Direcciones Seccionales de Fiscalías y en los Consejos Seccionales de policía judicial, se hace referencia al desgaste del aparato judicial y militar, al tener que dejar en libertad a personas involucradas con este tipo de delincuencia, sencillamente por el desconocimiento de los términos o por la precariedad de los informes, sumado a la excepcional asistencia de quienes suscribieron el reporte de judicialización para atender el llamado de los despachos judiciales a su correspondiente ampliación.

Parece complejo con una legislación prevista para situaciones de normalidad, operar ante el actuar despiadado del terrorismo y particularmente para evitar su accionar, por ello probablemente se acuda con frecuencia a la solicitud reiterada de allanamientos y capturas, sin entender que en cualquier sistema procesal penal, mixto o acusatorio, estos procedimientos deben ser el resultado de una juiciosa labor investigativa criminal, podría



decirse que son la “última ratio” del investigador, sin embargo, lo que en principio parecía ser para casos excepcionales cercanos a la flagrancia, se tornó en la regla general y ahora se captura o allana para investigar y no al contrario como las diversas fuentes del derecho lo recomiendan.

“El nuevo sistema procesal es aún más estricto con los controles de legalidad, de manera que cada vez se hace más exigente la expedición de una captura o una orden de allanamiento, lo cual no debe ser objeto de preocupación, si funciona como está prevista, la acción conjunta del analista militar con el investigador criminal y debidamente dirigida por sus superiores”

La errada costumbre a que se ha hecho referencia tiene que acabarse porque sus consecuencias traen más problemas que beneficios, son muchas las demandas millonarias que han prosperado contra el Estado por este tipo de procedimientos apresurados donde en el afán de acertar se han hecho capturas probablemente de subversivos importantes, pero sin

fuentes de prueba o con medios probatorios insuficientes o soportados sin claridad, procesos que se han caído estruendosamente y en los que ahora, más de un fiscal espera temeroso una acción de repetición.

El nuevo sistema procesal es aún más estricto con los controles de legalidad, de manera que cada vez se hace más exigente la expedición de una captura o una orden de allanamiento, lo cual no debe ser objeto de preocupación, si funciona como está prevista, la acción conjunta del analista militar con el investigador criminal y debidamente dirigida por sus superiores.

Con respecto a la actual situación de orden público, por fortuna cada vez menos traumática y más controlada por acción de la Fuerza Pública, que a través de golpes contundentes producto de una juiciosa inteligencia de combate y acciones operativas, ha demostrado que militarmente es superior, dado que ha debilitado a los actores del conflicto interno, los cuales forzados por la situación, cambian de estrategia y ahora hablan de desmovilización y diálogos, pero, unos y otros tienen intereses particulares evitando a corto o mediano plazo suscribir serios acuerdos de paz, para entretanto mimetizarse con el ciudadano común y lograr de esta forma pasar inadvertidos y facilitar su actuar delincencial.

Como quiera que los supuestos ideales de los subversivos han cambiado por las rentables actividades económicas producto del narcotráfico, el secuestro, la extorsión y las más diversas formas de atentados



contra la vida y otros bienes jurídicos, también cambiaron su estrategia y ahora, mermados como están, no se enfrentan abiertamente en una guerra regular o de contraguerrillas, sino proceden como acostumbra hacerlo el delincuente común, circunstancia que conlleva también un cambio de actitud de las Fuerzas Militares, quienes están preparadas para el combate pero no para hacer investigación criminal.

Por lo anterior, no son pocos los que insisten con cierta razón en que les concedan funciones de policía judicial, no obstante, las Fuerzas Militares están destinadas constitucionalmente a la defensa de la soberanía, la seguridad de la población y la integridad del territorio nacional, ¿pero si los delincuentes cambian las reglas del juego?, la lógica indicaría complementar a las Fuerzas Militares otorgándoles funciones de policía judicial, para proceder a investigar a estos, ahora delincuentes comunes, pero, pretenderlo conllevaría capacitar y formar a todos los integrantes de la Fuerza Pública para hacer investigación criminal y esta no es su razón de ser, como bastante se ha discutido, tanto, que ya se cuenta con claros y reiterados pronunciamientos jurisprudenciales que no recomiendan el otorgamiento de estas facultades.

Si no es posible conceder las funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares ¿qué hacer si para enfrentar al delincuente común lo más expedito es contar con la función de Policía Judicial y no se dispone de ella?, sencillamente, andar de la mano con quienes tengan estas funciones, pero, ¿quiénes las tienen? los organismos que la misma ley ha previsto para investigar a los delincuentes, que también son autoridad y están comprometidos en dar cabal cumplimiento a esos fines esenciales del Estado comunes a todos, como el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

En parte tienen razón quienes sostienen que las Fuerzas Militares debieran tener funciones de policía judicial, porque es la manera idónea, para enfrentar a delincuentes comunes pero difiere del concepto de aquellos que creen que policía judicial es sinónimo de levantamiento de cadáveres y se soportan en este argumento para pedir su asignación. Policía Judicial es una función, un servicio que se presta a quienes administran justicia, prestación hecha a través de la investigación criminal y criminalística auxiliada por diversas ciencias, técnicas y artes que contribuyen a establecer si se ha cometido un delito y en tal caso a identificar a la víctima y a su autor o partícipe.

La investigación criminal en casos de muerte violenta tiene en la inspección del lugar de los hechos, una fuente de información, es allí donde se pueden encontrar rastros, huellas, manchas que conducen a establecer si se ha cometido un delito y a identificar a quienes en el suceso intervinieron. De manera que confundir una inspección técnica, científica, metódica y sistemática, que requiere personal especializado, con "levantar el cadáver", como si se tratara simplemente de recoger el cuerpo de la persona fallecida, constituye una equívoca apreciación.

Las Fuerzas Militares y el Cuerpo Técnico de Investigación, de la mano, pueden enfrentar este nuevo modo de operar de los que posan de insurgentes o contrainsurgentes, primero a través de un juicioso manejo de la información, de su proceso adecuado, no sólo con la utilización exclusiva de la inteligencia de combate, sino además con el apoyo del análisis criminal de la información, pesquisa traducida en la búsqueda de elementos materiales de prueba o evidencia física y de aquellos datos suministrados por fuentes humanas que luego de un juicioso análisis pueden convertirse en importantes medios de prueba a la luz de la Ley 600 de 2000, o en excelentes fuentes de prueba que en el nuevo sistema de la Ley



906 de 2004, se convertirán en trascendentales medios de conocimiento.

“Las figuras reaparecen en un ambiente judicial donde el garantismo exige unos requisitos formales que suponen previas autorizaciones de algunos servidores públicos de jerarquía, entre ellos, Directores Nacionales o Seccionales de Fiscalías y Fiscales, así como la aprobación de un Juez de Control de Garantías para determinar su legalidad formal y material, además de exigir su reporte en perentorios términos de 36 horas”.

A propósito del nuevo procedimiento penal, la Ley 906 de 2004 trae consigo herramientas importantes para ejercer la función de policía judicial, para hacer investigación criminal, instrumentos que parecieran ser novedosos, pero que son de vieja data; de siglos atrás se conocen sus bondades: “la infiltración en organizaciones criminales, la actuación de agentes encubiertos, y la vigilancia de personas y cosas”, en buena hora se retoman, pues, constituyen una de las formas más expeditas para investigar.

Las figuras reaparecen en un ambiente judicial donde el garantismo exige unos requisitos formales que suponen previas autorizaciones de algunos servidores públicos de jerarquía, entre ellos, Directores Nacionales o Seccionales de Fiscalías y Fiscales, así como la aprobación de un Juez de Control de Garantías para determinar su legalidad formal y material, además de exigir su reporte en perentorios términos de 36 horas.

Las herramientas en referencia, con sus controles, exagerados o no, son valiosas para poder conseguir la información y las evidencias físicas requeridas para establecer la ocurrencia de un presunto hecho delictivo y determinar su autor o partícipe, particularmente para llegar al interior de aquellas organizaciones que dada su forma de operar o su peligrosidad son muy difíciles de acceder con las tradicionales formas de investigar, es decir, a través de entrevistas abiertas o elementales observaciones, que incluso no se realizan como estrictas vigilancias o seguimientos, pues, generalmente, por la inexperiencia del servidor, terminan detectados o se les pierden personas o cosas, objeto de la pesquisa.

Sin embargo, no conviene continuar con la costumbre de realizar vigilancias a personas o cosas sin ningún tipo de autorización, pues si en la Ley 600 de 2000 se hacen de manera tímida, sin requerir aval de superiores jerárquicos, en la Ley 906 de 2004 en razón

del garantismo es mucho más exigente el procedimiento y ahora que se necesita permiso, no pareciera gustarle a algunos Investigadores y continúan haciéndolo a hurtadillas, el problema viene cuando tratan de judicializar la información obtenida, porque pierden su tiempo, al no haber reportado el procedimiento.

La otra razón por la cual no se realizan las mencionadas actividades, particularmente la actuación de agentes encubiertos y la entrega vigilada, es porque no han sido reglamentadas. Se requiere que de manera expresa sean precisados los procedimientos y protocolos que encausen la labor, se haga una adecuada socialización y sobre todo capacitación a quienes desempeñan de manera permanente la función de policía judicial.

En buena hora al interior de la Fiscalía General de la Nación ya se está avanzando en el proyecto de reglamentación de las herramientas de investigación relacionadas y a quienes se ha encomendado la tarea, es preciso insistirles que no deben olvidar que queda abierta la posibilidad o señalar de manera expresa, que las Fuerzas Militares puedan realizar infiltraciones, pues, si se delega a los particulares (art. 242 Ley 906 de 2004) ¿por qué no podría reivindicársele a las Fuerzas Militares

cuando en la práctica lo han venido haciendo? Ya se ha dicho que las Fuerzas Militares no tienen funciones de policía judicial, pero, si para algunas actividades el mismo legislador deja abierta la posibilidad que lo hagan los particulares, ¿porqué habría de excluirse a las Fuerzas Militares, si pudiesen hacerlo eventualmente y hasta participar en la coordinación de algunas acciones con aquellos particulares que se comprometan en tan difícil y riesgosa misión?

En Colombia se necesita considerar la opción de la prevención como alternativa razonable de reducción de la delincuencia, como una elemental fórmula de política criminal, porque, ¿cómo prevenir el actuar terrorista o el de la delincuencia organizada, si no se infiltran sus estructuras?, ¿será necesario esperar que se presenten la masacre, los secuestros o cualquier otro grave delito, para que empiecen a operar las autoridades?

En buena hora la alianza estratégica prevista en el Convenio de Cooperación interinstitucional, sin que ello signifique la panacea para destruir la delincuencia organizada, pero si algo es claro, es la efectividad de la sumatoria de esfuerzos bajo el criterio de gestión integral de Estado. ✈

Cortesía área de fotografía Dirección Nacional CTI



CURRICULUM

Álvaro Vivas Botero. Abogado con conocimientos especializados en investigación criminal y criminalística; experiencia de 30 años al servicio del Estado en la Rama Judicial y en Organismos con funciones de Policía Judicial. Profesor en Criminalística en el DAS, Cuerpo Técnico de Policía Judicial, Cuerpo Técnico de Investigación, Universidad La Gran Colombia de Armenia y en el Postgrado de Derecho Penal y Criminalística de la misma, en convenio con Universidad de Medellín, al igual que en el Post grado de Criminalística de la Universidad Libre de Cali y en Derecho Procesal Penal de la Universidad de Ibagué Corunversitaria. Actualmente se desempeña como Fiscal Delegado ante Tribunal de Distrito Destacado ante las Fuerzas Militares.

EL NARCOTRÁFICO:

✦ Fernando Londoño Hoyos - Ex Ministro del Interior y de Justicia



No en una, sino en muchas ocasiones ha dicho el Presidente de la República que el narcotráfico es el combustible que incendia a Colombia. Para comprobar ese aserto tan categórico, basta examinar el mapa de la guerrilla y de las autodefensas, y también el del Eln, que coincide exactamente con el de los cultivos, los laboratorios y los cristalizadores. Donde hay bandidos hay coca y donde hay coca hay bandidos. De observaciones tan simples se concluye que habrá guerra en Colombia mientras no seamos capaces de arrasar el narcotráfico.

LO ACABAMOS O NOS ACABA

Mientras la mafia aliente, siempre tendremos ejércitos para derrotar. Por donde aparece que el orden de los factores sí altera en esta materia el producto y que el objetivo primero de la lucha tiene que ser el narcotráfico pues destruido, no sobrevivirán los frentes, ni los milicianos, ni los cabecillas.

En estas breves cuartillas nos proponemos mostrar el camino para una acción coherente contra el narcotráfico, que conducirá a romperle definitivamente el espinazo.

La erradicación de cultivos

Hemos sido tan indolentes frente al fenómeno que más daño nos hace, que no hemos logrado entender la importancia de la erradicación, dejándonos llevar por la presentación de cifras tan equívocas como desalentadoras.

Si tuviéramos en Colombia, con balance cortado a una fecha cualquiera, cien mil hectáreas de cultivos de coca, ello no significa que esa apabullante cantidad de arbustos se encuentre en producción. La erradicación que se practica mediante la aspersión de glifosato no siempre arruina definitivamente el arbusto. Lo normal es que con el paso de los días se recupere, sobre todo si tiene la ayuda de ciertos tratamientos en los que mafiosos, guerrilleros y sus siervos,

los agricultores, se han vuelto maestros. Pero aún sobreviviendo el arbusto, una aspersión arruina una cosecha de hojas, o mejor, expuesto deja por tres o cuatro meses estéril el cultivo. Lo que significa una pérdida en la productividad del campo de por lo menos una tercera parte en el año. Si tuviéramos equipos suficientes para fumigar cada zona en dos ocasiones durante el año, la producción sería mínima y la supervivencia del arbusto casi imposible.

Si nos fiamos de estadísticas que contienen los comprensibles márgenes de error en materias tan oscuras, Colombia llegó a producir un poco más de mil toneladas métricas de cocaína. Hoy está por debajo de la mitad de esa cifra escandalosa, de la que a su turno una mitad pretenderá llegar al mercado de Estados Unidos y la otra tendrá por destino Europa y el ávido, creciente y peligroso mercado de Brasil.

Mientras la mafia aliente, siempre tendremos ejércitos para derrotar. Por donde aparece que el orden de los factores sí altera en esta materia el producto y que el objetivo primero de la lucha tiene que ser el narcotráfico pues destruido, no sobrevivirán los frentes, ni los milicianos, ni los cabecillas.

Por lo dicho se advierte cuánta razón le asiste al Presidente de la República en su súplica a Estados Unidos porque nos apoye con más medios de aspersión aérea. Petición tenazmente elevada desde los primeros días del Gobierno de Álvaro Uribe, desde el Ministerio del Interior y de Justicia.

Por supuesto que la erradicación manual es más eficaz contra la planta, porque arrancada desaparece para siempre. Pero se trata de un tratamiento lentísimo, que implica riesgos absurdos e inexplicables cuando se intenta en territorios donde todavía hay presencia de los hombres armados que lo protegen. Por eso nos parece tan criticable la decisión de erradicar manualmente los cultivos de La Macarena, que sin ningún daño para la guerrilla costaron medio centenar de vidas a la Policía y al Ejército. Esa misma razón, nos seguirá pareciendo colosal equivocación al garantizarle al Ecuador, que obra por la presión de los indígenas que sirven a las Farc y que viven de la cocaína, que no se fumigará en la frontera, en una profundidad de 10 kilómetros. Siendo nuestros límites lineales cercanos a los 540 kilómetros con ese país, estaríamos hablando de 5.400 kilómetros cuadrados, superficie suficiente para alimentar de coca todas las narices consumidoras del mundo. Que es lo mismo que puede predicarse de los parques naturales, torpemente condenados a muerte con la sola promesa de garantizarle a la mafia que no se hará llover sobre ellos glifosato. Asumidos estos absurdos compromisos, estamos garantizando que en las fronteras y los parques naturales se sembrará toda

“Nunca entendimos por qué se adelantaron los diálogos de paz con las autodefensas, sin exigirles como condición previa e insustituible la denuncia de los cultivos y sin demandarles su positiva contribución a la tarea de erradicarlos. Por no hacerlo estamos presenciando el surgimiento de nuevos o viejos grupos armados en las zonas de influencia cocalera que detentaron las autodefensas”.

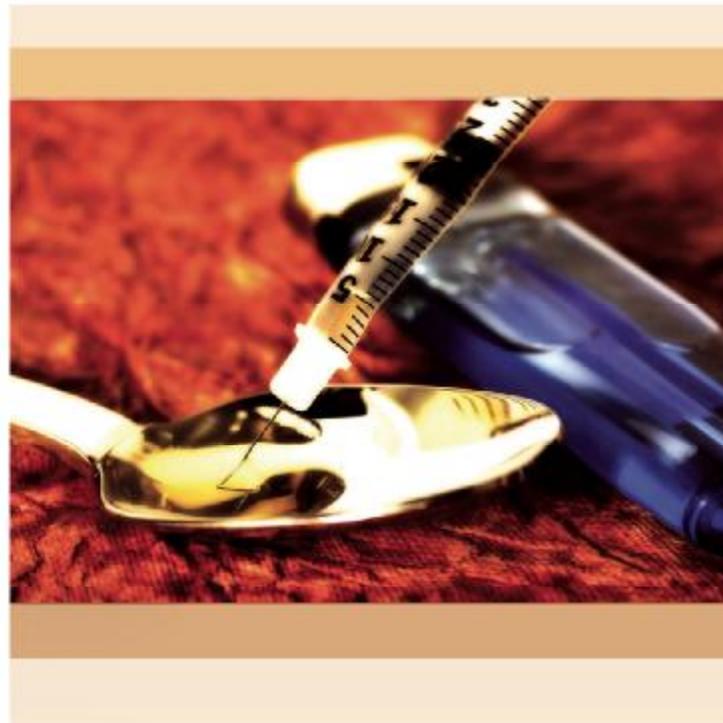
▪ **Presidente** Álvaro Uribe



la coca que pueda erradicarse en los demás lugares de Colombia.

Es indiferente que la erradicación manual o por aspersión la hagan la Policía o las Fuerzas Militares. Lo único claro es que deberá intensificarse, como medida necesaria para complicar la vida de los guerrilleros y deteriorar sus condiciones de supervivencia. Precisamente, porque lo entienden así, lanzan feroces acometidas contra la política de aspersión en vigencia. Si se quiere verificar la eficacia de un procedimiento, hay que acudir a la señal inequívoca de cómo se le oponen los destinatarios y sus amigos y cómplices.

En este orden, nunca entendimos por qué se adelantaron los diálogos de paz con las autodefensas, sin exigirles como condición previa e insustituible la denuncia de los cultivos y sin demandarles su positiva contribución



a la tarea de erradicarlos. Por no hacerlo estamos presenciando el surgimiento de nuevos o viejos grupos armados en las zonas de influencia cocalera que detentaron las autodefensas.

“Si nuestras tropas entienden que es más importante dar de baja canecas de ácido sulfúrico que a guerrilleros, la guerra tomaría muy rápidamente otro giro. Pero no siempre es fácil esa enseñanza y el aprendizaje es complejo cuando ni los maestros ni los potenciales discípulos tienen interés en conseguirlo”.

Los precursores químicos

No hay cocaína y no hay heroína sin ciertos elementos esenciales para la conversión inicial de la hoja en pasta y para la subsiguiente de la pasta a clorhidrato de cocaína. Será muy difícil entender la falta de la solidaridad social con las medidas que se imponen para restringir la circulación de cemento y gasolina en ciertas zonas donde apenas se requieren para tratar la coca. Como tampoco entenderemos la pasividad de los países europeos frente a la comercialización enorme e indiscriminada de esos precursores con destino a Colombia, encubierta con triangulaciones evidentes. Si la policía europea tuviera algún interés en cooperar con nuestros esfuerzos, movida por los sentimientos humanitarios de los que se proclama celosa promotora, la producción de cocaína y de heroína sería mucho más difícil y costosa.

Por cada tonelada de cocaína que se produce, tienen que llegar hasta los apartados laboratorios y los complejos de cristalización, más de diez toneladas de químicos tan imprescindibles como destructivos; por su vertimiento sobre los ríos y por su impacto sobre los suelos, estamos haciendo de nuestros bosques, vastos desiertos que no parecen conmover a los ecologistas de ultramar ni a gobiernos tan celosos en la defensa del Derecho Internacional Humanitario.

El problema para contener los precursores es de naturaleza política, en buena parte, y en la restante es una tarea militar, que está muy lejos de resultar imposible. Si nuestras tropas entienden que es más importante dar de baja canecas de ácido sulfúrico que a guerrilleros, la guerra tomaría muy rápidamente otro giro. Pero no siempre es fácil esa enseñanza y el aprendizaje es complejo cuando ni los maestros ni los potenciales discípulos tienen interés en conseguirlo.

La extinción de dominio

En sus duros recorridos por las zonas guerrilleras, las Fuerzas Militares debieran llevar a la retaguardia, una escolta de agrimensores y estudiosos de la propiedad rural, para determinar cuáles son las mejores tierras, y cuáles de ellas están en manos de mafiosos, guerrilleros o testaferros. Si a los bandidos se les quita la tierra para desarrollar sobre ella grandes planes de agricultura remunerativa, o de reforestación o de simple conservación, la guerra no tardará en ganarse. Colombia tiene la ley de extinción de dominio más audaz, con el mejor diseño y alta eficien-

cia de las que existen en el mundo. Después de un largo tiempo para aclimatarla en los estrados judiciales, se han conseguido con ella resultados tan espectaculares como los que muy recientemente hemos podido aplaudir en el caso de las grandes familias de la mafia, las de los Rodríguez Orejuela, Rodríguez Gacha y Grajales. Todo está en la decisión de ponerla en funcionamiento, para lo que será menester devolverle a la Dirección Nacional de Estupefacientes y al Consejo Nacional de Estupefacientes su estructura y su dinámica. Cierta debate del que no quisiéramos acordarnos, ejecutado a cuatro manos entre el Senador Cáceres y el Ministro Pretelt, consiguió congelar estos organismos vitales. En las manos del nuevo Ministro del Interior está la recuperación de ese precioso mecanismo para ganar la guerra. Los bandidos no siembran, ni producen, ni cuidan coca por pasión empresarial. Sólo los mueve el apetito de la riqueza y principalmente la concupiscencia de la tierra. Cuando esa Dirección de Estupefacientes, cuando ese Consejo hoy desvertebrado, cuando la Fiscalía que está dando señales de retomar la senda correcta en esa materia resuelvan aprovechar la jurisprudencia

El Narcotráfico: los colombianos y el mundo



vigente de los jueces de extinción y del Tribunal Superior de Bogotá, estaremos ad portas de una revolución social sin precedentes en Colombia, que consistirá en quitarle las tierras a los bandidos para entregárselas al pueblo y para utilizar sus enormes recursos financieros en el mejoramiento tecnológico de nuestras Fuerzas Militares y de Policía. Sin duda, cuesta trabajo entender que cuestiones tan simples se queden en el olvido.

El Consejo Nacional de Estupefacientes

Cuando se diseñó esta preciosa herramienta de lucha contra el narcotráfico, se trataba de combatir por medios policivos un problema de policía. Cuando el problema se convirtió en el motor de la guerra, o no supimos entender el fenómeno, o no fuimos capaces de acomodar los instrumentos a esa nueva realidad.

Cuando nos desempeñamos en el Ministerio del Interior y de Justicia, convocábamos religiosamente el Consejo Nacional de Estupefacientes todos los meses y no sólo conseguíamos que nos acompañaran los seis colegas Ministros que integran el Consejo, sino que

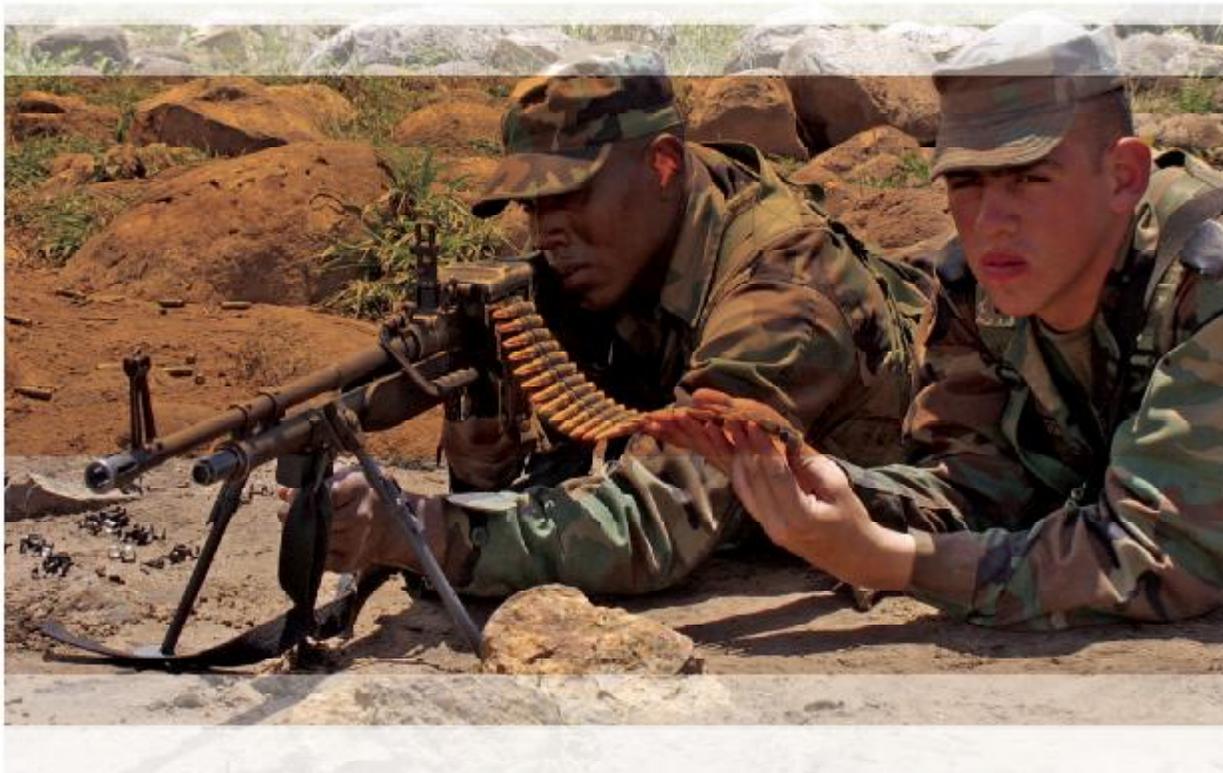
“A lo único que le temen los grandes capos de la mafia y los jefes políticos y militares de la subversión, es a la extradición a Estados Unidos. Por eso protestan tanto contra ella y por eso les hace eco siempre la izquierda extrema.”

eran nuestros invitados de honor el Comandante de las Fuerzas Militares y los Comandantes del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada. Así estábamos logrando convertir la lucha contra el narcotráfico en un problema de Estado y transformándola en una cuestión esencialmente militar. Nuestro sucesor, que cambió en tanto las prioridades de la Cartera, apenas reúne el Consejo alguna vez, toma precauciones para que ningún Ministro lo acompañe y por supuesto dejó de invitar a los mandos militares. Eso no es únicamente un síntoma, sino una monstruosa claudicación del Gobierno frente a sus deberes fundamentales. El Consejo Nacional de Estupefacientes es el más importante de los grupos de trabajo del Gobierno, justo después del Consejo de Ministros. Mientras ello no se entienda, seguiremos dando palos de ciego, sacrificando inútilmente nuestros hombres y prolongando una guerra que se parece a aquella Hidra que producía una serpiente sustituta por cualquiera que se le cortara.

La extradición

A lo único que le temen los grandes capos de la mafia y los jefes políticos y militares de la subversión, es a la extradición a Estados Unidos. Por eso protestan tanto contra ella y por eso les hace eco siempre la izquierda extrema y las ONG's que la patrocinan y estimulan.





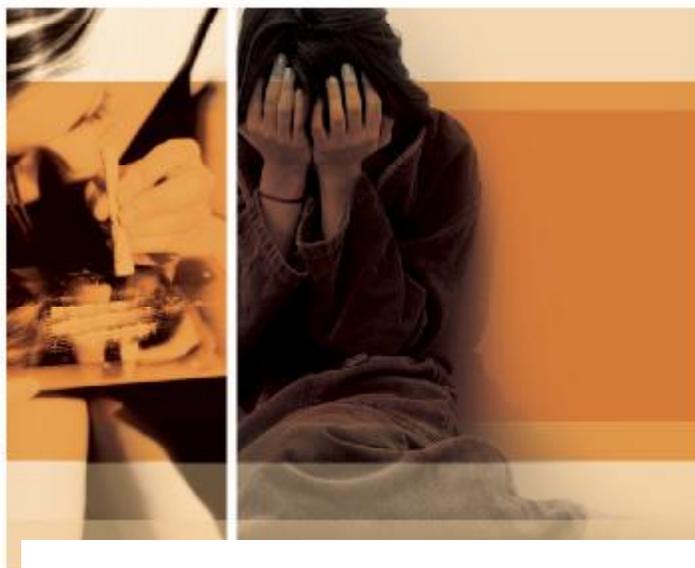
Este Gobierno ha tenido un gran éxito en el proceso de extradición, que lejos de limitarlo hay que seguirlo utilizando con la eficiencia con que hasta ahora se ha usado.

Pero no puede hablarse de la extradición sin decir siquiera unas palabras sobre el sistema carcelario que guarda a los mafiosos que se logran capturar. Cuando se posesionó el Presidente Uribe, ellos eran dueños de los establecimientos carcelarios que los albergaba, y desde esos exilios transitorios y atractivos seguían ejecutando sin estorbo sus atroces empresas mercantiles. Bien vale la pena que se practique un nuevo examen sobre las condiciones de reclusión de los narcotraficantes, pues que tenemos serias dudas sobre el mantenimiento de aquel rigor inexcusable y altamente productivo del que hablamos. Y al propio tiempo, alguien tendrá que ocuparse de examinar las libertades

“Una tonelada de cocaína incautada vale por docenas de guerrilleros dados de baja. La cocaína produce guerrilleros y no a la inversa. Por eso, los triunfos en la inteligencia militar y de policía que se adelanten para capturar droga, deben ser tan destacados como las más brillantes acciones de guerra”.

condicionales que con tanta generosidad están concediendo los jueces de penas y medidas de seguridad a los más sombríos jefes del narcotráfico.

Siendo tan difícil condenarlos, siendo tan notoria la tendencia de nuestros jueces de conocimiento a disponer penas hartamente suaves para los crímenes más atroces, si además de las rebajas por trabajo y por estudio se agrega el beneficio de la libertad condicional, nuestras cárceles terminan siendo hogares de paso para la mafia que incendia la República.



Las incautaciones

Una tonelada de cocaína incautada vale por docenas de guerrilleros dados de baja. La cocaína produce guerrilleros y no a la inversa. Por eso, los triunfos en la inteligencia militar y de policía que se adelanten para capturar droga, deben ser tan destacados como las más brillantes acciones de guerra. Desde luego que no se trabaja con ese criterio, que no se entiende ese principio elemental y que por eso seguiremos dando coses contra el aguijón.

Lo dicho sobre la cocaína es igualmente válido respecto al dinero en efectivo que utiliza la mafia para sus multimillonarias transacciones en Colombia. Si es fundamental quitarle a la guerrilla la tierra, los bienes urbanos y todos los recursos financieros, el dinero en efectivo es cosa mucho más urgente.

Pero he aquí que la Fiscalía General de la Nación ha permitido que el dinero que se encuentra en los aeropuertos, o en los pueblos más lejanos, o en inverosímiles escondites, se le entreguen a la Dian para que contra el pago de una pequeña multa devuelva a los mafiosos su botín. Mientras un orden de cosas tan absurdo persista estará lejos el fin de esta guerra que nos sangra. Otra vez echamos de menos el Consejo Nacional de Estupefacientes y produce irritación y pasmo el desdén con que se mira esta cuestión trascendental.

La presión militar

Se ha quedado este tema en el último lugar de la exposición, no es por desvío ni porque quiera restársele importancia. La acción militar contra la guerrilla es necesariamente acción militar contra la mafia. Pero sugerimos que dentro de cualquier plan estratégico de ataque a la guerrilla se incluyan, en el orden de las prioridades, los centros de producción y procesamiento de la coca y la cocaína.

Una guerrilla empobrecida es una guerrilla derrotada. La guerrilla rica no se vencerá jamás.

No se nos oculta el hecho de que estas opiniones estén muy lejanas de las que andan en uso en el Ministerio de Defensa y aún en la cúpula militar. Pero las exponemos con toda sinceridad, porque nos asiste la plena convicción de que son acertadas y valederas. ✈



DIFERENCIAS POLÍTICAS

De acuerdo con lo descrito en el resumen del presente ensayo, es pertinente realizar la diferenciación de las políticas adoptadas por los países en el ámbito de la Seguridad Nacional durante la guerra y la posguerra ya que las circunstancias son muy distintas y es preciso entender el por qué de la adopción de Política de Defensa y Seguridad Democrática en nuestro país, situación que presenta diversos problemas debido a los grupos alzados en armas, el conflicto interno y la amenaza terrorista que atentan directamente contra los presupuestos del Estado Social de Derecho propugnado por nuestra Carta Magna.

Para desarrollar la tesis es necesario realizar una breve fundamentación teórica sobre la Guerra Fría, su inicio, desarrollo, finalización y repercusión a nivel mundial, así como tener claridad sobre las políticas adoptadas durante y después de ésta.

En consecuencia, se describe cómo el concepto de “guerra fría” básicamente designa la larga y abierta rivalidad que enfrentó a Estados Unidos, a la Unión Soviética y sus respectivos aliados tras la Segunda Guerra Mundial. Este conflicto fue la clave de las relaciones internacionales mundiales durante casi medio siglo y se libró en los frentes políticos, económicos y propagandísticos, pero sólo de forma muy limitada en el frente militar.

Sobre el contexto y sus antecedentes

Lo único que impedía una guerra sangrienta fue el rápido desarrollo de las armas nucleares y el temor de que estas generaran catástrofes de magnitudes insospechadas.

Así, iniciada de forma clara y definitiva en 1947, tras un proceso veloz de deterioro en las relaciones de los antiguos aliados, la Guerra Fría alcanzó su cenit en 1948–53.

Esta tensión tuvo un efecto bipolarizante mundial y dentro de este contexto los países adop-

Se describe cómo el concepto de “guerra fría” básicamente designa la larga y abierta rivalidad que enfrentó a Estados Unidos, a la Unión Soviética y sus respectivos aliados tras la Segunda Guerra Mundial. Este conflicto fue la clave de las relaciones internacionales mundiales durante casi medio siglo y se libró en los frentes políticos, económicos y propagandísticos, pero sólo de forma muy limitada en el frente militar.

taron políticas de seguridad encaminadas a contener amenazas de índole ideológico resolviendo los inconvenientes de una manera directa sin que trascendiera su esencia; de esta forma se atacaba a la insurgencia pero sin confrontar abierta y centralmente las causas políticas, económicas y sociales subyacentes en los conflictos.

Las Fuerzas Armadas de la época fueron reforzadas militarmente con la compra de un gran arsenal y con el incremento del pie de fuerza, sin embargo la inversión social quedó rezagada y la política de seguridad no suplió las necesidades sociales de los habitantes dando como resultado el que los índices de pobreza, desempleo e inflación se dispararan surgiendo grandes déficit económicos en la mayoría de los países latinoamericanos y con mayor trascendencia en el nuestro.

Y MILITARES

DE LA GUERRA FRÍA, LA POSGUERRA FRÍA Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

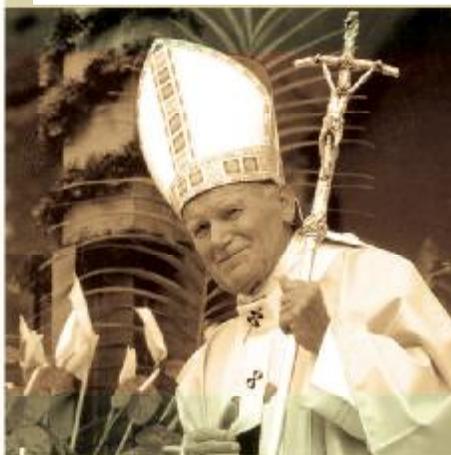
▣ Por Teniente Coronel Rafael Hernando Arevalo Poveda
Jefe de Operaciones Aéreas Brigada de Aviación Ejército

Tras diversos períodos de distensión y enfrentamiento, la llegada de Gorbachov al poder en la Unión Soviética y la posición de los grandes líderes mundiales, desencadenó un proceso que culminaría con la desintegración de la URSS en 1991 dando fin a la Guerra Fría. Justo aquí, cabe anotar la importante participación del Pontífice Juan Pablo II, en la caída del comunismo en Polonia.

De esta manera, la Posguerra Fría se constituyó en el origen de un nuevo orden mundial, con pocas excepciones, el mundo se unificaba bajo una lengua, el inglés; una tendencia económica, la globalización de los mercados; un multimedio de comunicación, la Internet; una fe, la democracia y el capitalismo; un emperador, Estados Unidos de Norteamérica.

En la década del noventa se dieron tres guerras de orden internacional: la Guerra del Golfo en 1991, en la cual la tecnología militar jugó un papel preponderante para el triunfo de la coalición internacional; la de Bosnia-Herzegovina, que se dio entre 1992 y 1996 y nos recordó las atrocidades cometidas por los nazis para conseguir la "limpieza étnica", y la de Chechenia entre 1994 a 1996. También se dieron múltiples conflictos como los de los judíos y palestinos, las dos Coreas, Chiapas en México, de nuevo el Golfo Pérsico, los países africanos, Albania, las guerras de la droga, y en general brotes de violencia social en todo el mundo debido al fracaso neoliberal para resolver la creciente brecha entre pobres y ricos.

“La Posguerra Fría se constituyó en el origen de un nuevo orden mundial, con pocas excepciones, el mundo se unificaba bajo una lengua, el inglés; una tendencia económica, la globalización de los mercados; un multimedio de comunicación, la Internet; una fe, la democracia y el capitalismo; un emperador, Estados Unidos de Norteamérica”.



▪ Papa Juan Pablo II



El mapa político de Europa sufrió muchas variaciones en los noventa, debido a la reunificación de Alemania y a las desmembraciones de la ex Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia.

En Colombia al igual que en los demás países latinoamericanos, el concepto de seguridad, al esfumarse las causas de la Guerra Fría y superarse el conflicto entre el Este y el Oeste, sufrió una profunda mutación.

Los puntos de referencia perdieron significado y los presupuestos que antes fueron considerados como verdades irrefutables, pasaron a ser simples mitos. Una vez despejado el humo de la confrontación y las luchas ideológicas derivadas de la Guerra Fría, la seguridad surge con un nuevo y renovado sentido. Si se vuelve la vista atrás al modelo hemisférico de seguridad construido en la OEA, encontramos que parte de su idea básica descansó en un esquema edificado para contener la amenaza ideológica. El concepto de seguridad hemisférica tuvo entonces marcadas características militares,



desarrolladas en el marco de instituciones como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Tiar 13, o en férreas doctrinas de seguridad nacional que coincidieron en el objetivo de combatir la subversión, pero sin confrontar abierta y centralmente las causas políticas, económicas y sociales subyacentes en los conflictos.

La consistencia de un esquema

En la Guerra Fría la lucha ideológica había relegado a un segundo plano aspectos vitales de un sólido y real modelo de seguridad, tales como la promoción de la justicia, el desarrollo, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el perfeccionamiento de las instituciones democráticas. Lo anterior daba lugar a la construcción de un esquema de seguridad dirigido a garantizar, en parte, la defensa política de la libertad, pero no la dimensión social, económica y humana del desarrollo sostenible, forjando así un concepto de seguridad distorsionado, parcial y fragmentado que dejaba por fuera el concepto mismo de justicia e imponía, en muchas

ocasiones, un modelo de Estado arbitrario. A la final, no se garantizaban ni la libertad ni la justicia.

Dentro de dicho contexto y por la misma necesidad de mantener al margen aspectos tan importantes como el área social, también se descuidaron los demás fines del Estado de Derecho que se aplican en toda democracia.

En la actualidad la democracia misma se está renovando. Se vive una transición dentro de otra. Los conceptos, como gobernabilidad, mejoramiento de la moralidad y calidad de la política, desarrollo sostenible, la lucha contra la corrupción, la participación de la sociedad civil, la seguridad, la lucha contra el narcoterrorismo, el rediseño y modernización de las instituciones, están perfeccionando y dinamizando el modelo democrático. Es ahora que se tiene la oportunidad de afianzar un concepto verdaderamente integral e interdependiente de seguridad que forme parte del nuevo orden mundial que se está gestando.



Efectos en Colombia

La Política de Defensa y Seguridad Democrática puesta en marcha en la actual administración, es la respuesta de Colombia a los cambios políticos generados por el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización reinante en la Posguerra Fría;

esta sienta sus bases ideológicas en el concurso de esfuerzos internacionales durante los últimos años de la década del noventa, los cuales se encaminaron a la búsqueda de la seguridad no sólo física sino integral de todos los ciudadanos. En este sentido, la discusión se inició cuando los países latinoamericanos empezaron a ser víctimas de atentados, de violencia indiscriminada, del terrorismo y de diversas amenazas a la integridad del Estado de Derecho propugnado por la mayoría de los Estados del hemisferio; justo ahí se gestó el Tratado de Marco de Seguridad Democrática, el más ambicioso documento jamás elaborado, con una visión multidimensional que abrió un nuevo capítulo de seguridad en el continente. Una obra de factura latinoamericana e interamericana, en la mejor tradición de genuina solidaridad hemisférica. Estos antecedentes permiten ubicar, en su verdadera perspectiva y peso histórico, sucesos latinoamericanos que, a veces, han pasado desapercibidos, pero que fueron realmente un hito no sólo en el acontecer subregional sino interamericano.

Por esta razón es pertinente conocer los presupuestos básicos e indivisibles de la Política de Defensa y Seguridad Democrática:

1. Estado de Derecho
2. Seguridad de las personas y sus bienes
3. Seguridad regional, organización e institucionalidad

“La Política de Defensa y Seguridad Democrática puesta en marcha en la actual administración, es la respuesta de Colombia a los cambios políticos generados por el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización reinante en la Posguerra Fría; esta sienta sus bases ideológicas en el concurso de esfuerzos internacionales durante los últimos años de la década del noventa, los cuales se encaminaron a la búsqueda de la seguridad no sólo física sino integral de todos los ciudadanos”.



Estos presupuestos parten de la ideología del movimiento liberal constitucional donde se promulga el Estado de Derecho, que es el sometimiento tanto de gobernados como de gobernantes al imperio de la ley, consolidándose como la base fundamental de la democracia, sistema que a su vez propugna por la libertad individual, extendiéndola calidad de persona a su patrimonio particular, buscando la seguridad de ambos como unidad indivisible.

De todas las libertades individuales -respeto, aplicación de los derechos humanos, entre otras- se desprende la necesidad de la seguridad la cual debe ser proporcionada por el Estado a través de políticas democráticas, como nuestro caso en particular: la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

En síntesis, esta política instaurada en nuestro país propende por el restablecimiento de la Seguridad Nacional y de la defensa del Estado democrático por medio del fortalecimiento de sus instituciones, de sus Fuerzas Armadas con el debido acogimiento de las normas constitucionales sin descuidar aspectos como el social, económico y político, para enfrentar las amenazas latentes tanto a corto como a largo plazo.

Todo lo anterior basándose en los postulados de la Seguridad Democrática que busca el fortalecimiento de la democracia, el respeto de los Derechos Humanos, la superación de la pobreza, la lucha abierta contra el terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, el combate contra la delincuencia, la impunidad y la corrupción, buscando el imperio de la ley y el bienestar social de todos los colombianos.

Dichos postulados se han visto reflejados en la aplicación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, en los resultados estadísticos realizados por el Dane y esto gracias a la efectiva participación de las Fuerzas Armadas de Colombia, las cuales han jugado un papel importantísimo en el cumplimiento de cada uno de los objetivos para la efectividad del compromiso de la misión impuesta.

Los 168 municipios que en el 2002 no tenían presencia permanente de la Policía hoy cuentan con ella. Esta política igualmente ha disminuido homicidios, masacres, ataques a la población civil y violaciones a los Derechos Humanos. Desde el 7 de agosto de 2002 hasta el 4 de septiembre de 2006, 42.291 integrantes de los grupos alzados en armas se han desmovilizado; durante el 2002 Colombia tenía sembradas 144.450 hectáreas de coca y en el 2006 esta cifra se redujo a 99.554 hectáreas.

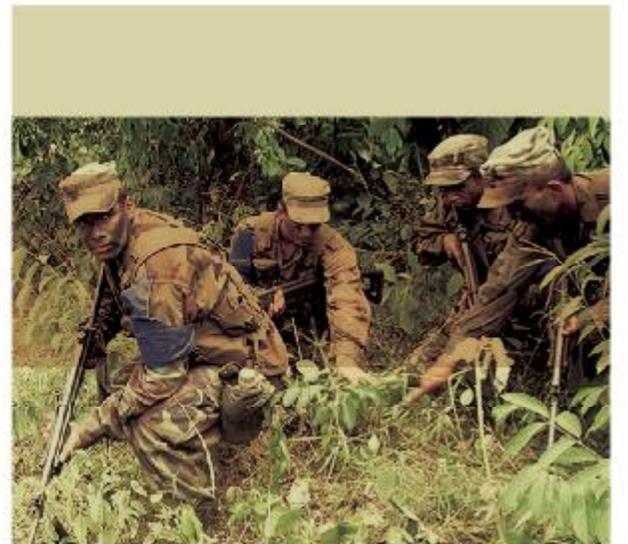
Por su parte, el secuestro también se ha reducido notablemente: de 2.986 secuestrados durante 2002, se pasó a 345 en agosto de 2006, lo que equivale a un 88,5% menos de personas privadas de la libertad.

Paralelamente, los actos terroristas disminuyeron, en el 2003 se cuentan 1.620 ataques a poblaciones, a oleoductos, torres de energía, torres de comunicaciones, puentes, vías, acueductos, entre otras acciones violatorias, y en el 2006 se presentaron 420.

La Fuerza Pública también ha tenido un plan de fortalecimiento durante este período presidencial: se han creado siete (7) Batallones de Alta Montaña, once (11) Brigadas Móviles, doce (12) Escuadrones de Carabineros, ocho (8) Batallones de Contraguerrilla, doce (12) Fuerzas Especiales Antiterroristas, tres (3) Grupos Gau-la de Policía y Ejército, entre otros. El programa de Atención Humanitaria a Desplazados brindó atención a 191.715 desplazados (entre agosto de 2002 y julio de 2006). En este mismo período se ha registrado el retorno de 30.332 familias a sus lugares de origen.*

Se puede concluir que la Política de Defensa y Seguridad Democrática surgió de la experiencia real derivada de los conflictos de índole de Seguridad Nacional que no estaban contemplados dentro de las viejas políticas adoptadas durante la Guerra Fría y que representaban una clara amenaza a la soberanía y la democracia en nuestro país ya que se encontraban descuidados los presupuestos democráticos debido a que la seguridad era entendida totalmente como la militarización del Estado.

Asimismo, los miembros de las Fuerzas Armadas están siendo capacitados e instruidos en todos los niveles, no sólo en la parte logística y militar sino también en las normas constitucionales, en el respeto por los Derechos



* Estadísticas Departamento de Planeación del Ministerio de Defensa Nacional.

Humanos y el Derecho Internacional de los Conflictos Armados o conocido también como el Derecho Internacional Humanitario; en general, su formación se centra en la sensibilización por los problemas sociales de la población, consolidando de manera efectiva y real la supremacía de la democracia en nuestra nación y a gran escala Colombia hace parte activa de los tratados internacionales en beneficio de la seguridad colectiva involucrando a la comunidad internacional en problemas de terrorismo y violencia interna que pueden en un futuro afectar drásticamente las relaciones internacionales.

Se puede concluir que la Política de Defensa y Seguridad Democrática surgió de la experiencia real derivada de los conflictos de índole de Seguridad Nacional que no estaban contemplados dentro de las viejas políticas adoptadas durante la Guerra Fría y que representaban una clara amenaza a la soberanía y la democracia en nuestro país ya que se encontraban descuidados los presupuestos democráticos debido a que la seguridad era entendida totalmente como la militarización del Estado.

Este concepto es totalmente errado para nuestra aplicación ya que las Fuerzas Armadas en nuestra nación, constituyen la Institución con la más alta credibilidad en el país, aseveración demostrada en las encuestas aplicadas a los colombianos por firmas acreditadas y enteramente calificadas. Con el establecimiento de las Diferencias políticas y militares de la Guerra Fría, la Posguerra Fría y la Política de Seguridad Democrática desarrolladas en este ensayo, se comprende mejor el alcance de la Política de Defensa y Seguridad Democrática llevada a cabo en Colombia y su repercusión futura en el equilibrio nacional. ✈

NOTAS

- Enciclopedia Enciclo. Apuntes sobre la Guerra Fría. Editorial Norma, 1998.
- Castro Martínez, Luis. Monografía La década de los noventa y el futuro.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática (Centroamérica 2001)
- Tratado Marco de Seguridad Democrática (Centroamérica 2001)
- Dane. Resultados de la Política de Seguridad Democrática años 2002, 2003 y 2004.

Bibliografía

- Castro Martínez, Luis. La década de los noventa y el futuro.(Monografía).
- Dane. Resultados de la Política de Seguridad Democrática años 2002, 2003 y 2004.
- Enciclopedia Enciclo. Apuntes sobre la Guerra Fría. Editorial Norma, 1998.
- Plan de Gobierno. Álvaro Uribe Vélez, Presidente República de Colombia. Bogotá, 2002.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática (Centroamérica 2001).





• Mayor General Jorge Daniel Castro Castro
Director General de la Policía Nacional

Secuestro:

FLAGELO EN DECLIVE

Por ser el secuestro el delito que ha afectado, desde épocas inmemoriales, a muchas sociedades del mundo, adquiere mayor preponderancia mostrar en este escrito que un delito tan cruel, que creíamos endémico y enquistado en nuestra sociedad, muestra una disminución significativa, en porcentajes sin precedentes en la última década, lo cual evidencia que la delincuencia, ya sea común u organizada, es vulnerable ante una Fuerza Pública y una comunidad unida y comprometida y lo más importante, con unos lineamientos claros sobre las metas que se pretenden alcanzar en este aspecto de la seguridad, fijadas por el Gobierno Nacional en la Política de Seguridad Democrática.

Con el delito de secuestro se superaron las proyecciones y promesas para mostrar resultados concretos y medibles con promedio de disminución del 35% en la frecuencia de éste en los últimos cuatro años (2003 -2006) reafirmando algo de lo que ya estamos convencidos y es que la única manera de conseguir estos resultados es con el compromiso irrestricto y la conjugación de esfuerzos y recursos de las Instituciones que tienen la responsabilidad de garantizar seguridad. En este cometido, el balance de las ejecutorias es realmente

satisfactorio y evidente en resultados intangibles contra este ilícito, representados en mayor sensación de seguridad, disuasión de los delincuentes a cometer este delito, la confianza de los ciudadanos para denunciar y la tranquilidad de saber que las afrentas a la libertad, a la vida, a la integridad y por supuesto, al patrimonio, están recibiendo una respuesta efectiva.

Los factores que incidieron con mayor determinación en la disminución del secuestro se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- mayor compromiso de la comunidad y del entorno de la víctima para aportar información
- significativa capacidad operativa de los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, Gaula, así como mejor material de inteligencia y capacitación del recurso humano dedicado a estas labores
- éxito del programa de seguridad en carreteras, que posibilitó una reducción ostensible de la modalidad de retenes ilegales
- creación de Batallones de Alta Montaña que han permitido cortar corredores de movilidad y eliminar campamentos donde antes se mantenían secuestrados
- certeros golpes a las organizaciones de secuestradores y de extorsionistas por parte de los Gaula, cumpliendo de esta manera con uno de los objetivos de la política pública contra el secuestro y la extorsión. El eje de la lucha es desarticular las organizaciones criminales dedicadas sistemáticamente a la comisión de estos delitos.

Sin embargo, debo señalar que en buena medida, el decremento del secuestro también es atribuible a factores como el proceso de desmovilización, la ampliación de la cobertura de la Fuerza Pública en todos los municipios del país y en no

pocos corregimientos, la recuperación del control territorial en las regiones y la acción decidida contra los grupos armados ilegales.

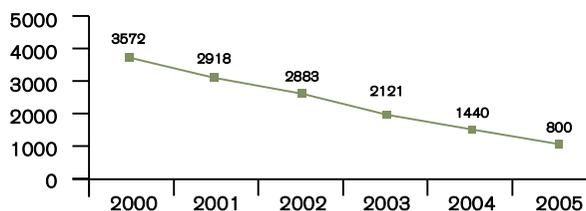
Análisis del secuestro en Colombia

Es indudable que la actualización de conocimientos se constituye en una ventaja importante frente a temas como el secuestro, porque continúa siendo una amenaza en permanente transformación; de ahí, que en este aparte se describan las variables más representativas para comprender el comportamiento de estos delitos en cuanto a frecuencia, regiones más afectadas, víctimas y victimarios.

La evolución del secuestro extorsivo en Colombia durante los últimos años, ha estado determinada por las acciones de los grupos armados ilegales y la respuesta del Estado colombiano y de sus organismos de seguridad frente a estas conductas.

Gráfico 5

TENDENCIA EN LOS CASOS DE SECUESTRO 2000-2006



Fuente: Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal y Policía Nacional. Dirección Antisecuestro.

Las cifras consignadas en la gráfica indican que si bien persiste la ocurrencia de este delito, a partir del 2002 se observa disminución significativa que continúa registrándose en el 2006 con la denuncia de 345 casos, hasta el 31 de julio, lo cual representa descenso del 33%.

Esta tendencia demuestra un periodo de progreso en la prevención, disuasión e investigación del secuestro y pese a algunas dificultades y muchas veces experiencias dolorosas, podemos asegurar, que son más las satisfacciones, las realizaciones y los triunfos; condiciones que permiten afirmar, sin ninguna reserva, que nos encontramos frente a un nuevo país, en razón a que los alcances de la disminución del secuestro, además de brindar mayor tranquilidad a la población vulnerable, contribuyeron al desarrollo social y crecimiento económico a nivel nacional y regional.

La modalidad de secuestro extorsivo registró 7.526 casos entre el 2000 y 2006 que equivale al 54% del total. El secuestro simple, por su parte, contabilizó 6.533 secuestrados. Independiente si se exige un cobro o contraprestación, las dos modalidades afectan por igual a la víctima y su entorno familiar y social. Con relación al secuestro simple, cabe señalar que esta modalidad registraba cifras importantes debido a que confluían casos de conflicto familiar y la disputa de los padres por la custodia de los hijos, dando lugar a que estos casos se calificaran como secuestro simple.

Desde el año 2004 se creó la figura jurídica del Ejercicio Arbitrario de Custodia que permite darle a estos casos un tratamiento más adecuado desde la perspectiva de conflicto de familia con la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Respecto a las víctimas, para el 2006 continúan siendo los menores los más afectados al conocerse 64 casos entre enero y julio. Los profesionales, con 51 hechos, y los comerciantes con 40, conforman el segundo grupo con mayor número de secuestrados.

En el sector rural se presentaron 194 secuestrados (56 del total) y en el urbano 151 hechos. Las regiones del país donde hubo el mayor registro en el 2006 son: Meta (51 casos), Antioquia (31), Valle (30), Nariño (22) y Huila (20).

Por su parte, los autores de este ilícito tienen como protagonista a la delincuencia común con 115 secuestrados (33%) en el 2006. Se ha demostrado que es este tipo de delincuencia que realiza el secuestro y lo "negocia" con grupos al margen de la ley, es el que tiene más experiencia en el proceso de negociación y en el cautiverio de los individuos.

Las Farc son uno de los principales actores en la comisión de este delito en Colombia. Para el 2006 se les adjudica la autoría del 226% (90 casos), del total de los secuestrados a nivel nacional. Los frentes de las Farc que principalmente se dedican al secuestro en el país son el Frente 61, Frente 22, Frente 34, Frente 19, y Frente 41.¹

El Eln es después de las Farc, el grupo subversivo al que más se le atribuye secuestrados en Colombia. Sus recursos financieros provienen principalmente del secuestro, la extorsión y el boleteo. Las cuadrillas del Eln que mayor actividad presentan en cuanto al secuestro son: cuadrilla Seis de Diciembre, cuadrilla Camilo Torres Restrepo, cuadrilla



Manuel Hernández "El Boche", cuadrilla Bernardo López Arroyabe y la cuadrilla Carlos Alirio Buitrago². Hasta el 31 de Julio de 2006, fueron señalados de ser los autores de 44 hechos, que corresponden al 13% de los secuestrados en el país.

Finalmente, las autodefensas no dependen del secuestro o la extorsión para financiar las acciones delictivas de su organización. Sin embargo, son el cuarto grupo secuestrador más grande en el país. Se le atribuye el 5% del total de secuestrados.

La industria del secuestro funciona a través de una cadena de intermediarios y ejecutores, cada uno con una función específica, siendo los grupos señalados los más especializados por contar con una infraestructura que les permite mantener a sus víctimas por largos períodos, sostener una negociación prolongada y bajo control a "la competencia" puesto que en las zonas donde éstas delinquen es muy difícil que se presenten secuestrados sin su "autorización".

Es importante recordar que el fenómeno del secuestro está ligado también al narcotráfico. Las investigaciones evidencian que en muchas ocasiones los cobros dentro y entre las bandas y grupos originan secuestrados como medio de presión para el pago. El secuestro fue utilizado



por las mafias del narcotráfico en los años ochenta y noventa con propósitos de venganza contra los grupos guerrilleros que secuestraban a familiares de los jefes mafiosos y como mecanismo de presión contra el Gobierno Nacional en el tema de la extradición.

Con relación a los autores es importante indicar el aumento de participación de mujeres, en un 195%, en la comisión de delitos de secuestro y extorsión. Las bandas se valen de herramientas que les permita pasar desapercibidas ante las autoridades, en este caso utilizando mujeres.

La comisión de estos delitos en el país dejó de ser 'exclusividad' de los hombres; incluso, ellas los están sobrepasando de manera alarmante, independientemente de cuál sea la modalidad.

Las investigaciones señalan que durante el último quinquenio han sido capturadas 762 mujeres, entre ellas, 64 menores de edad. Del total de mujeres capturadas, 608 pertenecía a delincuencia común, 22 al Eln, 28 a las Farc y 30 a las Auc.

Para el Gaula, las mujeres juegan un papel fundamental en las organizaciones dedicadas al secuestro y la extorsión, ya que la pretensión de sus jefes es disuadir de cualquier manera a las autoridades y ellas son menos 'detectables' que los hombres.

La realidad descrita adquiere mayor significado al describir la situación de los 345 secuestrados, en razón a que se demuestra la irracionalidad que mueve a los autores de estos hechos puesto que 13 víctimas murieron en cautiverio y 49 aún permanecen secuestradas. En contraste con estos datos, es importante señalar que 77 personas fueron rescatadas, 204 liberadas, en la mayoría de los casos por presión de la Fuerza Pública y en dos oportunidades lograron la fuga de sus captores.

Estrategia institucional para enfrentar el secuestro

Durante la actual administración presidencial se creó el Programa contra la Extorsión y el Secuestro, como una Política Integral compuesta por medidas necesarias para la disminución de los casos de secuestro extorsivo en el país. Estos delitos son considerados como graves amenazas contra la Seguridad Democrática, porque en Colombia estas conductas criminales son utilizadas como el principal mecanismo de financiación del terrorismo.

Esta política busca incrementar los costos de la comisión del delito destinada a perseguir a los grupos armados ilegales que participan en ello y a las bandas de delincuencia común así como aumentar la confianza del ciudadano en los organismos estatales para la prevención del delito.

La estrategia busca desarticular las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad por medio de mesas interinstitucionales entre los organismos y entidades que se dedican a la lucha contra este flagelo. Adicionalmente, se refuerza la misión y el apoyo de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda con el fin de conocer los flujos de dinero que ingresan a estas organizaciones y realizar los procesos de extinción de dominio correspondientes.

Además de lo anterior, la política prevé un aumento en la inversión en equipos tecnológicos que permitan mayores avances en la lucha contra el secuestro; la capacitación de profesionales que laboran en las entidades gubernamentales contra este delito y un mayor apoyo por parte de los grupos de telefonía fija y móvil para mejorar la calidad de la inteligencia e investigación técnica. También se busca incrementar las fuentes de cooperación internacional disponibles para el tema y los programas de prevención realizados por las autoridades entre la población residente en Colombia.

1. (Footnotes) Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, Fondelibertad. <http://www.antisecuestro.gov.co/principal.htm>
2. *Ibíd.*



La Policía Nacional ha establecido estrategias preventivas, investigativas y de control destinadas a la lucha contra el delito que permitan la disminución en los casos y el esclarecimiento de aquellos que fueron cometidos. A nivel preventivo se busca el cubrimiento de las carreteras del país, el fortalecimiento de las caravanas turísticas y de los retenes móviles y la coordinación con otras autoridades encargadas de la lucha contra este flagelo.

Paralelamente, la difusión de los manuales de recomendaciones para alertar a la ciudadanía en aras de reconocer las posibles características que la conviertan en víctima de este delito.

En el ámbito operacional se busca fortalecer la capacidad investigativa de las unidades y las redes de informantes, y a la vez incrementar la capacitación de los funcionarios en estas áreas. A nivel de control, las Direcciones Especializadas de la Policía buscan el desmantelamiento efectivo de los grupos y la judicialización de los responsables así como la liberación de los secuestrados.

Una de las prioridades del Gobierno es aumentar el número de rescates exitosos realizados por las Fuerzas de Seguridad del Estado para lograr la pronta liberación de los secuestrados disminuyendo el número de días que permanecen en cautiverio y los recursos que entran a las finanzas de estos grupos armados ilegales.

Organización de la Policía Nacional para enfrentar el secuestro y la extorsión

La lucha contra el secuestro en nuestro país se remonta a comienzos de la década de los 90 cuando, por el notorio incremento de este delito en el Departamento de Antioquia, se creó la primera Unidad Elite Antisecuestro, Únase, integrada por personal de la Policía, el Ejército y miembros del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Los excelentes resultados de este grupo operativo permitieron que las autoridades crearan

“El secuestro fue utilizado por las mafias del narcotráfico en los años ochenta y noventa con propósitos de venganza contra los grupos guerrilleros que secuestraban a familiares de los jefes mafiosos y como mecanismo de presión contra el Gobierno Nacional en el tema de la extradición”.

dos grupos especiales más en las ciudades de Bogotá y Cali, y posteriormente en Bucaramanga y Cúcuta.

Para 1993 fue necesario que el Gobierno adoptara una Política de Estado dirigida a combatir el secuestro y la extorsión, a través de la Ley 40, cuando se dictó el Estatuto Nacional contra estos delitos que contempla la agravación de penas y cambios sustanciales en asuntos procesales y el reconocimiento de los Únase, que se extienden también en Barranquilla e Ibagué.

Tres años después y en reemplazo de los Únase, se crean los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, Gaula, que serían vigilados por el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro, Conase.

Posteriormente, el 11 de mayo de 1998, el Gobierno Nacional creó la Dirección Antisecuestro y Extorsión de la Policía Nacional, para comandar parte de los grupos Gaula, combatir eficazmente las diferentes manifestaciones de estos delitos y desarrollar acciones integrales y efectivas orientadas a prevenir, investigar y contrarrestar la acción de las organizaciones delictivas.

En la actualidad, se cuenta con grupos Gaula en 14 ciudades del país y 18 avanzadas, dotados en inteligencia y tecnología, además del talento humano, conformado por casi 1.000 hombres y mujeres entre oficiales, suboficiales, nivel ejecutivo, agentes, auxiliares bachilleres y personal no uniformado, todos integrantes de la Dirección Antisecuestro y Extorsión, con el objetivo de obtener información y manejar los recursos y medios técnicos en la labor desplegada.

En la efectividad de esta organización, acompañada de una estrategia coherente y ajustada a la

realidad, se refleja la optimización de los resultados operativos y por ende una mayor credibilidad en la Policía Nacional y en la labor desplegada contra el secuestro y la extorsión, así como el acercamiento con gremios y personas afectadas por estos delitos.

Escuadrón Elite Antisecuestro del Gaula de la Policía, Swat

Dentro de las estrategias para fortalecer la lucha contra el secuestro y la extorsión en Colombia, el Gaula de la Policía conformó el Escuadrón Elite Antisecuestro o Special Weapons And Tactics, Swat, con el fin primordial de combatir en forma frontal las manifestaciones y acciones delictivas de aquellas organizaciones que se dedican especialmente a esta tenebrosa "industria".

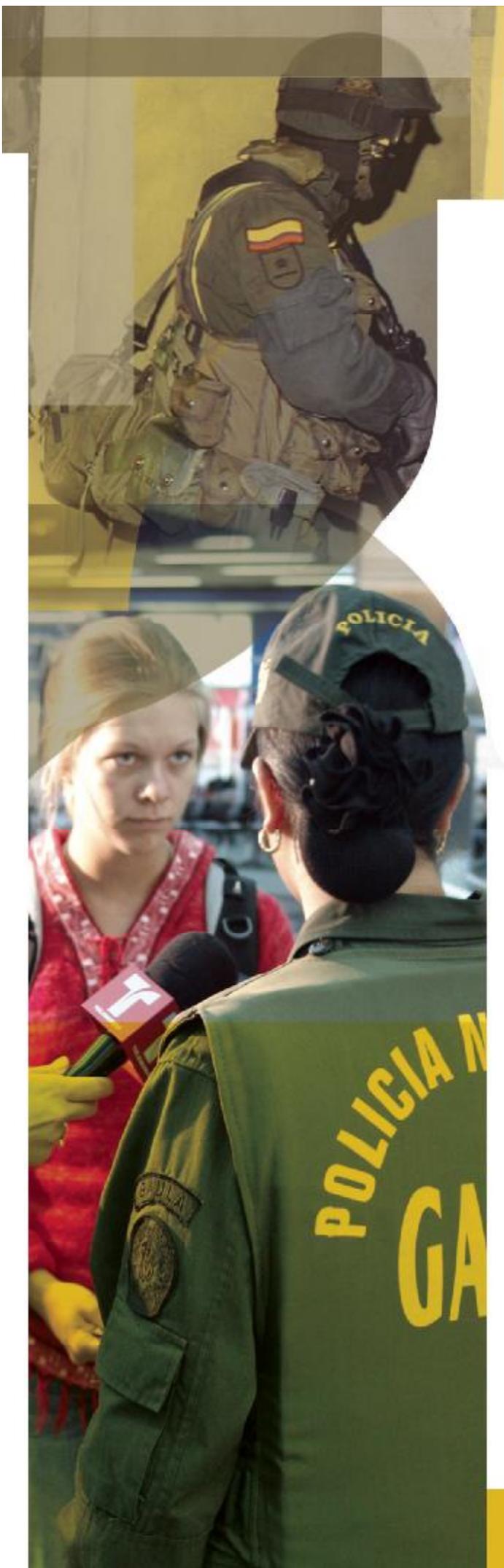
El Gaula se ha convertido en una unidad muy importante para la sociedad; la cantidad de personas liberadas, de extorsiones develadas, extorsionistas capturados y bandas desvertebradas muestran cuál ha sido el compromiso de la Dirección Antisecuestro y Extorsión frente al Gobierno Nacional y lo más importante, frente a los colombianos y la comunidad internacional.

Estos grupos especiales de la Policía Nacional, para enfrentar las diversas modalidades de criminalidad organizada se empezaron a forjar a mediados de los sesenta.

La efectividad de los Grupos

El Director Antisecuestro y Extorsión, Coronel Marco Antonio Pedreros Rivera, afirma que otros 14 grupos están recibiendo la misma instrucción para luego ser asignados a los diferentes grupos Gaula del país. El alto oficial explica que desde hace dos años esta especialidad de la Policía Nacional cuenta con un grupo Swat entrenado en Baton Rouge, en Louisiana (Estados Unidos), mas a partir de ahora los nuevos escuadrones serán adiestrados en Colombia.

Esa instrucción – de seis semanas – comprende destrezas con pistola Glock 17 de alta precisión, fusiles MP5 y M4, escopetas Remington y Mosberg, cursos de francotiradores y de 'brecheros' (abridores de puertas) con procedimientos





mecánicos y explosivos; capacitación sobre visires nocturnos y primeros auxilios; desembarcos de helicópteros; redadas rurales y urbanas; procedimientos de planeación; técnicas de combate cercano; asalto de vehículos detenidos y en movimiento de armas de destrucción masiva, entre otros adiestramientos.

El equipo que viajó a Estados Unidos – compuesto por 25 hombres – ya recibió dos instrucciones: la básica y avanzada, y regresará a ese país para cursar el último nivel. Sin embargo, por cuestiones logísticas y económicas, se tomó la decisión de que los policías sean capacitados en nuestro país con la ayuda directa del Gobierno norteamericano. Ya han egresado dos grupos, del Ejército Nacional y Policía Nacional

Campaña de prevención “Erradiquemos el secuestro y la extorsión”

El Gaula de la Policía adelanta en todo el territorio nacional una fuerte Campaña de Prevención que busca reducir los índices de secuestro y extorsión, delitos ejecutados por grupos al margen de la ley que buscan conseguir dinero generando pánico entre la población civil.

Para tal efecto, el Área de Prevención de la Dirección Antisecuestro y Extorsión de la Policía Nacional, tiene como fin establecer una alianza estratégica entre la Institución y el sector empresarial e industrial del país para enfrentar a través de programas y planes conjuntos, los

hechos delictivos que los afectan, contribuyendo a la consolidación de la seguridad ciudadana.

Su objetivo principal, es el de dar una respuesta efectiva a las necesidades y expectativas de la comunidad empresarial, optimizando la seguridad para contribuir al logro de mejores condiciones de productividad y competitividad basadas en el trabajo en equipo y la prevención de riesgos.

La participación de la comunidad en la denuncia de los casos, las diferentes alianzas estratégicas con otros organismos de seguridad de diferentes países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Ecuador, entre otros, han sido decisivos para la persecución y captura de los delincuentes.

Se han hecho campañas de prevención, determinando los segmentos de la población de mayor riesgo y realizando, de igual forma, un trabajo comunitario con el fin de crear una cultura donde se demuestre que nadie está exento de ser víctima de estos flagelos. ✈

CONVENIO

Fiscalía General de la Nación
Fuerzas Militares de Colombia



Objetivo

Posicionar dentro del personal de oficiales, suboficiales y soldados de Ejército, Armada y Fuerza Aérea, la cooperación interinstitucional y el trabajo conjunto como fortaleza de la legalidad, la transparencia y la justicia en el desarrollo de operaciones.

Misión

Lograr que el personal militar conozca, asimile y ponga en práctica los procedimientos para trabajar integralmente con la Fiscalía, dentro de un proceso de fortalecimiento de la justicia.

Políticas

- ❑ Fortalecer los procesos de investigación frente a conductas delictivas dentro del debido proceso y las garantías constitucionales.
- ❑ Cumplir con la misión constitucional.
- ❑ Velar por la seguridad de la población y sus recursos.
- ❑ Fortalecer el Estado social de nación a través de exitosas acciones militares y judiciales mediante una comunicación fluida, capacitación compartida y procedimientos interinstitucionales organizados.
- ❑ Implementar estrategias de alta calidad en el manejo de la información.
- ❑ Definir la relación armónica y funcional de los aspectos misionales propios de las partes.
- ❑ Velar por el respeto a la autonomía dentro de un marco de cooperación. Fortalecer la formación de los militares con conocimientos básicos para que asuman de manera adecuada su función en el desarrollo del proceso conjunto.
- ❑ Establecer judicialización de conductas delictivas.

VISITENOS EN INTERNET

www.fiscalia-fuerzasmilitares.gov.co



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA