

Julio 2007

# FUERZAS ARMADAS

PUBLICACIÓN MILITAR ESPECIALIZADA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE COLOMBIA • VOL. LXIII • EDICIÓN 202



## Hacia una cultura estratégica

ISSN 0120-0631

Edición 202

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE COLOMBIA

# Edición 202

## DIRECCIÓN

Mayor General Edgar Ceballos Mendoza

## SUBDIRECCIÓN

Capitán de Navío  
Hernando Willis Vélez

## DIRECCIÓN EDITORIAL

Mayor Jhasmin Mora Cuellar

## CONSEJO EDITORIAL

Capitán de Navío Jesús Bejarano Marín  
General Álvaro Valencia Tovar  
General Fabio Zapata Vargas  
Mayor General José Roberto Ibáñez Sánchez  
Vicealmirante José Ignacio Rozo Carvajal  
Brigadier General Adolfo Clavijo Ardila  
Mayor Humberto Aparicio Navia

## PERIODISTA

Sandra Paola Castro Campuzano

## CIRCULACIÓN Y SUSCRIPCIONES

Adriana Suárez Rodríguez

## DISEÑO

### Director Creativo

Juan Manuel Rojas de la Rosa  
ideas@ekon7.com

### Colaboradores

G. Patricia Rodríguez Rodríguez  
Carlos Martínez

## 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



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.

# Con



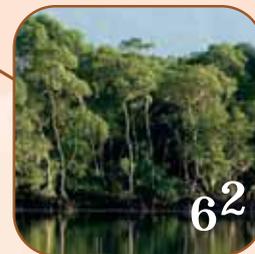
## Editorial

Por Mayor General  
Edgar Ceballos Mendoza  
Director Escuela Superior de Guerra



## Una lectura estratégica al fenómeno mundial de las drogas ilícitas

Por Teniente Coronel  
Juan Ricardo Sánchez Hurtado  
Especialista en Seguridad y Defensa



## La Amazonía y su valor geoestratégico

Por Mayor Sergio Armando  
Torres Figueroa  
Oficial de Acción Integral Brigada de  
Selva NO. 26 (Leticia)

# t e n i d o



## La Geopolítica y la estrategia: una nueva visión

*Por Facultad de Relaciones Internacionales*

Estrategia y Seguridad, UMNG



## Estrategia Nacional de Seguridad y Política de Defensa y Seguridad Democrática

*Por Teniente Coronel (r) Laureano Novoa Parra*

Profesional en Ciencias Militares



## La lucha contra la corrupción: una estrategia necesaria para reforzar el funcionamiento democrático en Colombia

*Por Mario Germán Iguarán Arana*

Fiscal General de la Nación



## ¿Son apropiados los aportes teóricos de Clausewitz para analizar los conflictos armados de los últimos tiempos?

*Por Coronel Ramses Rueda Rueda*

Jefe Departamento de Liderazgo  
Escuela Superior de Guerra



## Proyectos Marítimos, aporte potencial a la estrategia del Estado contra los grupos narcoterroristas

*Por Capitán de Corbeta*

*Germán Collazos Guzmán*

Comandante del buque oceanográfico e hidrográfico ARC Quindío



## Paz y Reconciliación

*Por Jorge Gaviria Vélez*

Programa Paz y Reconciliación  
Alcaldía de Medellín



## Los sistemas de apoyo logístico en el mundo de la globalización

*Por Coronel Antonio Pinilla Molano*

Jefe Departamento Administrativo  
Escuela Superior de Guerra



## Derecho a la libertad: detención preventiva

*Por Mayor Abogado*

*Pedro Gabriel Palacios Osma*

Juez Cuarto de Brigada

# Editorial

*Mayor General Edgar Ceballos Mendoza*  
*Director Escuela Superior de Guerra*

En las ocasiones en que la victoria empobrece o lo adquirido entra en una trampa, conviene no llegar al fin que con la guerra se perseguía.

*Maquiavelo*

**E**l aforismo de Maquiavelo da la clave para entender el sentido ampliado de la estrategia en los tiempos que corren. Las guerras no se planean solamente para ser ganadas; también deben ser planeadas para ganar la paz que siga a la victoria. La historia está llena de ejemplos que justifican pensar la estrategia en los términos del florentino genial y fue Sir Basil Liddell Hart quien escribió con razón que la "gran estrategia" implicaba ganar la guerra y ganar la paz subsiguiente. Si se acepta que la guerra es la política misma en los términos de Clausewitz, la estrategia debe ir de lo puramente militar a los campos de lo social, lo económico y lo político y por lo tanto es responsabilidad simultánea de las dirigencias civiles y militares, en sus respectivos campos de decisión.

El concepto clásico de estrategia sigue vigente pero enriquecido por las experiencias de la modernidad y estimulado por las complejidades de los conflictos contemporáneos. No han faltado quienes vean a la estrategia como nadando en un mar de confusiones por causa de las dudas e imprecisiones que provienen de

El punto es que el estratega, tanto civil como militar, ya no se puede instalar en el escenario conocido y previsible de la guerra clásica: ahora debe trascender a la planeación científica, a los vericuetos de la política y de la economía, a las relaciones sociales en redes globales, a una inteligencia que ya no se puede manejar con los conceptos organizacionales del pasado, a unos presupuestos que desbordan los límites de los Estados y a concepciones inéditas de la soberanía.



la complejidad social y política de hoy, época de cambios acelerados. Antes, durante el período de la guerra clásica de los Estados nacionales, la estrategia se veía mejor acotada por su concreción en un plano principalmente militar. El mundo contemporáneo en cambio, impone una mayor combinación de factores por considerar y en éstos se confunden la seguridad externa, los problemas de interior y justicia, lo militar y lo policial, lo económico y lo social. De dónde surge tal cúmulo de variables? La guerra de hoy se salió del marco jurídico-político que la contenía y se la han apropiado otros titulares: movimientos de liberación nacional que hacen la guerra en nombre de un pueblo contra un Estado metropolitano; guerras revolucionarias, bien de clases sociales o bien guerras de partidos políticos; terrorismo transnacional hecho en nombre de culturas, civilizaciones o credos religiosos; conflictos fundados en la contradicción de intereses económicos no controlados; delincuencia internacional salida de los marcos de interior y justicia nacionales, y productora de consecuencias políticas en gran escala, como pueden ser el narcotráfico y el tráfico creciente de personas.

Ganar la guerra y ganar la paz se ha convertido en un negocio desterritorializado y cambiante. Al Qaeda ataca en Manhattan y se la combate en Afganistán. Ataca a Occidente, cualquier cosa que el concepto signifique para el terrorista, en una discoteca indonesia y entrecruza los conflictos disímiles de Irlanda del Norte y de Colombia. Una peregrinación de portorriqueños muere en el aeropuerto de Tel Aviv a manos de terroristas japoneses, por cuenta de un conflicto entre árabes e israelíes. Si todo esto no es confuso, por lo menos lo parece en grado sumo.

Pero no paran las perplejidades del estratega en los titulares de la guerra. El poder de las armas desborda los impactos sobre el blanco escogido: el arma atómica puede destruir la vida humana en el planeta de todos, por cuenta de la guerra entre dos y para los dirigentes plantea el problema de la imposibilidad de diseñar una estrategia que pueda establecer, de manera previsible, el empleo del arma definitiva. Durante la guerra fría la estrategia se vio arrinconada por

la dificultad para definir el cuándo, el cómo y la proporción de una respuesta nuclear: respuesta masiva, respuesta flexible, arma nuclear táctica, respuesta escalonada, fueron todas propuestas imposibles ante las dinámicas que puede adquirir un conflicto librado en segundos y minutos. Aquí la temporalidad se suma al desdibujamiento de los límites territoriales para imponer el reino de la incertidumbre.

Finalmente, las amenazas que obligan a confundir los límites entre lo militar y lo policial y el poder y la velocidad de las comunicaciones que obligan a considerar la arena psicosocial de los conflictos, redondean los presupuestos de una nueva concepción de la estrategia. El punto es que el estratega, tanto civil como militar, ya no se puede instalar en el escenario conocido y previsible de la guerra clásica: ahora debe trascender a la planeación científica, a los vericuetos de la política y de la economía, a las relaciones sociales en redes globales, a una inteligencia que ya no se puede manejar con los conceptos organizacionales del pasado, a unos presupuestos que desbordan los límites de los Estados y a concepciones inéditas de la soberanía. El conjunto de problemas es de tal magnitud, que la educación se ve compelida a ponerse al día con los elementos prácticos que transforman la estrategia.

Guardadas las proporciones, la estrategia se encuentra hoy como se encontró en 1914 frente al industrialismo: condenada a librar la guerra del pasado con los medios del futuro. La Escuela Superior de Guerra de Colombia tiene ante sí ese desafío: investigar en un mundo cambiante, las dinámicas de lo mudable. Reconocer en las amenazas que sufrimos, la complejidad del diseño estratégico. Cuando la estrategia abarca campos antes inimaginados, el militar de hoy debe explorarlos. Si se comienza por entender como operan los cambios, se estará en el comienzo de la superación de las confusiones. Las épocas de transición siempre tiene esa apariencia que desconcierta, pero la ciencia brinda herramientas de comprensión. El estudio, la imaginación y la decisión de vencer, son el camino del estratega colombiano del siglo XXI. ✈

## Introducción

Después de la Primera Guerra Mundial, los estudios de Geopolítica en América Latina, tomaron un gran impulso que hizo despertar el interés en esa disciplina en las instituciones universitarias y en las academias militares. Sobre todo en el Cono Sur, su análisis estuvo liderado por la participación de docentes, académicos, diplomáticos, empleados públicos y personal militar. Sin duda, gran parte de la absorción del contenido geopolítico fue producto del interés por el tema en los centros de enseñanza superior de las Fuerzas Armadas.

Esta asimilación geopolítica se enfatizó en el contenido y el rumbo de la Política Exterior y de Defensa Nacional de los países latinoamericanos. Hoy en día, y después de un descenso en la producción intelectual y en los estudios geopolíticos durante gran parte de las décadas del 80 al 90 del siglo XX, se observa con preocupación el descuido académico que ha presentado. Si bien se advierte una tendencia ascendente en la aparición de escuelas y programas académicos en Ciencia Política y Relaciones Internacionales -cuyos contenidos tocan tangencialmente la temática en una o unas cuantas

# La Geopolítica



materias- lo cierto es que el estudio de la Geopolítica y la Estrategia ha venido descuidándose en forma progresiva, hasta el punto de no existir algún tipo de estudio o escrito con profundidad.

Al mismo tiempo, los contenidos y las referencias conceptuales y teóricas han dejado de explorarse, de manera que gran parte de las nociones de la Geopolítica propia de la Guerra Fría, continúa apoderándose del debate académico, con algunas pocas

experimenta un resurgimiento en los centros de pensamiento occidental, abstrayendo las ideas clásicas más relevantes y agregando nuevas categorías analíticas, así como otras formas de entender el objetivo de ésta, bien como ciencia o como disciplina académica.

En consecuencia, han surgido nuevas tendencias teóricas, dentro de las cuales, algunos intentos de corte con el pensamiento clásico, en un esfuerzo intelectual por generar novedosas estructuras analíticas acordes con las realidades contemporáneas de la sociedad internacional, y algunas otras reconceptualizaciones de los paradigmas clásicos de la Geopolítica.

# y la Estrategia: una nueva visión

• *Facultad de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad Nacional, UMNG.*

excepciones. La producción literaria, como consecuencia del fenómeno anterior, ha sido también escasa en el ambiente académico, nacional y regional, exceptuados algunos intentos minuciosos de Argentina, Chile, Perú y Venezuela. Después de la crisis que surgió por la tendencia a vincular la Geopolítica con el discurso expansionista y belicista de tono universal generado en gran parte, por la escuela alemana de la Geopolitik, la Geopolítica sigue activa e incluso

## La Geopolítica una conjunción de dos campos científicos: la geografía y la ciencia política

La Geopolítica nació de la conjunción de dos campos científicos, a saber: la geografía y la ciencia política. Desde antes de su aparición como disciplina, es posible reseñar trabajos que relacionaron la geografía con la política. En la Grecia clásica, se encuentran las interpretaciones de Heródoto y de Aristóteles, pero sólo con la aparición del Estado moderno, se desplegaron los mayores aportes a la materia y aparecieron los fundamentos básicos acerca de la Geopolítica, como expresión de la acción

estratégica de los Estados, con Maquiavelo, Montesquieu y Turgot en Occidente e Ibn Jaldún en el Mundo Árabe. La geografía, palabra de origen griego, significa describir la tierra y ha sido definida como la "ciencia que estudia la superficie terrestre (definida como la zona de interpenetración entre la troposfera, la litosfera y la hidrosfera) y las sociedades que la habitaron".<sup>1</sup>

“Después de la crisis que surgió por la tendencia a vincular la Geopolítica con el discurso expansionista y belicista de tono universal generado en gran parte, por la escuela alemana de la Geopolitik, la Geopolítica sigue activa e incluso experimenta un resurgimiento en los centros de pensamiento occidental, abstrayendo las ideas clásicas más relevantes y agregando nuevas categorías analíticas, así como otras formas de entender el objetivo de ésta, bien como ciencia o como disciplina académica”.

1. Valencia Rangel, Francisco. Introducción a la Geografía Física. México, Herrero, 1987. 13 ed. p.302.



▪ Friedrich Ratzel

La geografía se divide en dos grandes ramas: la sistemática o general y la regional.<sup>2</sup> La geografía general se subdivide en física y humana. La geografía física es una ciencia natural, que se concentra en el estudio del paisaje natural y comprende la climatología, la geomorfología, la hidrografía, la glaciología, la edafología, la paleografía, la geografía matemática y la biogeografía, entre otras.<sup>3</sup>

La geografía humana es una ciencia social que se centra en el estudio de las sociedades y sus territorios.<sup>4</sup> La geografía humana comprende varias ramas, entre las cuales se destacan la geografía de la población, la urbana, la rural, la económica, la política, la cultural y la histórica.<sup>5</sup>

Al institucionalizarse la geografía en una disciplina científica en la Europa del siglo XIX, el campo de acción de la Geopolítica se delimitó y quedó muy marcado por los factores geográficos de carácter comercial y colonial. En general, la génesis de la Geopolítica moderna se relaciona con la aparición en 1897 de la obra de Ratzel denominada Geografía Política, y al texto "Una contribución a la geografía política científica" en la obra *Las leyes del crecimiento espacial de los Estados*, del mismo autor. La obra de Ratzel se enfoca en el desarrollo de las actividades del Estado sobre el componente espacial, cuyo fin último, según el intelectual, constituiría la tendencia natural hacia la expansión.

De esta manera, la Geopolítica tradicional se creó al identificar la política con el Estado, limitando al ámbito estatal la mayor parte de los análisis geopolíticos desarrollados hasta hoy. En efecto, hasta hace poco, la Geopolítica era la geografía del Estado que ejercía la exclusividad como categoría analítica de los estudios geopolíticos.

De suerte que la Geopolítica y su origen como disciplina moderna estuvieron enmarcados en el desarrollo de la geografía institucionalizada, hecho que demuestra la inclusión casi exclusiva de los geógrafos en los estudios geopolíticos hasta mediados del siglo XX.

La ciencia política es otra fuente de la Geopolítica y se define así: "ciencia social que tiene como campo



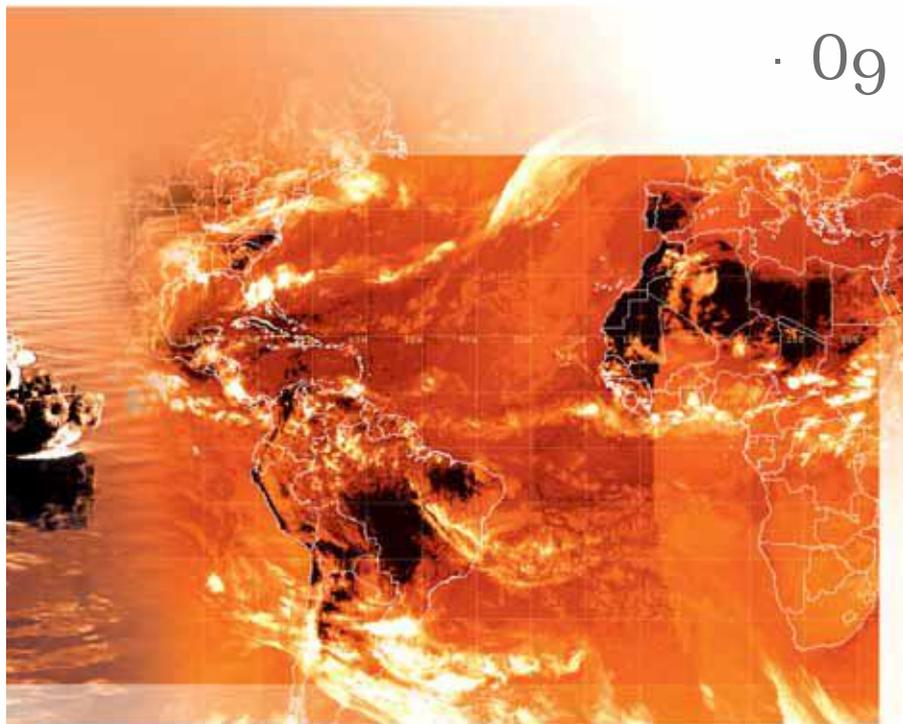
Fotografía Dirección Acción Integral Armada Nacional

**“Al institucionalizarse la geografía en una disciplina científica en la Europa del siglo XIX, el campo de acción de la Geopolítica se delimitó y quedó muy marcado por los factores geográficos de carácter comercial y colonial”.**

de estudio la teoría y práctica de la política en sus diversas dimensiones, incluyendo la descripción y análisis de los sistemas políticos y del comportamiento electoral”.<sup>6</sup> La ciencia política estudia la repetición de fenómenos en el terreno de la política, deduce principios y leyes generales del comportamiento político efectivo y observable de las personas y las sociedades.<sup>7</sup>

La Geopolítica surgió de identificar política y Estado, y política y geografía. Bien afirma, el investigador José Luís Cadena Montenegro que:

“La Geopolítica nace de las ciencias políticas y de la geografía política, y por lo tanto hace parte de las primeras y se constituye en una ciencia dinámica que estudia la influencia de los factores históricos, políticos, sociales y económicos en la vida y proyección del Estado y por lo tanto, sus conclusiones son de tipo político; es útil para deducir necesidades y determinar los objetivos del Estado con miras a mantenerlo o como forma para alcanzarlos, para lo cual, se basa en la geografía política. A la inversa, establece las consecuencias geográficas de una política y guía al estadista y al conductor político”.<sup>8</sup>



La Geopolítica contemporánea como ciencia, es decir, basada en modelos y teorías que intentan demostrar con causalidades generales las lógicas de los fenómenos políticos a escala global, fue creada por Rudolf Kjellén, que en *The State as a form of life*, desarrolló la idea según la cual, el Estado, similar a un ser vivo, nace, crece y muere mediante procesos históricos cuya constante es la permanente presencia de luchas y conflictos. El autor sueco define la Geopolítica así: "la ciencia del Estado como organismo geográfico y, significativamente como soberanía".

La Geopolítica ha explicado y fundamentado el dominio del mundo y en su momento dio origen a teorías conocidas como las del dominio del mar, del dominio del corazón de la tierra y del dominio del espacio aéreo.

El almirante estadounidense Alfred Thayer Mahan, con base en el poderío naval de la Gran Bretaña en su escrito *The influence of sea power upon history*, consideró en 1890, que quien dominara los mares dominaría el mundo, lo cual implicaba apoderarse de sitios estratégicos que podrían atentar contra la navegación. En la práctica, el Imperio Británico se apoderó de lugares estratégicos que hoy le acarrearán problemas con países como España por el Peñón de Gibraltar y con Argentina por las Islas Malvinas.<sup>9</sup>

Al contrario de Mahan, el profesor inglés Halford Mackinder, planteó en 1904, durante una conferencia titulada El pivote geográfico de la historia, que quien controlara la parte enjuta del Globo, podría conquistar el mundo, dado que en esa parte seca se encuentra todo lo grande hecho por el hombre: la cultura, la riqueza, la ciencia y con el avance de las comunicaciones terrestres, era relativamente fácil controlar las fuerzas invasoras que intentaran llegar por vía marítima. Para Mackinder, el pivote geográfico estaba localizado en lo que hoy se llama Europa Central y en consecuencia, quien dominara Europa Central controlaría el corazón mundial.<sup>10</sup>

El profesor estadounidense Nicolás Spyman, en su libro *Geografía de la Paz* escrito en 1944, complementó la teoría de Mackinder y sostuvo que el rimland (borde-cerco-orilla), es una zona de inmenso valor estratégico por ser invulnerable a la marina. En consecuencia, quien dominara el rimland dominaría Eurasia y quien dominara Eurasia dominaría el mundo.

No obstante, el gran desarrollo de los estudios geopolíticos, generado por la Segunda Guerra Mundial fue la escuela de la Geopolitik alemana<sup>11</sup> la que desencadenó una crisis dentro de los estudios geopolíticos, por considerarse que la relación entre la geografía y la política era una esfera peligrosa. Desde entonces, este tipo de estudios estuvo determinado por el temor a tratar en forma desmedida los caminos que la Geopolitik había afrontado, razón por la cual, esta disciplina fue anclada al espíritu objetivista exclusivo de los ambientes científicos. La obsesión por desarrollar investigaciones neutrales,

2. Ibid

3. Ibid

4. Ibid

5. Ibid

6. [http://es.wikipedia.org/wiki/Ciencia\\_politica](http://es.wikipedia.org/wiki/Ciencia_politica) .7 de mayo de 2007

7. Ibid

8. Cadena Montenegro, José Luis. "La Geopolítica y los delirios imperiales de la expansión territorial a la conquista de mercado". En: Revista de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, p. 117.

9. Ibid, p. 121

10. Ibid, pp. 122 y 123

11. Concibió la Geopolítica como una ciencia que se ocupa de los asuntos exteriores de los Estados, y de todas sus actividades con el Estado como factor geográfico determinante del desarrollo de toda acción política. Estas ideas fueron desarrolladas primero por Ratzel, y luego profundizadas por Karl Haushofer. Se trató de una "ciencia del Estado", al que se consideró como un organismo vivo cuyo desarrollo dependía básicamente de la supervivencia dentro de las condiciones geográficas en donde se desenvolvía el Estado y creó la idea del espacio. El régimen nacionalsocialista alemán adoptó este esquema geopolítico como instrumento guía de sus acciones políticas.

hizo que dentro del ambiente académico, la esfera de lo político fuese vista con desconfianza, en una disciplina en la cual la imparcialidad es un principio difícil -si no imposible- de lograr.<sup>12</sup>

Sin embargo, el desarrollo de las tecnologías de la información y los niveles de abstracción económicos que acrecientan el énfasis en los factores productivos y competitivos, han provocado que el afán por el control territorial ceda frente al control y desarrollo de mercados, circuitos y procesos económicos.

Por esta razón, ha surgido una nueva forma de interpretar las realidades de las dinámicas internacionales que se ubican en las proyecciones que realizan ya no sólo los Estados, sino actores privados, y que afectan tanto las relaciones de poder como las económicas.

#### Estudios internacionales y nacionales de Geopolítica

La enseñanza de la Geopolítica internacional está programada en diversos niveles de estudio, desde el Pregrado hasta la Maestría y el Doctorado. De igual manera, su enseñanza se imparte en instituciones universitarias -públicas y privadas- y en institutos castrenses relativamente especializados.

**La Estrategia implica la concepción de movimientos y actos que alteran la organización del poder interno y externo, la previsión de los eventos en conjunto y la conducción de los elementos disponibles para conseguir los objetivos propuestos de una manera eficiente y eficaz.**

En Estados Unidos, el concepto de Geopolítica es confuso, y sólo se incluye en algunos programas de geografía; es decir, se le trata como a una subdisciplina, entre otras causas, porque suele relacionarse con la carga moral que proviene del desarrollo de la materia, durante la Segunda Guerra Mundial, concepto que ya se analizó. Sin embargo, de allí han surgido aportes con nuevos enfoques para la Geopolítica.<sup>13</sup>

En Europa, existen muchos estudios sobre Geopolítica, en diversos niveles de profundización académica. Debido a su inherente tradición intelectual, los estudios

franceses en esta disciplina son los más completos. En Gran Bretaña la materia se encuentra en los programas de Relaciones Internacionales y Geografía Política; sin embargo rara vez se toma como cuerpo específico e independiente. Al igual que en las demás regiones del mundo, esta disciplina se enseña en los centros académicos de las Fuerzas Armadas e instituciones universitarias.

En el contexto regional, Argentina es quizás el país con mayor desarrollo en la materia. Específicamente existe, una Maestría en Estrategia y Geopolítica en la Escuela Superior de Guerra, destinada a "formar analistas e investigadores estratégicos capacitados para asesorar en los distintos niveles de decisión, en ámbitos del conflicto y la negociación."<sup>14</sup>

México tiene una asignatura de Geopolítica que imparte la Escuela Superior de Guerra en 92 horas pedagógicas, y a nivel de postgrado, sólo la ofrece la Armada de ese país sobre Seguridad Nacional en la Maestría de Administración Naval. Los estudios de Geopolítica en Perú, tienen gran difusión dentro de sus Fuerzas Armadas, pero muy poco en el ámbito universitario, fenómeno similar en Venezuela cuya difusión ha sido desplegada por la Escuela Superior del Ejército.

En Chile, se destaca la tradición académica y la producción intelectual que ofrece la Academia de Guerra del Ejército, así como un diplomado en Estrategia y Gestión de Crisis ofrecido por la Universidad Marítima de Chile en convenio con la Academia de Guerra Naval.

En Colombia, no existe aún un postgrado destinado al estudio de la Geopolítica y la Estrategia. Tan sólo se cuenta con una especialización orientada a la Geoeconomía y la Gerencia Internacional, ofrecida por la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. De hecho, este tipo de asignatura se imparte dentro de la malla curricular diseñada por la Escuela Superior de Guerra en los siguientes cursos: el Curso de Altos Estudios Militares, Caem; el Módulo de Geopolítica y Seguridad Global; el Curso de Estado Mayor, CEM, el módulo de Formación estratégica, táctica y logística; y el Curso de Orientación de Defensa Nacional, Codenal.

## La Estrategia

Identificadas las influencias del espacio en la política es necesario avanzar para responder cómo aplicar de la mejor manera los conocimientos geopolíticos. Uno de los caminos es la Estrategia, disciplina que estudia la forma de conducir procesos de tal forma que se cumplan los objetivos propuestos por un grupo humano. Este conjunto de acciones que se llevan a cabo para lograr un determinado fin, es lo que se conoce como Estrategia.<sup>15</sup>

En consecuencia, la Estrategia es el vehículo que transforma a la Geopolítica en una disciplina dinámica y práctica.

En este orden de ideas, la Geopolítica y la Estrategia se convierten en herramientas para identificar y solucionar problemas locales, nacionales, regionales y globales que junto con otras disciplinas, permiten elaborar diagnósticos, llegar a soluciones y lograr los objetivos propuestos.

La Estrategia implica la concepción de movimientos y actos que alteran la organización del poder interno y externo, la previsión de los eventos en conjunto y la conducción de los elementos disponibles para conseguir los objetivos propuestos de una manera eficiente y eficaz.<sup>16</sup>

Tomando las nociones desarrolladas por Cohen, es posible establecer que la Estrategia está dirigida hacia un espacio o región estratégica, cuya naturaleza es el reparto global del planeta. El origen del término se remonta a la Geopolitik, cuando se otorgó una importancia radical a los factores geográficos, en la conducción de la guerra.

“Si bien desde el sentido común la palabra *Estrategia* está asociada a la actividad de las Operaciones Militares, todos los seres humanos están relacionados estrechamente con ella, pues cuando se habla de Estrategia se está refiriendo a la racionalidad, a la voluntad, al conflicto y la negociación, o sea a la interacción social.<sup>17</sup> La *Estrategia* como algo que engloba a todo el quehacer político comprenderá a los ámbitos sociales, culturales, económicos, políticos, y científico - tecnológicos”.<sup>18</sup>

Por tal razón, el Teatro de Operaciones resulta ser el sistema internacional en conjunto. La manifestación de la Estrategia ocurre en sus complejos y diversos circuitos y ante diversas situaciones provocadas en medio de las relaciones internacionales. De igual manera, las configuraciones espaciales no pueden tomarse de manera clásica, es decir, bajo supuestos territoriales concretos; tampoco pueden tener un sujeto único del Estado desde el cual se despliegan puesto que las condiciones políticas, económicas y culturales contemporáneas han desdibujado la noción misma de las fronteras.

12. “El énfasis de la economía neoclásica en señalar la economía como un sistema armónico, que se autorregula, donde cada factor de producción recibe su justa recompensa, ignoraba las cuestiones del conflicto y de la distribución desigual, y el objetivo del positivismo lógico enfoca su atención sobre afirmaciones empíricamente verificables en particular y al análisis de datos en general, lejos de donde operan las más inmatriciales relaciones de poder dentro de la sociedad. Una verdadera Geografía Política no podía florecer en un clima así”. Cairo Carou, Heriberto. Elementos para una Geopolítica crítica de la guerra y la paz: la construcción social del conflicto territorial argentino-británico. Madrid: Universidad Complutense 2005. p 15.

13. Geopolítica popular, práctica, formal, crítica, etc.

14. García Amagada, Germán. ¿Où vadis Geopolítica? Santiago de Chile, Memorial del Ejército, 2005.

15. <http://es.wikipedia.org/wiki/Estrategia> 7 de Mayo de 2007

16. Celerier, Pierre, Geopolítica y Geoestrategia. Buenos Aires, Pleamar, 1979.

17. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Véase en <http://www.caei.com.ar/es/estrategia.htm>

18. <http://www.caei.com.ar/es/programas/estrategia/objetivos.htm> 8 de Mayo de 2007



Fotografía Dirección Acción Integral Armada Nacional

Las configuraciones espaciales dentro del sistema internacional poseen un carácter más abstracto, en donde más que una lucha territorial, se presentan luchas simbólicas, económicas e incluso culturales. La Geoes-trategia, en síntesis, implica el planeamiento comprensivo de los desafíos geopolíticos, organizando y desplegando los medios con los cuales, es posible alcanzar las metas establecidas por los actores internacionales y/o asegurar activos de importancia militar, política, económica y cultural.

### Conclusiones

La Geopolítica y la Estrategia se han convertido en herramientas para identificar y solucionar problemas locales, nacionales, regionales y globales que junto con otras disciplinas, permiten elaborar diagnósticos más precisos, llegar a soluciones adecuadas y alcanzar los objetivos propuestos.

Los estudios, conceptos, paradigmas y metodologías que se aplican en la implementación de la Geopolítica y la Geoestrategia están vinculados estrechamente con el desarrollo de los procesos políticos e históricos internacionales, y su respectivo reflejo en la configuración de las estructuras de un orden internacional determinado.

Dentro de los numerosos problemas que enfrenta Colombia y que pueden ser tratados por la Geopolítica y la Estrategia, se encuentran:

#### • El conflicto armado colombiano

El conflicto armado colombiano ha producido miles de víctimas. Este conflicto ha traspasado las fronteras colombianas y ha dejado de ser una preocupación interna. Los Estados limítrofes manifiestan serias preocupaciones porque éste pueda afectar su seguridad, y no son pocas las tensiones que se han originado.

Un enfoque geopolítico estratégico permitiría identificar los intereses territoriales, políticos y económicos de los actores armados, y diseñar una política pública que pueda contrarrestar la acción de los grupos armados ilegales y controlar el territorio.

#### • El desarrollo económico y el ordenamiento territorial

El desarrollo económico del país ha estado orientado a la Región Andina, donde se asienta el grueso de la población colombiana. Colombia ha estado de espaldas al océano Pacífico y al océano Atlántico; lo mismo que a la Amazonía y a la Orinoquía.

Colombia desconoce la creciente importancia geopolítica de estas regiones y de manera particular, la Amazonía, cuyo conocimiento sí tienen los países del primer mundo y las empresas multinacionales y transnacionales que invierten grandes recursos en investigación y esfuerzos por la internacionalización de esta región.

La Geopolítica y la Estrategia permiten a los creadores de las políticas públicas, a las expresiones políticas de la democracia y a los inversionistas, descubrir el potencial y el valor estratégico de los territorios e incentivar el desarrollo en ellos.

El ordenamiento territorial y en particular, la regionalización ha sido una preocupación que ha acompañado a los colombianos desde el siglo pasado. La falta de un tratamiento geopolítico ha impedido conocer los intereses económicos y culturales de los territorios que compondrían las futuras regiones de Colombia, así como las tensiones, desequilibrios y conflictos que pudieran generarse.



**La Geopolítica y la Estrategia se han convertido en herramientas para identificar y solucionar problemas locales, nacionales, regionales y globales que junto con otras disciplinas, permiten elaborar diagnósticos más precisos, llegar a soluciones adecuadas y alcanzar los objetivos propuestos.**

Es tal la ausencia de criterios geopolíticos, que la Asamblea Constituyente de 1991 consagró la regionalización como la posibilidad de que dos o más departamentos puedan constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Propuso además, que su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio (Artículo 306, Constitución Política de Colombia), norma constitucional que ignora de tajo las consideraciones geográficas políticas y humanas de los departamentos.

Una visión geopolítica de la regionalización supone la derogación del Artículo 306 de la Constitución Política y quizás considerar que ella sólo podría llevarse a cabo, mediante otra Asamblea Nacional Constituyente.

La Geopolítica puede contribuir eficazmente para que los líderes políticos y sociales reconozcan el valor geopolítico de lo local y lo regional, y de esa manera, puedan encauzar el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades que ellos representan. De igual manera, los hacedores de las políticas públicas pueden encontrar insumos que permitan llegar a una regionalización que consulte las aspiraciones de las comunidades.

#### • El control de los recursos estratégicos

Una mirada a la Política Exterior de Colombia evidencia la ausencia de objetivos relacionados con el control de los recursos estratégicos tales como el agua, el ambiente, la biodiversidad y los recursos energéticos. La política interna también carece de un tratamiento geopolítico que se evidencia en las políticas relacionadas con la protección y privatización de las fuentes hídricas, la retardada exploración petrolera y la ineficiente protección del medio ambiente. Cada día desaparecen fuentes de agua, se privatizan otras, aumentan los riesgos de una dependencia externa por el petróleo y el ambiente es objeto de múltiples ataques que lo llevan a su continuo deterioro por la población, la industria y los actores armados.

Una mirada geopolítica permite identificar las fortalezas y debilidades en cuanto a los recursos estratégicos y adoptar las estrategias apropiadas para su preservación y control.

#### • La inserción en la economía mundial

La globalización impone a los Estados, el reto de insertarse en la economía global. Para ello, se recurre a mecanismos tales como los mercados comunes y los tratados de libre comercio. Identificar la Estrategia que se debe

seguir, implica detectar las oportunidades, las amenazas y las fortalezas de los tratados de integración económica y por supuesto, de los tratados de libre comercio. Un conocimiento geopolítico de la economía nacional y mundial, permite a los empresarios aprovechar con éxito los mercados globales. Éxito que repercute en el desarrollo del país.

#### • La delincuencia transnacional

El narcotráfico, el terrorismo internacional, la trata de personas y el tráfico ilegal de armas son problemas graves que inciden en la estabilidad de Colombia y generan tensiones internacionales, en particular, con los países limítrofes y Estados Unidos de América.

Finalmente, la Geopolítica como método de diagnóstico bien puede aportar los elementos que faciliten encontrar soluciones que minimicen el impacto de estas amenazas sobre la seguridad colombiana e internacional. También permite estudiar, de manera especial, la incidencia de las políticas contra el tráfico de drogas, de armas y contra el terrorismo. ✈

#### BIBLIOGRAFÍA

- Cadena Montenegro, José Luis. La Geopolítica y los delirios imperiales de la expansión territorial a la conquista de mercado. En: Revista de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, p. 117.
- Celerier, Pierre. Geopolítica y Geoestrategia. Buenos Aires, Pleamar, 1979.
- Centro Argentino de Estudios Internacionales. <http://www.caei.com.ar/es/programas/estrategia/objetivos.htm> 8 de Mayo de 2007.
- García Amagada, Germán. ¿Quo vadis Geopolítica? Santiago De Chile: Memorial del Ejército, 2005.
- Valencia Rangel, Francisco. Introducción a la Geografía Física. México, Herrero, 1987. 13 ed. p.302.
- Páginas WEB:  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Ciencia\\_politica](http://es.wikipedia.org/wiki/Ciencia_politica) .7 de mayo de 2007  
<http://es.wikipedia.org/wiki/Estrategia> 7 de Mayo de 2007



# Estrategia

## Presentación

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

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

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

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

#### Introducción

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

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

#### Definiciones

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

# Nacional

## de Seguridad, Política de Defensa y Seguridad Democrática

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

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

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

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

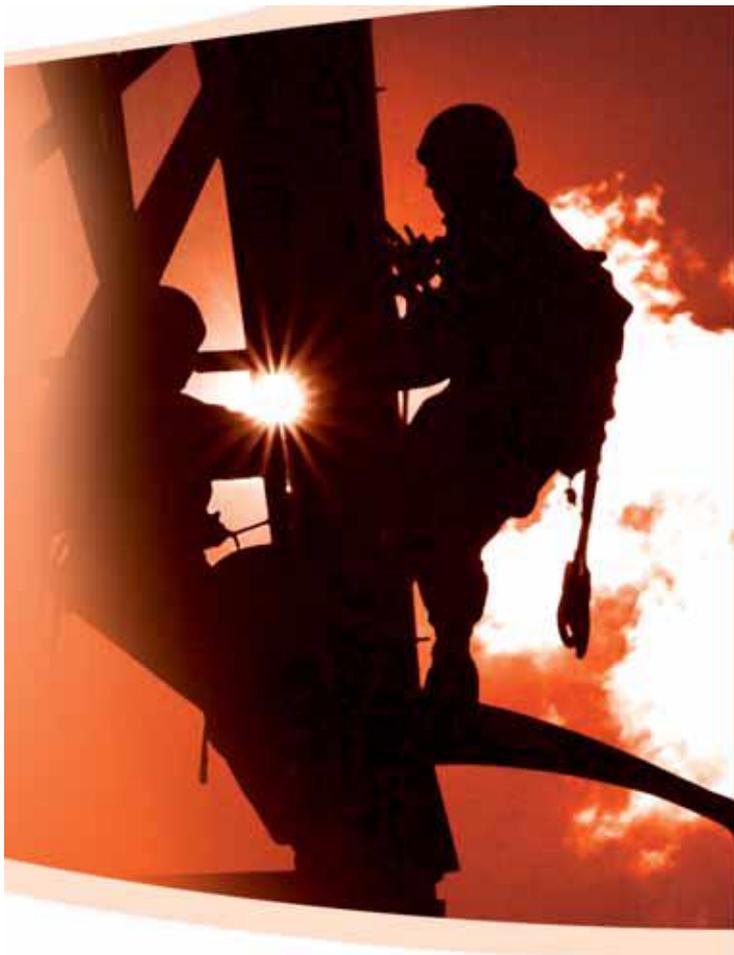
**En conclusión, políticas y estrategias tienen en común tres factores: fines u objetivos, líneas de acción o métodos, y medios o recursos.**

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

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

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

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



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

### Antecedentes

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

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

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

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

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

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

6. The Random House College Dictionary. 1975.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro No. 1. Propósitos**

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

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

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

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

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

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

**Cuadro No. 2. Objetivos**

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

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

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

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

#### Análisis por factores

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

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

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

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

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

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

18. Ibid. pg. 23.

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

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

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

22. PDSO. Op. Cit. pg. 10.

23. Roth. Op. Cit.

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

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

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

27. PDSO. Op. Cit. pg. 32.

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

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

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



**Cuadro No. 3. Líneas de acción**

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

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

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

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

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

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

29 PDSO. Op. Cit. Título IV, pg. 34.

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

31 Consejo Nacional de Política Económica y Social.

32 PDSO Op. Cit. Título V, pg. 66.

33 ENcV. Op. Cit. pg. 8.

34 PDSO. Op. Cit. Título II, pg. 24.

35 ENcV. Op. Cit. Título II, pg. 24.

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

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

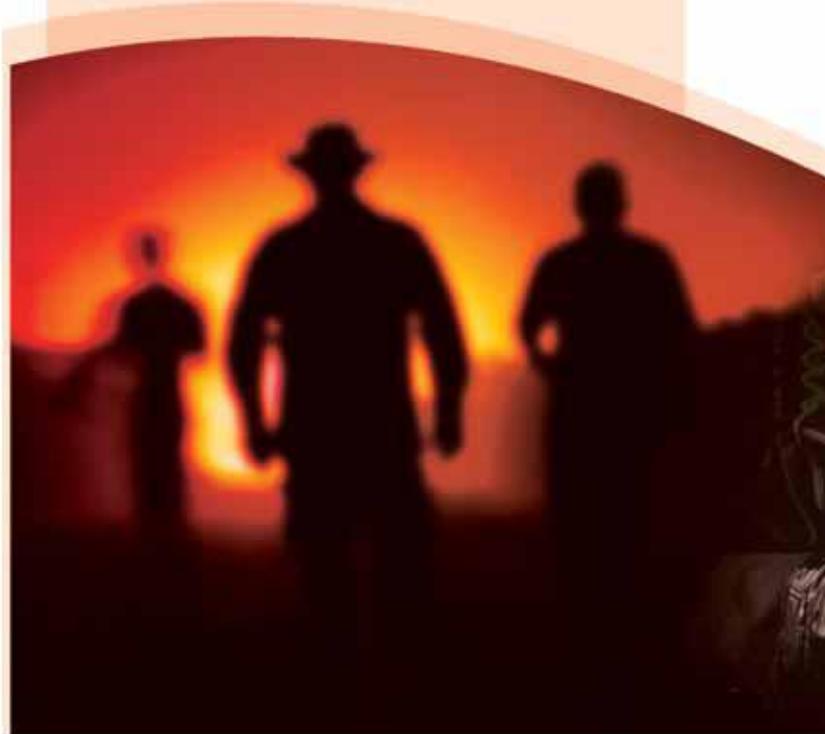
En ese sentido, aunque los propósitos de los dos documentos son casi idénticos, (cuadro No. 1), el enfoque de la PDS, por ser una política, resulta más comprensivo que el de la ENcV y, por tanto, más apropiado para enfrentar la complejidad del manejo de la defensa y la seguridad. Además, la redefinición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

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

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

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

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



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

#### Resultados obtenidos

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

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

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

Componentes decisivos de esa ejecución operacional fueron:

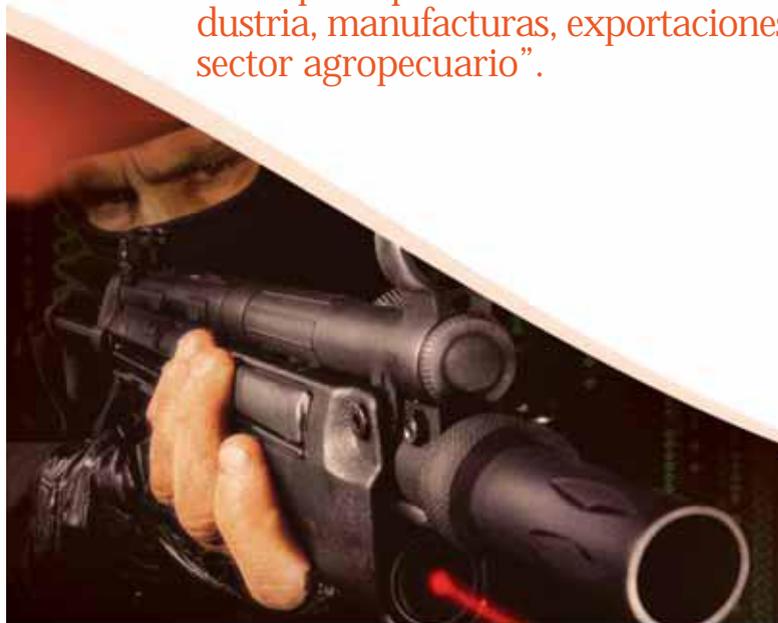
- Uno, el diseño de una estrategia militar ofensiva, respaldada por una clara declaratoria de voluntad política, en dirección a derrotar los grupos armados terroristas.
- el despliegue de Fuerza Pública en todos los municipios, combinando pelotones de soldados campesinos y Policía.
- las unidades motorizadas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

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

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

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

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





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

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

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

### Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### BIBLIOGRAFÍA

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

# La lucha contra la corrupción:



## I. Introducción

“La corrupción se describe como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades”.<sup>1</sup>

En Colombia luego de quince años de expedida la Constitución Política, se infiere que uno de sus principales objetivos fue la lucha contra la corrupción. En efecto, para materializar este propósito se crearon instituciones como la Fiscalía General de

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, no cometerán ningún acto de corrupción, también se opondrán rigurosamente a todos los actos de esta índole y los combatirán”. En el mismo sentido se expresa: “ello implica que cualquier acto de corrupción, lo mismo que cualquier otro abuso de autoridad, es incompatible con la profesión de funcionario encargado de hacer cumplir la ley; debe aplicarse la ley con todo rigor a cualquier

# una estrategia necesaria para reforzar el funcionamiento democrático en Colombia

✦ Mario Germán Iguarán Arana • *Fiscal General de la Nación*

la Nación y las auditorías internas. Del mismo modo, se eliminaron los auxilios parlamentarios, y se estableció un régimen de inhabilidades e incompatibilidades con rango constitucional, también se autorizó el decomiso de bienes de procedencia ilícita en perjuicio del tesoro público, la creación de las acciones populares como medio para dirigirse a las autoridades públicas y exigirles que cumplan con los mandatos legales y constitucionales. En la misma dirección, la Constitución fijó una serie de principios que rigen la función pública, como la prevalencia del interés general sobre el particular, el respeto al principio de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, todos ellos encaminados a ser las directrices en la lucha contra este grave flagelo en Colombia.

Colombia en calidad de Estado Social y Democrático de Derecho, tiene como uno de sus postulados el exigirle mayor diligencia a los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes. Así las cosas, se evidencia el acierto del código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley expedido por la Organización de Naciones Unidas acogido por Colombia, en el que se puso de manifiesto lo siguiente:

funcionario encargado de hacerla cumplir que cometa un acto de corrupción, ya que los gobiernos no pueden pretender hacer cumplir la ley a sus ciudadanos si no pueden o no quieren aplicarla contra sus propios agentes y en sus propios organismos”. En otras palabras, la legitimidad del funcionario público al momento de aplicar la Ley, se vincula con la observancia y respeto que haga de ella, y con el cumplimiento del principio de legalidad en el desarrollo de sus deberes funcionales e institucionales.

**“Colombia en calidad de Estado Social y Democrático de Derecho, tiene como uno de sus postulados el exigirle mayor diligencia a los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes”.**

1. Definición propuesta por el Plan Transparencia para Volver a Creer. Este es un programa especial de la Presidencia de la República que tiene como objetivos centrales recuperar la credibilidad ciudadana en el Estado colombiano, adelantar acciones que garanticen la participación ciudadana para que las autoridades administrativas cumplan a cabalidad con los principios de la función pública y emprender una lucha decisiva contra la corrupción. Se haya contenido en el Decreto 250 de 1995.

## 2. Marco normativo en la lucha contra la corrupción

### 2.1 Normativa supranacional

Los principales Convenios Internacionales existentes en la lucha contra la corrupción son los siguientes:

#### 2.1.1 La Convención Interamericana contra la Corrupción, Cicc

Constituye el primer Tratado contra la corrupción en el mundo, fue ratificado en Colombia por la Ley 412 de 1997. El referido Tratado tipificó varios actos como hechos de corrupción utilizando nombres genéricos y posibilitando a cada Estado la denominación y sanción de tales conductas. El Convenio prevé las medidas que los gobiernos deben adoptar, la naturaleza y competencia de las instituciones relacionadas con la prevención y persecución de la corrupción.

#### 2.1.2 Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, Cnucc

Se configura como un logro internacional en el compromiso mundial frente a la lucha contra el flagelo de la corrupción. La ratificación de la Ley 970 de 2005, por la cual se aprueba la Cnucc en Colombia, es un mecanismo útil para unificar esfuerzos contra este problema. Esta Convención fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-172 de 8 de marzo de 2006.

La Convención adopta medidas que persiguen un doble propósito:

- evitar que ocurran actos de corrupción
- mejorar la transparencia de las instituciones públicas.

Del mismo modo, la convención señala el embargo preventivo, la incautación y el decomiso de fondos y bienes provenientes de la corrupción. Y como novedad establece la posibilidad de indemnizar por daños y perjuicios para reparar económicamente a todos los que resulten afectados con los hechos de corrupción.

### 2.2 Normativa interna

Respecto a la legislación nacional en este ámbito, valga destacar que existen normas con rango constitucional destinadas a combatir el fenómeno de la corrupción y a establecer una serie de principios para garantizar la recta y eficaz administración pública. Las principales normas constitucionales se encuentran contenidas en los *Artículos: 23, 90, 122, 123,*



124, 125, 126, 127, 128, 129, 183, 184, 209 y 270, en ellas, se han venido desarrollando una serie de instituciones que han facilitado la lucha contra la corrupción con carácter general y contra la delincuencia de cuello blanco con carácter específico. En efecto, la Constitución propició entre otras cosas, la participación a la ciudadanía en el control de la gestión pública y fijó la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos entre otras cosas.

Del mismo modo, se destacan las normas infra constitucionales como la Ley 190 de 1995 por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.<sup>2</sup> El Código Penal por su parte, ha reforzado la persecución y sanción de los delitos relacionados con los comportamientos corruptos, junto con ella están la Ley de extinción de dominio: Ley 793 de 2002, el régimen de lavado de activos y el nuevo código disciplinario. Así las cosas, se evidencia que la legislación colombiana abar-



ca diversos aspectos en los que suelen sucederse los comportamientos corruptos y además, guarda armonía con los Tratados Internacionales suscritos en orden a combatir toda forma de corrupción pública.

#### 2.2.1 Normativa penal

En cuanto a la normativa penal, resaltamos que existe un amplio catálogo de delitos destinados a tutelar los bienes jurídicos de la recta y eficaz administración pública, la administración de justicia y el patrimonio económico entre otros. Dentro de los principales delitos previstos en la Ley 599 de 2000 y que se vinculan en la lucha contra la corrupción, encontramos los siguientes:

- la omisión del agente retenedor o recaudador (Art. 402)

- la utilización indebida de información obtenida en ejercicio de función pública (Art. 431)
- la utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública (Art. 432)
- el soborno trasnacional (Art. 433)
- la asociación para la comisión de un delito contra la administración pública (Art. 434).

Del mismo modo, se tipifica el delito de peculado por apropiación, cuya esencia radica en la apropiación que en provecho propio o de tercero realiza un servidor público, respecto de bienes del Estado, o de instituciones en que este tenga parte, o de bienes parafiscales, o de particulares, con relación a los cuales tenga la administración, tenencia o custodia, por razones funcionales, aparece consagrado en el Art. 397. A su vez el peculado por uso, consistente en que el servidor público indebidamente use o permita que otro use bienes del Estado, o de empresas o de instituciones en que este tenga parte, o de bienes de particulares, cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, se encuentra incriminado en el Art. 398.

El peculado por aplicación oficial diferente en el Art. 399, el peculado culposo, consistente en que el servidor público por imprudencia, dé lugar a que los bienes del Estado, o de empresas o instituciones en que este tenga parte, o de particulares, cuya administración o custodia funcionalmente le corresponda, dé lugar a que estos se extravíen, pierdan o dañen (Art. 400).

En cuanto a la concusión, cuya esencia radica en el hecho de que un servidor público abusando de su cargo o de sus funciones, constriña o induzca a alguien a dar o prometer al mismo servidor o a un tercero, dinero u otra utilidad indebidos, o simplemente los

2. Valga tener en cuenta el Artículo Octavo. Literal D. Numeral 2o. de la Ley 812 de 2003, "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario", publicada en el Diario Oficial No. 45.231 de 27 de Julio de 2003, que señala lo siguiente con relación a una nueva cultura de gestión de lo público. "A la corrupción se le dará tratamiento de problema de Estado, entendida no solamente como saqueo del erario, sino también como un fenómeno asociado a aquellas decisiones públicas que no consultan el interés general, para favorecer intereses personales o de grupo. La lucha contra la corrupción tendrá como eje principal la reforma de la contratación pública. Para tal efecto las entidades estatales divulgarán con anticipación sus programas y presupuestos de contratación e inversión y las características de los proyectos que vayan a adelantar, a través de medios tecnológicos. Cada entidad implementará auditorías de calidad y prestación de servicios al ciudadano. Se estimulará el control ciudadano mediante veedurías que velen por la transparencia en la gestión estatal". "Se atacará frontalmente el fenómeno de la corrupción en sus diferentes manifestaciones como un problema de Estado, ya sea por acción u omisión, con base tanto en su consideración como problema de Estado, como en la definición e implementación de acciones diversas que la prevengan y la sancionen de modo ejemplar, básicamente mediante la aplicación de la Ley de Repetición y el Estatuto Anticorrupción".

solicite, se haya contenida en el Art. 404. En torno al cohecho como negociación de la función pública, se castiga la omisión de un acto propio del cargo, o de su contenido (cohecho propio), y la negociación del acto en sí, sin consideración a lo anterior (cohecho impropio), las conductas se tipifican en los Arts. 405 y 406. A su vez, se sanciona el delito de cohecho por dar u ofrecer. De igual forma, se consagra la celebración indebida de contratos en las hipótesis de violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades o incompatibilidades, interés indebido en la celebración de contratos y contrato sin cumplimiento de requisitos legales, son conductas punibles al tenor de los Artículos 408, 409 y 410. También se castigan los delitos de tráfico de influencias, previsto en el Artículo 411 y el ilícito de enriquecimiento ilícito de servidor público en el Art. 412.

En cuanto al prevaricato en sus diversas posibilidades de comisión, continúa existiendo la figura por acción, que consiste en el hecho de que un servidor público

profiera resolución o dictamen manifiestamente contrarios a la ley, sumándose la emisión de concepto en el mismo sentido (Art. 413). Igualmente, el prevaricato por omisión, que se da cuando el servidor público omite, rehúsa, deniega o retarda un acto propio de su función Artículo 414, y los ilícitos de abusos de autoridad y otras infracciones, dentro de los que se encuentran: el abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto (Art. 416), el abuso de autoridad por omisión de denuncia (Art. 417), la revelación de secreto (Art. 418), la utilización de asunto sometido a secreto o reserva (Art. 419), el asesoramiento y otras actuaciones ilegales (Art. 421), intervención en política (Art. 422), empleo ilegal de la Fuerza Pública (Art. 423) y omisión de apoyo (Art. 424). Es de anotar que el Código penal incluye lo referente a la utilización indebida de información oficial privilegiada, por medio del Art. 420.

En lo atinente a la usurpación y abuso de funciones públicas, el Código Penal señala la usurpación de funciones públicas (Art. 425), la simulación de investidura o cargo (Art. 426) y el abuso de función pública (Art. 428),

novedad respecto a que de las dos primeras figuras se consagra en el Artículo 427 una circunstancia de agravación punitiva en la medida en que la conducta se realice con fines terroristas.

**“La erradicación de la corrupción ha de formularse a través de un plan estratégico en el contexto democrático, que incluya una transformación de las instituciones, de la cultura ciudadana y del compromiso de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus deberes y en la salvaguarda de la recta y eficaz administración pública”.**



### 3. Medidas a adoptar en la lucha contra la corrupción

La erradicación de la corrupción ha de formularse a través de un plan estratégico en el contexto democrático, que incluya una transformación de las instituciones, de la cultura ciudadana y del compromiso de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus deberes y en la salvaguarda de la recta y eficaz administración pública.

La corrupción como grave flagelo que afecta los Estados y por consiguiente sus instituciones democráticas, consiste como se ha tenido ocasión de señalar, con carácter general, en el uso indebido de un cargo con fines no oficiales. El catálogo de actos corruptos incluye diversos delitos de la parte especial del Código Penal Colombiano, dentro de los que se encuentran como se ha destacado en líneas precedentes los ilícitos de:

- peculado
- cohecho
- concusión
- abuso de autoridad
- tráfico de influencias
- celebración indebida de contratos
- soborno transnacional
- la utilización indebida de información obtenida en ejercicio de función pública
- y la utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública, entre otros.

Pese a ello, se ha ido constatando que la corrupción no es fenómeno exclusivo del sector público, sino que además se presenta en el ámbito privado, el cual resulta involucrado en la corrupción gubernamental.

En definitiva, el combate contra la corrupción, se estructura a partir de mejores sistemas, lo que apareja además: el control de los monopolios y del poder discrecional oficial, la mejora de la transparencia, la severidad de las penas en atención al bien jurídico lesionado y a la gravedad de la conducta.

La corrupción no es un fenómeno simplemente económico o político puesto que tiene efectos en la sociedad y la cultura. La corrupción es un problema de Estado que precisa una visión de Estado, ya que los corruptos infringen la integridad y la seguridad del Estado. Este flagelo lesiona las entidades públicas y los intereses fundamentales de la sociedad, por ello, resulta indispensable una política para combatirla, que incluya varios frentes de acción dentro de los que se encuentren los componentes de una estrategia contra la corrupción.

#### 3.1 Sanción de la criminalidad de cuello blanco

La persecución eficaz por parte de la Fiscalía y el castigo de los corruptos es un instrumento clave en la lucha contra el flagelo. Ello supone, la lucha contra la cultura de la impunidad, y que los sujetos responsables de graves actos de corrupción sean declarados culpables y reciban las sanciones a que haya lugar.<sup>3</sup> La corrupción debe seguirse considerando un grave flagelo social y jurídico que atenta contra los pilares democráticos del Estado Social y de Derecho, que requiere la atención, control y represión de los diversos entes del Estado.

#### 3.2 Inserción de la ciudadanía en el diagnóstico y denuncia de los comportamientos corruptos

Las campañas exitosas para combatir este fenómeno involucran a la ciudadanía. Por ello, es importante incluirse en los programas de lucha contra la corrupción, ya que estos individuos suelen ser los conocedores de las fuentes de información donde ocurre la corrupción, como también de los sujetos corruptos. Consideramos, que algunos de los mecanismos que pueden diseñarse y reforzarse para consultarlos incluyen encuestas sistemáticas, organismos ciudadanos de veeduría de la función pública, la participación de organizaciones profesionales, líneas telefónicas directas, llamados a consulta, programas educativos, consejos comunitarios, entre otras tareas. Del mismo modo, el papel de la sociedad civil es necesario en cuanto se difundan los valores sociales de lucha contra la corrupción, se denuncien

**“Las campañas exitosas para combatir este fenómeno involucran a la ciudadanía. Por ello, es importante incluirse en los programas de lucha contra la corrupción, ya que estos individuos suelen ser los conocedores de las fuentes de información donde ocurre la corrupción, como también de los sujetos corruptos”.**

3. En particular, la Fiscalía General de la Nación se encuentra comprometida no sólo en la represión de los actos delictivos de corrupción, sino además en el fortalecimiento de las medidas preventivas y en el control de estos ilícitos. Para ello, se han adoptado y reforzado los programas institucionales en el descubrimiento de este flagelo, tarea que se lleva a cabo no sólo en las diversas Unidades Anticorrupción existentes en el país, sino también como una de las políticas y directivas macro que rigen la institución.



los actos delictivos vinculados con el problema, y se apoyen los programas e instrumentos institucionales del Estado.

- 3.3 Concentración y reforzamiento en la prevención de los actos de corrupción  
La prevención de la corrupción es una de las medidas imprescindibles para combatir el problema como un fenómeno sistemático y no, como un flagelo de naturaleza legal o moral. Esto implica, poner en marcha planes que ataquen la esencia del problema, toda vez que los comportamientos corruptos se manifiestan como un exceso de la función pública encaminada a un provecho particular.

Por tanto, los planes de prevención han de propiciar la mayor difusión y asistencia de los programas de lucha contra la corrupción, que involucren a las diversas esferas de la administración pública, los medios de comunicación y la sociedad en general. Asimismo, resulta necesario que se fortalezcan los instrumentos de control social no formal ajenos al Derecho Penal para combatir el flagelo, ello implica, la mayor participación de la ciudadanía, una concientización de los funcionarios y la observancia de valores básicos como la moralidad, transparencia, imparcialidad, ética y justicia entre otros.

- 3.4 Compromiso y voluntad política decidida  
Para combatir la corrupción, deben efectuarse ajustes institucionales que desarrollen programas continuos de control de la función pública, inspección en el manejo de los recursos y el fortalecimiento de una

**“La prevención de la corrupción es una de las medidas imprescindibles para combatir el problema como un fenómeno sistemático y no, como un flagelo de naturaleza legal o moral. Esto implica, poner en marcha planes que ataquen la esencia del problema, toda vez que los comportamientos corruptos se manifiestan como un exceso de la función pública encaminada a un provecho particular”.**

cultura de la prevención de los actos corruptos. La voluntad y compromiso político en este ámbito, debe entenderse como la posibilidad de inducir a los gobiernos en la toma de medidas eficaces contra la corrupción, en la supervisión de los programas que se lleven a cabo y la mejora continua de las medidas que sean necesarias en este sentido.

En consecuencia, es importante crear en el sector público sistemas de información e incentivos que fomenten la eficiencia y reduzcan la corrupción. El esfuerzo contra la corrupción debe estructurarse donde la ciudadanía percibe el problema con agudeza. Una buena regla empírica es que una campaña contra la corrupción, para ser digna de fe, debe lograr algunos éxitos tangibles que combatan todas las formas de criminalidad corrupta.

- 3.5 Colaboración internacional

Lo anterior debe acompañarse de la colaboración internacional, ya que la corrupción es un problema

común y global. El fortalecimiento de los programas internacionales en este sentido, incluyen no sólo los aspectos legales, sino además la puesta en marcha de medidas prácticas de prevención, detección, persecución, descubrimiento y sanción de los comportamientos corruptos. En consecuencia, es necesaria la coordinación efectiva de los varios esfuerzos multilaterales para combatir la corrupción, entre estos la OEA, la Oecd, el Consejo de Europa, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID, la ONU, entre otros organismos. En la evaluación de las reformas para combatir la corrupción conducidas por los Estados, las organizaciones multilaterales deben de tomar en cuenta el progreso alcanzado en la materia.

#### 4. Conclusiones

Sin lugar a dudas, la corrupción constituye un grave flagelo que afecta buena parte de las naciones, y que en consecuencia perturba la sociedad y la estabilidad democrática. A pesar de los avances alcanzados, todavía se ameritan más esfuerzos para conseguir un perdurable progreso. Los efectos de la corrupción son múltiples, ya que repercuten en la política, la competencia económica; el orden democrático y correcto funcionamiento de las instituciones.

Del mismo modo, el marco normativo supranacional existente como la Convención Interamericana y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción son importantes e innovadores instrumentos multilaterales para combatir la corrupción. También lo son, las diversas disposiciones constitucionales y los preceptos penales que tipifican los delitos encaminados a sancionar las conductas criminales corruptas. Cabe resaltar, que la sociedad civil y el sector privado tienen un rol central en la lucha contra la corrupción y la promoción de transparencia e integridad. No obstante, el eje central de este grave flagelo se centra en una mayor concientización de los funcionarios públicos en la observancia de los deberes que les han sido asignados, y en la salvaguarda de la recta y eficaz administración pública.

En particular, la Fiscalía General de la Nación se encuentra comprometida no sólo en la represión de los

actos delictivos de corrupción, sino además en el fortalecimiento de las medidas preventivas y en el control de estos ilícitos. Para ello, se han adoptado y reforzado los programas institucionales en el descubrimiento de este flagelo, tarea que se lleva a cabo no sólo en las diversas Unidades Anticorrupción existentes en el país, sino también como una de las políticas y directivas macro que rigen la institución. ✈

# Una Lectura Estratégica al Fenómeno Mundial de DROGAS ILÍCITAS

✦ Teniente Coronel Juan Ricardo Sanchez Hurtado • *Especialista en Seguridad y Defensa*



**E**l caso colombiano, en cuanto al fenómeno mundial de drogas ilícitas merece un especial análisis; este fenómeno es una amenaza en que las estrategias diseñadas para neutralizarla, parecieran que no han logrado el efecto esperado y se podría afirmar que la estrategia en la lucha contra el narcotráfico ha sido errada. Inicialmente, se hará un análisis a la luz de la Seguridad y Defensa Nacional para establecer una aproximación del narcotráfico, como amenaza a los intereses nacionales, terminando con una reflexión sobre la lectura equivocada del fenómeno mundial de drogas ilícitas en Colombia.

Al observar la composición del Estado en su territorio, su población, su forma de gobierno y su soberanía que le da reconocimiento ante otros Estados, es necesario preguntarse ¿cuál será el fin último del Estado? Ante este interrogante basta con consultar la Constitución Política de 1991 y allí se encuentra que el fin esencial del Estado es servir a la comunidad: es el bien común, el bien común público.<sup>1</sup> En este

orden de ideas la siguiente pregunta sería ¿qué es el bien común público? a lo cual se podría resumir que el bien común es la obligación que tiene el Estado de brindar seguridad para generar desarrollo;<sup>2</sup> es decir, que el principal interés del Estado es proporcionar bienestar para aquella población que habita un territorio bajo un sistema de gobierno autodeterminado; y es así como el bien común se constituye en la razón de ser de un Estado, y, por ende, en el más alto interés de la nación.

Para el caso colombiano, la Constitución Política establece entre estos altos intereses de la nación, aquellos conceptos relacionados con el orden constitucional, la independencia nacional, la integridad territorial, y la convivencia pacífica entre otros. Todos estos conceptos no tienen otro objeto que proporcionar dicho bien común para los colombianos. En el logro de este propósito, el Estado constituye los objetivos nacionales, que se traducen en determinar metas a los altos intereses nacionales, unas metas que puedan ser medibles cuantificables y en últimas que puedan ser percibidas y sentidas por la población en procura de generar seguridad y desarrollo para obtener dicho bienestar en la comunidad que hace parte del Estado.

Lamentablemente, estos altos intereses de la nación se ven afectados por una serie de interferencias y perturbaciones que vienen a constituir las amenazas, las cuales pueden ser de orden externo e interno. Es así como surgen los temas relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, conceptos que son integrados y complementarios, donde la seguridad es más que defensa y en donde la Seguridad Nacional es la protección de los altos intereses nacionales de todas aquellas amenazas internas y externas que puedan constituirse en obstáculos<sup>3</sup> para el logro de dichos intereses nacionales. Entonces la Defensa Nacional se entendería como el medio para generar seguridad; significa esto que la Seguridad Nacional es el fin y la Defensa Nacional es el medio.

La pregunta que vendría a continuación sería ¿cuál es ese medio? Dicho medio es el poder nacional y en el desarrollo de este concepto habría que ver los recursos con que cuenta el poder nacional y cuál es el potencial que tiene el Estado para enfrentar una amenaza; o sea, cuál es su capacidad. Por otro lado habría que ver si el Estado estaría dispuesto a emplear estos recursos; si tendría la voluntad para emplear su poder nacional.<sup>4</sup>

Por consiguiente, también habría que observar si el Estado colombiano le está dando un adecuado empleo a su poder nacional para neutralizar el fenómeno mundial de drogas ilícitas como contrapeso al poder que ha demostrado el narcotráfico al afectar negativamente el bien común público de los colombianos. El fenómeno mundial de drogas ilícitas viene generando violencia y corrupción, ha penetrado las Instituciones legalmente constituidas y se ha convertido en el combustible financiero que soporta la existencia de los grupos al margen de la ley impactando la convivencia pacífica de la población.

**“...el bien común se constituye en la razón de ser de un Estado, y, por ende, en el más alto interés de la nación”.**

#### El fenómeno de las drogas ilícitas

Las drogas ilícitas son un delito transnacional que en términos generales abarca la producción, tráfico, distribución, venta y consumo de todo tipo de sustancias que producen adicción física o psíquica. Es un fenómeno que no respeta fronteras, es dinámico y móvil que demanda además, compromisos globales y específicos para combatirlo. La globalización del narcotráfico hace cada vez más compleja la represión debido a los imperativos de libre circulación, rapidez y multilateralismo del comercio mundial, por lo tanto se debe propugnar por un verdadero equilibrio de responsabilidades de todos los Estados.

Como consecuencia de coyunturas transnacionales, como la desaparición de la bipolaridad mundial dentro de lo que se denominó la Guerra Fría que dejó sin soporte ideológico a las guerrillas;<sup>5</sup> las drogas ilícitas se

1. Constitución Política de Colombia. Artículo segundo. Bogotá, Editorial Leyer. 1994. 4 edición, p. 11.

2. Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. Manual de Seguridad y Defensa Nacional. El fin del Estado. Bogotá, Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares. 1996. 1 edición, p. 17.

3. Situaciones con diferentes niveles o grados de poder, en cuanto a capacidad y voluntad, que en un momento dado se oponen o son contrarias a los intereses nacionales.

4. Nótese, que el poder nacional es igual a la capacidad más (+) la voluntad que tiene un Estado para emplear sus recursos en procura de proteger los intereses nacionales de las amenazas de orden interno o externo. Estos recursos se deben considerar en la dimensión política, económica, social y militar.

5. Pérez Salazar, Bernardo. Organizaciones criminales transnacionales, "espacios ingobernados" y la doctrina emergente. . ISSN 1695-1115, N° 31, 2007. Artículo. Universidad de la Rioja. Ciudad de la Rioja. Argentina.

constituyeron en una alternativa para organizaciones delictivas de diverso orden, dando paso al reconocimiento mundial de una realidad que no era nueva, pero que inicia a fundamentarse en la conducta de la guerrilla y en la percepción de la comunidad internacional, en una simbiosis del narcotráfico con el terrorismo que viene afectando los intereses nacionales de algunos Estados como el colombiano.

En el contexto interno, se observa cómo en las últimas tres décadas, el narcotráfico se ha transformado drásticamente en sus diversas fases y manifestaciones; en su localización, su producción, su mercadeo, sus protagonistas y su dimensión política y económica. Lo que ha revitalizado una manifestación criminal de carácter aislado que inicialmente requería de solución policial, y con su evolución se ha constituido en un fenómeno social y político de gran incidencia sobre la estabilidad nacional, y que por lo mismo demanda una estrategia donde se manifieste el poder nacional en todas sus dimensiones, requiriendo además, el concurso transnacional a través de la corresponsabilidad.<sup>6</sup>

En Colombia el fenómeno mundial de drogas ilícitas, no solamente se ha relocalizado, sino que al ritmo de una diversificación, se ha extendido geográfica y socialmente. En los años ochenta y parte inicial de los noventa, se consolidó un monopolio bipolar en los carteles de Medellín y Cali, organizaciones que dieron un desarrollo sin precedentes al negocio, construyendo enclaves estratégicos y transnacionales al punto de constituirse en amenaza y blancos de orden mundial, viéndose inmersos en una guerra frontal que perdieron ante el poder del Estado y la comunidad internacional. Frente a esta derrota, y no habiéndose superado el fenómeno como tal, los actores del narcotráfico se atomizan en múltiples clanes de bajo perfil, dando origen a los microcarteles.<sup>7</sup>

Para el caso colombiano, es claro que mientras subsistió el monopolio bipolar, las guerrillas sólo participaron como organizaciones de soporte, brindando seguridad. Cuando los carteles se disuelven, las guerrillas de las Farc, aceleran un progresivo y expansivo vínculo con el narcotráfico, obteniendo significativos resultados en la concentración de capital, lo que las lleva a asumir una estrategia orientada a

consolidar el control total de todas las fases del negocio, considerando que éste las llevaría a elevar la dimensión del conflicto y acelerar la guerra a su favor. Esta celeridad devastadora afectó los intereses de los narcotraficantes atomizados, lo que dio lugar a un nuevo actor: las autodefensas ilegales.<sup>8</sup> Bajo esta óptica, las Farc y las autodefensas ilegales se posicionan como organizaciones delincuenciales que soportan sus estructuras financieras en las drogas ilícitas.

### El alcance de la cadena delincencial

Una de las intenciones de este escrito, es darle al fenómeno mundial de drogas ilícitas una lectura en la que se puedan observar los distintos escalones que se desarrollan en el fenómeno como tal. Erróneamente, se tiene la tendencia a denominar al fenómeno sencillamente como "narcotráfico", este es un error conceptual, pues se estarían desconociendo los demás eslabones que componen la cadena y esta trampa conceptual ha traído como consecuencia la aplicación de estrategias erradas.

Al hablar de escalones necesariamente tenemos que relacionar una cadena delincencial organizada que se caracteriza por tener varias cabezas. Esta cadena se podría dividir en diez (10) eslabones:

- mantenimiento de cultivos lícitos
- narcocultivos
- narcoproducción
- narcotráfico
- narcodistribución
- narcoconsumo
- tráfico de precursores e insumos
- lavado de activos
- tráfico de armas
- trata de personas.

“...también habría que observar si el Estado colombiano le está dando un adecuado empleo a su poder nacional para neutralizar el fenómeno mundial de drogas ilícitas como contrapeso al poder que ha demostrado el narcotráfico al afectar negativamente el bien común público de los colombianos”.

Primer eslabón. En cuanto al mantenimiento de cultivos lícitos, es un fenómeno que se observa cuando la ausencia del Estado es notoria y no se ofrece la infraestructura adecuada para que el desarrollo de una cadena lícita florezca dentro de los ámbitos de un mercado donde la producción necesariamente requiere de una organización para su distribución y posterior consumo de dichos productos lícitos. El poder del Estado para neutralizar este eslabón, carece de capacidad, considerando la limitación de recursos e instrumentos para aplicar políticas reales, especialmente relacionadas con infraestructura.

Segundo eslabón. Los narcocultivos florecen ante la ausencia del Estado y su ínfima infraestructura, en estos escenarios, los cultivos lícitos inician a ser sustituidos por cultivos ilícitos como forma de subsistencia de aquella población que en su entorno ve en los narcocultivos el medio de subsistencia más práctico. Estos narcocultivos son realizados por campesinos que prefieren dedicarse a esta actividad en vez de desarrollar actividades agrícolas propias de su naturaleza (una familia de campesinos bien podría dedicarse a esta actividad ilícita tan sólo por el hecho de subsistir). De una hectárea de coca podrían raspar sus hojas y después de hacerle el proceso para extraer el clorhidrato de cocaína, obtendrían algo más de un kilogramo de base de coca la cual podrían vender a un intermediario por un valor de 2,5 millones de pesos;<sup>9</sup> para ello, deben comprar algunos elementos como cemento, gasolina, ácido sulfúrico, permanganato de potasio y amoníaco que alrededor sumarían unos dos millones de pesos para procesar las hojas recogidas de una hectárea cultivada; dicho kilo de base de coca al final arrojaría en promedio una utilidad de 500 mil pesos en un tiempo de tres meses que es el tiempo necesario para recoger una cosecha y llevarla al laboratorio. El proceso para obtener la base de coca, es de conocimiento y dominio común de los campesinos. En este eslabón, el poder del Estado es débil.

Tercer eslabón. En dicha cadena seguiría la narcoproducción. Esta parte de la cadena se caracteriza porque la participación de los campesinos es mínima y por el contrario, la participación de los carteles se fortalece. Este eslabón inicia cuando un grupo de intermediarios ha concentrado buena cantidad de base de coca, la cual han comprado a los campesinos por un precio irrisorio y la llevan a los cristalizaderos donde a través de un procedimiento físico-químico obtienen el clorhidrato de cocaína con el objeto de conseguir una sustancia más pura: un kilo de base

de coca que antes podría valer 2,5 millones de pesos, ahora podría estar en el orden de los 7 millones de pesos. Este clorhidrato de cocaína se empaca en unos troqueles en forma de panelas, que a la vez van contra-marcados y en este paso de la cadena es donde se inicia el narcotráfico en la fase de envío al exterior.

Cuarto eslabón. Entonces el eslabón del narcotráfico, es el momento en que el clorhidrato de cocaína producido en los cristalizaderos, es enviado a diferentes partes del mundo especialmente a Estados Unidos y Europa. Un kilo de clorhidrato de cocaína que situado en el Puerto de Buenaventura podría tener un precio de unos 7 u 8 millones de pesos, puesto en Miami podría tener un valor de 40 millones de pesos ó puesto en Nueva York podría oscilar en 55 millones de pesos y si se lograra colocar en Europa tendría un valor de 70 millones de pesos. Si observamos, la cadena inicia con un producto que comienza con un valor de 2.5 millones de pesos y termina con un valor de 70 millones de pesos; en nuestro imaginario ahora podríamos entender lo que es una mafia, pues este impresionante crecimiento en el costo de la mercancía se refleja en las compras de conciencias y promulgación de la corrupción. Obsérvese entonces que en este eslabón, el fenómeno toma una connotación gigantesca en términos del acelerado e inimaginable crecimiento de su valor, razón por la cual el Estado concentra en este eslabón el máximo esfuerzo.

Quinto eslabón. El siguiente eslabón lo constituye la narcodistribución. Esta cadena continúa cuando la mercancía es puesta en los altos centros de demanda en Estados Unidos y Europa. De un kilo de clorhidrato de cocaína que llega allí, los narcodistribuidores lo combinan con algunas sustancias para

6. Conde, Manuel e Iturralde, Diego. Implicaciones sociales, políticas y económicas e internacionales de la lucha contra el narcotráfico y la corresponsabilidad internacional. San Jose de Costa Rica, Octubre 2002.  
 7. Adam Isacson, "La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la región andina, 2001-2001", Colombia Internacional, N° s 49/50, mayo-diciembre 2002, p. 63 - 68.  
 8. Zuluaga, Jaime. Naturaleza de los grupos paramilitares. En diciembre de 2002 el presidente Uribe designó una Comisión Exploratoria encargándola de entrar en contacto directo con los grupos paramilitares con el objeto de establecer las condiciones para adelantar un proceso de paz. La Esquina Regional. Bogotá, 2003.  
 9. Las cifras que se mencionan en la explicación de cada una de las cadenas, obedecen a cálculos del autor con base en la experiencia adquirida en las regiones afectadas, así como los diversos estudios sobre cálculos económicos y financieros "estimados" en diversos informes.

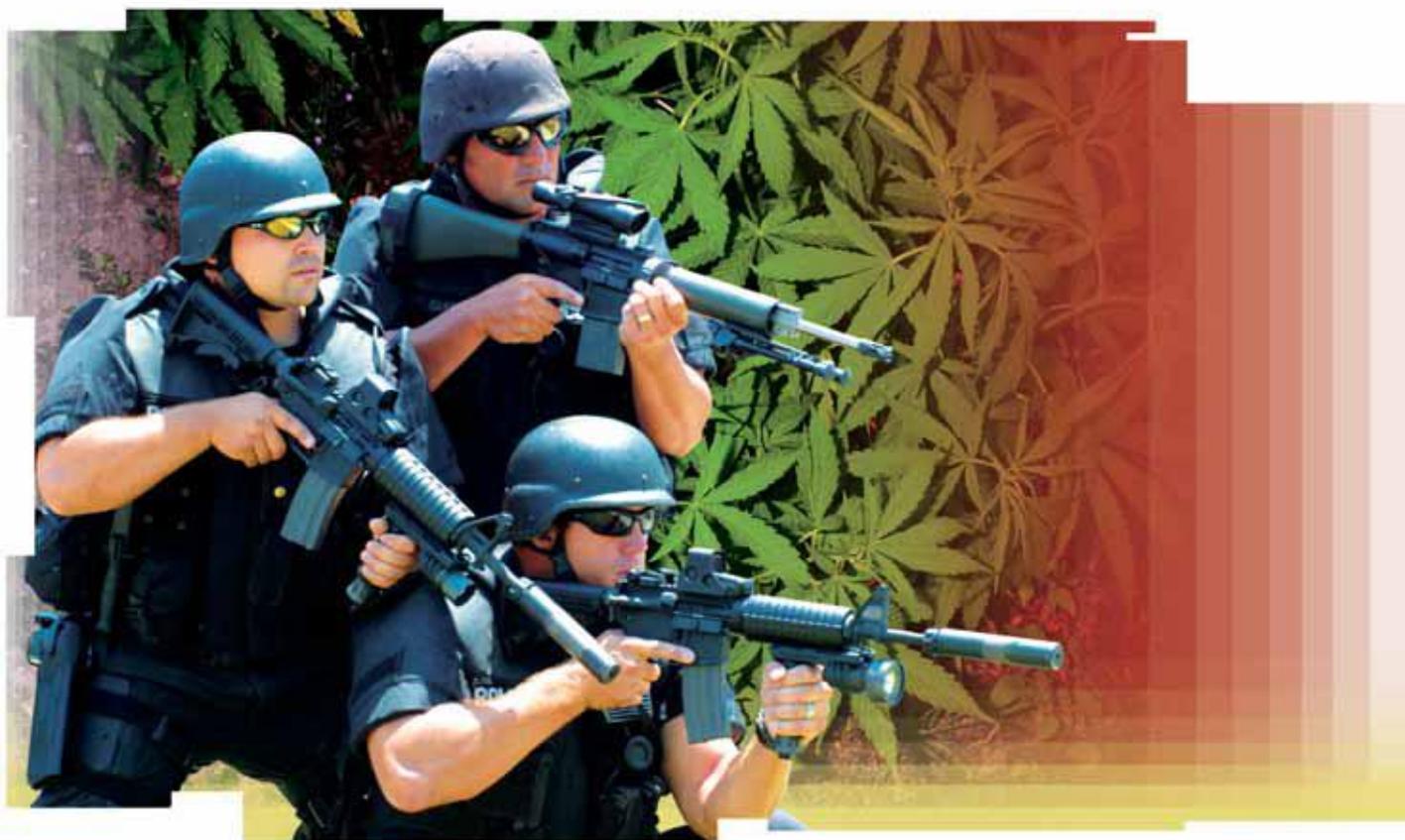
disminuir su calidad y pureza e incrementar su volumen para obtener lo que normalmente se conoce como bazuco; de cada kilo de clorhidrato de cocaína se podría obtener hasta 3 kilos de bazuco del cual se pueden obtener 500 dosis de unos 6 gramos cada uno, donde los consumidores estarían dispuestos a pagar hasta 200 mil pesos; es decir que de un kilo de clorhidrato de cocaína finalmente se obtendrían 100 millones de pesos. El bazuco normalmente es apetecido por aquellos consumidores de recursos limitados, pero en las leyes del mercado existen consumidores que demandan mayor calidad y en este punto es donde aparece el crack; dicha sustancia es la purificación del clorhidrato de cocaína, obteniéndose 750 gramos por cada kilo de esta. En este nivel se podrían obtener 250 dosis de 3 gramos, cada una las cuales tendrían un valor de un millón de pesos; es decir, que al final, un kilo de clorhidrato de cocaína distribuido vía crack tendrían un valor de 250 millones de pesos.

Sexto eslabón. El narcoconsumo; para el Ministerio de protección social, los estudios que se han realizado en el país sobre consumo de drogas deben ser examinados con "cautela" debido a la "discontinuidad

institucional y a la rotación de responsabilidades en los programas" en materia de reducción del consumo.<sup>10</sup> El consumo de narcóticos en la última década ha tenido un notable crecimiento lo cual ha obligado al Estado a generar una serie de políticas encaminadas a neutralizar la población narcodependiente; este es un tema de segundo plano para el Estado colombiano.

Séptimo eslabón. Posteriormente, aparece en esta cadena, el tráfico de precursores e insumos generados en los países industrializados quienes tienen como único afán, un interés económico por la gran demanda de estos químicos por parte de la delincuencia organizada quienes están dispuestos a pagar cualquier precio por estas sustancias.

Octavo eslabón. El lavado de activos es el siguiente escalón en la cadena. El Gobierno Nacional ha establecido, por primera vez, unas políticas contra el lavado de dinero, para atacar las ganancias ilícitas provenientes del crimen organizado. En este campo se organizó la unidad interinstitucional de análisis financiero de la Fiscalía. En este eslabón, la delincuencia organizada



ha penetrado el sistema financiero, lo cual hace dispendioso hacer el seguimiento adecuado.

Noveno eslabón. El tráfico de armas ha tomado un amplio crecimiento y es tema de preocupación en la comunidad internacional por el tráfico de armas pequeñas y armamento liviano. Los esfuerzos de Estados deben orientarse a la seguridad regional, la paz y la reconciliación en regiones en conflicto contribuyendo en la neutralización de mercados de armamentos ilícitos que atizan la violencia ligada al terrorismo y al crimen internacional organizado donde es frecuente el intercambio entre armas y drogas ilícitas. La OEA creó la Convención Interamericana contra la Fabricación Ilícita y el Tráfico de Armamentos, el primer acuerdo internacional destinado a prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos.

Décimo eslabón. La trata de personas constituye el desbordamiento de los mecanismos ideados por las organizaciones ilícitas para hacer envíos de drogas al exterior, utilizando personas como mulas y de paso creando alianzas con redes de prostitución. En el caso colombiano es frecuente la promoción de este delito, aprovechando las vulnerabilidades y falta de oportunidades.

Como se ha visto hasta el momento es necesario que se desarrolle una cultura conceptual sobre la verdadera dimensión del fenómeno mundial de drogas ilícitas y se evite continuar cometiendo el error de referirse a este fenómeno, sencillamente como "narcotráfico", es el momento de identificar claramente cada uno de los eslabones que componen la cadena para no caer en la trampa conceptual que origina un esfuerzo mal orientado como es aplicar el máximo esfuerzo en el eslabón equivocado.

### La neutralización, factor determinante

En el análisis del poder actual y potencial de la amenaza, el fenómeno mundial de drogas ilícitas se constituye, por su expansión geográfica, económica y social, en un fenómeno que demanda una estrategia de carácter integral que asuma este nuevo concepto como el fenómeno que se mencionó anteriormente. De los antiguos carteles que pretendían una connivencia

con la institucionalidad, se pasó a la presencia de ejércitos que propenden por la anarquía del Estado mediante la infiltración<sup>11</sup> y penetración<sup>12</sup> de las instituciones.

De la motivación estrictamente económica y el ejercicio del poder en el nivel de clientelismo político local y regional, se pasó a la aspiración de reemplazar al Estado proporcionando así una utilidad estratégica al negocio de las drogas ilícitas, de modo que se constituyó como la principal fuente de recursos para el escalamiento del conflicto. La expansión y diversificación hizo que el fenómeno de las drogas, pasara de ser un negocio aislado a una nueva realidad económica y social, que en el contexto nacional se refleja en economías flotantes.<sup>13</sup>

**“En la neutralización de este fenómeno y como instrumento de poder del Estado también cabe mencionar la capacidad y voluntad de la Fuerza Pública en sus labores de interdicción en el eslabón del narcotráfico y de erradicación de cultivos a través de la aspersión en el eslabón de los cultivos ilícitos”.**

El poder de la amenaza, también hizo que se convirtiera en la fuente principal y financiera de los grupos subversivos transfigurados en organizaciones narcoterroristas, de tal manera, que hoy el fenómeno de drogas ilícitas asociado con el terrorismo se constituye no solamente en amenaza como tal, sino en una realidad altamente desestabilizante de carácter transnacional, que demanda estrategias o soluciones globales, basadas en la corresponsabilidad.

En lo que respecta al poder del Estado, el empleo del poder nacional para neutralizar esta amenaza se ha reflejado en diversas dimensiones de tipo político, económico y militar. Cabe mencionar la capacidad y voluntad del gobierno en el empleo del instrumento de la diplomacia pública que trajo consigo: que la comunidad internacional reconociera los vínculos de las guerrillas colombianas con el fenómeno mundial

10. Latorre, Héctor. Colombia: ¿productor y consumidor?. Blogs, BBC. Mundo.com. Miércoles, 6 de agosto de 2003.

11. Es cuando las organizaciones delictivas logran introducir uno de sus integrantes como parte de las instituciones.

12. Es cuando las organizaciones delictivas convencen a un integrante de la institución para que les suministre informaciones de valor para sus intereses.

13. Son economías que carecen de una estructura económica sólida y que pueden colapsar en cualquier momento.

14. Molano, Alfredo. Texto leído ante el Parlamento Europeo. Comisión de Cooperación al Desarrollo. Bruselas, septiembre 12 de 2000.

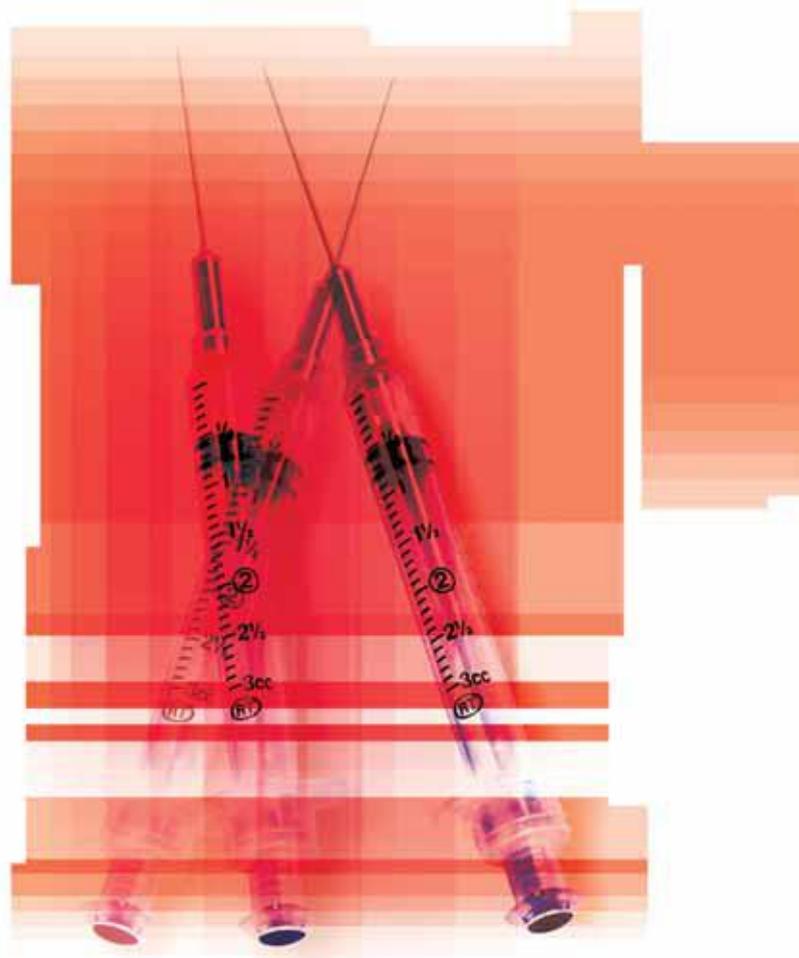
de drogas ilícitas, lo cual se ha materializado en asistencia y apoyos económicos en donde Estados Unidos bajo una concepción realista ha contribuido con el programa denominado Plan Colombia.

En la neutralización de este fenómeno y como instrumento de poder del Estado también cabe mencionar la capacidad y voluntad de la Fuerza Pública en sus labores de interdicción en el eslabón del narcotráfico y de erradicación de cultivos a través de la aspersión en el eslabón de los cultivos ilícitos.

En el contexto nacional la crisis económica que afecta a los campesinos, los ha llevado a preferir el cultivo de hoja de coca como medio económico de subsistencia a falta de infraestructura para el viable desarrollo sobre productos agrícolas y ante el efecto de las fumigaciones masivas en zonas tradicionales de cultivo, los ha obligado a desplazarse a zonas nuevas; dando así paso a una alta traslación de los cultivos ilícitos (efecto globo).<sup>15</sup>

La estrategia desarrollada por el Estado colombiano a partir del 2002, en su Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 Hacia un Estado Comunitario, acogido mediante Ley 812 de 2003, establece con relación a la erradicación de Cultivos Ilícitos "La política de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado estará orientada hacia la desarticulación del proceso de producción, comercialización y consumo de drogas. Se promoverá la erradicación forzosa y voluntaria de los cultivos ilícitos y la interdicción (aérea, marítima, fluvial y terrestre) del narcotráfico al tiempo que se fortalecerá a la Dirección Nacional de Estupeficientes para atender y resolver las quejas a que dé lugar la erradicación forzosa". Bajo esta consideración, el gobierno ha encausado permanentemente en combatir todo lo relacionado con el negocio de las drogas ilícitas y todo lo que ella conlleva, desde el daño ecológico al ecosistema ambiental de Colombia y del mundo, hasta el lavado de activos.

El Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Unodc, apoya al Gobierno Colombiano en la implementación y mejoramiento de un Sistema de Monitoreo de Cultivos de Coca desde 1999. Los resultados del censo muestran que en diciembre de 2006, Colombia tenía 78.000 hectáreas sembradas de



coca distribuidas en 23 de los 32 departamentos del país. Estos niveles del cultivo de coca son los menores desde el máximo de 163.000 hectáreas registrado en el 2000.<sup>16</sup>

#### Una mirada a la estrategia

En cuanto a la estrategia que viene desarrollando Colombia para combatir el fenómeno, se puede observar que el esfuerzo se ha orientado a combatir el tercer y cuarto eslabón de la cadena, es decir, la narcoproducción y el narcotráfico lo cual se considera un error en la lectura estratégica, pues se está atacando el fenómeno cuando se encuentra robustecido y en pleno crecimiento; con esta estrategia el fenómeno se ataca tardíamente y en el contexto realista del país, se hace "un esfuerzo monumental con unos altos costos, para unos resultados muy magros"<sup>17</sup> por lo tanto la estrategia en la lucha contra el narcotráfico ha sido errada.

En consecuencia y para concluir este análisis, la alternativa que se plantea está orientada a atacar el



fenómeno mundial de drogas ilícitas en sus dos primeros eslabones como son el mantenimiento de cultivos lícitos y los narcocultivos. La anterior es una estrategia que en algunas regiones del país ha dado sus frutos en la disminución de los cultivos ilícitos a través de un efectivo desarrollo alternativo en el marco de un plan de desarrollo rural integral que prometa resultados sustentables en el largo plazo.

La neutralización del fenómeno en sus dos primeros eslabones requiere el concurso de la comunidad internacional, exigiendo a las autoridades de los países consumidores que ejerzan mayor control en el usuario final y se vinculen a la financiación de programas de rehabilitación de las zonas cocaleras, mediante planes de producción y desarrollo social, viables y sostenibles que abran sus mercados a los productos agrícolas y artesanales de los campesinos, por lo tanto la siguiente es la lectura estratégica que se sugiere:

“El gobierno debe desarrollar acciones con cubrimiento regional y local: con programas

orientados a laboratorios de Paz\* con énfasis en gobernabilidad y fortalecimiento de economías locales, en competitividad y comercialización; para incentivar a que se mantengan los cultivos lícitos y para evitar que prosperen los narcocultivos.

De igual manera el gobierno debe continuar con las alianzas estratégicas con otros Estados y la acción integral que unifique los esfuerzos de las instituciones del Estado en cada una de sus dimensiones del poder nacional para fortalecer la neutralización de - los demás eslabones - que componen el fenómeno mundial de drogas ilícitas”.

Finalmente el concepto de seguridad y defensa, lleva a Colombia a continuar sus esfuerzos en la lucha contra el fenómeno mundial de drogas ilícitas, como fuente de financiación principal del terrorismo. En la medida en que se aplique la estrategia adecuada, los altos intereses de la nación van a estar protegidos de esta gran amenaza. ✈

#### BIBLIOGRAFIA

- Isacson, Adam. “La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la región andina, 2001-2001”, Colombia Internacional, N° s 49/50, mayo-diciembre 2000.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. Manual de Seguridad y Defensa Nacional. El fin del Estado. Bogotá, Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares. 1996. 1 edición.
- Conde, Manuel e Iturralde, Diego. Implicaciones sociales, políticas y económicas e internacionales de la lucha contra el narcotráfico y la corresponsabilidad internacional. San Jose de Costa Rica, octubre 2002.
- Constitución Política de Colombia. Artículo segundo. Bogotá, Editorial Leyer. 1994. 4 edición.
- Latorre, Héctor. Colombia: ¿productor y consumidor?. Blogs, BBC. Mundo.com. Miércoles, 6 de agosto de 2003.
- Molano, Alfredo. Texto leído ante el Parlamento Europeo. Comisión de Cooperación al Desarrollo. Bruselas, septiembre 12 de 2000.
- Organización de las Naciones Unidas. Informe de la situación de cultivos de coca en Colombia, Oficina Bogotá, 2006.
- Pérez, Salazar. Bernardo. Organizaciones criminales transnacionales, “espacios ingobernados” y la doctrina emergente. , Artículo. Universidad de la Rioja. Ciudad de la Rioja. Argentina ISSN 1695-1115, N° 31, 2007.
- Rojas, Diana. Balance de la Política Internacional del Gobierno Uribe. Artículo. Análisis político No. 57. Bogotá. Mayo – Agosto. 2006.
- Unesco, Narcotráfico y conflicto armado en Colombia. Criterios para abordar el narcotráfico en una agenda de negociación. Bogotá. Mayo de 2007.
- Zuluaga, Jaime. Naturaleza de los grupos paramilitares. La Esquina Regional. Bogotá. 2003.

#### CURRICULUM

Teniente Coronel Juan Ricardo Sánchez Hurtado. Profesional en Ciencias Militares, Economista e Ingeniero en Obras Civiles y Militares. Diplomados de capacitación relacionados con Planeación Estratégica y Administración de los Recursos del Sector Defensa. Se especializó en Docencia Universitaria y en Seguridad y Defensa Nacional. Actualmente se desempeña como Docente de Estrategia y cursa la Maestría en Seguridad y Defensa Nacional.

15. Unesco, Narcotráfico y conflicto armado en Colombia. Criterios para abordar el narcotráfico en una agenda de negociación. Bogotá. mayo de 2007.  
 16. Organización de las Naciones Unidas. Informe de la situación de cultivos de coca en Colombia, Oficina Bogotá, 2006. El Documento de Estrategia País de la Comisión Europea para Colombia define los “Laboratorios de Paz” como la principal herramienta de su Cooperación Técnica y Financiera en el país. Este concepto surge de la existencia en Colombia de amplios movimientos de participación ciudadana a favor de la paz que en algunas regiones del país han llegado a transformarse en laboratorios sociales.  
 17. Rojas, Diana. Balance de la Política Internacional del Gobierno Uribe. Artículo. Análisis político No. 57. Bogotá. Mayo – Agosto. 2006. Pg. 93.

# ¿Son apropiados los aportes teóricos de Clausewitz para analizar los conflictos armados de los últimos tiempos?



✦ Por Coronel Ramses Rueda Rueda • Jefe Departamento de Liderazgo Escuela Superior de Guerra

Carl Von Clausewitz afirmó: "un cierto arraigo de los asuntos militares es vital para aquellos a cargo de la política general."<sup>1</sup>, y continuó diciendo, "Lo conveniente es hacer del comandante en jefe un miembro del gabinete".<sup>2</sup>

Clausewitz no estaba equivocado. Los conflictos militares de los últimos tiempos demuestran que, entre más fuerte una relación entre los altos mandos militares y el gobierno, más eficaz ha sido el uso de unas fuerzas armadas como instrumento de política para alcanzar objetivos nacionales. La fuerza de esa relación depende de la habilidad de los comandantes para comunicar y la de los gobernantes para afianzar la unión entre la naturaleza, el propósito, y la conducción de una guerra. La unión de estos elementos, que Clausewitz llamó trilogía, involucra los siguientes aspectos: el pueblo, sus Fuerzas Militares y el gobierno.<sup>3</sup> El pueblo tiene que ver con la naturaleza, las Fuerzas Armadas con la conducción, y el gobierno con el propósito de la guerra.

### La naturaleza de la guerra

La naturaleza de las guerras de los últimos tiempos ha sido principalmente asimétrica, porque nunca las partes involucradas han sido idénticas. Con el advenimiento de armas nucleares y sofisticadas armas biológicas y químicas, o armas de destrucción masiva, las grandes potencias han contado con un mecanismo disuasivo que, aunque su uso haya sido suspendido, se tiene como medida de disuasión y último recurso para emplear cuando su supervivencia esté en peligro. La Guerra Fría es, tal vez, el único caso en el que se puede argumentar que en los recursos dedicados a esa tipo de armas, Estados Unidos dedicó todos los medios disponibles e ilimitados. De otro lado, adversarios de esta nación, diferentes a la antigua Unión Soviética, en guerras como Corea y Vietnam, que no contaban con ese tipo de armas, usaron todos los medios a su disposición.

**“Con el advenimiento de armas nucleares y sofisticadas armas biológicas y químicas, o armas de destrucción masiva, las grandes potencias han contado con un mecanismo disuasivo que, aunque su uso haya sido suspendido, se tiene como medida de disuasión y último recurso para emplear cuando su supervivencia esté en peligro”.**

No reconocer la asimetría es lo que ha contribuido a los resultados dudosos de una guerra; por ello, como en el caso de Vietnam, a pesar de la aparente superioridad de Estados Unidos, que no perdió militarmente batallas, sí perdió ante un enemigo dispuesto a dedicar el tiempo que fuera necesario y todos sus recursos disponibles. El resultado no fue una victoria esperada, sino una cesación de hostilidades en condiciones muy diferentes a las del estado final deseable.

### La conducción de la guerra

A partir de la Guerra de Vietnam, la conducción de las guerras ha evolucionado. La masificación de los medios de comunicación y la oportunidad en la información, hoy en tiempo real, han incrementado la popularidad de las mismas, permitiendo conocer victorias, derrotas, generando sentimientos nacionalistas de apoyo, o adversos por los efectos colaterales, también han permitido la globalización de los conflictos y la participación o intervención de organismos supranacionales, que buscan asegurar la protección de la vida de civiles o no combatientes, de sus derechos, la reducción del impacto ambiental, salvaguarda de bienes, y hasta el respeto de los mismos soldados.

Garantizar una superioridad militar requiere una inversión en las correctas capacidades y entrenamiento adecuados. Sin embargo, los recursos para sostener esa superioridad se han visto afectados en los últimos años. Reducir o tardar la inversión nacional para alcanzar esa superioridad afecta las expectativas sobre la forma de conducir la guerra. Minimizar el daño colateral y sus repercusiones negativas en la opinión de las personas requiere armas inteligentes y de precisión que permitan destruir más blancos, con menos exposición a defensas enemigas, y con mínimos efectos colaterales.

Es un hecho que, las guerras asimétricas tienden a prolongarse, especialmente cuando extender la duración de la guerra para influenciar la voluntad del oponente es una estrategia del lado que pelea la guerra ilimitada. Por ello, el participante con los objetivos limitados debe plantear una estrategia para definir decisiva y rápidamente la situación, empleando los medios necesarios para hacerlo, ya que una rápida victoria requiere no sólo la posesión de los medios sino habilidad para emplearlos, lo que termina siendo irónico, puesto que limitar los medios tiende a prolongar la guerra, como en el caso de la situación actual de los norteamericanos en Irak. Esto quiere decir que, para evitar un desastre político-militar, se deben balancear las limitaciones aplicadas a los medios empleados en la guerra y el tiempo requerido o disponible para una victoria.

Es conveniente considerar que, si el oponente es exitoso prolongando la guerra, seguramente se perderá el apoyo popular, como en el caso de Estados Unidos para aumentar su compromiso en la guerra en la antigua Yugoslavia, o en Irak, después de la captura de Saddam Hussein, enviando al Teatro un número significativo de tropas de tierra.

En una guerra asimétrica con hostilidades prolongadas beligerantes, sobre todo cuando el tiempo se puede volver indefinido,

1. Consultado el 20 de junio de 2007.

2. Traducido de Carl Von Clausewitz. On War. Trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989), 608.

3. Escuela Superior de Guerra Naval, Apuntes para un Manual de Estrategia y Guerra Naval, (Política y Estrategia), Doctor y Capitán de Fragata, Jorge Ortiz Sotelo, 4ª Edición, La Punta, enero 2001, consultado el 20 de junio de 2007.

es conveniente reconocer las expectativas del país sobre la conducción de la guerra, pues mantener el apoyo popular exige guerras rápidas, firmes, evitando efectos colaterales, infracciones al D.I.H. y DD.HH. Por lo tanto, si se desea tener éxito en una guerra, antes de tomar la decisión de entrar en ella, se deben vincular la naturaleza, la conducción y el propósito.

### El propósito de la guerra

Respecto al propósito de la guerra, Clausewitz dijo: "nadie empieza una guerra, o más bien, nadie en sus sentidos debe hacerlo, sin primero tener claro en su mente, lo que piensa alcanzar por esa guerra y cómo piensa conducirla."<sup>4</sup>

**“Minimizar el daño colateral y sus repercusiones negativas en la opinión de las personas requiere armas inteligentes y de precisión que permitan destruir más blancos, con menos exposición a defensas enemigas, y con mínimos efectos colaterales”.**

Los Estados han tenido problemas en la aplicación de este principio, usando sus ejércitos como instrumento de política nacional, sin modular correctamente el Estado final deseado, situación especialmente problemática cuando las condiciones cambian durante la conducción de la guerra. Esta condición es causada probablemente por la toma de decisiones en sociedades democráticas, donde existe tendencia hacia la ambigüedad en las políticas, ya que raramente alcanzan claridad, coherencia y consistencia total.

Para evitar el fracaso en el uso del poder militar, como instrumento de la política, se requiere balancear la política con la claridad requerida en las políticas. Hoy se maneja el concepto de usos no tradicionales en el empleo de Fuerzas Militares (Operaciones

Militares no relacionadas con la Guerra), que buscan el apoyo a planes de desarrollo de gobierno para la construcción de nación, humanitarismo, mantenimiento de paz, transnacionalismo, así como otros tipos de empleo militar que, aunque desde tiempo atrás se han venido desarrollando, sólo en los últimos años han sido clasificados.

El caso de Somalia es un buen ejemplo para mostrar cómo el propósito de la guerra puede desvincularse de la conducción de la misma. Estados Unidos tenía como objetivo asegurar que la comida llegara a la población hambrienta, pero cuando se trazó como objetivo adicional librarse del *warlord* tribal, Mohammed Farah Aidid, fracasó al no reevaluar el propósito y, por consiguiente, no ajustar la conducción.

El desastre ocurrido en Beirut y Líbano en 1983, cuando 241 marinos murieron, en una misión de mantenimiento de la paz, es otro ejemplo para demostrar que las guerras demandan mayor selectividad en el empleo de los ejércitos, selectividad que requiere establecer criterios claros para definir cuándo comprometerse en una guerra, con qué recursos, cuáles son los objetivos políticos y militares, y si se cuenta con el respaldo de los poderes, gobierno y población.

La complejidad en la decisión política está en definir el propósito de la guerra o el Estado final que se espera al término de la misma, fijando objetivos políticos y militares claros y precisos que faciliten el planeamiento militar, contemplando diferentes escenarios y cambios dentro de una lógica aceptable. Por ello, Clausewitz afirmaba: "Lo primero, el supremo, el acto de mayor envergadura de juicio que el estadista y el comandante tienen que hacer es establecer... la clase de guerra en la cual ellos se están embarcando".<sup>5</sup>

### Conclusión

Los elementos de la trilogía son como vectores que deben apuntar en un mismo sentido, para obtener un resultado físico deseable, teniendo claridad sobre el qué, el por qué, y el para qué de la guerra; sólo así, y entendiendo los límites de la misma, podrá usarse con éxito un ejército. Sin establecer la naturaleza de la guerra y su propósito, nunca un ejército podrá llevar a cabo su conducción, pues desconocerá el por qué lucharla, cómo lucharla y, mucho menos, cuándo terminarla.

Valdría la pena, para el caso del problema colombiano, analizando el tiempo, la asimetría en el empleo de las armas, la administración de los recursos del Estado para la guerra, las finanzas de los grupos guerrilleros y su método terrorista, el pensamiento del pueblo, los conflictos y divisiones a nivel de gobierno, los intereses de otras naciones, la influencia de organismos supranacionales, la intervención de organizaciones no gubernamentales, las ocupaciones de las Fuerzas Militares, la presión de los medios de comunicación, y la globalización del conflicto, entre muchos otros factores, aplicar los aportes teóricos de Clausewitz y buscar no sólo la integración armónica y responsable de sus tres elementos, sino la perfecta articulación entre la naturaleza, la conducción y el propósito de la guerra, que aún son aplicables.

Es crítico para un jefe político entender la trilogía y la importancia del apoyo del comandante militar en la comprensión de la misma. Si existe fundamento, congruencia y consistencia entre la política y la

“... para evitar un desastre político-militar, se deben balancear las limitaciones aplicadas a los medios empleados en la guerra y el tiempo requerido o disponible para una victoria”.

comunicación de las políticas; si se definen y replantean conforme a la situación los objetivos militares y los objetivos finales del Estado deseado; si las personas entienden, comparten y apoyan esos objetivos políticos y militares; y si se definen los recursos disponibles y su forma de empleo; la conducción de la guerra puede ser exitosa; de lo contrario, seguiremos repitiendo los errores que ya plasmamos en la historia. ✈



Fotografía Acción Integral Escuela Militar de Cadetes José María Córdova

CURRICULUM

*Coronel Ramsés Rueda Rueda. Oficial Piloto de la Fuerza Aérea, Administrador Aeronáutico y Especialista en Estado Mayor. Ha sido comandante de dos Escuadrones de Combate Aéreo y del Escuadrón KC-137 de reabastecimiento en vuelo. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Liderazgo en la Escuela Superior de Guerra.*

4. Clausewitz, 579.

5. Traducido de Carl Von Clausewitz. On War. Trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989), 88.

# Proyectos marítimos,

aporte potencial a la estrategia del Estado contra los grupos narcoterroristas

✦ Por Capitán de Corbeta Germán Collazos Guzmán • Comandante buque oceanográfico e hidrográfico ARC Quindío



Fotografía Dirección Acción Integral Armada Nacional

## Resumen

La naturaleza del conflicto interno en Colombia está influenciada por un contexto de guerra irregular con un alto componente social intrínsecamente ligado al pueblo. La estrategia nacional implementada por el Estado para combatir este conflicto se resume en el destacado plan Defensa y Seguridad Democrática promulgado por el actual conductor político colombiano desde su llegada al poder en agosto de 2002. En este plan los fines son claros así como los cursos de acción de la Fuerza Pública, como parte de esa estrategia acumulativa que involucra otros estamentos del poder nacional y que en efecto se han venido implementando con grandes resultados en la Seguridad Nacional. A pesar de ello, el Estado ha encontrado un reto muy grande al consolidar bajo el amparo de diversos programas la inversión social económica en la mayoría de municipios del país, en donde por décadas ha existido un alto índice de desempleados como consecuencia de la compleja problemática inherente a la erradicación de cultivos ilícitos sin sustitución y el ejercicio de reinserción a la sociedad de grupos narcoterroristas sin ocupación aparente.

En esta etapa del conflicto armado y dentro del marco expuesto, motiva el tema de este artículo el sustentar el rol y el compromiso de la Dirección General Marítima para liderar el fortalecimiento de los instrumentos del poder nacional en el ámbito marítimo que contribuyan a la consecución de un Estado final deseado.

Para tal efecto se parte de la tesis: "creando una economía nacional próspera y sostenible en las áreas consolidadas militarmente por la Fuerza Pública se terminará el conflicto en forma definitiva, al lograr balancear en forma favorable hacia el Estado, los factores de razón, emoción y creatividad del pueblo que son expuestos por Clausewitz en la trinidad paradójica de la naturaleza de la guerra, como los puntos de inflexión de un conflicto".

Con el propósito de demostrar esta hipótesis el autor utiliza el método de "pensar hacia atrás" para lo cual describe y analiza "los factores de razón, emoción y creatividad del pueblo", desde la perspectiva de los grupos narcoterroristas al margen de la ley inicialmente y posteriormente desde una perspectiva de Estado, con miras a identificar los objetivos políticos y estratégicos que se deben promover para alcanzar el país deseado por todos los colombianos. Una vez identificados estos factores, los relaciona con proyectos marítimos de injerencia de la Dirección General Marítima demostrando el rol y compromiso que esta institución tiene en la etapa final del conflicto y las fases consecuentes de la historia nacional.

## I. Punto de inflexión de la Trinidad de Clausewitz incidente a los grupos narcoterroristas

El pueblo se convierte en el punto donde convergen los intereses de los grupos narcoterroristas en el desarrollo de sus cursos de acción. Para las Farc, el Eln, el Erp y las autodefensas ilegales, la guerra tiene similitudes procesales. Por un lado, buscan la penetración de la sociedad y del pueblo mediante múltiples mecanismos de manipulación, amparados por el abandono histórico que había tenido el gobierno de antaño en algunas regiones apartadas. Para ello las artimañas y tácticas son infinitas y están relacionadas a las teorías clásicas de guerra revolucionaria degeneradas por el capital del narcotráfico. Por otro lado, utilizan un plan de acción definido para contrarrestar el accionar de la Fuerza Pública, agudizando las contradicciones de la guerra en algunos casos y en otros creándolas en sentido inverso, aplicando el foquismo para promover el odio y la animadversión del pueblo hacia las instituciones legítimas del Estado representadas en su Ejército. En este caso, para los narcoterroristas, la Trinidad paradójica de Clausewitz tiene su punto de máxima definición en dominar la razón y emoción del pueblo, manipulando hechos de violencia y pasión que generan mala prensa con el objeto de lograr desestabilizar, en masa, la opinión pública nacional e internacional a su favor y en contra del Estado, pretendiendo con ello un objetivo principal de disminuir la voluntad de lucha por desprestigio de la Fuerza Pública y de las instituciones legítimas constituidas.

La relación de estos grupos con las actividades del narcotráfico le han adicionado un nuevo matiz a la naturaleza de la guerra, pasando de ser revolucionarios a conformar un cartel que busca mantener un conflicto irregular, originando una serie de consecuencias intrínsecas y complejas que para efectos de la tesis de este documento no es relevante definir en su totalidad, pero



que es importante dimensionar como un factor modificador por la cantidad de capital que inyecta a las finanzas de estos grupos y que por consiguiente originan una pseudo economía paralela a la del Estado, donde todos los entes productores de la pirámide comercial se lucran con haberes ilícitos a la perspectiva estatal e internacional, pero algunas veces lícito para algunos sectores del pueblo asaltados en su "inocencia" y tradiciones culturales.

## II. Punto de inflexión de la Trinidad de Clausewitz incidente al Estado

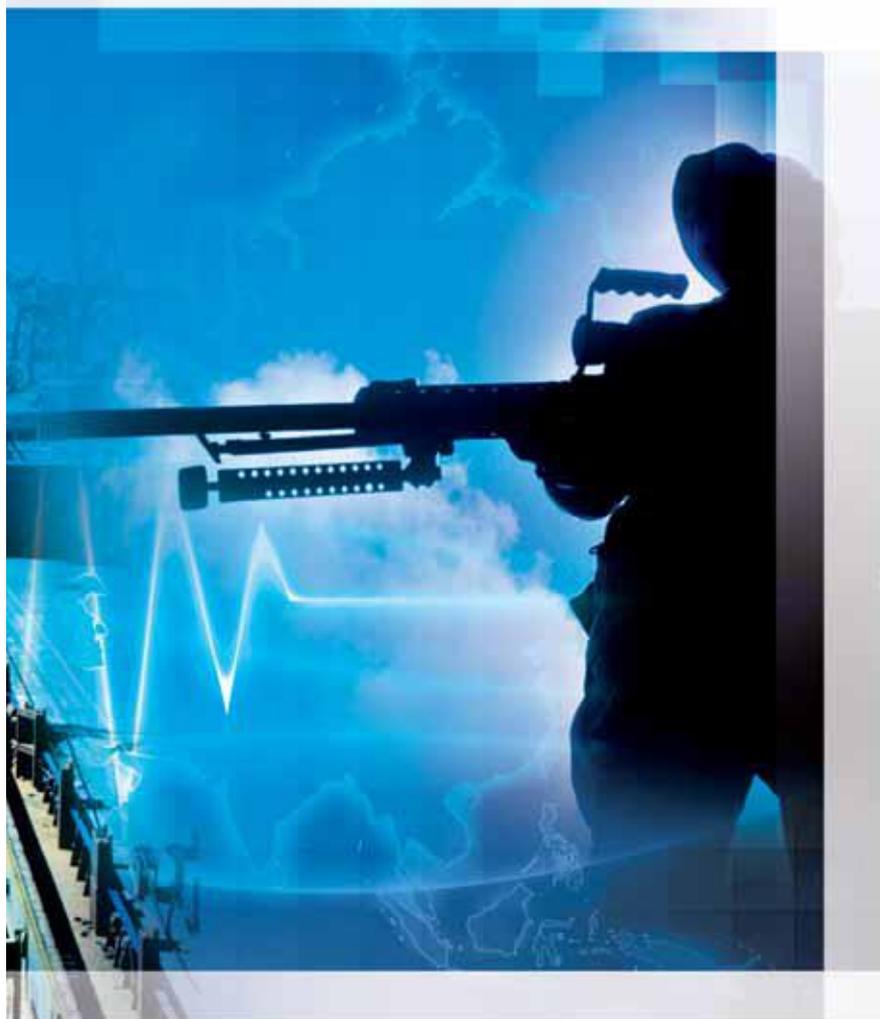
El pueblo se convierte en el punto donde convergen los intereses del plan de acción estatal. La visión constitucional de un pueblo próspero, soberano y autónomo en la toma de sus decisiones, es el cuadro conceptual que define la Constitución Nacional (ley de leyes) como mandato supremo y es el marco de los objetivos estratégicos del actual conductor político colombiano en su lucha contra los grupos narcoterroristas. De esta forma el punto de desequilibrio está en dar seguridad al pueblo basado en la legitimidad de las armas, fortaleciendo paralelamente la economía con políticas internas y externas complementadas por una acción directa de su Fuerza Pública contra los agentes narcoterroristas. Es evidente cómo los cursos de acción asumidos en cinco años de gobierno han producido indicadores de gestión sólidos como la recuperación del control territorial, el repliegue de las Farc, Eln, Erp, la desmovilización de las autodefensas ilegales, una mayor inversión social y el fortalecimiento de la Fuerza Pública con una misión clara de obtener el control sobre el enemigo.

No obstante estos logros no son suficientes, y son tan sólo el preámbulo inicial de un proceso que si bien va por buen camino, necesita consolidarse mediante una inversión social radical tan atractiva y sólida que desestabilice la balanza de la Trinidad paradójica de Clausewitz, hacia una participación masiva del pueblo en apoyo y aprecio a su Fuerza Pública, con fe y confianza en el Estado.

En este punto es de vital importancia la participación de todos los instrumentos del poder nacional en conjunto, en forma interinstitucional, con cobertura nacional, bajo el liderazgo algunas veces del estamento militar en las zonas apartadas o asumiendo un rol de apoyo al liderazgo del representante político local en otros casos.

## III. Objetivos políticos y estratégicos del Estado

Siendo el pueblo el punto de convergencia de los intereses del gobierno al igual que de las organizaciones narcoterroristas al margen de la ley, amerita la permanente revisión por parte de los conductores de los cuatro campos del poder político (militar, económico, diplomático y sicosocial), de la estrategia nacional, enfocándola siempre hacia un afianzamiento a favor de la legitimidad del Estado como fin principal, que permita llegar al término del conflicto y al comienzo de una etapa inicial de post-conflicto.



“El pueblo se convierte en el punto donde convergen los intereses de los grupos narcoterroristas en el desarrollo de sus cursos de acción. Para las Farc, el Eln, el Erp y las autodefensas ilegales, la guerra tiene similitudes procesales”.

Para definir un plan de acción del poder militar y económico en forma sincronizada (sinérgica) con el objeto de alcanzar este fin, se utiliza en el presente análisis el método de pensar hacia atrás, a través de la siguiente secuencia:

- identificación del Estado final deseado
- identificación de la condición política necesaria para iniciar la construcción del Estado final deseado

- identificación de la condición militar requerida por el anterior y una condición derivada como base para proponer proyectos marítimos como alternativa de solución.<sup>1</sup>

a. Estado final deseado. Una nación democrática autónoma y soberana, con desarrollo económico sostenido para sus ciudadanos, donde no exista el narcotráfico ni grupos ilegales al margen de la ley.

b. Identificación de la condición política. Para iniciar y desarrollar las acciones encaminadas a conformar el Estado final deseado, la condición política inicial en Colombia es: control efectivo del territorio nacional mediante el poder militar como punto de partida del poder económico que con proyectos innovadores, de gran impacto social y económico, consoliden por regiones una economía de desarrollo progresivo que termine abarcando a todo el territorio nacional.

c. Identificación de la condición militar requerida por el anterior: Controlar el accionar de los grupos narcoterroristas y sus corredores de movilidad, destruir sus fuentes de financiación, quiebre de la voluntad de lucha de los frentes guerrilleros, capturar o dar de baja en combate a sus principales cabecillas, presencia militar y/o de policía en todos los municipios del país buscando la participación activa de la sociedad como cooperantes.

De esta forma es evidente que la acción militar encaminada a obtener el control del enemigo tiene que ser complementaria a una serie de acciones, en el campo económico, contundentes, progresivas, de efecto inmediato en donde la Dirección General Marítima está asumiendo un rol vital para el desarrollo del país, con relación al inmenso potencial de las actividades marítimas de la nación.

1. Tauby, G. Fernando. Pensar hacia atrás, identificación de objetivos estratégicos nacionales, objetivos estratégicos militares y parámetros para el diseño de estrategias. Chile, 2004.

#### IV. Proyectos marítimos como aporte fundamental a la estrategia del Estado contra los grupos narcoterroristas

Desde una perspectiva histórica la actividad económica de Colombia en el mar ha sido esporádica y sus resultados dejan muchas enseñanzas pero pocas realizaciones, generalmente con visiones sectoriales de corto plazo. La falta de continuidad y seguimiento a las acciones gubernamentales, la falta de compromiso con los resultados y la incoherencia entre estas, son algunos de los factores que han llevado de frustración en frustración a un ambiente de apatía un tanto cinica y burlona con relación a este tema.<sup>2</sup> En contraposición, el inmenso potencial de los recursos marítimos del país y su situación geopolítica se constituyen, desde el punto de vista del autor, en una potencial solución a muchos de los problemas de capitalización que enfrenta actualmente la Política de Defensa y Seguridad Democrática con los procesos de desmovilización, que ayudarían a garantizar la consolidación y permanencia de los éxitos en el campo militar.

Se requiere inyectar a los municipios de capital económico, generar empleo masivo, y elevar el nivel de vida del pueblo para que sea atrayente dejar las actividades del narcotráfico y la guerrilla y vincularse en forma permanente a una empresa estatal. Para ello es válida la teoría del Almirante norteamericano

Alfred Thayer Mahan (1840-1914) al afirmar que el uso del mar permite desarrollar un conjunto de conocimientos y experiencias, inventar tecnologías y adquirir habilidades en la población de un país. Es aquí donde la Dirección General Marítima tiene un rol decisivo considerando su condición de autoridad marítima en un país que gracias a sus extensas y ricas áreas en el océano Pacífico y en el mar Caribe, lo convierten de hecho, así sea por una realidad geográfica que no ha perneado la dura corteza andina de sus habitantes, en nación marítima.<sup>3</sup>

Los proyectos marítimos que se desarrollen como parte de la estrategia del Estado contra los grupos narcoterroristas, deben partir de una visión de futuro que sea factible y por tanto tengan un máximo de posibilidades de realizarse en el corto, mediano o largo plazo, buscando generar empleos masivos, inyección de capital de inversión, aumento y consolidación de infraestructura. Deben ser liderados, expuestos, sustentados y si es necesario gerenciados inicialmente por la Armada Nacional y la Dirección General Marítima, al considerar que en Colombia no abundan los profesionales del mar así como tampoco organismos públicos o privados dirigidos a explotar las actividades marítimas; pero con proyección social y de participación multisectorial. Se basan en crear actividades económicas de gran impacto, mediante alianzas comerciales con inversionistas nacionales y/o extranjeros, en sectores



estratégicos por la naturaleza de la guerra para la consolidación y éxito del objetivo final del Plan de Defensa y Seguridad Democrática: un país en paz, con oportunidades para todos los colombianos.

A continuación se enuncian propuestas de mega proyectos marítimos. Algunos de ellos han sido ampliamente expuestos en varios momentos históricos del país sin haber obtenido resultados, otros son desconocidos para la mayoría de ciudadanos. Son tan sólo una aproximación académica de los muchísimos proyectos que el país tiene por explorar en el mar.

a. Región de Antioquia y Chocó (límites con Panamá): corredor interoceánico. Construcción de un puerto comercial en el Golfo de Urabá (mar Caribe) y un puerto comercial en Bahía Solano (océano Pacífico), unidos por un ferrocarril de contenedores inicialmente y en fase posterior mediante un canal interoceánico que una los ríos Atrato - Truando o Atrato - San Juan, permitiendo una alternativa, diferente al canal de Panamá, al comercio mundial marítimo. La inversión de capital y tecnología extranjera, así como la generación de empleos directos sacaría de raíz de la pobreza marginal a los habitantes de esta región que actualmente está en curso de consolidación militar. Su tiempo de planeación y ejecución debe ser inmediato para poder competir con servicios

atractivos y económicos con las proyecciones del Canal de Panamá actual. El manejo ambiental no se debe considerar una limitante, por el contrario, debe ser un reto de construir un modelo eficiente que interactúe con la naturaleza con valor agregado.

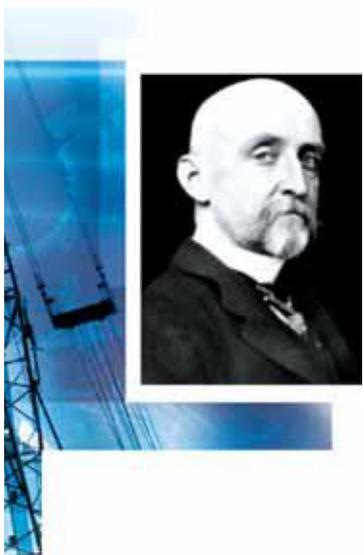
b. Región costera del centro y sur del Pacífico, así como del centro y norte del Caribe colombiano: empresa pesquera estatal que organice, capacite, lidere, tecnifique y comercialice a los gremios

artesanales del país, explotando los bancos de recursos marinos de la corriente fría de Colombia en el Pacífico y de los afloramientos en la alta Guajira; apoyada por estudios de prospección pesquera con énfasis comercial, efectuados por el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas en el Caribe y por el Centro de Control de Contaminación del Pacífico, utilizando los datos y muestras del ARC Malpelo, unidad oceanográfica con capacidad de prospección pesquera.

Es evidente la disminución del recurso pesquero en el mundo por la falta de control y de áreas marinas protegidas. En nuestras aguas jurisdiccionales costeras y oceánicas existe una fuente de recursos muy atractiva, que es necesario proteger mediante una explotación racional y controlada. Una alternativa de solución, además de promover la creación y control de áreas marinas protegidas como la del archipiélago de San Andrés y Providencia, es comenzar a restringir la pesca industrial y fomentar la pesca artesanal (aquella realizada con aparejos propios de una producción de pequeña escala en forma independiente o a través de cooperativas) para aprovisionar por su conducto a las pesqueras industriales existentes, mediante una pesca selectiva y que a la postre generaría empleo masivo.

La captación de nuevos recursos en forma directa por parte de la población de pescadores, siendo el Estado un gestor interventor, mejorará el nivel de vida de una extensa población sumida en las contradicciones del conflicto.

“ ... es de vital importancia la participación de todos los instrumentos del poder nacional en conjunto, en forma interinstitucional, con cobertura nacional, bajo el liderazgo algunas veces del estamento militar en las zonas apartadas o asumiendo un rol de apoyo al liderazgo del representante político local en otros casos” .



• Alfred Thayer Mahan (1840-1914)

2. Sánchez Cortes, Jaime. Colombia y el Océano. Imprenta Armada Nacional, 2001. p 10.

3. Ibid. p 366.



**“En nuestras aguas jurisdiccionales costeras y oceánicas existe una fuente de recursos muy atractiva, que es necesario proteger mediante una explotación racional y controlada”.**

Proyectos marítimos, aporte potencial a la estrategia del Estado contra los grupos narcoterroristas

c. Región costera del Caribe colombiano: explotación de petróleo y gas natural en el subsuelo marítimo. Mediante alianzas comerciales con empresas de capital y tecnología extranjera, explorar y explotar yacimientos de gas natural y de petróleo en la alta Guajira, Atlántico y Magdalena así como en el archipiélago de San Andrés y Providencia. Este proyecto ya está en ejecución mediante alianzas estratégicas de Colombia con Petróleos de Brasil, Petrobras y sus repercusiones son evidentes dentro del contexto de oferta y demanda mundial actual. Podría aportar en un futuro inmediato a la captación de nuevos recursos que se pueden destinar a inversión social y al mejoramiento del nivel de vida de la población nacional.

d. Península de la Guajira, Región del Archipiélago de San Andrés y Providencia y de la zona norte del Pacífico colombiano. Producción de energía eólica y por diferencias de mareas y temperaturas. La llamada energía limpia es un potencial por explotar en el país considerando que por los vientos planetarios, la constante vectorial es importante y atractiva desde el punto de vista comercial.

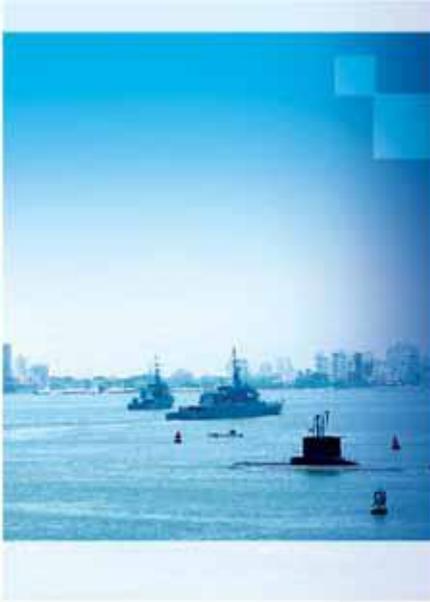
e. Diseño de una política de promoción y desarrollo de infraestructuras para turismo marítimo de yates y veleros en Cartagena, Santa Marta, La Guajira, San Andrés, Providencia, Serrana, Malpelo, Gorgona y Bahía Solano, aprovechando la posición privilegiada del país con relación a los vientos alisios y

las rutas tradicionales. Para ello, la promoción a nivel mundial de las potencialidades que ofrecen estas zonas respecto a las rutas que comúnmente utilizan los veleristas así como la economía que mueven en apoyo técnico y actividades de turismo requerido, es muy importante y se puede trabajar con Proexport y las sedes diplomáticas del país acreditadas en el exterior. Sobre este particular la promoción de regatas de repercusión mundial como el Opsail Cartagena es muy importante para consolidar la imagen de mercadeo.

f. Creación de una empresa de transporte fluvial con proyección de operación en los ríos Magdalena, Cauca, San Juan, Atrato, Putumayo, Orinoco y Amazonas.

g. Iniciativa de una empresa de transporte marítimo de cabotaje, que atienda la demanda de consumo de las Antillas Mayores y Menores, posicionando los productos colombianos con calidad por encima de los principales proveedores actuales. Hoy, el comercio de materia prima y de consumo primario es atendido por empresas marítimas de Venezuela, sin contar con un posicionamiento evidente de competencia. Así las cosas los pocos productos colombianos que se comercializan son vendidos con sobre costos por ser intermediados a costos de transporte muy altos. En este mercado la iniciativa inicial debe ser enfocada a crear rutas marítimas sostenidas entre los puertos colombianos de Providencia, San Andrés, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla; con Kingston, Negril, Gran Caimán, Aruba, Curazao, Trinidad y Tobago, Barbados, entre otros.

“Desde una perspectiva histórica la actividad económica de Colombia en el mar ha sido esporádica y sus resultados dejan muchas enseñanzas pero pocas realizaciones, generalmente con visiones sectoriales de corto plazo”.



Fotografía Dirección Acción Integral Armada Nacional

h. Proyección de la conciencia marítima nacional mediante una campaña agresiva del Estado en los programas académicos de colegios y universidades; dando facilidades para fomentar proyectos de ciencia y tecnología con producción comercial social. La Dirección General Marítima y la Armada Nacional deben liderar con el apoyo, dirección y supervisión del Ministerio de Educación Nacional, una cátedra puerta a puerta que toque todos los planteles educativos de bachillerato del país, con el fin de crear conciencia estratégica y marítima en las nuevas generaciones.

Una opción muy atractiva de promoción es la creación de un programa de televisión en donde una tripulación de profesionales del mar, ciudadanos colombianos, le muestren a los colombianos las potencialidades del mar, inicialmente en aguas colombianas, y posteriormente en aguas internacionales, con proyección hacia y desde Colombia.

i. Creación, promoción y fomento de compañías de veleros de turismo y marinas en aguas nacionales, que se posicionen a nivel mundial aprovechando las condiciones meteorológicas favorables todo el año en comparación a otras regiones del Caribe y se dediquen a efectuar cruceros regionales para captar turismo marítimo de gran escala, siguiendo modelos existentes como los de las islas de Aruba, Curazao y Margarita.

j. Aumento de la presencia de intercambio comercial, científico, académico y multi sectorial con Perú, Ecuador y Chile, buscando la proyección colombiana hacia el Pacífico Sur. Ya existe un punto de partida muy importante con el Centro de Control de Contaminación del Pacífico y las experiencias que en varios años de labor científica ha logrado acumular. Ahora es importante vincular a las universidades, a los centros de educación superior del país, para seguir generando conciencia marítima en la juventud y en las nuevas generaciones.

### Conclusión

Los profesionales del mar en Colombia tienen un compromiso histórico con el país, considerando la gestión que como líderes deben hacer para contribuir a la construcción de un mejor país. De ellos, los oficiales y suboficiales de la Dirección General Marítima tienen un norte, resumido en la consigna del Presidente de la República de Colombia al afirmar que “necesitamos que los resultados sean mayores que el tamaño de la institución armada”.

Es evidente que una condición para que se llegue al Estado deseado de un país en paz con oportunidades para todos los colombianos, es lograr un desarrollo sostenido económico legal de sus habitantes, de su pueblo, en donde confluyen actualmente los centros de gravedad del plan de acción estatal y los cursos de acción de los narcoterroristas, y es ahí donde nuestras riquezas marítimas empiezan a ser una alternativa real y atrayente como parte de la solución. Este es el momento, es el ahora que delimita el presente y futuro de nuestros mares. Nosotros estamos llamados a escribir estas páginas doradas con profesionalismo, compromiso, vocación de éxito, con capacidad gerencial de proyectos que necesariamente harán que la nación crezca cada día más. ✈

# Paz y reconciliación

Modelo de intervención "regreso a la legalidad". La experiencia de Medellín desde el Programa Paz y Reconciliación para la atención a desmovilizados colectivos radicados en la ciudad

✦ Jorge Gaviria Vélez • Programa Paz y Reconciliación Alcaldía de Medellín



Fotografía Acción Integral Escuela Militar de Cadetes José María Córdova

## Introducción

El día 25 de Noviembre del 2003 se realizó en Medellín el primer acto de desmovilización de los integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. Hoy se han desmovilizado 33 bloques de este grupo con un total de 28.350 miembros desmovilizados en todo el país, de los cuales 3.889 se radican en la ciudad de Medellín y el área metropolitana.

“En este esquema de intervención caben los desmovilizados de todos los grupos armados organizados al margen de la ley, dispuestos a deponer las armas y entrar nuevamente a la condición en la que seguramente alguna vez estuvieron: la legalidad”.

Para conseguir los objetivos trazados -el regreso y permanencia en la legalidad de los desmovilizados- se diseña y aplica un modelo de intervención propicio para las características de la población desmovilizada y en proceso de reinserción (parcial, urbana y colectiva), se tienen en cuenta tanto las actitudes, habilidades y destrezas personales como las del colectivo, sus familias y las comunidades de retorno.

El Modelo de Intervención que se presenta incluye una aproximación seria al tema de la reparación y la reconciliación en la que juegan un papel importante el duelo y el perdón, y en el que se propone el mecanismo desarrollado por el Programa de Reparación Colectiva y Directa a través de acciones para el logro y fortalecimiento de la confianza intrabarrial, la realización de acciones conjuntas (víctimas-victimarios) dirigidas a promover el desarrollo social y comunitario y el fortalecimiento institucional.

En este esquema de intervención caben los desmovilizados de todos los grupos armados organizados al margen de la ley, dispuestos a deponer las armas y entrar nuevamente a la condición en la que seguramente alguna vez estuvieron: la legalidad. Cabe destacar que es un modelo práctico, susceptible de ser implementado con los grupos con los que se dé inicio a acuerdos de paz y se concrete la posibilidad de su regreso a la legalidad. Se hace referencia al modelo de intervención utilizando ejemplos que incluyen la experiencia que se desarrolla actualmente en Medellín con los bloques desmovilizados de las AUC.

Una vez establecidos los criterios para la desmovilización colectiva afloran necesidades del orden individual y familiar, con implicaciones barriales, comunitarias, municipales y nacionales y se hace necesario definir con claridad las responsabilidades y resultados esperados, los mecanismos de medición y la respectiva verificación.

### Aspecto político

Los acercamientos y diálogos se enmarcan dentro de las políticas del Gobierno en materia de desmovilización, canalizadas a través de reincorporación y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, desarrolladas a través del Programa de Reinserción del Ministerio del Interior y de Justicia.

Para el caso de Medellín, el Gobierno Nacional emula y apoya el Modelo de Intervención Regreso a la Legalidad que el Programa Paz y Reconciliación de la Alcaldía viene desarrollando y realiza un convenio de cooperación institucional para continuar la aplicación del modelo con los demás desmovilizados radicados en la ciudad.

Se configura así la posibilidad de apoyos regionales como aporte para el éxito en los procesos de reinserción en consonancia con las políticas nacionales.

### Aspectos legales y jurídicos

Debe quedar claro, al momento de suscribir acuerdos, que es el Gobierno Nacional, con el apoyo de las dependencias locales, quienes deben precisar la situación jurídica para los delitos sobre los cuales se van a dictar actos inhibitorios y los delitos conexos al concierto para delinquir.

Existe la preocupación acerca del vacío jurídico y la baja correlación entre las leyes y decretos que regulan los procesos de desmovilización y reincorporación contemplados en la Ley de Justicia y Paz. Esto genera posiciones jurídicas encontradas y puede dificultar el otorgamiento y cumplimiento de los posibles beneficios a los que se tiene derecho a través de la realización de acciones de reparación que propendan por la reconciliación.

En este sentido es la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación la que, en acuerdo con los jueces y fiscales de paz, debe establecer mecanismos idóneos y expeditos para un adecuado proceso que permita la reconciliación nacional.

### Seguridad

Es una actividad compartida entre:

- Gobierno Nacional que se encarga de la seguridad personal de los desmovilizados en mayor riesgo
- Gobierno Municipal apoya las iniciativas de la Policía, el DAS, y demás organismos de Seguridad del Estado
- la comunidad que despliega acciones para implementar estrategias de seguridad en contra de los violentos
- la responsabilidad propia del individuo que ingresa a la legalidad y evita los sitios y actividades en los que sabe, pone en riesgo su integridad física y su vida.

### Salud

Es responsabilidad del Gobierno Nacional la certificación necesaria para incluir a los desmovilizados como "población especial" para acceder a los recursos en salud a través del Sisben.

## Capacitación

Para realizar una adecuada estrategia de capacitación es necesario conocer tanto el nivel educativo de los desmovilizados como la vocación comercial de sus sectores de influencia y la disponibilidad de recursos (técnicos, humanos y económicos).

Igualmente, es preciso ofrecer a la totalidad de los desmovilizados el acceso a la educación básica primaria, básica secundaria y media, según el nivel en el que se encuentre así como cursos de preparación para el ingreso a la universidad y espacios destinados a fortalecer el proyecto de vida educativo a través de la formación en habilidades y destrezas dirigidos al aprestamiento de competencias básicas en lectoescritura, lógica matemática, orientación vocacional y civilidad.

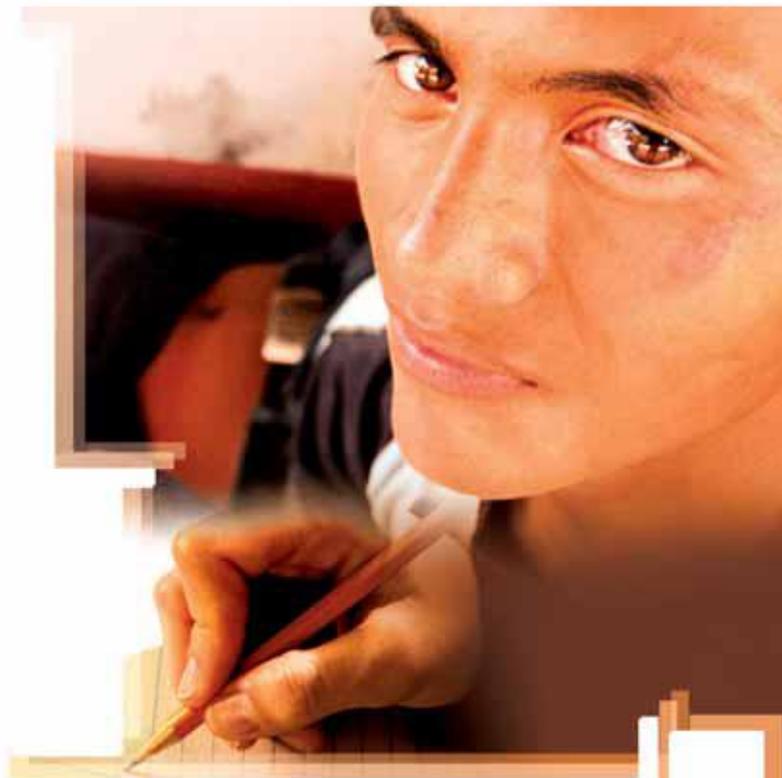
Los cupos de educación básica primaria, secundaria y media se solicitan desde las secretarías de educación municipales al Gobierno Nacional (Ministerio de Educación) a través del Sistema General de Participaciones. Aquellos orientados a la formación técnica y en artes y oficios se gestionan ante el Sena o ante las instituciones regionales establecidas para tal fin.

La formación tecnológica y universitaria se realiza mediante la gestión de créditos educativos con el Icetex, una vez que el beneficiario obtiene su cupo al centro educativo, existe también la posibilidad de becas otorgadas por las diferentes instituciones y los apoyos regionales.

## Generación de ingresos

Esta parte del proceso tiene una incidencia primordial entre el individuo, la comunidad, la empresa y el municipio.

En efecto, el talento de cada individuo debe estar al servicio tanto de la persona como de la comunidad. Saber cuál es el talento de cada uno, dentro de la legalidad, implica la acción interdisciplinaria en la realización de una adecuada orientación vocacional y la implementación de estrategias para la generación de recursos a través de la financiación de proyectos productivos y la capacitación.



“... es preciso ofrecer a la totalidad de los desmovilizados el acceso a la educación básica primaria, básica secundaria y media, según el nivel en el que se encuentre así como cursos de preparación para el ingreso a la universidad y espacios destinados a fortalecer el proyecto de vida educativo a través de la formación en habilidades y destrezas dirigidos al aprestamiento de competencias básicas en lectoescritura, lógica matemática, orientación vocacional y civilidad”.

Un adecuado levantamiento del perfil de cada beneficiario contrastado con las ofertas y las demandas del mercado garantiza el mejor desempeño del beneficiario y la congruencia en la elección vocacional para el empleo, o proyecto, de acuerdo con las habilidades, destrezas y proyecto de vida individual y colectivo.

## Acompañamiento psicosocial

El acompañamiento psicosocial contiene elementos dirigidos a la generación de confianza a través del desarrollo de actividades de encuentro, estrategias

de comunicación efectiva, formación en valores, convivencia pacífica y respeto a la diferencia y a la tolerancia, entre otras. Estas actividades son comunes a todo el proceso y se soportan en capacitaciones y talleres de apoyo, reparación, duelo, intervención en crisis y atención psicológica, orientación vocacional en donde se evidencian las habilidades y destrezas individuales, perfil psicológico personalizado mediante la aplicación de pruebas psicológicas de personalidad de modo que se levanta la información relevante al esquema familiar. Paralelamente, se capacitan líderes comunitarios y profesionales del área social para la implementación de actividades de apoyo mutuo. Los líderes comunitarios son motivados con el fin de apoyar la intervención y realizar un acompañamiento permanente a sus compañeros.

En consecuencia, este acompañamiento se realiza desde tres perspectivas poblacionales: individuo, familia y comunidad.

**Individuo.** En el que se asocia la necesidad de garantizar la atención en temas como la salud mental y física, la situación jurídica, laboral y educativa (donde se atienden temas desde la perspectiva de la prevención en el consumo de sustancias psicoactivas, recreación, deporte y cultura). Es una atención integral.

**Familia.** En donde se realiza una educación de carácter familiar y se desarrollan temas como: pautas de crianza, convivencia pacífica, violencia intrafamiliar, pareja, educación sexual. Se propone la terapia familiar y el fomento a la empresa familiar.

**Comunidad.** En el que se definen los núcleos familiares, se promueve la organización social y se facilita la participación comunitaria.

Esta actividad se puede realizar a través de la gestión con ONGs, universidades, secretarías de desarrollo humano, organismos nacionales e internacionales y el apoyo del Gobierno Nacional (Ministerio del Interior y de Justicia, Programa de Reinserción), entre otros.

En el caso de Medellín es la administración municipal la que asume la responsabilidad e implementa el equipo y la metodología de intervención, además, se viene desarrollando un manual de intervención especializado en las temáticas y contenidos psicosociales.

#### La intervención desde la perspectiva del desarrollo evolutivo

Las cualidades en el desarrollo evolutivo de los jóvenes en edades comprendidas entre los 14 y 26 años son esencialmente biológicas, físicas, psicológicas y sociales. Entre las biológicas y físicas, puede determinarse el crecimiento y la definición de rasgos corporales; asimismo, entre las psicológicas y sociales se aprecian como decisivas para el desarrollo y formación de la personalidad, fuera de la necesidad de afecto que condensa a las demás, las siguientes:

- la necesidad de identificación
- la necesidad de afiliación
- la necesidad de reconocimiento.

Desde el programa se inicia el camino con un proceso de desidentificación de los modelos pasados para luego poner en funcionamiento una dinámica que permita la nueva identificación. Desde esta perspectiva se introducen nuevos modelos y se fortalecen las figuras criterio preexistentes.

**Proceso de identificación** (Búsqueda de respuesta a la pregunta ¿quién soy yo?). Se siguen los modelos con los que existe



## Gráfico 1

### Necesidad de reconocimiento

(Por otros miembros del grupo o por personas ajenas a él)



### Proceso de identificación

(Búsqueda de respuesta a la pregunta ¿quién soy yo? y seguimiento a modelos y estímulos del medio, formación de figuras criterio).

### Necesidad de afiliación

(Inscripción o pertenencia a un grupo)

mayor identificación y los estímulos del medio que se perciben como adecuados. Se estructuran líneas que se consideran dignas de imitar y las personas que llenen tales requisitos se convierten en figuras criterio.

Desde diferentes espacios y actividades se pueden introducir nuevos modelos a imitar, con los cuales identificarse (profesores, compañeros, maestros, orientadores sociales, entre otros, además de la implementación de estrategias para el desarrollo físico, mental y social (Bio-psico-social).

Generar un reconocimiento y sentido de pertenencia de las personas que intervienen en las actividades facilita y amplía la inclusión de los nuevos "modelos" que se instauran como competencia con los preexistentes en el medio. Así, las diferentes actividades implementadas entran a competir con el ocio, la inactividad y formas no pacíficas utilizadas para resolver los conflictos.

En la vía de la identificación se evidencia una gran oportunidad en términos de prevención, pues al obtener el movimiento propuesto con los beneficiarios efectivamente, estos -que en su gran mayoría son padres- se convierten en los nuevos modelos de identificación de sus hijos y de esta manera se complementa el rompimiento de la cadena de la violencia. Los primeros objetos de identificación que tiene un niño son su madre y su padre, en la medida en que dichas identificaciones operen positivamente las cadenas de violencia se verán modificadas. Para ello se hace un énfasis marcado en actividades reflexivas

y terapéuticas sobre la paternidad responsable; por esta vía puede recuperarse la función del hombre como padre, pues es aquí, en el núcleo familiar, donde ocupan espacio aspectos cotidianos como los límites, el respeto y la "legalidad".

Necesidad de afiliación (inscripción o pertenencia a un grupo): si bien una actividad grupal responde en gran medida a esta necesidad que tienen los seres humanos, de hacer parte de un grupo, los jóvenes vinculados a grupos al margen de la ley encuentran en esta actividad un elemento aglutinador que los convierte en "pertenecientes al grupo". Así la necesidad de afiliación de los jóvenes es ambientada según las condiciones específicas de cada sujeto, de cada barrio o comunidad.

La afiliación del individuo a un grupo facilita la reducción de la angustia pues le permite evaluar su conducta a la luz de la conducta de los demás así como responder a una autoevaluación respecto a los miembros del mismo.

La necesidad de afiliación siempre debe ser vigilada con recelo pues esta puede desviar del propósito de hacer a cada sujeto responsable de sus actos para luego perderse en el grupo. Surge entonces la pregunta ¿cómo favorecer grupos que incentiven al sujeto para que sea responsable e incremente sus niveles de productividad, en el sentido de hacer algo por el mismo? En otras palabras, la preocupación es que por el bienestar derivado de estar en estos grupos de pares desaparezca la culpa y con ella el motor de su responsabilidad.



Necesidad de reconocimiento (Por otros miembros del grupo e inclusive por jóvenes y adultos que están por fuera del grupo): los jóvenes manifiestan explícitamente la necesidad de hacerse visibles, algunas de las formas para lograrlo son la transformación artificial de la apariencia (mediante la adquisición de "pintas" diferentes, peinados, tatuajes, cirugías, entre otras) o la realización de actividades "por fuera de lo común" en su medio inmediato, que dependen en gran medida del talento, aptitudes e intereses personales (deportes, arte, negocios, participación comunitaria, conformación de barras, bandas, pandillas y demás).

La propuesta se enfoca en promover la implementación de actividades encaminadas a generar redes de comunicación intercomunitarias que fortalezcan la participación y el empoderamiento en la construcción de alternativas para el desarrollo colectivo que le permita a cada individuo hacerse visible y reconocido sin que esto implique la realización de actividades que puedan percibirse como agresivas.

“Los sentimientos de culpa y el entusiasmo pueden activarse simultáneamente. Esta es precisamente la razón por la cual el atacante, para disculparse ante sí mismo, pretende que son los otros quienes iniciaron las hostilidades mientras que él se habría visto prácticamente obligado a defenderse”.

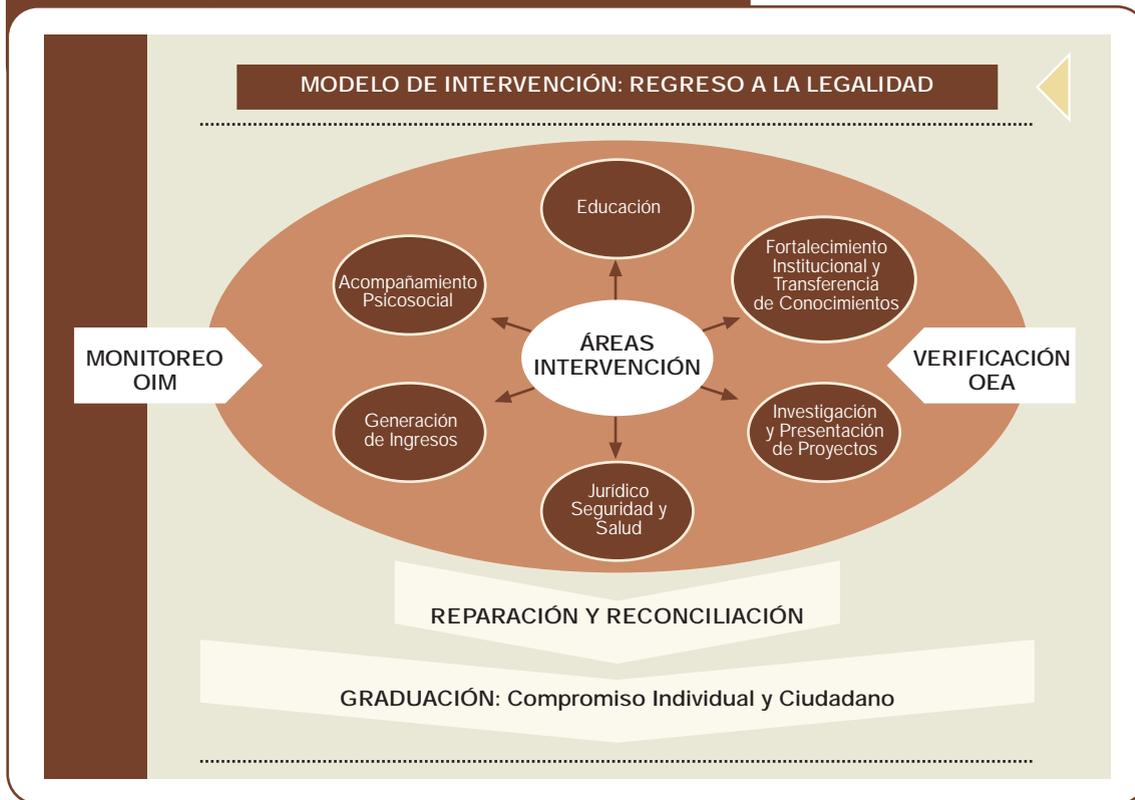
Establecidas estas tres condiciones motivacionales (proceso de identificación, necesidad de reconocimiento y necesidad de afiliación) pasamos al plano de la aplicación general.

#### **Dignidad, verdad, libertad e historia**

En Colombia se discute con vehemencia la Ley 975, llamada también de Justicia y Paz haciendo énfasis en la supuesta falta de los elementos que permitan alcanzar la verdad, la justicia y la reparación tal y como se contemplan en el Derecho Internacional Humanitario y algunos colombianos exigen una ley que incluya estos “estándares internacionales de verdad, justicia y reparación” apegados a la letra y la forma, olvidando el objetivo último, el espíritu de la ley: la reconciliación. Hace alrededor de 3.000 años ya existía una diosa que consagraba sus esfuerzos a garantizar la verdad, la justicia y



## Resumen esquemático del Modelo de Intervención



el equilibrio, la diosa egipcia Maat. Se cambió el término "equilibrio" por el de "reparación" y en esa transformación se mercantilizó la posibilidad de lograr la reconciliación. Algunas veces somos como esos campesinos geniales, creativos y a la vez ignorantes que descubren a través de la experiencia, razonamientos y esfuerzos propios, todo un mundo nuevo de conceptos y formas para resolver los problemas cotidianos.

Libertad expresada como el respeto a la dignidad humana o como lo expresaron los griegos en la palabra "Eleuteria": ese tipo de libertad que hace que cada hombre respete en el prójimo la grandeza de la condición humana. La libertad vista como la acción de elegir con responsabilidad. La libertad no termina donde empiezan los derechos del otro, pues la convergencia con el otro nos hace más libres expande nuestro espacio y remite, de muchas formas, a fomentar la organización y la participación.

### Reparación colectiva y directa

Emprender el camino hacia las acciones de reparación implica asumir la intervención desde la perspectiva tanto de las víctimas como desde los victimarios en calidad de sujetos prestatarios de la reparación que a su vez son susceptibles de haber sido afectados; evaluar las condiciones pasadas y actuales tanto de los unos como de los otros; hablar de coexistencia, miedo y agresión y desarrollar acciones de duelo, perdón y reconciliación todas dirigidas a obtener lo que podría llamarse un bien común y un objetivo más elevado: la reconciliación.

En este sentido se regresa al concepto antiguo, ya mencionado, y se cambia, para efectos de la reconciliación, el término de reparación por el de equilibrio. Esto permite buscar las acciones de "reparación" de manera colectiva e implica restaurar aspectos más profundos del ser humano como la dignidad, la libertad y la posibilidad de desarrollar sus habilidades y mejorar sus destrezas para obtener la posibilidad de una vida más estimable.

Se encuentran interesantes similitudes entre la motivación de los jóvenes de los barrios de Medellín y el trabajo de Irenaus Eibl-Eibesfeldt denominado *Biología del comportamiento humano* en el que hace un análisis con ocasión del duelo por

los caídos entre los Meldpa (Nueva Guinea): “La guerra se siente como algo malo y culposo, lo cual no contradice el hecho de que se pueda participar en ella con entusiasmo y cierta euforia deportiva”. Los sentimientos de culpa y el entusiasmo pueden activarse simultáneamente. Esta es precisamente la razón por la cual el atacante, para disculparse ante sí mismo, pretende que son los otros quienes iniciaron las hostilidades mientras que él se habría visto prácticamente obligado a defenderse.

Se busca entonces que a través de un proceso de reparación colectiva y directa se obtenga también una reconciliación colectiva y de esa reconciliación colectiva se desprendan actos de duelo, perdón, reparación y reconciliación individuales, de acuerdo con las necesidades de cada uno de los involucrados en el proceso: su dolor, su grado de victimización, sus necesidades más profundas y sus emociones.

### Monitoreo y evaluación

Es necesario definir los indicadores de gestión y sus respectivas fuentes de verificación. Se plantea aquí la necesidad de hacer una lectura a los imaginarios y representaciones simbólicas que se manifiestan en la población desmovilizada, sus familias, los barrios, la comunidad, el municipio y la nación.

El caso de Medellín, como en el resto del país, esta siendo apoyado por la Organización Mundial para las Migraciones, OIM.

### Verificación

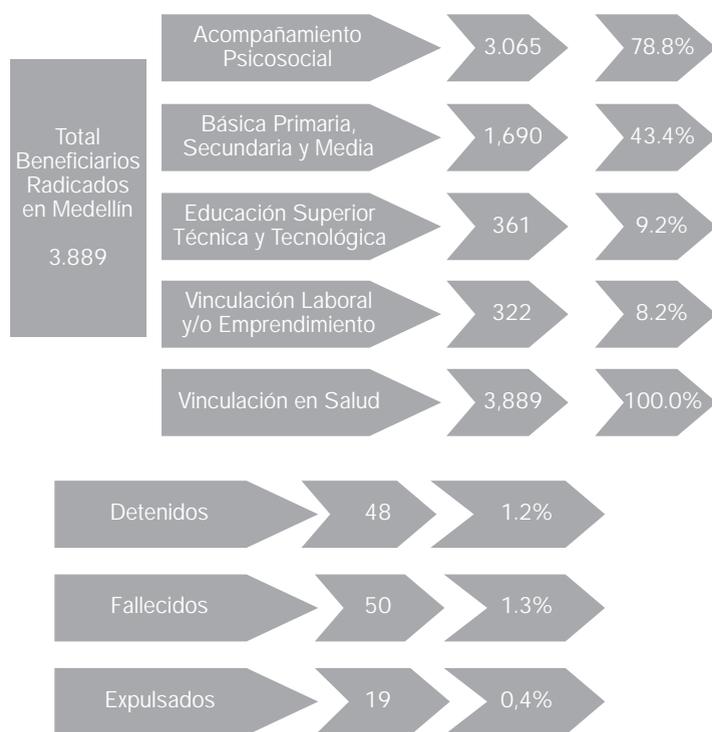
El acompañamiento y verificación de diferentes organismos como la OEA crean las condiciones necesarias para establecer elementos de confianza, por parte de la comunidad internacional, en el proceso.

### Sostenibilidad

Es preciso establecer estrategias de comunicación, investigación social, fortalecimiento institucional y transmisión de conocimientos que unido a las demás áreas de intervención propendan por el logro de una adecuada reparación de carácter colectivo y directo constituida como acción restaurativa para facilitar la reconciliación. Lograr que perdure el impacto de la intervención que se realiza es el gran reto, este se cristaliza con la implementación de una política pública en la que se instauren parámetros claros y definidos de intervención y en la permanencia en la legalidad de todos y cada uno de los beneficiarios de la estrategia de intervención.

En esa línea es que el municipio de Medellín, a través del Programa Paz y Reconciliación, viene desarrollando su acción. Sin embargo, es necesario generar confianza entre los ciudadanos, fortalecer las instituciones, intercambiar experiencias y transformar positivamente las dinámicas y procesos locales.

### Resumen de resultados obtenidos por el programa (abril 2006)



**Inversión del municipio**  
Durante los años 2004, 2005 y primer trimestre de 2006 se han invertido \$ 25.000.000.000



✦ Por Mayor Sergio Armando Torres Figueroa  
*Oficial de Acción Integral Brigada de Selva N° 26 (Leticia)*

# La Amazonía y su valor geoestratégico

**E**l departamento del Amazonas es el territorio más sureño de la República. Localizado al borde inferior de la línea del Ecuador, tiene para Colombia el privilegio de poseer tierras en los dos hemisferios y de ser atravesado, por consiguiente, por dicha línea, ventaja excepcional al desarrollo de la comunicación por satélite.

Por coordenadas, el departamento del Amazonas tiene una posición geográfica que lo localiza entre los 0°20' de latitud norte, 4° 13' de latitud sur, 74° 20' de longitud este y 69° 30' de longitud oeste de Greenwich.

Limita por el norte con el departamento del Caquetá y el departamento del Vaupés. Con el primero desde las bocas del río Nasaya en el río Caquetá, aguas abajo de este hasta el río Yari en sus bocas; de este punto siguiendo la Escarpa del Araracuara hasta encontrar el punto limítrofe de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Vaupés sobre el río Apaporis. Por el sur limita con la República del Perú, desde el sitio Puerto Palestina hasta las bocas del río Yaguas, y luego por una línea recta ( Línea menor del Trapecio Amazónico) hasta el hito internacional de Atacuari, o sea, la línea Yaguas-Atacuari. Desde este hito internacional siguiendo aguas abajo, hasta las bocas del Atacuari en el Amazonas, y aguas abajo por éste hasta las bocas de la quebrada San Antonio, hito de la frontera colombo-brasileña. Por el oriente limita con Estados Unidos del Brasil a través de la línea mayor del Trapecio Amazónico, desde las bocas de la quebrada San Antonio hasta el punto Apaporis, sobre el río Caquetá y siguiendo éste aguas arriba, hasta las bocas del río Traira, o Taraira.

Los límites departamentales comprenden, como puede verse, los que posee el país con Perú (1.626 Km.) y unos 320 Km. con Brasil.

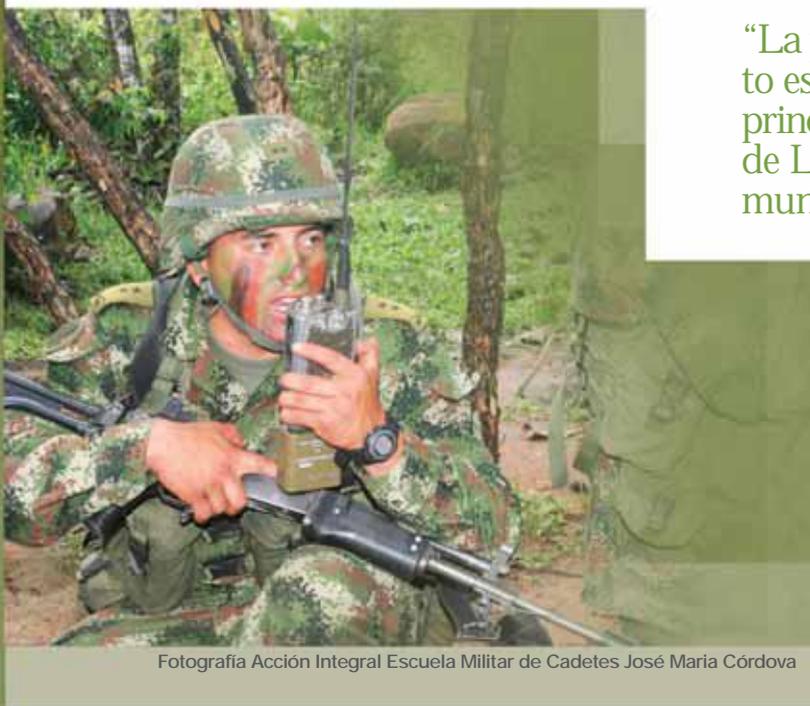
La región pertenece al gran valle del Amazonas. Está cubierta de modo entero por la selva Amazónica, apenas interrumpida por los sinuosos y lentos cursos de los ríos; igualmente está cubierta de bosque húmedo tropical, con ondulaciones inferiores a 260 m. Sus suelos son muy pobres en materia orgánica y aunque representan contenidos orgánicos altos, éstos se limitan a una capa no superior a 10 cm. de espesor que se oxida muy rápido cuando los suelos son dedicados al cultivo. El territorio departamental es llano y húmedo en toda su extensión con algunas elevaciones de altura poco considerable, dispersas y sin diferencias fisiográficas excepto la presencia de suelo pétreo (rocoso) en la región del norte.

#### Componentes descriptivos de importancia

La población que habita en el departamento es de mayoría indígena, concentrándose principalmente en las cabeceras municipales de Leticia y Puerto Nariño, sus dos únicos municipios. La economía gira en torno a la actividad comercial, siendo la explotación pesquera y maderera, además del turismo, la principal fuente de ingresos para la región.

**“La población que habita en el departamento es de mayoría indígena, concentrándose principalmente en las cabeceras municipales de Leticia y Puerto Nariño, sus dos únicos municipios”.**

Sin embargo, dada la vecindad con los países de Brasil y de Perú, se puede evidenciar que el sector colombiano de la Amazonia es el de menor desarrollo comparado con el auge que tienen sus contrapartes. Así por ejemplo, mientras que Manaus, Brasil, posee una población cercana a los 2'000.000 de habitantes e Iquitos, Perú, posee alrededor de 300.000, la ciudad de Leticia, capital departamental, sólo tiene 29.000 habitantes según el último censo del Dane. Esto es un indicador que refiere el poco desarrollo que ha tenido la región en las décadas pasadas a pesar de su importancia para el país.



Fotografía Acción Integral Escuela Militar de Cadetes José María Córdova

Y es que la importancia no radica en cuántas fabricas o industrias posee, o en el número de habitantes por kilómetro cuadrado. Básicamente, la importancia de esta región está marcada por la gran cantidad de afluentes hidrográficos que posee, los cuales la atraviesan de occidente a oriente, convirtiéndose en verdaderas autopistas colmadas de todo tipo de embarcaciones. Dichos afluentes convergen de una u otra manera en los grandes ríos amazónicos ya en territorio brasilero, los cuales a su vez terminan en el gran Amazonas que desemboca en el océano Atlántico.

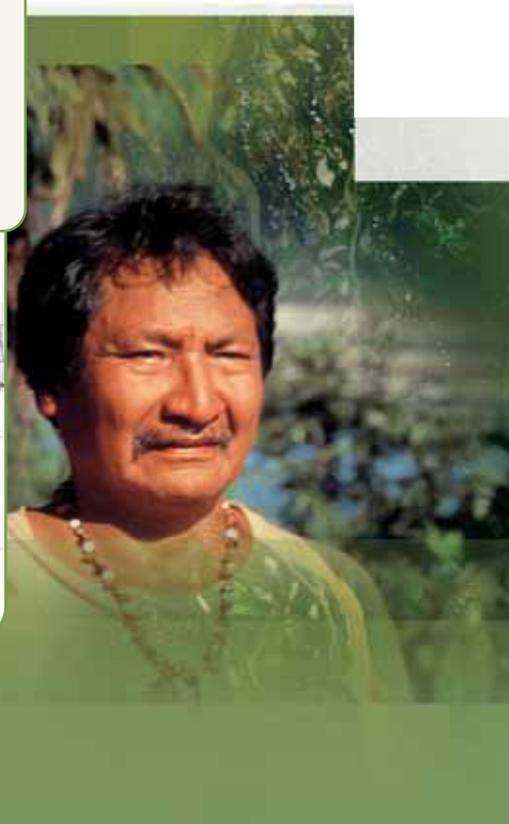
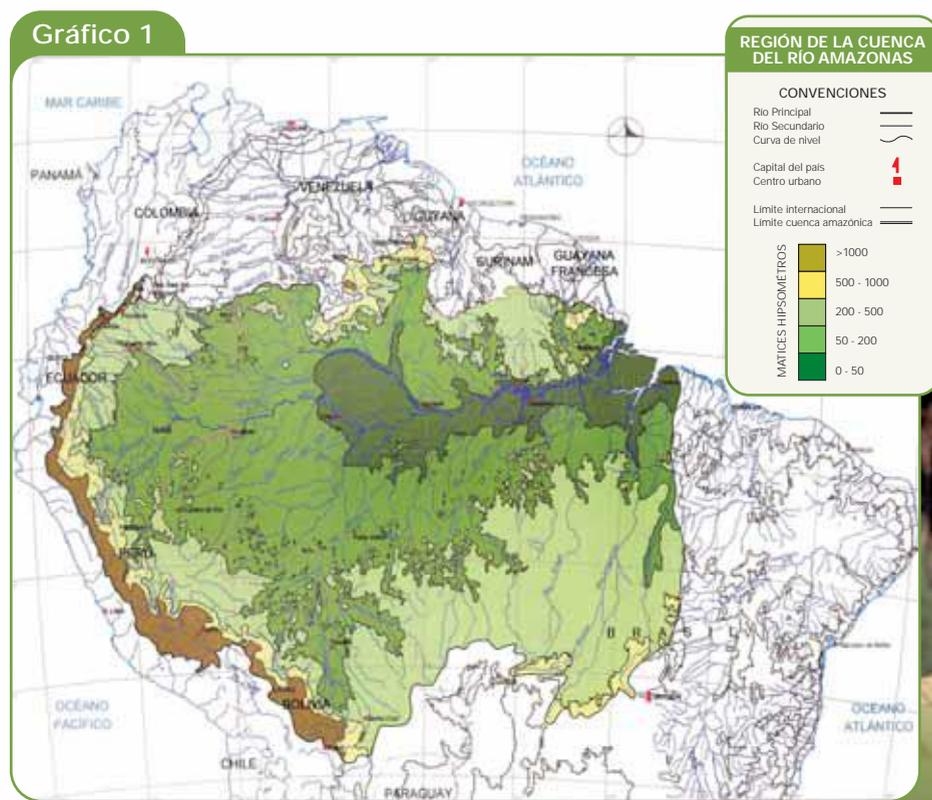
Dadas estas peculiares condiciones, sumado al hecho de que la selva tropical pobre en nutrientes no es adecuada para cultivos a gran escala, ha sido aprovechada para la siembra de cultivos ilícitos, especialmente la hoja de coca. Los grandes ríos son, desafortunadamente, las vías por donde los traficantes

de sustancias ilícitas transportan su mercancía desde el interior del país hasta el exterior, evadiendo los controles de las autoridades, dadas las circunstancias particulares que en la región se presentan.

Igualmente, un gran número de cultivos y de laboratorios para el procesamiento de coca se han implementado en las riveras de los ríos Caquetá, Putumayo, Apaporis, Cahuinari e Igaraparaná, Caraparana, entre otros, los cuales son difíciles de detectar y por consiguiente de destruir, dada la espesura de la selva y las limitaciones en el transporte.

Otro mal que afecta esta bella pero frágil región es la explotación ilegal de oro de aluvión. El suelo de las riveras de los ríos es rico en oro, situación que ha sido aprovechada por mineros ilegales, tanto de Brasil como de Colombia que extraen el mineral precioso, empleando para ello dragas artesanales y utilizando mercurio

“Sin embargo, dada la vecindad con los países de Brasil y de Perú, se puede evidenciar que el sector colombiano de la Amazonia es el de menor desarrollo comparado con el auge que tienen sus contrapartes”.



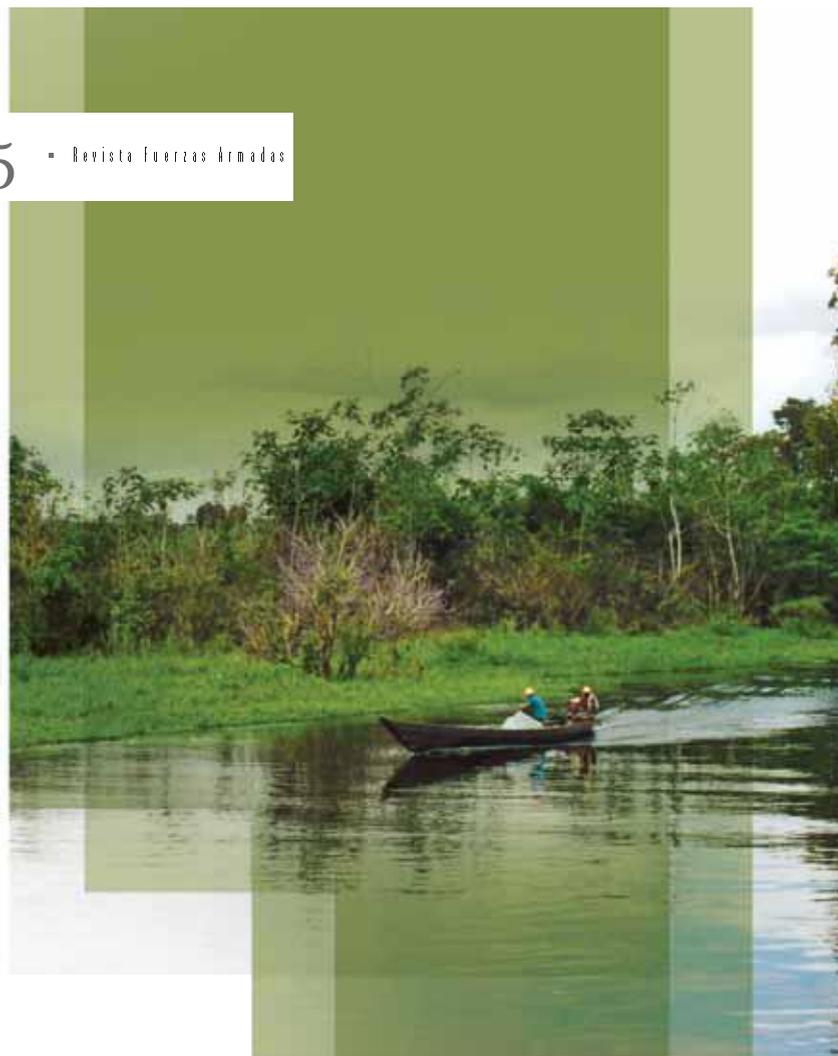
para condensar el producto, lo cual causa un grave daño ecológico, principalmente en la región del río Puré.

El contrabando es otro fenómeno que se presenta en la región. A pesar de ser declarada zona con régimen especial aduanero, Leticia forma parte de una frontera tripartita con Brasil y Perú lo cual hace que el paso de productos de modo irregular entre las fronteras sea algo muy difícil de combatir. Sin embargo, y gracias a la colaboración de las fuerzas vivas de la región y al impulso del Gobierno Nacional en cabeza del Presidente Álvaro Uribe, se le ha dado a la región, y en especial a Leticia, un auge inusitado poco antes visto. El turismo ecológico y de aventura, promocionado últimamente, se ha convertido en una de las principales fuentes de empleo y de generación de recursos. De este proceso ha sido protagonista principal el Ejército Nacional con la Brigada de Selva N° 26 y sus Unidades orgánicas, Batallón de Selva N° 50 y Batallón de Servicios N° 26. Gracias al trabajo y sacrificio de los soldados, es posible garantizar al turista que visita la región el disfrute de unas vacaciones en paz, rodeado de mucha naturaleza y alejado de la rutina de las grandes ciudades del interior del país.

Como se observa, la región amazónica no es solamente una región apartada conformada por una selva extensa, húmeda e inhóspita, aprovechada por narcotraficantes y garimpeiros (personas que extraen el oro en forma ilegal) para hacer de las suyas. Por el contrario, es una región rica, exótica, llena de misterios y de tradiciones hasta ahora incomprendidas por el hombre blanco. Las principales fuentes hídricas del mundo se encuentran aquí, compartidas tan sólo por seis países más. Nuestro departamento del Amazonas hace parte de esa gran región suramericana

“Básicamente, la importancia de esta región está marcada por la gran cantidad de afluentes hidrográficos que posee, los cuales la atraviesan de occidente a oriente, convirtiéndose en verdaderas autopistas colmadas de todo tipo de embarcaciones”.

llamada la cuenca amazónica, denominada también “El pulmón del mundo”, con una biodiversidad única y a su vez desconocida. Quien visita el Amazonas por primera vez queda marcado de por vida. Esta es una región inolvidable. La Amazonía es una región con mucho valor, pero no tiene precio. 🐦





# Los Sistemas de Apoyo Logístico en el Mundo de la Globalización

✦ Por Coronel Antonio Pinilla Molano • *Jefe Departamento Administrativo Escuela Superior de Guerra*

La creciente presencia de empresas extranjeras en los mercados locales por la vía de exportación o inversión directa, ha despertado una rivalidad que obliga a las compañías y a los gobiernos a implementar estrategias de competitividad dentro de las cuales, cobran especial atención los sistemas logísticos como apoyo esencial a los sistemas empresariales. La globalización ha adicionado complejidad a la dirección en las organizaciones especialmente, en la soportabilidad de mercados geográficamente distintos abordando clientes cada vez más exigentes, mayores riesgos políticos, económicos y financieros, entre otros.

“La globalización ha adicionado complejidad a la dirección en las organizaciones especialmente, en la soportabilidad de mercados geográficamente distintos abordando clientes cada vez más exigentes, mayores riesgos políticos, económicos y financieros entre otros”.

La globalización de mercados supone un cambio social y cultural que inmiscuye los bienes y servicios del ramo de defensa por la disponibilidad de una mayor variedad y la creciente flexibilidad para aprender y mejorar lo que hacen otros.

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, la Unión Europea y la Cooperación Integrada de los Países Asiáticos son tres organizaciones que inciden de lleno en la globalización, cada uno de ellos con distintas estrategias, actuando como bloques regionales para incidir competitivamente en el mercado mundial. Los sistemas de información desarrollados por estos bloques se han constituido en un arma de gran poder competitivo mezclado con la implementación de alta tecnología.

#### La sinergia de los sistemas

El comportamiento de los sistemas modernos de información y comunicación integrados ampliamente con los negocios han hecho que el mercado se interprete como un conjunto cuyos elementos son interdependientes con variaciones constantes que desafían a todos los participantes a mostrar su capacidad en el ámbito tecnológico y comercial principalmente. El servicio de Internet, ha revolucionado el mundo cambiando los grandes escenarios estructurales por pequeños nichos altamente capacitados en el correcto empleo del conocimiento y la información disponible. En esta dirección, la satisfacción del cliente y la rentabilidad son dos variables que preocupan a la alta dirección en el ambiente comercial y a los comandantes o directores en el ámbito militar, entendiendo la rentabilidad como la efectividad en los servicios para coadyuvar en los propósitos e intereses del Estado. Cuando estas dos variables marchan en sentido positivo se obtiene un alto índice de competitividad y legitimidad. La alta dirección ha entendido que la satisfacción del cliente requiere abordar la importancia del proveedor para

lo cual se ha apoyado en el concepto global que abarca el Supply Chain como una herramienta que integra los procesos desde el proveedor primario hasta el usuario final quien califica la efectividad y el valor agregado del servicio o bien recibido.

La competitividad es la capacidad de una organización pública o privada, lucrativa o no de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico. La habilidad, el empleo inteligente de los recursos, el uso apropiado del conocimiento y la información, los atributos, la aplicación de la experiencia, los sistemas de gestión de calidad y de apoyo logístico pueden generar ventajas comparativas a una organización.

Adicionalmente, es de entender que la competitividad no es un producto de la casualidad ni surge espontáneamente, esta se crea y se logra a través de un largo proceso de aprendizaje y negociación por grupos representativos que configuran la dinámica de conducta organizadora en sus diferentes componentes como accionistas, empleados proveedores, clientes, gobierno y sociedad. Frente a las exigencias de la competitividad, la rentabilidad y los clientes, se debe abordar el aporte de los sistemas de apoyo logístico en el ámbito militar y comercial.

La administración y la logística moderna están soportadas en procesos que convergen en la configuración de sistemas que dan como resultado un producto el cual puede o no satisfacer las exigencias del cliente. Para mitigar el riesgo de falla, los sistemas empresariales y los de apoyo logístico han entendido que deben planear y ejecutar paralelamente manteniendo una adecuada comunicación. Los sistemas de apoyo logístico contemplan los procesos de abastecimiento o adquisición de insumos, materias primas, producción o compras, transporte y distribución hasta el usuario final.

La Ingeniería Logística dentro del planeamiento del costo del ciclo de vida del sistema tiene que abordar el comportamiento de los diferentes modelos que desde el punto de vista logístico inciden en el desarrollo de la misión cualquiera que sea el tipo de organización.

### La mayoría de modelos logísticos integran los siguientes sistemas



Cada uno de estos modelos se soporta en una serie de procesos, actividades y materiales que exigen un detallado estudio para cuantificar el costo del ciclo de vida, entendido éste, como el tiempo que aspira el diseñador mantener en efectividad el sistema proyectado desde el diseño conceptual.

#### Apoyo para las operaciones militares

Los sistemas de apoyo logístico en el ambiente militar presentan falencias en la logística de almacenamiento e inventarios dada la poca rotación de algunos elementos especialmente en el área de mantenimiento. Actualmente, la aviación ha implementado un modelo sistematizado centralizado que le permite conocer en tiempo real cantidades y ubicación referenciada de cada componente. Este puede ser un ejemplo de sistema con un ciclo de vida relativamente apropiado y duradero que amerita sostener y mantener con un mejoramiento continuo que se constituya en modelo para todas las actividades logísticas que desarrolla la Fuerza Pública.

Los sistemas logísticos buscan apoyar en forma apropiada y oportuna los sistemas propios de la misión o del negocio. En el campo militar estos deben garantizar el desarrollo de las operaciones mediante la ubicación adecuada de todos los medios físicos, tecnológicos, de información y de comunicación para que el comandante pueda ejercer la dirección, el control y el desarrollo de las operaciones en el campo del combate. El éxito en la aplicación de sistemas de apoyo logístico radica en la construcción de procesos correctamente ejecutados. La determinación de un mapa de procesos bien definido e interrelacionado puede avizorar un resultado efectivo apalancado en la calidad.

La tarea del ingeniero logístico radica en solucionar la necesidad de apoyo mediante un sistema que garantice un largo plazo a un costo razonable y competitivo, para lo cual debe desarrollar las siguientes fases.

**Diseño conceptual.** Corresponde a una lluvia de ideas (brainstorm) tendientes a solucionar la necesidad. En él, se deben

plantear los requisitos, conceptos de apoyo y mantenimiento y la evaluación de aplicación viable de tecnología entre otros.

**Diseño preliminar.** En esta fase se asignan requisitos, se realizan las pruebas y evaluación de conceptos de diseño, análisis de proveedores y métodos de contratación.

**Diseño detallado y desarrollo.** Contempla los subsistemas, componentes y evaluación de alternativas y prototipos. En él, se debe realizar la verificación de procesos de construcción y producción, evaluaciones y los requisitos de comunicación e información.

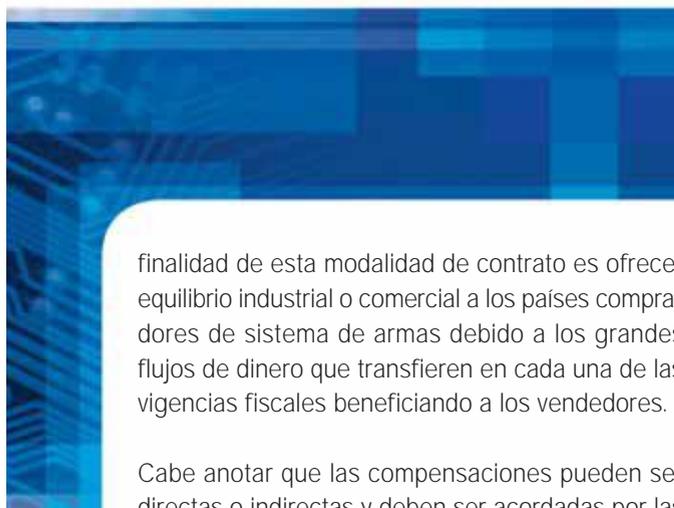
**Producción y construcción.** Activación de los componentes del sistema, pruebas de utilización y aceptación, apoyo de outsourcing y prueba del sistema.

**Utilización y apoyo al sistema.** Empleo en el entorno del usuario, mecanismos de apoyo y mantenimiento continuado, pruebas de operación, modificaciones y retroalimentación.

**Retirada.** Cuantificación de productos defectuosos o falencia continuada en el servicio que obliga a planificar la solución oportuna de pérdidas o reclamos justificados de los clientes.

Fotografía Acción Integral Escuela Militar de Cadetes José María Córdova





**“Para mitigar el riesgo de falla, los sistemas empresariales y los de apoyo logístico han entendido que deben planear y ejecutar paralelamente manteniendo una adecuada comunicación. Los sistemas de apoyo logístico contemplan los procesos de abastecimiento o adquisición de insumos, materias primas, producción o compras, transporte y distribución hasta el usuario final”.**

En el campo militar la globalización puede traer grandes beneficios relacionados básicamente con el conocimiento e implementación de tecnología que le permita a la Fuerza Pública mejorar los sistemas de seguridad y a la vez ofrecer a los Estados la oportunidad de negocios apalancados en los sistemas de compensación industrial y comercial denominados offset.

Con alguna frecuencia los países en vía de desarrollo presentan grandes dificultades para responder a la efectiva seguridad que exige la comunidad frente a los escasos recursos y el alto costo del equipo militar. Esto implica una delicada decisión política debidamente sustentada y con un horizonte de tiempo que justifique la inversión. A partir de la década de los 80 se ha comenzado a utilizar el sistema de compensaciones industriales y comerciales, offset. La principal

finalidad de esta modalidad de contrato es ofrecer equilibrio industrial o comercial a los países compradores de sistema de armas debido a los grandes flujos de dinero que transfieren en cada una de las vigencias fiscales beneficiando a los vendedores.

Cabe anotar que las compensaciones pueden ser directas o indirectas y deben ser acordadas por las

partes en forma paralela con el contrato principal. La cuantificación de costos y beneficios que permitan evaluar la conveniencia de los contratos de offset constituyen una tarea compleja y dispendiosa para compradores y vendedores y aún para los gobiernos en virtud de que no existe un mercado libre para asignar precios reales a las inversiones y a los resultados a través del tiempo. Esta clase de negocios se realiza básicamente entre gobiernos o industrias que tienen un tipo de relación con ellos. Indudablemente,

el mundo globalizado permite a los países subdesarrollados conocer este tipo de oportunidades que ofrecen las transacciones relacionadas con equipamiento militar para poder obtener de ellos, avances significativos en la actualización de tecnologías y a la vez la optimización del ciclo de vida de los sistemas de apoyo logístico proyectados para la conservación y mantenimiento del material y sistemas adquiridos. ✎

#### BIBLIOGRAFÍA

- Blanchard, Benjamín. Logistics engineering and management. VI Seminario en Estudio de Seguridad y Defensa Santiago de Chile 2003.
- Muther, Richard. Logística empresarial modelos de sistemas logísticos.

# Derecho a

“La Libertad, no es más que la capacidad de autodeterminación de la voluntad, y que nos permite a los seres humanos actuar como deseemos”.

# la libertad: detención preventiva

• Mayor Abogado Pedro Gabriel Palacios Osma • Juez Cuarto de Brigada

Es imposible no iniciar un artículo jurídico sin invocar la Carta Magna, pilar fundamental de todo Estado Social y Democrático de Derecho, que, aunado a las normas de carácter internacional, busca la convivencia tranquila y en paz de los conciudadanos, es así que para el tema a desarrollar debemos remontarnos al Artículo 28 de la Constitución Política de Colombia que enseña que toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arrestado, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La libertad, no es más que la capacidad de autodeterminación de la voluntad, y que nos permite a los seres humanos actuar como deseamos. En este sentido, suele ser denominada libertad individual. El término se vincula a que el Estado tiene la obligación de preservar esa libertad tanto en el aspecto individual,

como en el civil, social o político o en cualquier otro, siendo solamente restringido por motivos estrictamente fijados por leyes de la República y a través del procedimiento ordenado para el efecto.

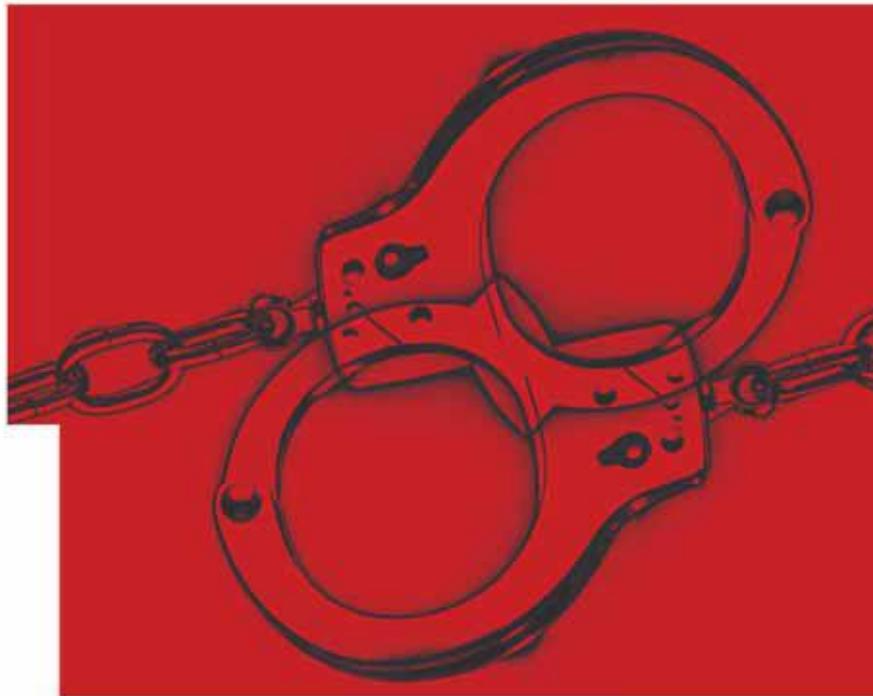
Es así, que la legislación penal castrense reviste de autoridad y facultad a los jueces de Instrucción Penal Militar para reducir a prisión o arresto, o detener a cualquier miembro activo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que por causa directa de su servicio, encuadre su conducta en un hecho punible que la ley previamente dispone como medida de seguridad a la detención preventiva, a través de mandamiento escrito y cumpliendo, como es de esperarse, con las formalidades legales. No obstante, se desconoce que el espíritu que la Constitución pretende como último recurso al coartar el derecho a la libertad, es la búsqueda del bien colectivo, de la sociedad y de evitar que se repita la actuación del violador de la norma o el menoscabo de la investigación. Cuando se dispone la detención u orden

de captura sin haber agotado los medios necesarios para la comparecencia del implicado, se viola no solamente el debido proceso, sino que muchas veces el implicado se ve sometido a tratos indignos por parte de las autoridades judiciales que cumplen la decisión del juez, conllevando a pagar anticipadamente una pena que aún no le ha sido impuesta y que muchas veces no le será, por ser inocente de la acusación.

### Carácter de la detención preventiva

La libertad es un derecho fundamental que goza de todas las garantías constitucionales y del derecho internacional, lo cual nos obliga como funcionarios judiciales a no menoscabar ese preciado derecho; pero en caso de restringirla, hacerlo solamente bajo los parámetros que la Constitución Política de Colombia y las leyes nos impone, pues de lo contrario estaríamos ante un acto de barbarie y de perjuicio tanto al implicado, como a la familia y a la misma sociedad militar, sin duda, perjuicios irreparables. No es secreto que los estamentos carcelarios civiles y militares gozan de limitantes que ponen en peligro la salud física y mental del capturado, luego no es prudente y responsable emitir una orden de captura sin el agotamiento de los medios legales para la comparecencia del militar implicado, sumado a verificar la necesidad de su retención de acuerdo con los objetivos de la Detención Preventiva y; más, cuando se tilda de penal a conductas disciplinarias, que al ser efectivas colocan al capturado en posición de humillación y de degradación humana, violentando así sus derechos fundamentales.

La Detención Preventiva es un acto en virtud del cual las personas facultadas por la ley pueden privar de libertad a una persona para ponerla a disposición de las autoridades judiciales. Es una medida que tiene carácter provisional y constituye una



medida cautelar dirigida a garantizar el resultado de un proceso penal y debe realizarse con las formalidades que establece la ley. De lo contrario se comete un delito de detención ilegal. En Colombia como democracia constitucional, a todo detenido deben respetársele derechos como el de guardar silencio, el de no confesarse culpable ni declarar contra sí mismo, el de ser asistido por letrado en las diligencias judiciales, así como el derecho a examen médico forense. En la legislación militar los Artículos 529 y ss. fijan las circunstancias, formalidades y lugar para la detención preventiva de los miembros de la Fuerza Pública, que en forma taxativa, permiten establecer el procedimiento a seguir para ordenar y hacer efectiva una detención preventiva, debiendo ser cumplida en forma estricta sin dar lugar a interpretaciones distintas al espíritu fijado por nuestra Carta Magna.

De tal manera, si no se actúa con mesura, diligencia y responsabilidad en la imposición de una medida de aseguramiento de detención preventiva, el funcionario de la Justicia Penal Militar podría verse enfrentado a procesos de carácter penal, disciplinario e incluso de responsabilidad por perjuicios; el funcionario judicial está en la obligación de ser estudioso en esta materia, pues los efectos sociales, personales, familiares, morales y económicos que puede conllevar una detención injusta y arbitraria, causan enormes perjuicios, que en la mayoría de las ocasiones son irreparables. Como lo afirma el profesor Londoño Jiménez, "La sola notoriedad de dicha medida en el ámbito social constituye de por sí un factor en detrimento de la reputación del procesado".



Es pertinente consignar un aparte de lo expresado por el profesor Luis E. Romero Soto, en su condición de miembro del Comité de Reforma del Procedimiento Penal de 1969, que menciona Heliodoro Fierro Méndez en su libro *La Privación Provisional de la Libertad* así:

“Por supuesto, también estoy de acuerdo con la idea de humanidad que inspira la disposición y aún más, creo hay una irreversible tendencia en el derecho procesal moderno a restringir los casos de detención preventiva y en la ciencia penitenciaria a tratar de favorecer por todos los medios al núcleo familiar.

Ustedes conocen como una de las nuevas experiencias en materia carcelaria la llamada prisión abierta que tiende precisamente a preservar la vida familiar no sólo en beneficio de los que han cometido el delito, sino también en beneficio de la misma familia, porque uno de los peores dramas, y esto lo sabemos todos los que estamos aquí, pero especialmente los que administramos justicia, no es el delincuente detenido, sino la familia de ese delincuente. No

**No obstante, se desconoce que el espíritu que la Constitución pretende como último recurso al coartar el derecho a la libertad, es la búsqueda del bien colectivo, de la sociedad y de evitar que se repita la actuación del violador de la norma o el menoscabo de la investigación”.**

es sensiblería, romanticismo o algo por el estilo afirmar que estas personas son las que verdaderamente vienen a sufrir las consecuencias de la detención del padre de familia”.

Así, al subrayar nuevamente lo dicho al inicio de esta reflexión frente a que la libertad, no es más que la capacidad de autodeterminación de la voluntad, y que nos permite a los seres humanos actuar como deseamos, los funcionarios judiciales castrenses no podemos actuar en una fría, mecánica, deshumanizada y exegética interpretación de la norma, al disponer la privación de la libertad del implicado sin un estudio meticuloso y jurídico de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodean el hecho que le inculca, porque desconoce que al reo no solamente se le priva de su libertad, sino que se le violenta su dignidad, su derecho al trabajo, la dignidad de su familia, la tranquilidad, la paz y la honra de sus seres queridos; es que el procesado es un ser humano a quien es necesario comprender antes de reprimir ciegamente.

En consecuencia, no podemos desconocer que estas decisiones infundadas repercuten en detrimento del procesado, manteniéndolo privado de la libertad meses e incluso años en los limitados reclusorios militares, envenenando el espíritu del detenido y destruyendo buenos hogares.

La Detención Preventiva infundada, arbitraria o acomodada, conlleva a la negación del principio de inocencia básico para una recta administración de justicia; es así, que posiblemente gracias al juicio volátil del funcionario judicial arbitrariamente en la situación jurídica, resolución de acusación o sentencia se menoscaba injustamente el derecho a la libertad. Con razón la mayoría de los colombianos sienten pavor al sólo mencionarles las palabras "fiscalía" o "juzgado".

La administración de justicia se debe hacer a cabalidad con la primacía que tienen los principios rectores sobre los demás Artículos del Código de Procedimiento Penal, obligación que no puede ser desconocida por los jueces militares; el no respetar el principio de inocencia cuando se profiere un auto de detención, sin analizar la personalidad del implicado, de plano lo está condenando, al señalar la peligrosidad de su conducta y supuestamente poner en peligro a la comunidad.

Ante este hecho es necesario cuestionarse: cuál ha sido el ocultamiento, destrucción o deformación de elementos relevantes para el proceso o entorpecimiento a su aducción o el peligro en que puso a la comunidad. Adicionalmente, en qué nuevas actividades delictivas incurrió el investigado durante la fecha del supuesto reato del que se le acusa a la fecha de

“La Detención Preventiva es un acto en virtud del cual las personas facultadas por la ley pueden privar de libertad a una persona para ponerla a disposición de las autoridades judiciales. Es una medida que tiene carácter provisional y constituye una medida cautelar dirigida a garantizar el resultado de un proceso penal y debe realizarse con las formalidades que establece la ley”.

la decisión judicial; si el sindicado tiene antecedentes, en qué medida ha puesto en peligro la administración de justicia y a la comunidad; de no ser así, ¿por qué motivo se le niega ese derecho a la libertad que constitucional y legalmente tiene? ✈



CURRICULUM

Mayor Pedro Gabriel Palacios Osma. Oficial del Ejército Nacional. Abogado de la Universidad de Santo Tomás. Especializado en Derecho Administrativo y Derecho Penal. Ha desempeñado cargos de Juez de Instancia, Fiscal Penal Militar, Auditor Auxiliar y Asesor Jurídico. Actualmente se desempeña como Juez Cuarto de Brigada en Villavicencio.

**Escuela Superior de Guerra**

**Llega un nuevo modelo gerencial**



**Gestión de la calidad  
un camino a la excelencia**

- Esfuércese por atender a sus clientes
- Sea un líder en lo que hace
- Su compromiso es importante
- Planee su trabajo
- Haga parte del equipo
- Mejore continuamente
- Actúe con conocimiento
- Mantenga buenas relaciones

**El compromiso  
es de todos**



Unión, proyección y liderazgo

