



C E E S E D E N

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

» Un recorrido por la Política de Defensa y Seguridad Democrática

Doctora

**MARTA LUCÍA RAMÍREZ DE
RINCÓN**

*Senadora de la República, Ex-ministra
de Defensa, Ex-ministra de Comercio,
Industria y Turismo, Abogada,
Especialista en Derecho Comercial,
P.U.J.*

*La naturaleza de las amenazas que aquejan la Nación, en particular el
terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que en el caso
colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan
este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la seguridad
interior y la defensa nacional.*



Debido al abuso cometido por la guerrilla de las FARC en la zona de distensión durante las negociaciones de paz del Gobierno del doctor Andrés Pastrana Arango, el nuevo gobierno en cabeza del doctor Álvaro Uribe Vélez se vio en la obligación de generar una nueva política para combatir los grupos ilegales armados y todas sus formas de delincuencia que se convierten en amenazas contra la estabilidad interna y la seguridad nacional, en ocasiones con alcance transnacional.

Esta política del gobierno del presidente Uribe contra el terror y la inseguridad, denominada “Política de Defensa y Seguridad Democrática” (PDSD) define las siguientes amenazas¹:

- El terrorismo
- El negocio de las drogas ilícitas
- El lavado de activos
- El tráfico de armas, municiones y explosivos
- El secuestro y la extorsión
- El homicidio

El terrorismo, plantea la política, es uno de los principales métodos que las organizaciones armadas ilegales están utilizando para desestabilizar la democracia colombiana, representadas principalmente por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, el Ejército de Liberación Nacional ELN, otras guerrillas menores y las Autodefensas Ilegales AUI (actualmente en proceso de desmovilización). Frente al impacto del terrorismo, el Secretario General de Naciones Unidas ha dicho: “el único denominador común de las diferentes variantes de terrorismo es el uso calculado de violencia letal contra civiles para fines políticos”²

Los organismos de seguridad del Estado tienen evidencias de que las organizaciones armadas ilegales han establecido redes de colaboración con grupos terroristas internacionales. Esta transferencia de tecnología representa un grave riesgo para Colombia, como quedó demostrado en los ataques del 7 de agosto del 2002 contra la Presidencia y el Congreso de la República (donde se encontraban congregados presidentes y representantes de países amigos en la posesión del presidente Uribe), causando la muerte de 19 personas.

“El único denominador común de las diferentes variantes de terrorismo es el uso calculado de violencia letal contra civiles para fines políticos”.

Pero representa también un riesgo para los países de origen de estos grupos, que sin duda se fortalecen con los recursos del narcotráfico de las organizaciones colombianas. De ahí el interés común en atacar conjuntamente las amenazas transnacionales y dar estricto cumplimiento a la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El negocio mundial de las drogas ilícitas, que comprende las diferentes fases de cultivo, procesamiento, tráfico, distribución y lavado de activos, no sólo pone en peligro la estabilidad del Estado y la cohesión de la sociedad, distorsionando la economía,

1 Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003. Presidencia de la República, Pág. 24.

2 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Documento final de la Resolución 1373, 12 de noviembre de 2001.

debilitando las instituciones, alimentando la corrupción, tergiversando los valores y cobrando la vida de miles de jueces, periodistas, políticos, policías y soldados; se ha convertido también en la fuente primordial de recursos para la financiación de actividades terroristas de las organizaciones armadas ilegales y en la principal amenaza para la biodiversidad de Colombia, una de las más ricas del planeta. FARC, ELN, AUI y narcotraficantes, históricamente se han disputado el control y extensión de los cultivos ilícitos, propiciando violencia y desplazamientos forzados de la población.

Las finanzas ilícitas, por su parte, están íntimamente relacionadas con el lavado de activos, y en buena parte con la corrupción. *“Las finanzas ilícitas comprenden toda una serie de actividades criminales que van más allá del narcotráfico y alimentan el terrorismo de igual manera: el secuestro, la extorsión, el contrabando o el robo de hidrocarburos. Es cada vez más evidente que el terrorismo hace uso de los canales de lavado de activos y de los recursos del narcotráfico para financiar sus actividades”*, como lo señala la Política de Defensa y Seguridad Democrática en su valoración de las amenazas.

Ligado a los negocios ilícitos y al terrorismo, tanto aquel ejecutado por las FARC y el ELN como el que desarrollan las AUI³, se encuentra el tráfico de armas, municiones y explosivos, medios requeridos para sus fines.

Entre tanto, el secuestro y la extorsión ahuyentan la inversión privada, tanto nacional como extranjera, afectando con ello el desarrollo socioeconómico de la población y el empleo productivo. Organizaciones criminales se lucran a través de la comisión de estos delitos.

Finalmente, el homicidio es *“el resultado del debilitamiento institucional y del clima de impunidad que han ocasionado las organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico”*, según propone la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

Pasando al ámbito internacional, el gobierno nacional manifiesta en su política que para derrotar el

“Las finanzas ilícitas comprenden toda una serie de actividades criminales que van más allá del narcotráfico y alimentan el terrorismo de igual manera: el secuestro, la extorsión, el contrabando o el robo de hidrocarburos”.

terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática. Con respecto a las amenazas externas, Colombia conservando su tradición de país respetuoso del derecho internacional, siempre en aras de asegurar el respeto de su soberanía nacional y su integridad territorial, específica en la PDSD que el país debe mantener una capacidad disuasiva creíble, pero siempre adoptando una postura estratégica defensiva⁴.

Se puede considerar que la naturaleza de las amenazas que aquejan la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional, especialmente en lo referente a la formulación de estrategias y empleo de recursos de seguridad y defensa.

La independencia del mundo de hoy conlleva una red de intereses que unen o separan las naciones y hacen que los problemas externos relacionados con la seguridad nacional tengan influencia recíproca, sobre todo en el campo económico, que es hoy determinante.

La integración regional y el respeto al derecho internacional son fundamentales para preservar la seguridad exterior de Colombia. La política de seguridad nacional del presente gobierno, está circunscrita a la salvaguarda de las instituciones y al

3 Actualmente en proceso de desmovilización

4 Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003. Presidencia de la República, Pág. 20.

restablecimiento del orden público interno, referido al conflicto violento que se padece; conflicto del que obviamente se derivan una serie de problemas de orden internacional, bien porque tenga su germen en el exterior o porque haya un interés foráneo. Los más trascendentales problemas, parecen ser, el fenómeno del narcotráfico, el contrabando de armas, el problema ecológico y las migraciones de colombianos hacia países vecinos.



El país debe mantener una capacidad disuasiva creíble, pero siempre adoptando una postura estratégica defensiva.

Todo este clima de inseguridad vivido en el país en las últimas décadas y los problemas que se presentaron con la zona de distensión del gobierno Pastrana, explican el acelerado favoritismo por Uribe en las elecciones presidenciales de su primer periodo, pasando de ser uno de los menos oñionados en las encuestas a ser el líder de ellas, lo que llevó al éxito en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Una vez asumido el poder, el gobierno Uribe decretó el estado de conmoción interior⁵ con el de-

creto 1837 del 11 de agosto de 2002, para hacer frente al poder terrorista de las FARC y al desmedido crecimiento de otros grupos como las Autodefensas.

Considerando la necesidad de herramientas más eficaces, el Gobierno adelantó la implementación de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación en Arauca, Bolívar y Sucre, que más adelante serían articuladas dentro de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, mediante la resolución 129 y el decreto 2002 de 2002 amparándose en las facultades especiales que le otorga la conmoción interior. Estas zonas se definieron como áreas geográficas afectadas por las acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resultaba necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas dictadas con base en la conmoción interior. Una vez fueron aplicadas las medidas, el presidente designó comandantes militares para cada una de las zonas, de manera que a partir de dicho acto administrativo, todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encontraran en el área respectiva quedaron bajo el control operacional de dicho comandante, a quien también se le otorgó la capacidad de limitar derechos individuales, pero dentro del marco de la ley.

A pesar de la efectividad que tuvieron las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, la Corte Constitucional revocó la vigencia de estas zonas al declarar inexequibles los motivos por los cuales el Gobierno Nacional prorrogó el estado de conmoción interior. Sin piso jurídico para la implementación de medidas especiales que controlaran el orden público y sin la institucionalización de una política pública de seguridad aún clara, el gobierno aceleró el marco en el cual se ha venido articulando las acciones del Estado: la Política de Defensa y Seguridad Democrática, entendiéndola como la plataforma de estrategia nacional de seguridad y defensa.

5 Esta figura es uno de los tres estados de excepción contemplados en la Constitución de 1991: Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica. En este caso, el Ejecutivo puede dictar decretos con fuerza de ley tendientes a conjurar la alteración del orden público que la motive.

Estos decretos no requieren el trámite en el Congreso y sólo necesitan la firma del primer mandatario y de todos sus ministros. La conmoción interior es una figura que puede ser prorrogable hasta por dos periodos más, de noventa días cada uno.

> La “Seguridad Democrática” de la política

Su concepto se basa en la preocupación principal de la Seguridad Democrática para la protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia, como dispone la Constitución Política. En esta definición, la seguridad no se entiende en primera instancia como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad.

Para cumplir con este propósito, la política planteada busca ante todo restablecer y reforzar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley, y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad. Así se garantiza la seguridad del ciudadano: si el Estado de derecho rige plenamente, los derechos y libertades del ciudadano estarán protegidos, y en la medida en que el ciudadano se sienta protegido, se fortalecerá la participación democrática y se fortalecerá a la vez la seguridad.

Dada esta definición, la Seguridad Democrática del gobierno actual se funda en tres pilares establecidos en su política así⁶:

La protección de los derechos de todos los ciudadanos, independientemente de su sexo, raza, origen, lengua, religión o ideología política: todos los ciudadanos, los que viven en el campo como los que viven en la ciudad, son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos. El campesino, el empresario, el sacerdote, el sindicalista, el defensor de derechos humanos, el académico o el periodista recibirán la misma atención, sin discriminación.

La protección de los valores, la expresión y las instituciones democráticas: La pluralidad del debate político depende de unas condiciones de seguridad que permitan la libre expresión de diferencias de opinión y el libre ejercicio de la autoridad democrática. Quienes atacan, secuestran o amenazan a alcaldes, concejales, gobernadores, diputados, congresistas y demás dirigentes políticos, atentan no sólo contra un ciudadano, sino contra la voluntad democrática de la población.

La seguridad no se entiende como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad.

La solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos: Corresponde al Estado garantizar los derechos de los ciudadanos y proporcionar los mecanismos institucionales que permitan una resolución pacífica de conflictos. Pero el buen funcionamiento de las instituciones requiere igualmente de la participación activa y el compromiso solidario de los ciudadanos. La participación democrática se expresa no sólo en el uso del voto, sino también en el respeto y la promoción de los valores cívicos que enmarcan la pluralidad del debate político, en jugar un papel activo en la vida de la comunidad y en defender las libertades de todos.

Sus pilares significan que la Seguridad Democrática es una política de seguridad, no una política de

6 Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003. Presidencia de la República, Pag. 24.

La Seguridad Democrática es una política de seguridad, no una política de “guerra”.

“guerra”. Puede entonces considerarse errado interpretar que en Colombia existen sólo dos caminos: el de la paz, a cargo de la dirigencia política, y el de la guerra, a cargo de la Fuerza Pública. De esa manera, se exime en primer lugar a los dirigentes civiles y a la sociedad en general de su responsabilidad de contribuir a la seguridad de todos, abandonando a la población amenazada a su suerte y asignándole a la Fuerza Pública una tarea que sola no puede cumplir.

> Conclusiones

La dinámica del conflicto colombiano no ha variado con el paso de una década. Han cambiado sí los principales actores de la violencia masiva, pero las formas violentas siguen siendo las mismas: terrorismo, secuestro, homicidio, tráfico de armas, entre otras; alimentadas por el flujo masivo de recursos provenientes del negocio del narcotráfico.

EL Gobierno del Presidente Pastrana vivió una crisis política, resultado del desgaste de su Política de Paz, que llevó a una reacción masiva de las fuerzas políticas y de los ciudadanos en contra del Proceso de Paz y a favor de salidas de fuerza para enfrentar a la guerrilla de las FARC; situación muy favorable para los comicios electorales del 2002, que llevaron al Presidente Uribe al Poder, con la bandera de acabar definitivamente con el problema de los grupos ilegales en el país y sus delitos conexos como el terrorismo, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico ilegal de armas y la extorsión.

La Política de Seguridad Democrática, aún en ejecución, puede considerarse como un vuelco global en la confrontación armada y como respuesta acertada al desafío conjunto de las amenazas; los resultados así lo indican. El adelgazamiento cuantitativo y cualitativo de la fuerza de combate adversaria, producido por la suma agregada de la desmovilización, las capturas y las bajas de

combatientes y cabecillas de difícil reemplazo, acreditan el progresivo avance militar en desarrollo de dicha política, gracias a la fusión de esfuerzos del Gobierno, la Fuerza Pública y la ciudadanía.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática es entonces el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de la Defensa y Seguridad Democrática, es decir la estrategia nacional para proteger los derechos de los colombianos y restituir, con la solidaridad de la ciudadanía, la autoridad democrática dondequiera que esté amenazada. De este documento se desprenden las directrices generales que seguirán en la elaboración de sus respectivos planes y estrategias, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y todas las entidades del Gobierno.

La política y su ejecución deben ser integrales: la lucha contra la pobreza, la corrupción, la educación, etc., son elementos que no están al alcance de la estrategia militar y por lo tanto sólo una política integral permitirá lograr la paz duradera que Colombia requiere.

Bibliografía

1. Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy, Banco Mundial. Washington D.C., World Bank-Oxford University Press. 2003.
2. Constitución Política de Colombia, 1991.
3. Guía de Planeamiento Estratégico, Ministerio de Defensa Nacional, 2003.
4. Guía de Planeamiento Estratégico, Ministerio de Defensa Nacional, 2005 - 2006.
5. Intervención del presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, en la 57° Asamblea General de las Naciones Unidas. 13 de septiembre de 2002.
6. Intervención del presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas. 29 de septiembre de 2004.
7. La Defensa Nacional un Bien Público, Unidad de análisis de políticas de defensa. Margaret Daly Hayes, 1999.
8. Las relaciones cívico-militares en tiempo de conflicto armado. US EMBASSY. Cartagena de Indias, 20 a 22 de septiembre de 2002.
9. Política de Defensa y Seguridad Democrática, Presidencia de la República, Bogotá D.C., 2003. ≡