

LA POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: BALANCE 2006-2008

Adolfo León Atehortúa Cruz*
Diana Marcela Rojas Rivera**

RESUMEN

Los siguientes renglones tienen por objeto efectuar un balance de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) en sus dos primeros años de aplicación, es decir, entre 2006 y 2008. Se acude para ello al análisis de las temáticas centrales de la política: revisión y contraste de las estadísticas oficiales, resultados e impactos registrados frente a la opinión pública, estado actual de la guerra contra los grupos insurgentes, combate al paramilitarismo, desplazamiento forzado, estrategia contra las drogas, situación de los derechos humanos y los costos e inversiones acumulados. Dichos temas son observados tanto en la concepción doctrinaria de la PCSD en general como en relación con sus implicaciones y resultados concretos.

Palabras clave: Seguridad Democrática, Colombia, Álvaro Uribe Vélez, Conflicto Armado.

THE CONSOLIDATION POLICY OF THE DEMOCRATIC SECURITY: BALANCE 2006-2008

SUMMARY

The following lines are aimed at making a balance of the Consolidation Policy of the Democratic Security (PCSD for its acronym in Spanish) in its first two years of application that is, between 2006 and 2008. For this, we turn to the analysis of the central policy topics: official statistics reviewing and comparing; registered results and impacts facing public opinion, current state of the war against the insurgency groups, the war against paramilitaries, forced displacement, the strategy against drugs, the human rights situation, and the accrual costs and investments. Such topics are observed under the doctrinarian conception of the PCSD in general as well as in relation with its implications and concrete results.

Key words: Democratic Security, Colombia, Álvaro Uribe Vélez, Armed Conflict.

FECHA DE RECEPCIÓN: 14/02/2009
FECHA DE APROBACIÓN: 10/03/2009

[59]

* Profesor Titular Departamento de Ciencias Sociales
Universidad Pedagógica Nacional
** Docente Investigadora
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

Introducción

Toda política pública es un conjunto de conceptos, decisiones, programas y acciones con sentido deliberado y específico cuyo avance y proceso debe examinarse en forma permanente. Una política consiste, tanto en las directrices que guían la actuación del Estado como en el proceso concreto de implementación de las medidas contempladas. No se trata sólo de lo que un gobierno quiere y decide hacer; una política pública es también lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones¹.

La Política de Seguridad Democrática (PSD), presentada como pilar del programa del primer mandato del gobierno Uribe Vélez (2002-2006), se planteó como objetivos fundamentales la recuperación del control territorial y el fortalecimiento del Estado. Agotada la posibilidad de una salida negociada para el conflicto armado, luego de la experiencia obtenida con las negociaciones en el Caguán durante el gobierno de Andrés Pastrana, la nueva política se fijó como propósitos la modernización de las fuerzas militares, la erradicación de cultivos ilícitos con el fin de eliminar la principal fuente de financiación de las guerrillas, y el copamiento de los territorios hasta entonces controlados por los grupos armados ilegales (GAI).

[60] En el año 2006, al iniciarse el segundo mandato del reelegido presidente Uribe, se planteó una estrategia para reforzar y estabilizar los avances obtenidos en el período anterior en materia de seguridad, denominada “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” (PCSD). En lo fundamental, dicha estrategia es una continuación de la PSD como proyecto global y articulado que, en la práctica, constituye un agregado de ‘políticas’, unas más visibles y definidas que otras. Este agregado contó con un total de siete estrategias que articulaban a su vez diversos programas y objetivos. La PCSD se esboza en cinco grandes líneas de acción, a saber: 1. Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía, 2. Acciones para garantizar la sostenibilidad de la política, 3. Reformas estructurales para modernizar la Fuerza Pública, 4. Acciones para mejorar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, y 5. Acciones para fortalecer la relación con la comunidad. Dichas líneas se expresan, a su vez, en veintiocho planes y programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo².

El presente escrito tiene por objeto efectuar un balance de la PCSD en sus dos primeros años, es decir, entre 2006 y 2008, a través del análisis de las temáticas centrales de la política: revisión y contraste de las estadísticas oficiales; resultados e impactos registrados frente a la opinión pública, estado actual de la guerra contra los grupos insurgentes, el combate al paramilitarismo, el desplazamiento forzado, la estrategia contra las drogas, la situación con respecto a los derechos humanos y los costos e inversiones. Dichos temas son analizados tanto en la concepción doctrinaria de la PCSD en general, como en relación con sus implicaciones y resultados concretos. Al final del trabajo se plantean las respectivas conclusiones con algunas consideraciones sobre lo desarrollado hasta ahora por la política.

¹ LASSWELL Harold D.... [et al.]. *El estudio de las políticas públicas*. Estudio introductorio y edición Luis F. Aguilar Villanueva. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

² Departamento Nacional de Planeación DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Estado Comunitario: Desarrollo para todos*. Bogotá, DNP, 2007. Tomo I, pp. 37-104. Documento Conpes 3460. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad. Bogotá, D.C., 26 de febrero de 2007.

1. Las cifras de la PCSD

Durante el primer mandato del presidente Uribe, el gobierno nacional estableció como parámetros para medir la eficacia de la política de Seguridad Democrática la variación de las cifras oficiales con respecto a los siguientes aspectos: número y tasa de homicidios por habitantes, hurtos, atentados terroristas, bajas de guerrilleros, cantidad de desmovilizados, secuestros, presencia de la fuerza pública en los municipios, actos de piratería terrestre y fumigación de cultivos ilícitos, entre otros. Con el fin de establecer la eficacia del parámetro estadístico para evaluar la consolidación de la seguridad democrática, se presenta a continuación el análisis de las cifras presentadas por el gobierno, así como las implicaciones de tal perspectiva.

Entre julio de 2006 y junio de 2007, el Informe anual del Ministerio de Defensa destacó entre sus logros más importantes la reducción en los casos de terrorismo (-50.9%), en los secuestros extorsivos (-30.8%) y en el hurto de vehículos (-13%)³. Entre julio de 2007 y junio de 2008, el informe del Ministerio destacó la “tendencia decreciente en todos los delitos que afectan la seguridad ciudadana”, en especial los casos de hurto a residencias (-46%) y hurtos al comercio (-42%), así como la contracción sostenida del secuestro extorsivo (-27%), en relación con el año inmediatamente anterior⁴.

En los dos períodos, los informes del Ministerio registraron, además, la consolidación de importantes tendencias: la presencia policiva en todos los municipios del país, lo cual erradicó las tomas de poblaciones por parte de los grupos armados ilegales (GAI); el incremento del control sobre las vías, con una mayor movilidad vehicular como resultado; la disminución de los secuestros de todo tipo, incluso los ocurridos en retenes ilegales; el decrecimiento de los delitos de terrorismo, y la mengua en el hurto común y en la piratería terrestre.

[61]

El Informe presidencial al Congreso, por su parte, coincidió en destacar la “reducción sostenida en el número de actos terroristas”, en los atentados contra oleoductos y en el hurto de combustibles. De acuerdo con los pasos por peaje, el tráfico vehicular por carreteras del país habría aumentado de 164.192 en el año 2006, a 171.899 en el año 2007, con una tendencia creciente para el año 2008⁵.

La estadística, sin embargo, no resultó favorable en otros casos. En el homicidio común y en los homicidios colectivos, por ejemplo, el descenso no fue muy perceptible. En el caso del homicidio común, incluso, se registró un ligero incremento para el año 2007 en relación con el año 2006, en tanto que, según los balances del Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, el número de víctimas en homicidios colectivos aumentó en el primer semestre de 2008 con respecto al mismo periodo del año anterior, en departamentos como Guajira, Sucre, Córdoba, Chocó y Cundinamarca, al igual que en Bogotá⁶.

Algo similar sucedió con respecto al secuestro extorsivo. Si bien se destaca una reducción indiscutible en todo el país, al comparar los periodos enero-junio de 2007 y 2008, este tipo de delito se ha incrementado en los departamentos de Huila, Cesar, Caquetá, Meta, Magdalena, Santander y Norte de Santander, al tiempo que el hurto se ha disparado en Antioquia, Bolívar, Santander y Valle⁷.

³ Ministerio de Defensa Nacional. *Informe anual: 365 días de trabajo que hacen la diferencia*. Bogotá, Mindefensa, 2007, p. 18.

⁴ Ministerio de Defensa Nacional. *Informe anual: Un año para La historia*. Bogotá, Mindefensa, 2008, p. 30.

⁵ Álvaro Uribe Vélez. *Informe al Congreso 2008*. Bogotá, Presidencia de la República, Imprenta Nacional, 2008, pp. 32 a 34.

⁶ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos>, consultada el 14 de enero de 2009.

⁷ Ídem.

El propio Ministerio reconoce, igualmente, que los casos de hurtos a entidades financieras, de atentados a oleoductos y de voladuras de torres de energía, presentaron entre 2007 y 2008 perceptibles ascensos⁸.

Con todo, la estadística oficial no ha sido siempre consistente. En el Informe presentado al Congreso por el Ministro de Defensa, en el año 2007, se señalaron para el período comprendido entre julio de 2006 y junio de 2007, 17.737 casos de homicidio común, 644 casos de piratería terrestre, 88.485 de hurto común y 18.555 hurtos de automotores⁹. Sin aclaración de ningún tipo y a pesar de que en ambos casos la fuente es la Policía Nacional, tales cifras fueron modificadas en el Informe anual del mismo Ministerio en el año 2008. En esta ocasión, el homicidio común entre 2006 y 2007 aparece con 17.966 casos, es decir, 229 homicidios más; la piratería terrestre con 670 casos, o sea 26 más; el hurto común con 92.660 casos, una importante diferencia de 4.175 hurtos, y los hurtos de automotores 19.363, con 808 eventos más¹⁰. El DNP y Sinergia reconocen, por su parte, un incremento preocupante en el hurto de vehículos en los departamentos de Arauca, Córdoba, Huila, Norte de Santander, Quindío y Risaralda¹¹.

Lo delicado en estas distorsiones es que la variación porcentual y con ello, la evaluación de la política con base en indicadores numéricos, resulta equivocada. Así, por ejemplo, la variación porcentual de los homicidios entre 2006 y 2007 habría sido mayor; la piratería terrestre en lugar de disminuir se habría incrementado y el hurto común, al igual que el hurto de automotores, se habría disparado. Si, por el contrario, las cifras erradas son las del Informe correspondiente al año 2008, las variaciones porcentuales que este estudio aduce no serían tan esenciales.

[62]

Una situación similar se presenta con respecto a las estadísticas que los Informes ministeriales ofrecen en relación con los homicidios cometidos por miembros de grupos armados ilegales, el secuestro extorsivo y los actos de terrorismo. Para el período comprendido entre el 1 de enero y el 17 de julio de 2007, el Informe de ese año calcula en 997 los homicidios perpetrados por miembros de GAI, en tanto el Informe de 2008 registra para el primer semestre de 2007, un total de 1296 homicidios, es decir, 299 crímenes más. El Informe de 2007 calcula en 110 los secuestros extorsivos, pero estos ascienden en el informe de 2008 a 133, o sea 23 secuestros más. Finalmente, los actos de terrorismo en el primer semestre de 2007 que el Informe de ese año fija en 197, aparecen con 201 en el Informe de 2008. Desde luego, las variaciones porcentuales y absolutas que los Informes citados establecen, pierden exactitud y veracidad.

Con respecto a los resultados obtenidos por la PCSD contra los GAI, las diferencias son aún más notorias. Observemos el siguiente cuadro:

⁸ El homicidio común pasó de 17.549 entre julio de 2005 y junio de 2006 a 17.737 en similar período de 2006 a 2007. Descendió, sin embargo, a 16.325 entre julio de 2007 y junio de 2008. El hurto a entidades financieras pasó de 86 en el mismo lapso de 2006-2007, a 88 en 2007-2008; las masacres de 27 a 25 casos y las voladuras de torres de energía de 144 a 177, para un incremento del 23%. Ministerio de Defensa Nacional. *Informe anual: Un año para a historia*. Ob. cit., pp. 31 a 33.

⁹ Ministerio de Defensa Nacional. *Informe anual: 365 días de trabajo que hacen la diferencia*. Ob. cit., p. 18.

¹⁰ Ministerio de Defensa Nacional. *Informe anual: Un año para la historia*. Ob. cit., pp. 30-31.

¹¹ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos>

Cuadro N° 1. Resultados de la PCSD contra los GAI
2006-2008

Variable	Julio 2006- Junio 2007 según Informe 2007	Julio 2006- Junio 2007 según Informe 2008	Diferencia
Capturas	3.970	5.360	1.390
Abatidos	2.072	2.479	407
Desmovilizados			
Individuales	2.736	2.964	228
Armas			
Decomisadas	4.987	6.131	1.144
Munición			
Incautada	722.443	1.139.839	417.396
Equipos de comunicaciones	1.847	2.295	448

Fuente: Informes anuales del Ministerio de Defensa Nacional, 2007 y 2008.

Como puede apreciarse, las estadísticas del Informe presentado al Congreso por el Ministerio de Defensa en el año 2008, son mucho mayores que aquellas que para el mismo período citó el Informe del Ministro en 2007. ¿Cuál de los dos informes se acerca más a la realidad? No es posible una respuesta acertada. Las diferencias son notorias y los informes no ofrecen explicación o aclaración alguna. Otras fuentes, aunque sean coherentes consigo mismas, difieren de las cifras oficiales.

De este modo, se señala que la incongruencia en los datos gubernamentales no permite establecer con claridad cuál es el grado de avance de la PCSD en los temas considerados. ¿A qué se debe ese grave obstáculo? ¿A la dificultad en establecer parámetros unificados de medición entre las distintas agencias del Estado encargadas de la política de seguridad? ¿A los problemas para la recopilación de información veraz? ¿A un afán por mostrar resultados positivos al costo de distorsionar la realidad?

[63]

Sin duda, es urgente una depuración de la información que ofrecen las agencias estatales a través del uso de parámetros unificados, procedimientos rigurosos de constatación de la información, especificación de la metodología empleada para las mediciones, así como la realización de estudios independientes, objetivos y públicos sobre las estadísticas oficiales.

Un segundo elemento que cuestiona aún más los resultados citados por el Ministerio en la lucha contra los GAI procede de la decisión gubernamental de medir la eficacia de la PCSD a partir de las estadísticas. Tras ella sobrevienen los comportamientos que produce o incentiva en los agentes encargados de la política de seguridad: al evaluar su desempeño en relación con la entrega de resultados cuantitativos y recompensarlos con la obtención de beneficios, ascensos y permisos de acuerdo con las cifras que se presenten, las distorsiones, la alteración de la realidad y un sistemático uso falseado de los casos y las cifras, han terminado por minar los resultados positivos y la credibilidad tanto de la Fuerza Pública como de la propia PCSD. El fenómeno de los “falsos positivos” y las repetidas denuncias por posibles ejecuciones extrajudiciales ocurridas en los departamentos de Santander, Norte de Santander y Arauca, en relación con el asesinato de once jóvenes desaparecidos del municipio de Soacha y que condujo a la destitución de 20 oficiales y 7 suboficiales del ejército, así como al cierre de la Brigada Móvil 15, han mostrado lo contraproducente que resulta la excesiva presión y concentración en resultados cuantificables y demostrables.

La Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia, verificó desde el año 2007 la existencia inobjetable de este tipo de hechos. Basada en la recepción de testimonios de familiares y testigos referidos a 132 casos, en investigaciones adelantadas por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y en información judicial obtenida con el apoyo de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas en Colombia, la Misión registró que, entre julio de 2002 y junio de 2007, aparecen “al menos 955 casos de ejecuciones extrajudiciales, además de 235 casos de desaparición forzada de personas imputadas al Ejército”, de los cuales 670 casos surten investigaciones disciplinarias en la Procuraduría General de la Nación¹².

La Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos (CCEEU) precisó, además, que entre enero de 2007 y junio de 2008 “una persona perdió la vida diariamente por ejecución extrajudicial directamente atribuida a la fuerza pública”, con “un aumento de casi el doble de los hechos” que la institución registró entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de junio de 2007, “y de casi el triple” comparado con los cinco años anteriores a la primera administración de Uribe¹³.

Las denuncias han sido serias y creíbles. La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha llamado la atención en forma reiterada sobre la “persistencia de las ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la Fuerza Pública, fundamentalmente del Ejército”¹⁴. Para las ONG defensoras de derechos humanos en Colombia, los patrones de las ejecuciones coinciden en 21 departamentos, especialmente en Antioquia, Nariño, Valle, Putumayo, Cesar, Atlántico, Tolima, Guajira y Chocó. Los hechos ocurren tras la detención previa y arbitraria de las víctimas o de su contrato para un presunto “trabajo” en áreas diferentes a su residencia; proviene entonces su desaparición, seguida por la reaparición del cadáver y la presentación como “personas muertas en combate”. La escena del crimen se altera por sus autores pero en diversas ocasiones los cadáveres aparecen vestidos con uniforme camuflado sin que presenten los orificios por los impactos de bala con que se ultima a sus portadores, o con botas pantaneras nuevas y limpias¹⁵.

[64]

El propio Vicepresidente, Francisco Santos, reconoció en entrevista con Edwin Koopman, reportero de “Trouw”, un diario de Ámsterdam, que el gobierno conocía de las ejecuciones extrajudiciales desde el año 2005 y que no podía “haber absolutamente ninguna excusa por lo sucedido”. Lastimosamente, remató, “sólo hasta este año advertimos (...) que las dimensiones eran mayores de lo que habíamos pensado”¹⁶.

¹² Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos (CCEEU). Informe preliminar de la Misión Internacional de observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia. En, <http://www.semana.com/Documentos.aspx>. Consultado el 12 de diciembre de 2008, p. 1.

¹³ “Colombia: estalla la bomba de las ejecuciones extrajudiciales”, en: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=90286>. Consultado el 17 de diciembre de 2008.

¹⁴ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2007. El documento puede consultarse en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes>.

¹⁵ <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=90286>. Consultado el 17 de diciembre de 2008. Versiones periodísticas más recientes mencionan múltiples casos, en El Tiempo, enero 23 de 2009), al tiempo que Human Right Watch advierte en su último informe (2008) que las denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales por parte de la Fuerza Pública siguen siendo frecuentes y que actualmente la Fiscalía está investigando más de mil casos denunciados.

¹⁶ http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=118618. “Desde 2005 sabíamos que había ejecuciones extrajudiciales”. Consultado el 16 de diciembre de 2008. Irónicamente, una de las primeras ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la Fuerza Pública, fue entonces negada en forma airada y repetida por el mismo vicepresidente. Es el caso de los tres sindicalistas asesinados en agosto de 2004 en Caño Seco, en Saravena (Arauca), sobre el cual hubo sentencia, sin que siguiera a ella la retractación oficial.

Además de la conformación de un sistema de información sobre seguridad nacional, objetivo y creíble, es preciso replantear la forma como hasta ahora se ha establecido la eficacia de la PCSD, esto es, únicamente a partir de la entrega de estadísticas en informes periódicos por parte de las agencias oficiales. Dichas cifras no pueden ser consideradas en bruto y de manera aislada, es necesario establecer una ponderación diferenciada de las variables consideradas y una adaptación de dicha ponderación de acuerdo con los resultados y el cambio en las dinámicas del conflicto. Los problemas cambian y las medidas, en consecuencia, también deben hacerlo. Algunos de los objetivos se alcanzan, otros no, algunos problemas se solucionan, otros simplemente se transforman.

Las cifras por sí mismas no tienen carácter explicativo ni son suficientes a la hora de establecer si una política pública ha sido exitosa o no. El análisis cualitativo de los resultados de la PCSD, así como su contextualización en el tiempo y en el espacio geográfico, puede aportar mucho para una evaluación realista y útil. Por ejemplo, no es lo mismo evaluar la recuperación del control territorial por parte del Estado únicamente a partir del número de efectivos de la Fuerza Pública presentes en las cabeceras municipales, que incluir el tipo de acciones que los agentes estatales están realizando, establecer qué respuesta se tiene por parte de la población frente ellas, en qué regiones resulta eficaz y en qué otras no y por qué motivos, qué experiencias son replicables y cuáles son específicas, y cuál es el grado de expulsión o no aceptación de los GAI en la región.

Finalmente, no puede acogerse en forma alguna el balance de logros generales en que insiste el Ministerio de Defensa. Según su criterio, la reducción de los indicadores de violencia y criminalidad generan un clima de confianza y optimismo que a su vez se transforma en un aumento en la inversión nacional y extranjera y, por consiguiente, en un incremento de bienestar social a través de la reducción de la pobreza y el desempleo. Para el Ministerio, el crecimiento económico calculado con el PIB, la disminución de la tasa de desempleo, el aumento de la ocupación hotelera, el movimiento de pasajeros y la calificación de riesgo de la deuda colombiana, por ejemplo, ocurren gracias a la PCSD y los indicadores que alcanzan mejor y mayor seguridad¹⁷. Si bien, en gracia de discusión puede aceptarse cierta relación indirecta entre los aspectos relacionados y la seguridad, para cualquier economista es claro que muchos otros factores, más allá de la seguridad y sus indicadores, componen en forma prioritaria la realidad macroeconómica. La demostración salta a la vista: el año en que más éxitos operativos se sustentan contra los GAI en la PCSD, el año 2008, registró al mismo tiempo el peor crecimiento económico del último lustro. Las razones, como se sabe, estriban en la recesión norteamericana, en las dificultades de la economía, los precios de las materias primas y del combustible, así como en el comportamiento negativo de las bolsas de valores a nivel mundial, que construyeron una nueva crisis del capitalismo.

[65]

2. Los principales impactos de la PCSD con respecto a las guerrillas

Ante la opinión pública y en relación con los resultados de alto impacto frente a las guerrillas, la situación es diferente a aquella que se presenta con las cifras y su análisis. Allí son indiscutibles los siguientes logros de la PCSD:

En primer lugar, sobresale sin duda alguna la “Operación Jaque”. A pesar del uso deliberado de distintivos humanitarios internacionales y de logotipos de medios de comunicación extranjeros, la operación permitió el rescate incruento de Ingrid Betancourt, tres contratistas estadounidenses y once miembros de la Fuerza Pública, además de la captura de dos importantes mandos intermedios de las FARC.

¹⁷ Ministerio de Defensa Nacional. *Informe anual: 365 días de trabajo que hacen la diferencia*. Ob. cit., p. 17.

En segundo lugar, aunque bastante discutido en su procedimiento por las implicaciones internacionales con el vecino Ecuador, la muerte de Raúl Reyes significó el más duro golpe al secretariado de las FARC en toda su historia.

Otros golpes de considerable impacto ocurridos en los dos últimos años propiciados por la Fuerza Pública contra las organizaciones guerrilleras, fueron la muerte de “JJ”, de “Hugo Sandoval”, del “Negro Acacio” y de “Martín Caballero”, seudónimos de conocidos jefes de frente de las FARC, y de “Timoleón” o “El viejo”, jefe de frente del ELN. A ello se suma la desarticulación del Frente Oscar William Calvo del EPL, del Frente Gustavo Chacón del ELN y el desmantelamiento del llamado ERP, un grupo de tendencia guevarista que operaba entre Chocó y Antioquia.

Así mismo, entre los logros importantes de la PCSD contra los GAI, cabe citar la captura de “Martín Sombra”, combatiente histórico de las FARC y la desmovilización de significativos integrantes como “Karina” e “Isaza”, que permitió, en este último caso, la liberación del congresista Oscar Tulio Lizcano.

Mención aparte merece la muerte de “Iván Ríos” perpetrada por Pedro Pablo Montoya, más conocido con el alias de “Rojas”. Si bien las circunstancias de su muerte develan el deterioro ideológico en las filas de la guerrilla, la debilidad de sus comunicaciones internas y el acoso militar provocado por las acciones del ejército, también ponen en cuestión los alcances de las recompensas y su aplicación universal, por encima de las limitaciones que ofrece la aplicación de la justicia, el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos.

[66]

Es claro que la PSD y su continuidad en la PCSD le han permitido al Estado recuperar la iniciativa en el campo estratégico, lo cual representa un avance muy significativo que ha cambiado el balance del conflicto armado interno. La Fuerza Pública, a través de un intenso proceso de modernización, ha logrado contrarrestar el avance de los grupos guerrilleros. No obstante, como lo muestran varios casos en el mundo, la posibilidad de obtener una completa derrota militar en una guerra irregular es prácticamente imposible por la naturaleza misma de este tipo de conflicto. Valdría la pena preguntarse: ¿Qué es, entonces, lo que se puede esperar, de manera realista, de una estrategia contrainsurgente? ¿Por cuánto tiempo y a qué costo?

3. La situación actual de la guerra contra las FARC y el ELN

En torno a la situación y perspectivas del conflicto armado en Colombia, dos concepciones prevalecen al final del año 2008. La primera, cuyo máximo exponente ha sido el General Fredy Padilla de León -sobre todo inmediatamente después de la “Operación Jaque”-, considera que “estamos ante el fin de las FARC”¹⁸. Acorde con ella, el análisis de Alfredo Rangel y la Fundación Seguridad y Democracia, estima que la situación de las FARC “es realmente calamitosa”, y que el ELN se encuentra “arrinconado por el Estado, escasamente dedicado a la sobrevivencia y al narcotráfico”. No obstante, advierte, la situación “no está totalmente controlada”¹⁹.

Una segunda concepción, en ciertos tópicos más realista, sostiene que “las FARC se han reacomodado para seguir en la guerra” y que el ELN “mantiene su presencia con núcleos en más de veinte departamentos”. Esta percepción, sustentada por la Corporación Nuevo Arco Iris, cree que las FARC

¹⁸ *Notimex*, viernes 4 de julio de 2008. Entrevista exclusiva concedida a Noticieros Televisa.

¹⁹ RANGEL Alfredo. “Balance real de la guerra”, en *Semana*, diciembre 15 a 22 de 2008.

están “lejos de desmoronarse” y que su máximo dirigente, Alfonso Cano, “ha logrado consolidar su mando y definir una estrategia propia para resistir a la ofensiva gubernamental”²⁰.

Mientras el análisis de Rangel calcula menos de 7000 hombres en las FARC, un desplome total de su capacidad operacional y argumenta la inactividad, al menos, del cuarenta por ciento de sus estructuras, Nuevo Arco Iris calcula que las FARC tienen cerca de 10.800 hombres distribuidos en 64 frentes de “gran movilidad”, que utilizan “intensivamente el minado de grandes zonas” y recurren “a la fabricación de morteros y armas artesanales”, “apelan a los francotiradores” y “buscan la alianza con bandas emergentes para recuperar rutas de narcotráfico y de acceso a las ciudades”. Estima, por indagaciones efectuadas en algunas zonas del país, que “han empezado a recuperar terreno y a crecer”.

Sin embargo, más allá de las pesquisas, cómputos y cálculos en hombres, armas y territorios, no puede negarse que, a partir del Plan Patriota, de operaciones como “Libertad”, o de bombardeos, cercos y asaltos relámpago a campamentos antes inexpugnables, la Fuerza Pública ha logrado asestar visibles golpes a la estructura orgánica de las guerrillas que, si bien no las colocan en estado agónico, han diezmado sus fuerzas y las han obligado a abandonar sus tácticas ofensivas y milicianas en aras de su propia seguridad, con la consecuente pérdida de influencia en importantes zonas del país que antes controlaban.

La colaboración sin ambages de la inteligencia estadounidense, el combate aéreo y el uso de nuevas tecnologías en la confrontación, han arrojado como resultado una tendencia decreciente en el número de integrantes de la guerrilla y en la cantidad de columnas y frentes, concretada en la disminución dramática de sus operativos tradicionales, en el límite extremo a sus comunicaciones, en la pérdida de diversas rutas de abastecimiento logístico y del control sobre variadas fuentes de recursos económicos.

[67]

Como afirma Francisco Leal, la hibernación forzada de las FARC ante el acoso militar las forzó a despertar y la ventaja con la dispersión en numerosos frentes se tornó en su debilidad: la interceptación de sus comunicaciones las obligó al aislamiento de sus frentes, so pena de recibir más golpes²¹.

Impedidas para hacer presencia en carreteras y multiplicar la toma de poblaciones, las acciones ofensivas de la insurgencia se han visto precisadas al uso indiscriminado de explosivos y al empleo masivo de minas antipersonales. Si bien estas actividades son menos vulnerables al hostigamiento de la Fuerza Pública y resultan a veces más letales para soldados y policías, en lugar de fortaleza muestran un retroceso indiscutible en el nivel de guerra de guerrillas alcanzado al final del siglo pasado. De una guerra de posiciones, toma y rendición de cuarteles, se ha vuelto a la guerra de movimientos, emboscadas ocasionales sobreseguras y rápidas retiradas.

Finalmente, las FARC no sólo no lograron cumplir su amenaza de llegar a las ciudades sino que, por el contrario, se han visto empujadas a lo más profundo de la geografía del país. Aunque las guerrillas de las FARC y el ELN le han apostado a una guerra prolongada y de desgaste, han terminado igualmente desgastadas en un tiempo menor al esperado. El caso de “Iván Ríos”, por las circunstancias que lo rodearon, es mucho más indicativo de la situación de las FARC que ningún otro,

²⁰ Corporación Nuevo Arco Iris. *En qué va la guerra*. Análisis publicado en <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/>. Consultado el 16 de diciembre de 2008.

²¹ LEAL Francisco. “Un sabor agritudice”, en *El Tiempo*, enero 14 de 2009.

y mucho más doloroso para ellas mismas que la muerte de Raúl Reyes. Sin duda, es la demostración cabal de cómo su creciente prosaísmo conduce a la pérdida paulatina de sus fundamentos políticos e ideológicos. Lo sucedido en torno a la entrega del niño Emmanuel evidencia también el descontrol y falta de comunicación entre las estructuras. Los casos de “Karina”, de “Isaza” y de centenares de desmovilizados, denotan el cansancio frente a la guerra, la debilidad de sus fundamentos y la total incertidumbre con respecto a una victoria que nunca ha de llegar.

Con la liberación de Ingrid Betancourt y de los tres norteamericanos, las FARC han perdido igualmente su capacidad para ejercer presión política sobre el gobierno y atraer las miradas de la comunidad internacional. Sin embargo, no se encuentran todavía en su recta final. La crítica y explosiva situación de los departamentos del sur del país, a raíz de lo sucedido con DMG y las pirámides financieras, ofrecen a la guerrilla la oportunidad de nuevos reclutamientos. La miseria de extensas regiones tras la catástrofe causada por las lluvias, así como la oscura perspectiva económica del país, le conceden la posibilidad de utilizar en su provecho el descontento y succionar los movimientos sociales como respuesta al cierre de alternativas democráticas y la permanente violación de los derechos humanos por parte de agentes del Estado.

Así, si bien las FARC han perdido su capacidad para realizar operaciones ofensivas de envergadura, y han sido expulsadas de amplias zonas del territorio nacional, la completa derrota militar de las FARC parece poco factible. Pese a su repliegue estratégico, este grupo mantiene una importante capacidad de desestabilización y de acción en varias zonas del país. Diversos analistas coinciden en señalar que las Fuerzas Militares ya estarían llegando al tope de sus posibilidades operacionales y que difícilmente podrán aumentar su presencia en otras zonas del territorio nacional o incrementar en forma sustancial la cantidad y la duración de sus operaciones²².

[68]

De este modo, el repliegue hacia zonas de difícil acceso así como el retorno de una estrategia de guerra de guerrillas por parte de las FARC, somete a un duro desgaste la política de seguridad del gobierno. De allí que las perspectivas de la estrategia contrainsurgente sean limitadas: si bien las FARC acusan cada vez más un balance estratégico desfavorable frente a las acciones de la Fuerza Pública, conservan todavía fuerzas para prolongar su desafío militar contra el Estado, al tiempo que pueden continuar utilizando como carta política a los militares y civiles secuestrados que mantienen en su poder. Al fin y al cabo, no pierden por completo su carácter de guerrilla y, al respecto, vale la pena recoger las lecciones de las experiencias de guerras irregulares en otras partes del mundo²³.

4. La PCSD y el paramilitarismo

Después de la desmovilización, entrega, captura y extradición o muerte de los principales líderes de las llamadas “autodefensas” en Colombia, el gobierno ha excluido de su léxico dicho término, como tiempo atrás lo había hecho con la denominación de “paramilitares”.

En efecto, los Informes presentados al Congreso por el Ministerio de Defensa y el Presidente de la República en el año 2007, empezaron a considerar el fenómeno del paramilitarismo como asunto del pasado. Sólo se hace mención a la captura de alias “HH” como “cabecilla desmovilizado” de las

²² “Colombia: Balance de Seguridad 2006”. p. 26-27. Fundación Seguridad y Democracia. Documentos disponibles en: www.seguridadydemocracia.org/. Cf., igualmente, ATEHORTÚA Adolfo. *Las banderas del presidente Uribe*. Medellín, La Carreta, 2007.

²³ Cf. FORUM James. *Bad Strategies. How Major Powers Fail in Counterinsurgency*. USA, Zenith Press, 2008.

autodefensas, al tiempo que se menciona a las “Aguilas negras” como simple “banda criminal”²⁴. Diferentes balances oficiales, por su parte, empezaron a referir el accionar de este tipo de grupos como “otras formas de crimen organizado”²⁵.

Poco a poco, la consideración oficial se fue consolidando. En su criterio, las “organizaciones de autodefensas ilegales” desaparecieron tras el eficaz proceso de desmovilización colectiva, aunque, para llenar su espacio, surgieron en algunas zonas “pequeñas” “bandas criminales emergentes al servicio del narcotráfico”²⁶.

Sin embargo, las ONG defensoras de Derechos Humanos, tanto nacionales como extranjeras, así como la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no coinciden con este criterio. Para las primeras, “los paramilitares nunca han dejado de existir”; “simplemente cambiaron sus nombres y su modo de operar”, sin que las garantías de no repetición que prometieron el Gobierno y la ley 975 de 2005 llegaran a concretarse²⁷. Para la Oficina de la ONU, se trata de grupos “fuertemente armados”, con “organización militar y mandos responsables”, capaces de “ejercer control territorial” y ocasionar “consecuencias directas y graves para la población civil”²⁸.

En su informe de 2007, en clara discrepancia con las fuentes gubernamentales, la Oficina de la Alta Comisionada concluye que: “calificar a todas estas nuevas estructuras como meras bandas criminales no recoge en su totalidad la complejidad, variedad, pluralidad y riesgo del fenómeno”. Y denuncia además, en forma preocupante, que “se ha recibido información que sugiere nexos, aquiescencia o tolerancia de algunos miembros de la fuerza pública en acciones atribuidas a algunos de estos grupos”²⁹.

Aunque la Fuerza Pública destaca en los dos últimos años las capturas de Diego León y Eugenio Montoya, de Miguel Ángel Mejía y Oscar Varela, al igual que la muerte de Víctor Manuel Mejía, las afirmaciones de Alta Comisionada se comprobaron al develarse, para el caso de Diego Montoya, la colaboración de oficiales del Ejército³⁰; para el grupo de Daniel Rendón, alias “Don Mario”, la relación con el Director Seccional de Fiscalías de Antioquia, hermano del Ministro del Interior y de Justicia³¹ y, como lo sugirió el propio Presidente de la República para el caso de “Daniel el loco Barrera” o alias “Cuchillo”, por lo menos la omisión e inacción de la IV Brigada del Ejército en los Llanos Orientales³².

De acuerdo con el seguimiento efectuado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), a finales de 2007 existían 67 grupos paramilitares con más de seis mil miembros activos³³. Para la Corporación Nuevo Arco Iris, a finales de 2008 este número se ha incrementado a “10.200

²⁴ Ministerio de Defensa Nacional. *Informe anual: 365 días de trabajo... Ob. cit.*, pp. 24-25.

²⁵ DNP-Sinergia. *Plan Nacional de Desarrollo. Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Balance de resultados 2007*. Bogotá: DNP, 2007, p. 10.

²⁶ Ministerio de Defensa Nacional. *Informe anual: Un año para a historia*. Ob. cit., p. 26.

²⁷ Comisión Colombiana de Juristas. *Neoparamilitarismo y nuevas masacres*. Boletín No. 29, Bogotá, septiembre 3 de 2008.

²⁸ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008.

²⁹ Idem.

³⁰ <http://www.semana.com>. Infiltrado el corazón de las Fuerzas Militares. Publicado el 28 de julio de 2007.

³¹ “Los enlaces de don Mario”, en *El Espectador*, 27 agosto de 2008.

³² “Llamado a calificar servicios el General del Ejército Guillermo Quiñones Quiroz”, en *El Tiempo*, <http://www.eltiempo.com/colombia>, consultado en diciembre 21 de 2008.

³³ Indepaz. *Nuevos grupos paramilitares*, en <http://www.indepaz.org.co>. Publicado el 26 de noviembre de 2007 y modificado el 3 de diciembre de ese mismo año.

personas en armas, distribuidas en 102 grupos que utilizan 21 denominaciones distintas, con presencia en 246 municipios del país”³⁴. Por su parte, la Fundación Seguridad y Democracia estima 78 casos de nuevas agrupaciones de bandas emergentes reportadas hasta mediados de 2008, que habría disminuido a 20 en octubre de ese mismo año, debido a la absorción de las más pequeñas por parte de las grandes, logrando un mando coordinado a escala nacional³⁵.

Si bien, como coinciden diversos análisis, el propósito central de estos grupos gira en torno al narcotráfico y algunos de ellos han abandonado el carácter contrainsurgente que distinguió a los paramilitares, no puede desconocerse, así mismo, que muchos otros sí asumen características propias de los grupos paramilitares y actúan, al igual que ellos, en contra de dirigentes políticos y sociales, de defensores de derechos humanos o de organizaciones populares, con el objeto de controlar territorio e influir sobre los poderes locales. Aunque no apelan en forma repetida a las masacres porque las consideran políticamente inapropiadas o “no rentables”³⁶, los homicidios colectivos continúan ocurriendo a la par de los secuestros y múltiples asesinatos selectivos, que se citan como ejemplo para amenazar incluso a comunidades universitarias, como ha ocurrido en la Universidad Nacional por cuenta de las llamadas “Águilas negras”³⁷.

Finalmente, debe advertirse que la extradición de los líderes del paramilitarismo no parece haber contribuido al éxito del proceso de desmovilización ni al logro de la verdad, la justicia y la reparación, pilares fundamentales en toda reconciliación. El desmantelamiento pleno de las estructuras delincuenciales del paramilitarismo y la parapolítica, así como el abandono absoluto de las actividades criminales e ilegales por parte de los grupos desmovilizados y sus dirigentes, no es claro en la mayoría de los casos. La Ley de Justicia y Paz no estableció un sendero nítido para la indemnización de las víctimas de las transgresiones cometidas por los grupos armados ilegales y menos aún por agentes del Estado.

[70]

Así mismo, no ha sido protuberante el apoyo del gobierno a la Honorable Corte Suprema de Justicia en sus investigaciones contra la llamada “parapolítica”. Por el contrario, continuas acusaciones personales contra magistrados de la Corte, cierta campaña para desacreditar su trabajo, diversas iniciativas de reforma constitucional que pretenden arrebatarle su jurisdicción en esos casos, así como el hundimiento de la inmediata “silla vacía” que buscaba en la reforma política sancionar a los partidos cuyos miembros resultaran involucrados en graves acusaciones de parapolítica, desdican de la seriedad, solidaridad y compromiso gubernamental e institucional que debiera existir en este caso.

5. El desplazamiento se incrementa

Con respecto al desplazamiento forzado, gobierno y ONG coinciden con su alarmante incremento para el año 2008, aunque discrepan en las cifras. Para el presidente Uribe, entre 2006 y 2007, el fenómeno “presentó un leve incremento del 4.5%”³⁸. Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES, durante el primer semestre de 2008, por causas relacionadas con el conflicto armado interno, 270.675 personas se vieron obligadas a

³⁴ Corporación Nuevo Arco Iris. *En qué va la guerra*. Ob. cit.

³⁵ Fundación Seguridad y Democracia. *Balace de la confrontación armada en Colombia. 2002-2008*. <http://www.seguridadydemocracia.org>; consultado en diciembre 22 de 2008.

³⁶ Tal fue el término empleado por Éver Veloza, “HH”, en su versión libre. Véase: Comisión Colombiana de Juristas. *Colombia: El espejismo de la justicia y la paz. Balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*. Bogotá, marzo de 2008.

³⁷ <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado>. “Águilas negras envían amenaza a la Universidad Nacional”. Publicado el 13 de noviembre de 2008.

³⁸ Álvaro Uribe Vélez. *Informe al Congreso 2008*. Ob. cit, p. 42.

abandonar sus lugares de origen, lo que equivale a un incremento del 41% con relación al mismo período de 2007, el más grande desde el año 1985³⁹.

La situación es inocultable. De acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, en 24 departamentos del país la tasa de desplazados superó los guarismos de años anteriores. Departamentos como Antioquia registraron un incremento neto del 105% en los primeros seis meses de 2008 con relación al mismo lapso de tiempo en el 2007; ocurrieron 66 desplazamientos masivos y Bogotá recibió un 74% más desplazados⁴⁰.

En términos generales, las organizaciones de desplazados continúan quejándose por el incumplimiento de la Sentencia T025 de 2004, emitida por la Corte Constitucional. El Estado no ha garantizado la restitución de los bienes de la población desplazada y no ha exigido a los paramilitares procesados bajo la ley la entrega de las tierras usurpadas. En este sentido, tanto Acción Social como la misma Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación han reconocido las múltiples dificultades para atender las necesidades de los desplazados y recuperar sus bienes. Frente al desplazamiento forzado, afirma ACNUR, impera la impunidad⁴¹.

6. La estrategia contra las drogas

Los resultados de la estrategia de lucha contra las drogas han sido tal vez los más controversiales del conjunto de la PCSD. Desde su primera etapa, la PSD implementó una intensiva campaña de fumigación de los cultivos ilícitos, pero no logró reducir en lo fundamental la cantidad de hectáreas sembradas ni la producción neta de droga. La oferta y el precio en las calles norteamericanas no se alteró⁴².

Aunque las estadísticas de los Informes Ministeriales al Congreso de la República en los años 2007 y 2008 son igualmente contradictorias, ciertas tendencias se confirman y continúan: las labores de aspersión, el monto de cocaína incautada, las pistas destruidas y los vehículos confiscados. Se incrementa la erradicación manual de los cultivos de coca, la incautación de heroína, base de coca y marihuana, de insumos líquidos y sólidos, así como la destrucción de laboratorios y el decomiso de embarcaciones. Pero, a pesar de ello, la situación de la droga y su mercado no varía sustancialmente: se mantiene el número de hectáreas sembradas, la cantidad de toneladas de coca exportadas a Estados Unidos y Europa, así como el carácter lucrativo del negocio, sin acusar a fondo las ligeras variantes en el precio norteamericano, que más parecen estacionales que estructurales.

Por tales razones, la estrategia de los sucesivos gobiernos de Uribe contra las drogas ha sido bastante criticada⁴³. Ya en agosto de 2006, *The New York Times* insistía en el fracaso de esa lucha: aunque el propósito del Plan Colombia perseguía reducir los cultivos de coca en un 50 por ciento, después de seis años y más de 4,7 millones de dólares invertidos, la situación continúa idéntica: existen en el país las mismas hectáreas de coca sembrada y, peor aún, los cultivadores han dispersado sus

³⁹ Codhes Informa. Boletín No. 74. Bogotá, septiembre 25 de 2008. www.codhes.org

⁴⁰ Idem.

⁴¹ ACNUR, *Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. Enero 2004 – abril 2007*. Bogotá, agosto de 2007, p. 229. “Sólo en el 1% de los casos conocidos por el Estado se iniciaron investigaciones”.

⁴² YOUNGERS Coletta A. y Hielen Rosin (Eds), *Drugs and Democracy in Latin America: the Impact of U.S. Policy. A WOLA special report*, november 2004. La version original puede consultarse en :http://www.wola.org/publications/ddhr_exec_sum_brief.pdf.

⁴³ ATEHORTÚA Adolfo. *Las banderas del presidente Uribe*, Ob. cit., 2007, pp. 65 a 68 y, GONZÁLEZ Camilo, *La hora de la rectificación en la guerra antidrogas*, Indepaz, 2006.

cultivos a zonas remotas y en plantaciones pequeñas, lo que hace aún más difícil su detección y destrucción⁴⁴. En la misma dirección apunta el más reciente informe presentado al Congreso de los Estados Unidos sobre los resultados del Plan Colombia⁴⁵.

Sin duda, los mecanismos y objetivos parecen equivocados. La persecución, en general, continúa centrada en las partes más visibles de la cadena del narcotráfico, es decir, cultivadores, productores y consumidores, descuidando las más lucrativas y encubiertas: el transporte internacional, el comercio de insumos y precursores, la distribución y oferta en Estados Unidos y las actividades financieras en torno al narcotráfico.

Por esa razón, aunque se fumiguen los cultivos en forma masiva e indiscriminada, aunque se incremente la erradicación manual y se eliminen, capturen o extraditen los capos y sus esbirros, mientras el negocio sea lucrativo y mantenga veladas sus principales arterias, la coca continuará su flujo con nuevos actores y más feroces violencias⁴⁶.

7. La PCSD y los Derechos Humanos

La violación masiva y sistemática de los derechos humanos en Colombia, por parte de los actores armados en conflicto y por parte del Estado y sus agentes, continúa registrando graves episodios que lindan con los delitos de lesa humanidad.

[72]

Desde luego, no es este un espacio para señalar y recalcar las innumerables violaciones en que incurren las guerrillas, los grupos paramilitares y las bandas criminales. Los secuestros indefinidos de civiles y militares, los ataques a poblaciones inocentes, el uso indiscriminado de explosivos y minas antipersonales, las emboscadas alevés contra miembros de la fuerza pública, el reclutamiento de menores, la violencia contra mujeres y minorías étnicas, las continuas infracciones al DIH, los asesinatos colectivos y selectivos, son apenas algunos enunciados en un escenario plagado de atrocidades. Pero, en cuanto el presente análisis hace referencia a la PCSD, la mirada debe girar sobre los ejecutores de la política, el gobierno y el Estado mismo.

Para empezar, debe reconocerse con preocupación el incremento dramático del irrespeto a los derechos humanos por parte de los agentes del Estado. Las ejecuciones extrajudiciales y los falsos positivos, las desapariciones forzadas y las detenciones arbitrarias, antes que casos aislados y desviaciones individuales, ganaron la magnitud de políticas y acciones institucionales en la medida en que se generalizaron o se ejecutaron ante la omisión, tolerancia o mirada impasible y a veces cómplice de entes controladores o superiores jerárquicos hasta pretender, en muchos casos, alcanzar la impunidad.

Las ejecuciones extrajudiciales han sido un capítulo amargo en el devenir reciente de la Fuerza Pública. Oficialmente toleradas por la Seguridad Democrática en acciones como las de Arauca contra los sindicalistas ajusticiados, las de Cajamarca contra una familia campesina masacrada, o

⁴⁴ *The New York Times*, “La coca colombiana sobrevive a los planes de Estados Unidos para destruirla”, <http://www.nytimes.com/2006/08/19/world/americas/19coca.html>.

⁴⁵ United States Government Accountability Office GAO Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. PLAN COLOMBIA: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance. October 2008.

⁴⁶ ROJAS Diana Marcela, “Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?”, en *Revista Colombia Internacional*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política Universidad de Los Andes, Número 65, enero-junio de 2007.

la de San José de Apartadó contra una Comunidad de Paz, pasaron a cobrar vidas de uniformados en Guaitarilla y Jamundí. Sin embargo, las modalidades posteriores fueron más crueles e insólitas: jóvenes sustraídos engañosamente de sus humildes hogares que aparecen un día después como “muertos en combate”.

Según el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), la ocurrencia de ejecuciones extrajudiciales se incrementó en un 81.6% durante el año 2007 con un total de 545 casos sobre 300 del 2006. Pero, de acuerdo con los registros de las organizaciones que conforman la Mesa de Ejecuciones Extrajudiciales de la CCEEU, entre el 1 de Enero de 2007 y el 30 de Junio de 2008 han ocurrido 535 casos de ejecuciones extrajudiciales directamente atribuibles a la Fuerza Pública. Lo cual significa que, en dicho lapso, “una persona perdió la vida cada día, víctima de una ejecución extrajudicial”. Un evento equivalente a casi el doble de los hechos registrados durante el periodo comprendido entre el 1 de Julio de 2002 y el 30 de junio de 2007, y del triple con relación al período anterior a la posesión del actual gobierno comprendido entre enero de 1997 y junio de 2002⁴⁷.

Como es de público conocimiento, la situación empeoró en el año 2008 y el ejército fue pluralmente señalado por las comunidades, especialmente rurales, de perpetrar diferentes ejecuciones sumarias sobre civiles inocentes. Las denuncias cobijaron, sobre todo, los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Meta, Huila, Putumayo, Cauca, Arauca, Caquetá y Casanare, aunque el caso más célebre fue el cometido contra once jóvenes procedentes del municipio de Soacha⁴⁸.

No obstante, conclusiones recientes, formuladas a partir de documentos desclasificados del Archivo Nacional de Estados Unidos por la National Security Archive de Washington D.C, han demostrado que la práctica de las ejecuciones extrajudiciales es una vieja costumbre que “ha prevalecido en el Ejército colombiano”. Inspirado en “la mentalidad de que ganar la guerra es causarle más bajas a la guerrilla”, el Ejército habría optado por inflar “el conteo de muertos matando civiles”. Desde 1990, cuando la Embajada de Estados Unidos alertó por primera vez sobre el asunto, las violaciones a los derechos humanos, los falsos positivos y la colaboración con los grupos paramilitares, se habrían incentivado para incrementar la estadística de bajas exigida por la guerra⁴⁹.

[73]

La PCSD ha heredado e incrementado una deuda inmensa del Estado colombiano con respecto a los Derechos Humanos. Entre muchos casos, lo sucedido con el General Rito Alejo Del Río clama por la claridad y la justicia. Denominado “Pacificador de Urabá”, “desagraviado” en 1999 por el propio Uribe Vélez y exonerado de toda responsabilidad por el fiscal Camilo Osorio, los señalamientos y pruebas en su contra resultan tan diversos y contundentes que lo convierten en una muestra emblemática de lo sucedido con los Derechos Humanos en plena “Seguridad Democrática”. Testimonios como los de Mancuso y Velosa, jefes paramilitares en Córdoba y Urabá, son piezas sustanciales de un expediente de más de 9.500 folios que hacen referencia, por lo menos, a 1.700 crímenes perpetrados en Jiguamindó y Curvaradó, Vigía del Fuerte, Pavarandó, Cacarica, San José de Apartadó y Dabeiba, en la época aciaga en la que el General Del Río estuvo al frente de la Brigada XVII, y que hasta ahora han estado en la impunidad⁵⁰.

⁴⁷ Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos. *Ejecuciones extrajudiciales: realidad inocultable. 2007-2008*. Consultado en www.semana.com, documentos.

⁴⁸ Según la CCEEU, las instituciones comprometidas en las ejecuciones extrajudiciales registradas en el año 2008 lo fueron el Ejército Nacional, con el 93.3% de los casos, y la Policía Nacional, con el 6.7% restante.

⁴⁹ www.semana.com/noticias-opinion-on-line/falsos-positivos-practica-vieja-jercito/119383.aspx, consultado en enero 14 de 2009

⁵⁰ *Revista Cambio*, agosto 7 de 2008. Sobre el caso, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz ha hecho reiteradas denuncias.

8. Costos e Inversiones de la PCSD

En los últimos seis años, la inversión del Gobierno Nacional en la Seguridad Democrática y sus programas, por vía Presupuesto General de la Nación, ha presentado un ascenso considerable, de acuerdo con la siguiente tabla:

Inversión General Estrategias de Seguridad Democrática

Cifras en millones de pesos corrientes

Apropiaciones corrientes del PGN

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
986.009	911.750	858.477	758.084	1.115.059	1.108.930	3.405.285

Fuente: Ministerio de Defensa. Información suministrada al CNP

Si se tomara como base 100 el año 2002, en el cual inició el primer gobierno del presidente Uribe, las apropiaciones corrientes del PGN para la Seguridad Democrática en el año 2008, se habrían incrementado en un 345%. Ese incremento sería de 449.2% en relación con el año 2005 y de 307% con respecto al año inmediatamente anterior. El total invertido en la política durante los siete años de vigencia, alcanza la importante suma de 9.143.594 millones de pesos. Para el año 2009, el PGN proyectó la cifra record de \$ 7.706.974 millones de pesos para el funcionamiento del Ministerio y de \$ 2.470.435 millones pesos en gastos de inversión, para un total de \$ 10.177.410 millones de pesos, sin contar cerca de \$ 5.475.836 millones de pesos destinados a la Policía Nacional y otros rubros reservados para la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, el Instituto Casas Fiscales del Ejército, el Club Militar de Oficiales, la Caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional, el Fondo Rotatorio de la Policía, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Hospital Militar, entre otros.

[74]

Sin embargo, no es esta la cifra total. La Seguridad Democrática capta recursos del sector descentralizado; recibe aportes del Plan Colombia a través de la ayuda norteamericana que, a partir del año 2000, se acerca a los 5.000 millones de dólares; ha contado con un fuerte impulso por parte del impuesto al patrimonio para la seguridad democrática que permitió invertir en 2008 un total de 8,6 billones de pesos, y, por último, ha dispuesto de tradicionales aportes para el funcionamiento e inversiones de las fuerzas y del Ministerio. En el año 2007 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) validó un plan de ejecución de recursos que el propio Ministerio calificó como el “más ambicioso de los últimos 25 años para el sector defensa” con carácter adicional a los recursos ordinarios y para vigencias futuras en los próximos tres años⁵¹.

En los dos últimos años, el presupuesto en materia de seguridad ha permitido ampliar de forma significativa el pie de fuerza militar y policial, según puede observarse en la siguiente tabla:

Variación pie de fuerza Porcentaje Crecimiento 2006-2008

	2006	2007	2008	% 2006/2008
Fuerzas Militares	238.089	254.259	277.861	6.79%
Policía Nacional	127.450	136.097	143.557	6.78%
Fuerza Pública	365.539	390.356	421.418	15.28%

Fuente: Ministerio de Defensa. Información suministrada al CNP e informes del Ministro ante el Congreso, 2007 y 2008

⁵¹ Ministerio de Defensa Nacional. *Informe anual: 365 días de trabajo que hacen la diferencia*. Ob. cit., p. 4.

La inversión se ha traducido, además, en acciones como las siguientes: activar 3 Brigadas Móviles y la Brigada No. 15 en Chocó, crear la Fuerza de Acción Decisiva, activar 2 centros de instrucción y entrenamiento para unidades de combate, 2 batallones de ingenieros, 4 compañías móviles de ingenieros, 3 batallones de infantería, 4 compañías antiexplosivos, 2 estaciones de guardacostas, 14 compañías de asalto fluvial, 1 compañía de fusileros en la Armada, 1 grupo aéreo en Yopal, 2 escuadrones móviles antidisturbios, 53 estaciones rurales de policía y 78 más urbanas.

Con respecto a equipos y material de guerra, en el año 2007 se adquirieron 8 helicópteros UH-60 para asalto aéreo, 4 helicópteros MI-17 para transporte, 2 aviones Grand Caravan para comando y control, 6 helicópteros Bell 206 y 10 aeronaves de combate A-29 Supertucano para la Fuerza Aérea. Se construyó, igualmente, una patrullera de apoyo fluvial pesada tipo nodriza.

Con cargo a recursos extraordinarios, se han contratado a partir del año 2008 15 helicópteros UH60L Black Hawk, 5 helicópteros MI-17, 1 buque patrullero oceánico, 3 patrulleras rápidas fluviales, 10 botes Midnight Express, 23 botes de apoyo fluvial, 18 botes fluviales administrativos, 4 estaciones móviles fluviales, modernización y repotenciación de 4 fragatas en casco, plataforma y auxiliares, 12 helicópteros Huey II, 4 aviones medianos Casa C-295, 2 aviones King 350, 1 avión B-767 200ER multipropósito, repotenciación de 24 aviones K-fir, 2 plataformas medianas de inteligencia, 25 aviones de instrucción primaria y más de 7000 vehículos para la policía, entre otras adquisiciones programadas.

Ahora bien, considerado en términos generales, ¿cuál ha sido el costo de la política de seguridad? En su primera etapa, la PSD implicó un gran esfuerzo fiscal por parte del Estado para modernizar las fuerzas armadas y responder a las amenazas que implicaban la agudización del conflicto armado. Mientras en la década de los 90 el gasto en defensa y seguridad (GDS) representó en promedio cerca del 3% del PIB, a partir del 2002, esta cifra se ubica por encima del 4%⁵². Un estudio de la Contraloría General, publicado en su revista 'Economía Colombiana' señala que el 4,7 por ciento del PIB fue destinado para seguridad entre el 2001 y el 2007, el más alto de América Latina⁵³.

[75]

Hay que señalar que a 2007 esa proporción como porcentaje del PIB se incrementó en una cifra que oscila entre 4,7 por ciento y 6,5 por ciento. El estudio de Campos e Isaza señala que para el 2008 el gasto colombiano en defensa y seguridad se eleva al 6.5% del PIB⁵⁴. Si bien los gastos en defensa y seguridad han generado tangibles beneficios, el problema es preguntarse si la estrategia de seguridad democrática puede diseñar un esquema de financiamiento que se ajuste a las necesidades reales y cada vez más crecientes de la guerra sin comprometer la estabilidad fiscal del país. Tal como se ha expuesto en otros análisis, la limitación de los recursos, la resistencia prolongada y el tipo de lucha del movimiento guerrillero, la interminable función alentadora de la droga que proporciona recursos y capacidad de control territorial, el lento crecimiento del PIB y la crisis económica y humanitaria que se acrecienta en el país, constituyen un peligro nada desdeñable⁵⁵.

⁵² Gasto en Defensa y Seguridad (GDS): 1990-2006 SIIF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos: Subdirección de Seguridad y Defensa - Dirección de Justicia y Seguridad - Departamento Nacional de Planeación.

⁵³ "Informe Especial sobre el gasto Militar en Colombia", en Revista *Economía Colombiana* N° 322 (febrero de 2008). Contraloría General de la República.

⁵⁴ ISAZA José Fernando y Diógenes Campos, "Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto", en Revista *Análisis Político*, N° 65, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, enero de 2009.

⁵⁵ ATEHORTÚA Adolfo, *Las banderas del presidente Uribe*, Ob. cit., pp. 78 y ss.

9. La concepción política

Desde el año 2002, el Consejo Nacional de Planeación ha criticado sin eco la definición de la “Seguridad Democrática” que el Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez ofreció como “el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos, el pluralismo político y la participación ciudadana”⁵⁶.

En esta definición, dijo el Consejo, “el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos”, es el sujeto; es el actor más importante en torno al cual gira la “seguridad democrática”; su pilar teórico y su ejecutor práctico. La “seguridad democrática”, además, no es construida por el “respeto a los derechos humanos”. Por el contrario, en esta definición el respeto a los derechos humanos es antecedido por esa “autoridad efectiva” que se compromete a su defensa. El “pluralismo político y la participación ciudadana” son la acción, el predicado; el compromiso de la autoridad y no su elemento constructor y definitorio⁵⁷. Según esta filosofía, se ha subrayado, el poder construye a la legitimidad y no al contrario.

En criterio expresado desde entonces, la seguridad así entendida, no logra trascender los conceptos tradicionales y limitados que de ella existen. En realidad, la seguridad no es solamente el estado en el cual el sujeto, individual o colectivo, no se siente vulnerable. La seguridad no debe guardar como meta prioritaria y única la disuasión de quienes amenazan a la sociedad entera o a sus individuos con el uso de la violencia. La seguridad no es sólo la protección frente al delito violento, sino también la seguridad de no morir de hambre, de conseguir empleo; es la garantía para gozar y ejercer con libertad y dignidad los Derechos Humanos y constitucionales⁵⁸.

[76]

La noción de seguridad no debe remitirse en exclusivo al uso de la fuerza para enfrentar las amenazas de la violencia, para garantizar la existencia del Estado, de la sociedad o de los individuos. Esta dimensión de la seguridad, llamada “militar” por diversos autores⁵⁹, ya no es invocada por los Estados más democráticos. En lugar de ella, surge y se propone una noción de seguridad que busca la construcción de un orden social que proteja y beneficie a todos y cada uno de sus asociados en los espacios y ámbitos en que tiene lugar la vida.

Pero, para el Plan Nacional de Desarrollo del segundo gobierno de Uribe Vélez, la Seguridad Democrática continuó girando en torno al “compromiso de derrota de los violentos por parte del Estado”; fincó su eje en el “fortalecimiento de las Fuerzas Armadas” y en el “combate y neutralización del terrorismo”. Desde luego, no se desconoce la importancia de tal objetivo, pero lo que sucede con el orden de prioridades que ofrece esta concepción de seguridad, es el carácter secundario que otorga a la protección y atención del ciudadano en específico y sus derechos más elementales. La concepción de la segunda etapa de la estrategia se dirigió, ahora, a la “preservación” de un concepto que puede parecer abstracto sino se conjuga con la visión universal e integral de la seguridad misma: la democracia. Para el Plan de Desarrollo 2006-2010, la seguridad democrática dirige el

⁵⁶ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. *Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: Presidencia de la República – DNP, 2002. Aprobado por la Ley 812 del 26 de junio de 2003.

⁵⁷ Ver, al respecto, el concepto del Consejo Nacional de Planeación sobre las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. *Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: CNP, 2002.

⁵⁸ ATEHORTÚA Adolfo, “¿Poder o poderío?”, en *UN Periódico*, mayo 19 de 2002. Del mismo autor, obsérvese su concepción en: *Las banderas del presidente Uribe*. Medellín: La carreta, 2007.

⁵⁹ DAVID Dominique, *Sécurité: L'après-New York*, París, Presses de Sciences Po, 2002.

nódulo de su acción contra el terrorismo de los grupos armados por fuera de la ley, “cuyo avance no ha sido debidamente confrontado por el Estado”⁶⁰.

En una concepción tan estrecha de la seguridad democrática, que ante todo se ocupa de “derrotar al terrorismo” o de “contener y disuadir a los violentos”, sólo cabe la protección de la existencia y no de la vida. El ejercicio de la autoridad se superpone a la legitimidad y a la dignidad. El ciudadano, entonces, puede ser víctima de los desastres naturales y de las lluvias porque no es esa la esencia de la seguridad que se define; puede ser víctima del fraude no violento, sin prevención ni protección alguna, porque la seguridad reivindicada no tiene entre sus prioridades la persecución y el desmantelamiento de tales organizaciones mientras no se destaque su vínculo con la violencia. Por esa razón florecen las pirámides y la usura; por esa razón, a la luz y brazos cruzados de la autoridad, crece en forma desmedida un emporio que termina por arrasar la débil economía de los pobres y golpea a regiones enteras del país.

Para una concepción de seguridad que tiene como norte prioritario el combate al terrorismo, poco importan los compromisos y las reglas internacionales, la seriedad del Estado, las políticas de protección al ciudadano, la particularidad y la visibilidad de los sujetos, las estrategias diferenciadas de género y la dignidad de la vida. Por esa razón, entonces, se descuidan también los mecanismos y las tácticas empleadas que a menudo rebasan la ley o la infringen, como ha sucedido con el uso de los emblemas humanitarios internacionales en operaciones con componentes militares; como ha sucedido, igualmente, con los “falsos positivos” y las ejecuciones extrajudiciales, o con la discriminación que a menudo se practica contra las víctimas.

[77]

CONCLUSIONES

La principal virtud de la PCSD consiste en que ha permitido la estabilización y el robustecimiento de una política de Estado en el tema de seguridad; sin duda, un avance significativo en un país que tradicionalmente ha estado sujeto a los vaivenes de los cambios de un gobierno a otro. No obstante, esto que en principio representa un avance para el Estado colombiano, implica también una desventaja. Al implementarse como una prolongación prácticamente automática de la PSD desarrollada entre 2002 y 2006, la PCSD no ha tenido la suficiente flexibilidad para responder a los cambios en las condiciones en las que se desarrolla el conflicto y la transformación del balance estratégico. A ello se agrega que esta continuidad se da sin una evaluación suficientemente objetiva y ponderada de los resultados de la primera etapa de la política.

Esta inercia en la PCSD bajo la fórmula “más de lo mismo” ha impedido hacer los cambios necesarios en la estrategia y adaptarse a las condiciones cambiantes del conflicto colombiano. La rigidez de la burocracia a cargo de la política de seguridad, así como el interés por promover la reelección presidencial basada en los éxitos de la PSD, impidieron la extracción de lecciones necesarias para hacer eficaz la PCSD.

Los resultados de la PCSD son difíciles de medir con base en las cifras oficiales. Las discrepancias estadísticas en los últimos informes ministeriales, así como la alteración que en las cifras producen los “falsos positivos” arrojan dudas sobre los balances. No obstante, algunas tendencias son indiscutibles;

⁶⁰ Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: DNP, 2007, pp. 19 y 39.

la reducción del secuestro extorsivo, la erradicación de la toma de poblaciones por parte de los GAI y el incremento del tráfico vehicular por carreteras.

Los impactos de la PCSD frente a la opinión pública resultan más contundentes. Operaciones exitosas como “Jaque” y la muerte de “Raúl Reyes” o “Iván Ríos”, a pesar de las críticas y discusiones que generan, consolidan una opinión muy favorable con respecto a la política.

Aunque existen conceptos divergentes en torno al estado actual de la guerra contra las FARC y el ELN, es un hecho la debilidad que azota a la insurgencia. Un observador y analista extranjero, Daniel Pécaut, resume muy bien la situación de las FARC: “a comienzos de 2008, el debilitamiento de las FARC es un hecho indiscutible. Se manifiesta en múltiples síntomas: reducción del pie de fuerza, destrucción de varios frentes, repliegue territorial, descenso del número de acciones, pérdida de varios altos cuadros, entre quienes por primera vez hay miembros del Secretariado, y problemas de comunicación. A esto hay que añadir la disminución de sus ingresos en metálico debida al descenso en los secuestros y las extorsiones, así como a su menor control sobre los cultivos de coca y los laboratorios”⁶¹.

Sin embargo, es demasiado temprano para declarar el fin de las guerrillas. La coyuntura económica de los próximos años, así como la crítica situación por la que atraviesan regiones del país en las cuales conservan influencia los grupos guerrilleros, puede favorecerlos políticamente si el Estado no obra en forma adecuada.

[78]

A diferencia de lo que sucede con los grupos insurgentes, los logros de la PCSD contra el paramilitarismo y la parapolítica continúan en deuda. A pesar de la prisión y/o extradición de los grandes cabecillas y colaboradores, es un hecho la continuidad de ciertas estructuras y la irrupción de nuevos dirigentes y grupos que conservan las características fundamentales de los anteriores. El éxito del proceso de desmovilización y el alcance de la verdad, la justicia y la reparación está pendiente, al igual que una legislación seria y equitativa que permita la indemnización de todas las víctimas sin discriminación.

En deuda se encuentra también la PCSD con respecto al desplazamiento. Tratándose de un fenómeno vertebral de la violencia, es altamente preocupante que, antes que cesar o disminuir, se incremente. Así mismo, la atención adecuada y efectiva a los desplazados no ha podido consolidarse en los programas y acciones gubernamentales.

Es necesaria una revisión a fondo en la estrategia de lucha contra las drogas. La persecución no debería centrarse en las partes más visibles de la cadena del narcotráfico, es decir, cultivadores, productores y consumidores. Más allá de la repetida fumigación de cultivos, debe perseguir con más ahínco las partes más lucrativas y encubiertas del tráfico: el transporte internacional, el comercio de insumos y precursores, la distribución y oferta en Estados Unidos y las actividades financieras en torno al narcotráfico.

Lo más alarmante en la aplicación de la PCSD es la continua y sistemática violación de los Derechos Humanos. Las ejecuciones extrajudiciales y los falsos positivos, las desapariciones forzadas y las detenciones arbitrarias, antes que casos aislados y desviaciones individuales, ganaron la magnitud de políticas y acciones institucionales en la medida en que se generalizaron o se ejecutaron ante

⁶¹ PÉCAUT Daniel, *Las FARC. ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2008, p. 159.

la omisión, tolerancia o mirada impasible y a veces cómplice de entes controladores o superiores jerárquicos. Habría que escuchar con más atención las certeras denuncias de las ONG defensoras de tales derechos y tomar seriamente en cuenta sus recomendaciones.

Con respecto a los costos de la Seguridad Democrática, cabe preguntarse sobre el diseño de un esquema de financiamiento que se ajuste a las necesidades reales y cada vez más crecientes de la guerra sin comprometer la estabilidad fiscal del país. La limitación de los recursos planteada por la recesión mundial y el descenso del PIB nacional, la resistencia prolongada y el tipo de lucha del movimiento guerrillero, la interminable función alentadora de la droga que proporciona recursos y capacidad de control territorial, así como la crisis económica y humanitaria que se acrecienta en el país, constituyen un peligro nada desdeñable. Una escalada de la guerra en términos de terror puede reventarle a Colombia el presupuesto que ya le despedaza la deuda externa.

Las respuestas y reacomodamientos de los GAI, a pesar de sus derrotas y pérdidas, pueden hacer costosas las medidas que en un comienzo resultaron exitosas. La relación costo/beneficio del gasto en defensa y seguridad muestra que si bien su incremento durante los primeros años favoreció los objetivos del Estado, esta relación puede cuestionarse por su peso frente a un déficit fiscal creciente y una crisis económica sin precedentes como aquella que se vislumbra para los años venideros. La ayuda estadounidense no es tampoco absolutamente segura. Sus proporciones, como arriba se dijo, dependen de la lógica interna, de los resultados electorales, de los avatares políticos de su opinión y de los hechos mundiales. No es muy seguro el aliento del gobierno de Obama al Plan Colombia, como no lo fue la aprobación del TLC en el muy amigo gobierno de Bush.

Finalmente, una crítica reiterada e importante tiene que ver con la concepción filosófica de la Seguridad Democrática y su consolidación. La seguridad no debe remitirse exclusivamente a la disuasión de quienes amenazan a la sociedad entera o a sus individuos con el uso de la violencia. La seguridad debe buscar la construcción de un orden social que proteja y beneficie a todos y cada uno de sus asociados en los espacios y ámbitos en que tiene lugar la vida. Debe asegurar, por sobre todas las cosas, los derechos humanos y la dignidad de la vida misma.

[79]

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR, Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. Enero 2004 – abril 2007. Bogotá, agosto de 2007.

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2007 Y 2008.

ATEHORTÚA, Adolfo. Las banderas del presidente Uribe. Medellín: La carreta, 2007.

Comisión Colombiana de Juristas. Neoparamilitarismo y nuevas masacres. Boletín No. 29, Bogotá, septiembre 3 de 2008.

----. Colombia: El espejismo de la justicia y la paz. Balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005. Bogotá, marzo de 2008.

Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos (CCEEU). Informe preliminar de la Misión Internacional de observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia.

Consejo Nacional de Planeación. Concepto sobre las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. *Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: CNP, 2002.

Corporación Nuevo Arco Iris. En qué va la guerra. Análisis publicado en <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/>.

DAVID, Dominique. *Ségurité: l'après-New York*. París: Presses de Sciences Po, 2002.

Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. *Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá:

Presidencia de la República – DNP, 2002. Aprobado por la Ley 812 del 26 de junio de 2003.

----. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos. Bogotá: DNP, 2007, pp. 19 y 39.

DNP-Sinergia. Plan Nacional de Desarrollo. Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Balance de resultados 2007. Bogotá: DNP, 2007.

Departamento Nacional de Planeación. Boletín de resultados en Seguridad Democrática No. 2, 2008.

Documento Conpes 3460. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad. Bogotá, D.C., 26 de febrero de 2007.

Fundación Seguridad y Democracia. Balance de la confrontación armada en Colombia. 2002-2008. <http://www.seguridadydemocracia.org>;

GONZÁLEZ, Camilo. La hora de la rectificación en la guerra antidrogas. Indepaz, 2006.

ISAZA, José Fernando Isaza y CAMPOS, Diógenes. “Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto. *Revista Economía Colombiana* # 322 (febrero de 2008). Contraloría General de la República.

LASSWELL, Harold D... [et al.]. El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Angel Porrúa, 1992.

LEAL, Francisco. “Un sabor agrí dulce”, en, *El Tiempo*, enero 14 de 2009.

Ministerio de Defensa Nacional. Informe anual: 365 días de trabajo que hacen la diferencia. Bogotá, Mindefensa, 2007.

----. Informe anual: Un año para a historia. Bogotá, Mindefensa, 2008.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Gasto en Defensa y Seguridad (GDS): 1990-2006 SIIF-. Cálculos: Subdirección de Seguridad y Defensa - Dirección de Justicia y Seguridad - Departamento Nacional de Planeación.

[80]

Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos. Ejecuciones extrajudiciales: realidad inocultable. 2007-2008.

ORTIZ, Román. “La seguridad en Colombia: los riesgos del éxito.” Real Instituto Elcano. ARI N° 7/2007.

PECAUT, Daniel. Las FARC. ¿Una guerrilla sin fin o sin fines? Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2008.

RANGEL, Alfredo. “Balance real de la guerra”, en *Semana*, diciembre 15 a 22 de 2008.

ROJAS, Diana Marcela. Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? En, *Revista Colombia Internacional*. Bogotá, Departamento de Ciencia Política Universidad de Los Andes. Número 65, enero-junio de 2007.

United States Government Accountability Office GAO Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. PLAN COLOMBIA: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance. October 2008.

URIBE VÉLEZ, Álvaro. Informe al Congreso 2008. Bogotá, Presidencia de la República, Imprenta Nacional, 2008.

Páginas WEB consultadas

<http://www.dnp.gov.co/>
<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes>.
<http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=90286>
<http://www.semana.com>
<http://www.indepaz.org.co>.
<http://www.codhes.org>
<http://www.nytimes.com/2006/08/19/world/americas/19coca.html>.
<http://www.seguridadydemocracia.org>
<http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/>

Prensa:

Revista Semana
 El Espectador
 El Tiempo
 Revista Cambio