

Imprimir

En los últimos tiempos la Política de Defensa y Seguridad ha adquirido centralidad en los diferentes Estados, en la medida en que se considera que garantizar la seguridad –de las personas y de las instituciones- es fundamental para la vida en sociedad y para ello el Estado debe precisar cuáles son las principales amenazas, riesgos y desafíos y cómo tratar de prevenirlos, neutralizarlos y enfrentarlos.

Es necesario conjugar dos fenómenos para el análisis de la política del nuevo gobierno: la política de posacuerdo, “Paz con Legalidad” y la de Seguridad y Defensa. Dado que, la primera va a incidir el futuro de la construcción de paz, de la credibilidad y va a definir las condiciones de seguridad en el país.

Una de las innovaciones es la importancia que se le da como activos estratégicos de la nación al agua, la biodiversidad y el medio ambiente. Al respecto hay tres aspectos relevantes. Uno, que se refuerce la exploración encaminada a la Antártida, -liderada por la Armada Nacional y que es importante fortalecer dados los intereses que tiene el país en el pacífico-. El reconocimiento de las zonas antárticas lleva a que Colombia entienda las corrientes marinas que impactan en su zona occidental y, por tanto, entender de mejor manera la biodiversidad del Chocó Biogeográfico, pudiendo generar mejores políticas y mecanismos para su protección.

Dos, el Amazonas como región estratégica para el compendio de biodiversidad nacional. Se debe señalar que es un acierto del gobierno idear planes conjuntos con los países del trapezio amazónico para su protección. Y tres, la preservación del medio ambiente tiene como objetivo primordial el evitar que las redes criminales encuentren en este un área de expansión. Es decir, no es el hecho de cuidar el medio ambiente *per se*, sino que es la configuración que se le ha dado en un país de conflicto armado en donde el recurso natural sirve para la financiación de la ilegalidad. Al respecto se deben resaltar dos dinámicas principales: el narcotráfico y la minería ilegal.

En referencia a la minería ilegal los documentos no tienen una política integral clara ni un plan de acción consolidado. Por el contrario, no existe un diagnostico respecto a la

## La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz?

diferenciación que existe en la minería ilegal, la cual en muchos casos es sustento de familias que se dedican a este tipo de actividades.

Por otro lado, el narcotráfico se convierte en un elemento central pues se reconoce como la principal fuente de financiación de los grupos armados, para ello el gobierno implementara planes de sustitución de cultivos. La parte novedosa y adecuada es el entramado que espera construir el ejecutivo a partir de los corredores que sirven para transportar ilícitos, buscando desarticular el margen de acción que tienen estos grupos y sus actividades delictivas. Del mismo modo, en cuanto a esa cultura de la legalidad, se busca aumentar el costo de llevar a cabo actividades relacionadas con el narcotráfico. En ese orden de ideas, se buscará acabar la conexidad de los delitos relacionados con el narcotráfico con los delitos políticos.

No obstante, el gobierno colombiano se encuentra con una fuerte presión (por parte del gobierno de Estados Unidos) para reducir la oferta. Por ello se explica la preocupación por duplicar el grupo encargado de la erradicación manual, así como el buscar alternativas para el uso de la aspersión aérea -uso de drones- bajo parámetros que establece la Corte Constitucional.

Cabe resaltar que, asimismo, es importante ver las problemáticas de información que existen sobre los recursos naturales en Colombia, tal y como es los problemas que existen con las zonas de reserva y la ocupación de las mismas. Por ello es importante el “Plan de Zonificación Ambiental” como oportunidad para dar claridad respecto a la utilización del territorio colombiano en el posacuerdo.

La Política de Defensa y Seguridad, pretende ser integral y multidimensional y afirma:

*se requiere una nueva visión de seguridad que amplíe el objetivo de confrontar a esos grupos armados y las economías ilícitas y de paso adoptar una política de carácter multidimensional que atienda los intereses nacionales, consolide el Estado de derecho, fortalezca la legitimidad democrática de las instituciones, garantice el respeto de los derechos humanos y se convierta en el motor de la transformación estructural de los territorios afectados por la*

*criminalidad y la violencia, asegurando su incorporación plena al conjunto de la nación y denegándoselos a los grupos ilegales. (...) Este enfoque multidimensional de la seguridad requiere una aproximación multisectorial e interinstitucional* (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 9).

Lo anterior se puede encontrar en la articulación que se espera tener en el posacuerdo entre las diferentes instituciones para sostener una política de seguridad con enfoque territorial. La seguridad así es un fenómeno complejo, que parte de la satisfacción de ciertas necesidades de las personas, las cuales se salen del núcleo “tradicional” de la seguridad y la defensa.

No obstante, el gobierno reconoce la importancia de un primer acercamiento militar y policial (el cual no diferencia) que consolide los territorios y permita la llegada de las instituciones civiles. Al respecto es importante señalar dos aspectos: Primero, en términos del proceso de paz, este se orienta hacia las personas involucradas en el mismo, específicamente a la protección de los líderes sociales y los reincorporados

Segundo, de forma general en el país se crean las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), las Zonas de Construcción de Legalidad y las Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad. Cada una de estas caracterizadas de mayor a menor impacto de la criminalidad e inestabilidad, respectivamente, siendo la última de ellas espacios de desarrollo de la legalidad y el crecimiento económico del país. En lo cual se retoma la política de zonas de consolidación de anteriores Gobiernos, con resultados discutibles.

Es importante señalar que las ZEII se desenvuelven en las áreas más afectadas por el conflicto. En estas se dan dos puntos críticos: primero, tal y como lo reconoce la misma política de seguridad, existe un desenvolvimiento de los grupos armados en las zonas dejadas por las FARC-EP. Lo anterior es fundamental dado que esto retrasa cualquier tipo de expansión de la institucionalidad del país. Y segundo, el rol que tienen los militares como fuerza de extensión. Los militares se convertirán en el primer contacto con el Estado de estas poblaciones más allá de la violencia, siendo éstos los que darán los servicios básicos en un primer momento, abriendo paso de forma paulatina a toda la institucionalidad. Un punto

## La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz?

clave a resaltar es que propone pasar del control militar y policial a un control civil a medida que se consolidan las diferentes Zonas -habrá que ver cómo funciona esto-. También es de resaltar el hecho de que se contempla un aumento de la capacidad de la Policía a medida que se consoliden los territorios.

La Policía Nacional no tiene suficiente capacidad institucional (en comparación de las Fuerzas Militares) de hacer presencia en todo el territorio colombiano, por su menor número de integrantes, concentrándose en su mayoría en las zonas urbanas y teniendo una importante deuda con el sector rural. No obstante, el gobierno no contempla este tipo de dinámicas de capacidad, pero sí reconoce los problemas que afronta respecto al mantenimiento del gran personal del sector defensa que se encuentra orientado a las tareas del conflicto armado.

Una de las deudas es la precisión de funciones diferenciadas de las Fuerzas Militares y la Policía, reconociéndolo incluso en la Política de Seguridad. Pero, salvo menciones específicas y con poca claridad, la realidad es que el documento denota una clara compenetración entre ambas fuerzas, lo cual implica que no se haga una diferenciación precisa entre ellas; por el contrario, en el apartado relacionado con los procesos internos de modernización de cada fuerza se menciona que se buscará “articularlos” y coordinarlas de manera conjunta.

En consonancia con lo anterior, el documento refleja un claro problema en la organización institucional de la seguridad y la defensa en el país, dado que la cabeza de liderazgo puesta en el Ministerio de Defensa tiene un claro enfoque hacia la organización de la seguridad nacional, lo cual implica relegar la seguridad ciudadana. No obstante, el gobierno tiene clara esta problemática, pero encuentra problemas al momento de manejar las vicisitudes que se pueden presentar en la seguridad interior relacionados con la convivencia ciudadana y con el proceso de paz en la consolidación institucional, dado que ambos procesos se encuentran bajo la dirección del Ministerio del Interior.

Sobre el tema general es fundamental aclarar el rol que tiene la “legalidad” como concepto articulador de “la Política de Seguridad y Defensa” y la “Paz con Legalidad”, ya que este es el fin último al que espera llegar el gobierno en cada uno de los colombianos.

## La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz?

Si bien existe un importante problema de justicia y de reincidencia este no puede derivar en una política de mano dura *per se* y de persecución de actos menores. El gobierno tiene que plantearse un esquema profundo y combinado que responda al concepto de seguridad multidimensional.

Se debe mencionar que respecto a la construcción de paz el gobierno si ha planteado un plan integral respecto a los exguerrilleros, con los cuales se compromete a que, mientras cumplan la ley, se les va a intentar llevar a una construcción social, la cual se encuentra orientada desde los territorios. Este acierto del ejecutivo se complementa con la búsqueda de una reconstrucción del tejido social general de los territorios afectados por el conflicto.

Así, respecto al tema de la paz se pueden hacer varias apreciaciones que llevan a pensar las vicisitudes que se tendrán en el proceso de construcción del posacuerdo. La principal dinámica es el hecho que se desconoce el conflicto armado interno, lo cual tiene amplias repercusiones históricas y de entendimiento de las problemáticas propias del mismo. El reconocimiento de la necesidad de que el Estado haga presencia en todo el territorio no puede llevar al desconocimiento de las razones estructurales de la violencia colombiana, dado que se genera un desconocimiento de las causas de la confrontación armada.

Lo anterior tiene repercusión en la configuración de los actores armados, lo cual va a dar un giro discursivo pragmático. Un ejemplo de ello es hacer una indiferenciación entre los Grupos Armados Organizados (GAO) dentro de los que se considera el ELN, “el Clan del Golfo, Los Pelusos, Los Puntilleros y los GAO Residuales” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 12), estos últimos en clara referencia a las disidencias de las FARC. Ahora bien, esta clasificación busca alinear el conflicto en torno al derecho internacional pero no se encuentra acompañada por la consideración de los grupos subversivos, los cuales tienen un contexto especial para negociar.

Acompañado de lo anterior, se construye una retórica discursiva de dos formas diferentes: una del Estado y la otra de los grupos. Respecto al Estado, este construye un orden discursivo el cual tiene como premisa base el que la institucionalidad colombiana tiene el

## La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz?

deber constitucional de garantizar la vida de las personas dentro de su territorio, teniendo como conclusión lógica el hecho de que este no puede dejar sus obligaciones y, por lo tanto, no puede hacer ceses bilaterales.

Asimismo, el gobierno colombiano plantea una contradicción en “la Política de Seguridad y Defensa”, dado que, por un lado, reconoce la primacía del Estado ante las organizaciones armadas y su fortaleza ante las mismas; pero a su vez afirma que existe una *“grave pérdida de iniciativa estratégica del Estado en la lucha contra dichos fenómenos criminales”*. Lo anterior deriva en que el Estado asuma una posición de fuerza en la cual hace exigencias unilaterales para poder realizar cualquier tipo de conversación.

Y, por otro lado, en cuanto a los grupos, el gobierno Duque retoma una denominación que se asocia en el país a la seguridad democrática, la cual es “terrorismo”, sacándolo del significado que se le dio en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010),

Esta palabra tiene una importante carga política y social, dado que refleja las organizaciones con las que es difícil negociar, no tienen ningún tipo de protección legal en el momento de actuar su contraparte. Por ello, el reactivar esta palabra en el vocabulario de la seguridad y la defensa busca generar un impacto discursivo y retórico en el actuar de la Fuerza Pública.

Pero, contrario al mandato de Álvaro Uribe, el gobierno Duque no posiciona como central al terrorismo, pero sí busca hacer énfasis en otros fenómenos como la importancia estratégica del ambiente, el crimen transnacional y la ciberseguridad (entendiendo dentro de esta el cibercrimen); no obstante, su núcleo se encuentra centrado en el fenómeno de las drogas entendida en términos genéricos, es decir, halla una afectación integral por parte de este fenómeno en toda la cadena de la inestabilidad y la violencia.

En ese orden de ideas, respecto a este tema se hace una diferenciación: los pequeños cultivadores, los cuales se encuentran dentro de la política de sustitución del gobierno; y el narcotráfico, como amenaza a la seguridad nacional.

Por una parte, con los pequeños cultivadores el gobierno se compromete con seguir con la

## La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz?

política de sustitución, empero, lo hace bajo un enfoque diferente que se basa en la erradicación obligatoria. Este cambio de concepción puede llegar a generar una mayor conflictividad en los territorios ante la negativa de los cultivadores. Se reitera que estas políticas han sido de gobierno, pero para los cultivadores existe un Estado que ha incumplido con varias partes de los acuerdos alcanzados, así como ha intentado imponerse en los territorios.

Esto plantea una contradicción, la urgencia que se establece en la sustitución de cultivos y el largo proceso de presencia territorial. La realidad es que el Estado colombiano tiene que construir las capacidades para moverse en los territorios en los que este no ha estado, por lo cual, plantear una presencia territorial amplia en la que a la vez que se sustituyan los cultivos y se pueda dar respuesta institucional complementaria, lo que es una tarea de largo aliento que sobrepasa las capacidades del Estado en el corto plazo y, consecuentemente, puede llevar a una política desfasada

Al respecto se debe mencionar que es importante el enfoque que le ha dado el gobierno en el posacuerdo a las zonas afectadas por el conflicto y en las cuales se desarrollarán los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), dado que dentro de sus políticas se encuentra hacer asociaciones con el sector privado, académico, internacional, entre otros, para permitir el desarrollo de la economía de mercado en estos territorios la cual debe rebasar las actividades extractivas.

A lo anterior se atan dos fenómenos que son tocados en “la Política de Defensa y Seguridad”: el primero, el tema de fronteras; y el segundo, la protección de los recursos naturales como prioridad de seguridad nacional.

Se plantea un diagnóstico poniendo de contexto la crisis de Venezuela, las posibilidades con los países vecinos y la probabilidad de intervención de poderes extranjeros. A pesar de ello, la defensa, denominándola en términos genéricos como la capacidad para disuadir cualquier amenaza exterior, no se presenta con respuestas de despliegue al interior del país, lo cual responde a la exacerbación de la violencia y otras necesidades sociales. Pese a ello si busca

una configuración para responder a cualquier amenaza de forma regional, potenciando los acuerdos ya establecidos.

La anterior tarea se articula bajo el nombre de “diplomacia para la defensa”, concepto que articula también la cooperación internacional a partir de las capacidades adquiridas de Colombia. Este es uno de los fuertes que tiene el gobierno para interactuar con el resto de países.

Del mismo modo, Colombia se enfrenta a diferentes amenazas a nivel transnacional (entre esas las redes del narcotráfico), las cuales no pueden ser enfrentadas con una política única de carácter interno; por ello son importantes las alianzas y acuerdos que se puedan establecer con países vecinos. De otra manera, la lucha contra el crimen transnacional se daría de forma parcial.

No obstante tendría que abandonar cualquier tipo de posición política para poder hacer frente a este tipo de dinámicas ilegales con países cuyas tendencias no se encuentran orientadas al establecimiento colombiano, tal y como es ahora el caso mexicano. Duque no puede caer en el error de Uribe y aislarse del entorno regional, dado que no logrará una respuesta conjunta a las problemáticas transnacionales.

Por otro lado, una de las partes fuertes que tiene el plan es el fortalecimiento de la inteligencia y la investigación criminal. Para ello se lleva a cabo la “Estrategia Nacional de Inteligencia” la cual busca mejorar las capacidades y articular los sistemas de información colombianos (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). De esta manera, la estrategia de inteligencia busca una respuesta hacia la prospectiva, lo cual la aleja en la reducción de solo considerar las amenazas ya existentes. Sin embargo, este proceso es largo, dado que aun cuando el sistema de inteligencia colombiano se proyecte hacia la prevención de las amenazas, primero debe responder a ellas.

El gobierno propende por un fortalecimiento total de las capacidades de las agencias de inteligencia, lo cual es una deuda principal en temáticas de crimen común, dado que es una



## La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz?

debilidad del Estado colombiano que tiene relación con el costo de la ilegalidad. El que se pueda aumentar la respuesta y efectividad a estas problemáticas va a implicar el fortalecimiento de la hoja de ruta trazada por el ejecutivo.

Al respecto, la política de seguridad menciona de forma marginal las problemáticas internas que poseen las instituciones (como la cooptación del aparato coercitivo por parte de las economías ilegales, sin mencionar el efecto de las legales), siendo un aspecto necesario al momento de entablarlas como primer contacto con las sociedades afectadas por el conflicto.

A lo anterior se ata un importante esfuerzo del plan por llevar a cabo una evaluación de los resultados a partir de un “sistema de seguimiento eficiente y evaluación integral”, pero este se encuentra orientado hacia las acciones interinstitucionales y principalmente militares.

Ahora bien, uno de los debates relevantes sobre la nueva política es el entendimiento de la Seguridad Ciudadana; dado que en este se cometen muchos errores en el momento de hacer un acercamiento a las mismas. Desde el comienzo del apartado referido a la “protección de la población y seguridad de la ciudadanía” se recurre a la apertura de la posibilidad para una militarización de ésta de ser necesario, al señalar: *“las Fuerzas Militares concurren de diversas formas a garantizar la seguridad y la protección de la población en las áreas urbanas y rurales, en el marco de sus competencias”*. De esta manera, se abre la posibilidad para que este tipo de problemáticas sean atendidas por una fuerza de carácter letal.

Entre los instrumentos que le confiere importancia esta política se encuentra la promoción de la cultura de la legalidad, la cual se basa en el aumento de la justicia y la sanción hacia los delincuentes. En ese orden, se le da una gran importancia al Código de Policía y Convivencia, el cual se espera que oriente los comportamientos de los ciudadanos y, por lo tanto, sea socializado por las autoridades locales. No obstante, este es un código para la convivencia, pero elude su construcción como documento desde Bogotá, lo cual lleva a que desconozca muchas de las dinámicas que se producen en el resto del país.

Uno de los puntos fundamentales para evitar el surgimiento de la violencia es la

## La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz?

implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, siendo planteado desde un enfoque territorial que permita que la sociedad civil pueda autorregularse en su comportamiento. De ser exitoso este tipo de mecanismos pueden reducir de forma exponencial la violencia generada en problemáticas sociales como las riñas, así como reduce el costo de los recursos para lograr tales resultados. No obstante, es necesario que el gobierno se apersona de estos tipos de mecanismos y los construya en relación con la comunidad para que sean exitosos; de estos se debe hacer especial énfasis a los centros de conciliación que se van a dar en cada zona PDET, dado que de estos dependerán las condiciones de las personas dentro del mismo.

Por su parte, en cuanto a la seguridad ciudadana el sector rural será objeto de un “Sistema Integrado de Seguridad Rural”, en el cual se comprometan las garantías de los habitantes de estas zonas, así como el control institucional. No obstante, como ya se ha señalado, esto se encuentra acompañado de una consolidación en las zonas del país, así como la solución de los problemas en los territorios para la paz.

Uno de los temas más controversiales en torno a la política es la creación de una “Red de Participación Cívica” con la cual se busca crear una interconexión entre los ciudadanos y las instituciones. El trasfondo fundamental es la participación del ciudadano como informante respecto a conductas no apropiadas socialmente, no obstante, esto puede llevar a un ánimo de persecución y desconfianza dentro de la sociedad, dado que los ciudadanos no necesariamente siempre dicen la verdad; así como las amenazas que detectan subjetivamente son diferentes.

Por otro lado, la tenencia de las armas y la relación que se busca establecer con la seguridad privada lleva al riesgo de estimular posibles planes paramilitares. Sin embargo, el manejo de armas por parte de civiles será una gran excepcionalidad en el actual gobierno. Lo anterior, junto con la Red de Participación Cívica lleva a que las alertas fueran encendidas ante un gobierno que propone un aumento de la legalidad aumentando el costo de delinquir.

Este documento no puede sustituir la construcción de una política sólida de seguridad

## La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz?

ciudadana y convivencia, la cual debe dictar los lineamientos para el trato del ciudadano y las garantías a sus derechos.

Y para concluir, se pueden dar ideas generales respecto a los puntos centrales de conjunción de la propuesta del actual Gobierno. La primera, es que existe una clara interrelación entre la legalidad, la propiedad y el desarrollo del mercado dentro de la propuesta del gobierno. Para cualquier tipo de acción que reduzca la violencia en el país se deben tener estas tres variables conjuntas que se entrelazan con el lema de la “Política de Defensa y Seguridad: Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”.

Segundo, la propuesta del gobierno tiene algunas incoherencias, las cuales se derivan del contexto en el que se enmarca la “Política de Defensa y Seguridad” después del atentado en la Escuela de Cadetes. Se puede evidenciar una clara tendencia a la mano dura, influencia de la política de seguridad democrática del expresidente Uribe, pero también tiene elementos de la política de seguridad integral propuesta por Santos lo cual se evidencia ante la ampliación de temáticas. Asimismo, la política tiene su sello personal reflejado en el fuerte carácter que le pone al componente internacional y al medio ambiente.

A pesar de lo anterior, basado en una aproximación costo-beneficio partiendo del supuesto que todos los individuos actúan racionalmente. No obstante, esto solo puede derivar en una cultura de la legalidad en el caso que se dé una atención integral que reduzca los beneficios de hacer cualquier acción ilegal, de lo contrario, la pobreza y la falta de condiciones sociales van a llevar a que, por más que se aumente la mano dura, sea más rentable la ilegalidad.

---

*Alejo Vargas Velázquez:* Profesor Titular de la Universidad Nacional y Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

*Farid Camilo Rondón Raigoza:* Politólogo de la Universidad Nacional y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

## La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz?

Foto obtenida de: Vértigo Político

[1] Con base en: Duque, I. (2018). *Paz con legalidad*. Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2019). *Política de defensa y seguridad PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Ministerio de Defensa Nacional.