

La Política de Seguridad Democrática en Colombia: Análisis de su Discurso, Políticas y Resultados Durante la Administración Uribe

Alejandro Arbeláez Arango

RESUMEN

El presente escrito tiene como propósito analizar el discurso político y las políticas públicas que dieron origen a la Política de Seguridad Democrática adelantada en Colombia por el Presidente Uribe durante sus dos administraciones entre 2002 y 2010, y valorar sus resultados. Para ello, se estudia el discurso de seguridad propuesto por el candidato en su “Manifiesto Democrático”, se confronta con las políticas públicas consignadas en los Planes de Desarrollo y puestas en marcha durante su presidencia, se analiza la consistencia entre el discurso político y las acciones gubernamentales, y se evalúan sus resultados a partir de indicadores objetivos de seguridad.

Introducción

La Política Colombiana de Defensa y Seguridad Democrática liderada por el Presidente Álvaro Uribe durante sus dos administraciones, entre los años 2002 y 2010, fue el pilar de una estrategia nacional de desarrollo que, basada en la generación de confianza en el país a partir de la recuperación del ejercicio constitucional de la autoridad y de las libertades democráticas, permitió cortar la tendencia creciente de la violencia que venía experimentando Colombia desde hacía más de medio siglo. Esta violencia se había incrementado con especial dureza a mediados de los años 80 con la incursión del narcotráfico como negocio en sí mismo a través de los carteles y como nueva fuente financiación de los grupos insurgentes –guerrilleros y paramilitares-, para sus luchas entre ellos y contra el Estado.

Dicha política logró evitar el colapso de una nación que, en el año 2002, comenzaba a estudiarse a nivel internacional como posible “Estado Fallido” y que a nivel nacional tenía sin esperanzas de futuro a 41 millones de habitantes¹ toda vez que sus derechos constitucionales venían siendo atropellados por la acción de los grupos violentos y por la inacción del Estado que, por falta de medios, pero sobre todo de visión, estrategia y determinación, se había vuelto inoperante en algunas regiones del país donde su presencia era más teórica que real, pudiéndose afirmar que en Colombia había más territorio que Estado.

El gobierno Uribe comenzó para los colombianos en medio de una creciente y masiva violación de sus derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad, a la democracia y de muchos otros que, aunque garantizados teóricamente por el sistema legal y existiendo instituciones responsables para su protección, eran a diario cercenados en todo el territorio nacional por los actos de grupos insurgentes de extrema izquierda y derecha y de carteles narcotraficantes y de rentas ilegales quienes con sus métodos intimidatorios, su introducción de armas y la

instauración de una cultura de la muerte, alimentaban además a la delincuencia común, haciendo de Colombia una torre de babel de la violencia.

Para esta época y buscando fuentes de financiación para su lucha contra el régimen democrático colombiano, tanto la guerrilla como la contra insurgencia paramilitar, se encontraban involucrados de lleno en el negocio de las drogas -más como fin que como medio-, y dedicaban gran parte de su alcanzado control territorial al cultivo de la coca, al procesamiento de la misma en laboratorios selva adentro y al cuidado de rutas clandestinas que en asocio con los carteles, utilizaban para su distribución hacia los mercados de América del norte y de Europa occidental.

El inicio del gobierno Uribe encuentra una violencia guerrillera, una violencia paramilitar, una violencia narcotraficante y múltiples violencias organizadas y comunes que, teniendo como marco general su irrespeto al orden legal y la incapacidad del Estado -por falta de decisión política y recursos- para preservar el orden, dejaban a los colombianos del común sumidos en un fuego cruzado. Éste arrojaba para el año 2002 un promedio diario de 79 homicidios, ocho secuestros, seis atentados terroristas, el 14% de los municipios sin presencia de la Policía y uno de cada tres alcaldes exiliado de su jurisdicción por amenazas de los grupos guerrilleros, presentes en 30 de los 32 departamentos de Colombia, o de los paramilitares, presentes en 27 de los mismos.² En consecuencia, los derechos constitucionales a la vida, a la libertad y al ejercicio de la democracia, entre muchos otros, existían más en el papel que en la realidad para una porción importante de la población.

Bajo este marco de violencia generalizada, pesimismo ciudadano y de debilidad institucional, el país eligió a Álvaro Uribe como Presidente de Colombia para el periodo 2002-2006 y lo reeligió para el periodo 2006-2010. Su propuesta política de “Mano Firme y Corazón Grande”, obtiene en su primera elección (año 2002) el 53% de la votación popular en la primera vuelta electoral y el 62% de la votación en su segunda elección (año 2006) también durante la primera vuelta electoral, convirtiéndose así en el Presidente 58 de Colombia y el primero en la historia en lograr la victoria apoyado en un movimiento ciudadano por fuera de los partidos políticos³ en sus dos presidencias y sin la necesidad de acudir a una segunda vuelta electoral desde que este sistema fue implementado en el país;⁴ factores determinantes de legitimidad en el origen de su elección en una nación democrática y básico en cuanto a la gobernabilidad y liderazgo necesarios para la aplicación de sus propuestas de campaña. “En mi elección tuve primero apoyo de la ciudadanía que de los políticos, los políticos llegaron después. Aquí las candidaturas habían surgido de acuerdos políticos, la mía surgió del pueblo”.⁵

Discurso Político de Seguridad

Los anteriores casi tres años y medio⁶ de diálogo estéril impulsado por el entonces Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) con el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- en el Zona de Despeje del Caguán y los intentos fallidos de diálogo con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional -ELN-, ante su pretensión y consecuente rechazo popular de contar con una Zona de Encuentro similar a la otorgada a las FARC para iniciar negociaciones, terminaron por mostrar al país la imposibilidad de lograr la seguridad a partir del apaciguamiento ante los violentos y demostraron a la comunidad internacional la falta de compromiso de estos grupos guerrilleros para la búsqueda de la concordia a través de un proceso de paz; pues una vez más, las FARC utilizaron las concesiones que otorgó el gobierno, para

fortalecerse militarmente; mientras que el ELN, por su parte, hizo pretensiones imposibles ante el gobierno y los ciudadanos para dar siquiera inicio al diálogo.

Ante el fracaso de las negociaciones con ambos grupos guerrilleros y con una ciudadanía saturada por los desmanes de las FARC y ELN como principales exponentes históricos de la violencia en Colombia, la credibilidad de una salida negociada se esfumó. Es en ese momento cuando cobra vigencia el reiterado discurso político del candidato Uribe, basado en una seguridad a partir del ejercicio firme de la autoridad constitucional, tal como ya lo había planteado y aplicado durante su larga carrera pública y particularmente como Gobernador del departamento de Antioquia entre los años 1995 a 1997.⁷ Este discurso contrastaba abiertamente con las propuestas de seguridad mediante el diálogo con los violentos planteadas por los demás candidatos y recurrentes en la historia contemporánea de Colombia.⁸ “El discurso y la actitud nuestra se expresaron desde que yo era Senador de la República entre los años 87 y 94, y más marcadamente en los tres años de Gobernador de Antioquia entre los años 95, 96 y 97. Era yo una especie de voz aislada en Colombia pero con un gran respaldo en el Departamento... [Cuando comienza la campaña] se da el encuentro entre un pueblo afligido por la violencia y un discurso y una actitud para enfrentarla”.⁹

Para ello, lanza su llamado “Manifiesto Democrático: Los 100 Puntos de Uribe” como propuesta política construida a partir de decenas de seminarios y cientos de talleres y conversatorios realizados con miles de ciudadanos del común, recogiendo en ellos sus principales anhelos y construyendo su discurso político a partir del diálogo ciudadano y no del diálogo con los violentos o de los postulados o ideologías de un partido político.

En dicho manifiesto popular, el candidato Uribe propuso una Colombia sin guerrilla ni paramilitares por medio del ejercicio constitucional y democrático de la autoridad, la protección de toda la ciudadanía y la colaboración de ésta con las autoridades mediante información, el incremento del pie de fuerza militar y policial, la ampliación del Plan Colombia a la lucha antiterrorista y el liderazgo presidencial en la conducción de la Fuerza Pública, entre otras. Eran éstas, propuestas atípicas en la Colombia contemporánea y contrarias al discurso político tradicional de buscar la paz a través del diálogo con los violentos y no mediante el ejercicio firme de la autoridad contra éstos.¹⁰

Si los anteriores planteamientos correspondían a la propuesta de “Mano Firme”, la parte de “Corazón Grande” de su lema de campaña se veía recogida en el punto 41 del Manifiesto Democrático, donde proponía:

“...Toda la generosidad con la reinserción. Garantías efectivas para el ejercicio político de quienes provengan de grupos armados; que hagan política sin armas y sin que los asesinen. Que no se repita la experiencia de la Unión Patriótica donde confluyeron dos errores: primero, combinar la política con los fusiles, cuando los argumentos son las únicas armas válidas de la lucha democrática; y, segundo, la falta de mayor determinación por parte del Estado para proteger a los militantes políticos. La agenda temática de la democracia no se debe negociar bajo la presión de los fusiles, pero a quienes los portan se debe ofrecer condiciones para que los abandonen y hagan valer sus ideas en los escenarios de la democracia”.¹¹

El Manifiesto Democrático constituye el pensamiento político de Uribe y recoge las propuestas presentadas al electorado con el fin de alcanzar la Presidencia de la República. El discurso político de “Mano Firme, Corazón Grande” fue avalado por los colombianos y el 26 de mayo de 2002 Álvaro Uribe fue elegido Presidente de la República, tomando posesión del cargo

el 7 de agosto del mismo año en medio de una ofensiva terrorista nacional lanzada por las FARC que, sólo en Bogotá, incluyó el lanzamiento de explosivos contra el Palacio Presidencial y la sede del Congreso de la República, lugar este último donde se estaba llevando a cabo la ceremonia de toma de posesión presidencial.¹²

Política Pública de Seguridad

Todo discurso político necesita de una política pública para que pueda ser implementado y toda política pública necesita de un discurso político para que pueda ser sustentada; pues en definitiva, el discurso político está orientado a los fines y la política pública a la utilización de los medios.

El discurso político sin las políticas públicas es demagogia y las políticas públicas sin discurso político son burocracia en el sentido negativo del término, pues de poco sirve tener claridad en los fines sin conocer los medios con los que se cuenta o, por el contrario, tener pleno conocimiento de los medios pero no saber hacia dónde deben ser orientados.

Es frecuente en muchos campos, y por supuesto en el de la seguridad, que haya un buen discurso político sin políticas públicas, que haya unas buenas políticas públicas sin discurso político o que, existiendo ambos, no haya una buena coordinación entre el discurso político y las políticas públicas. En el caso Uribe, se verá, hubo una alta coherencia entre el discurso político de seguridad pregonado por el candidato y las políticas públicas implementadas por el Presidente como primera autoridad administrativa de la nación y comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

El primer punto que debe destacarse, es cómo la política pública de defensa y seguridad del gobierno Uribe denominada como Política de Defensa y Seguridad Democrática y conocida comúnmente como la “Seguridad Democrática”, no fue un todo ni constituyó un fin en sí misma.

La Política de Seguridad Democrática hizo parte integral de un conjunto de políticas públicas y de visión de país que buscaban generar confianza en Colombia a partir de la recuperación de la seguridad desde el ejercicio de las libertades, del crecimiento económico basado en la confianza inversionista y del avance de los indicadores sociales sustentados en la responsabilidad empresarial y en programas gubernamentales de superación de la pobreza y la inclusión social.

Se entendió desde un principio que la seguridad por sí sola no genera desarrollo pero sí es un pilar fundamental para que se dé el mismo. Se parte de la base que la seguridad basada en la recuperación del monopolio de las armas y de la acción decidida de la Fuerza Pública, obrando con eficiencia y transparencia, genera un clima de tranquilidad que se traduce en confianza inversionista; esa confianza inversionista -pública y privada, nacional y extranjera-, con una estabilidad jurídica, estabilidad política y estabilidad de la seguridad, atrae capitales y fortalece el aparato productivo nacional llevando a la generación de riqueza, empleo y crecimiento para la nación; riqueza, empleo y crecimiento que si están debidamente acompañados de políticas tributarias y sociales que permitan al Estado orientar parte de esa nueva riqueza generada a programas de superación de la pobreza e inclusión social, conducirán al desarrollo.

“La seguridad no será la única preocupación del Gobierno Nacional, pero sí la primera. No hay mayor inequidad en Colombia que en el acceso a la seguridad: son los más pobres quienes están menos protegidos, quienes son desplazados de sus tierras y sufren en carne propia el terror de las organizaciones armadas ilegales.

...De la seguridad depende no sólo la protección de la población menos favorecida. El desarrollo económico y las posibilidades de empleo están igualmente sujetos a que reine un clima de seguridad que permita la inversión, el comercio, el gasto en recursos municipales en beneficio de la comunidad, que son todos objeto de la depredación permanente de las organizaciones armadas ilegales”.¹³

Este enfoque, conocido en el gobierno Uribe como el “Círculo Virtuoso de la Seguridad Democrática”, sitúa a la seguridad como un medio y no como un fin en la medida que reconoce la importancia de la seguridad, no como una situación asilada o como un punto de llegada, sino como un elemento fundamental para la generación de confianza, inversión, crecimiento y desarrollo. Es decir, se concluye que más que un punto de llegada, la seguridad es en realidad un punto de partida para el desarrollo: es la cuota inicial del desarrollo. “Si queremos resolver los problemas sociales necesitamos inversión; inversión sin seguridad no hay. ...Yo creo que la violencia en Colombia agudizó los problemas sociales que invocó para justificarse. Llegamos a unos niveles de pobreza, de desempleo, de subversión, todos causados por la violencia que agravaron la situación social del país”.¹⁴

Teniendo claridad sobre la importancia de la seguridad como factor necesario para el progreso económico y social, la pregunta que surge es cómo lograr esa seguridad, cómo alcanzarla, pues ésta puede ser buscada -y no necesariamente encontrada- de diversas formas; una de ellas, tal vez la más común en la historia contemporánea de Colombia y como ya ha sido mencionado, mediante el diálogo con los violentos y de manera muy particular con el grupo terrorista de las FARC como principal actor desestabilizador del Estado de Derecho durante casi medio siglo.¹⁵ Con este viejo enfoque de seguridad mediante el diálogo, los esfuerzos gubernamentales, en agenda, capacidades, atención mediática y recursos, tradicionalmente estaban enfocados más hacia la construcción de puentes de entendimiento con los violentos y a la concesión de protagonismo mediático y oxígeno político a éstos, que a la consecución de la seguridad mediante el ejercicio de la autoridad, liderando, respaldando y dirigiendo a las instituciones legítimas del Estado constituidas para tal fin. Dicho en otros términos, la seguridad se buscaba tratando de apaciguar a todo aquel que atentara contra el Estado, más que respaldando a las instituciones responsables de defenderlo y las agendas y energías gubernamentales eran para escuchar a quienes estaban por fuera de la ley y no para hacerles cumplir la ley.

Esta concepción llevaba además a que no hubiera una política sostenida de fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas, pues si la seguridad se basaba en el apaciguamiento y no en la derrota militar y policial de los factores perturbadores del orden constitucional, se desconocía que dichos factores son múltiples, diversos y dispersos y que aun logrado el control de uno -por más importante que sea y bien mediante el diálogo, bien mediante el ejercicio de la autoridad-, se hacía necesario la derrota de los otros y para ello se requerían, además de decisión política, de recursos. “El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”.¹⁶

Con el enfoque uribista de búsqueda de la seguridad a partir del ejercicio firme de la autoridad constitucional y de la colaboración ciudadana, se diseñó la Política de Seguridad Democrática y se le fijaron cinco objetivos estratégicos:

1. Consolidación del Control Estatal del Territorio
2. Protección de la Población
3. Eliminación del Negocio de Drogas Ilícitas
4. Mantenimiento de una Capacidad Disuasiva
5. Eficiencia, Transparencia y Rendición de Cuentas

Estos objetivos trazados para el primer mandato presidencial 2002-2006, una vez se dio la reelección presidencial para el periodo 2006-2010, no sólo se conservaron, sino que se ajustaron y fortalecieron para el segundo mandato, quedando de la siguiente manera:

1. Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el Territorio Nacional
2. Proteger a la población, manteniendo iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos
3. Elevar drásticamente, los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia
4. Mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población
5. Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país

A. Control del Territorio

Se parte de la base que sin control territorial por parte del Estado no es posible tener una adecuada presencia institucional que garantice derechos, ni permita exigir deberes ciudadanos. Más grave aún, sin control territorial por parte de las instituciones del Estado se crean unos vacíos de poder que inmediatamente son llenados por otros actores, en muchos casos violentos, que someten y maltratan a los colombianos que allí habitan y que hacen que, para éstos, los postulados constitucionales de Colombia como un Estado Social de Derecho, existan más en el papel que en la realidad.¹⁷

Hacer presencia total institucional en todos y cada uno de los municipios y poblaciones de Colombia se volvió una prioridad gubernamental derivada no sólo de la elemental responsabilidad estatal, sino como factor fundamental en la búsqueda de legitimidad para el gobierno; pues es difícil exigir deberes ciudadanos cuando nunca se ha hecho presencia para garantizar derechos.

B. Protección de la Población

Con relación al objetivo estratégico trazado de Protección de la Población, se parte de la base que, bajo un Estado Social de Derecho como el establecido en Colombia por su constitución, el cumplimiento de ésta se convierte en el mejor mecanismo para proteger a los habitantes en el acceso y disfrute de los derechos fundamentales, comenzando por el maltratado derecho a la vida cuya protección categórica se establece en el artículo 11 de la Carta Política.¹⁸ Así, con un adecuado control territorial como el planteado en el objetivo estratégico anteriormente mencionado, se logran las condiciones de seguridad necesarias para que las demás entidades del Estado puedan acceder a esos territorios -otroza abandonados o con una presencia estatal débil-,

y cumplan con sus deberes misionales, como deberes que deberán traducirse en derechos efectivos para todos los ciudadanos.

Un punto fundamental a destacar es cómo el objetivo final era proteger a la población en contraposición a acabar con los violentos. Acabar con los violentos fue uno de los medios y tener ciudadanos protegidos fue el fin.

Esta Protección de la Población hace especial énfasis en la desarticulación de las estructuras terroristas. Para ello, además de la política de “Mano Dura” representada en el ejercicio firme de la autoridad constitucional, incluye también el componente de “Corazón Grande”, que pretende reincorporar a la vida civil a aquellos individuos miembros de los grupos guerrilleros y paramilitares que quieran dejar las armas.¹⁹

Frente a los individuos que no se acojan a las bondades ofrecidas por el programa gubernamental de desmovilización, y en aras de dar adecuada protección a la población, se hace énfasis en la lucha frontal contra los actores violentos que con sus acciones generan desplazamientos masivos de personas, buscando someterlos y crear las condiciones de seguridad necesarias para frenar el desplazamiento o, en caso de ya haberse dado, garantizar las condiciones de seguridad básicas para el retorno de los habitantes.

Ahora bien, dado el enfoque sistémico de la Política de Seguridad Democrática como un ingrediente necesario pero complementario del crecimiento económico -basado en la confianza inversionista- y del avance de los indicadores sociales -sustentados en la legalidad y responsabilidad empresarial y en programas gubernamentales de superación de la pobreza y la inclusión social-, se establece en este objetivo estratégico que el gobierno recuperará la seguridad comenzando por las zonas más violentas, les llevará inversiones de carácter social y adelantará todas las acciones institucionales y legales para que los colombianos desplazados puedan recuperar sus tierras.²⁰

Bajo la Política de Seguridad Democrática la protección a la población es para todos los colombianos, teniendo especial cuidado con aquellas personas que, en función de su actividad, comportan mayores riesgos, como ocurre con los líderes de partidos políticos, sindicalistas, miembros de organizaciones comunitarias, defensores de derechos humanos, periodistas, y otros. Bajo este objetivo, se plantea el establecimiento de programas de protección focalizados para cada uno de estos grupos sensibles; pues estas personas, en función de su actividad y dada su vulnerabilidad, requieren medidas excepcionales de protección y, por tanto, una política específica,

Hechos como el terrorismo, que en su propósito de causar amedrentamiento y terror no discrimina víctimas e intimida a todos los ciudadanos por igual, requieren de especial atención por parte del Estado y de políticas específicas para derrotarlo. Un país que nada más el año 2002 sufrió 1.645 actos de este tipo y cuyas consecuencias fueron sufridas fundamentalmente por los ciudadanos del común, requiere de la colaboración ciudadana, acompañada de acciones decididas por parte de los organismos de seguridad, con el propósito de defender a la población. Este objetivo estratégico de Protección de la Población plantea no sólo la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto en la parte de recolección y de análisis de inteligencia como de reacciones eficaces ante la menor amenaza, sino también el establecimiento de vínculos con diferentes actores ciudadanos bajo el principio constitucional de la necesaria colaboración de los habitantes con sus autoridades.²¹

En este objetivo estratégico de Protección de la Población, se incluye por supuesto la lucha frontal contra el flagelo del secuestro, que para el año 2002 había alcanzado la vergonzosa cifra de 2.885 delitos de este tipo cometidos en Colombia, arrojando un promedio de ocho

secuestros al día. Para ello, la Política de Seguridad Democrática establece que la lucha contra el secuestro debe estar centrada en la desarticulación de las organizaciones criminales mediante un coordinado trabajo de inteligencia, sistema judicial y operaciones de la Fuerza Pública.²²

El objetivo fundamental era proteger a la población, buscando neutralizar los factores desestabilizadores y atentatorios contra la libertad, seguridad, propiedad y demás derechos ciudadanos; comenzando por la eficaz protección del derecho a la vida, en un país que para el año 2002 presentaba una tasa de homicidios de 70 por cada 100.000 habitantes, llegando casi a los 30.000 asesinatos por año²³ y arrojando un promedio de 79 muertes violentas por día.²⁴

Partiendo de la lucha frontal contra las organizaciones delincuenciales narcotraficantes o terroristas, paramilitares o guerrilleros, se pretendía también avanzar en la neutralización de sus aparatos de corrupción e intimidación, en su instauración de una cultura de la muerte y en el tráfico de armas ilegales. Aunque no toda violación del derecho a la vida tenía su origen o directa responsabilidad en los grupos armados ilegales o narcotraficantes, sí eran éstos la más dura expresión de la criminalidad; además de una fuente de recursos y métodos que terminaban por debilitar a las instituciones del Estado, alimentar a la delincuencia organizada y común, e incluso a diferentes estamentos de la sociedad. Apelando a la muerte para la resolución de sus conflictos o para atentar contra el Estado, terminaron por instaurar a todos los niveles una cultura del crimen, haciendo entonces que el fenómeno del asesinato pudiera llegar a ser visto como algo corriente en una sociedad y que problemas ajenos al narcotráfico, a la guerrilla, al paramilitarismo o a la delincuencia común y organizada, fueran sin embargo resueltos entre ciudadanos a través de la violencia y el asesinato.²⁵

C. Lucha Contra el Narcotráfico

El tercer objetivo estratégico planteado por la Política de Seguridad Democrática correspondió a la Eliminación del Negocio de Drogas Ilícitas en Colombia, convertido en el principal financiador de las actividades delictivas y de los grupos terroristas en el país. Dicho objetivo comprendía el mejoramiento de la interdicción tanto en el ingreso de insumos como en la salida de narcóticos, la erradicación de cultivos de coca y amapola, la desarticulación de las redes de narcotraficantes y la incautación de los bienes y finanzas de éstos.

Para la época de estas propuestas, se calculaba que cerca de la mitad de las estructuras de las FARC se encontraban localizadas en zonas de cultivo y procesamiento de coca y derivaban utilidades directas del negocio del narcotráfico; lo que explica además, desde el punto de vista económico, el origen de los recursos para financiar la expansión de su pie de fuerza y sus capacidades militares; pues en poco menos de 20 años el país pasó de trece mil a más de cien mil hectáreas cultivadas de coca y las FARC pasaron de menos de dos mil hombres a cerca de 17 mil. Igual sucedió con los grupos paramilitares que utilizaron el negocio del narcotráfico como su principal fuente de recursos para la financiación de su expansión y en el camino, guerrilla y autodefensas, perdieron su norte político y terminaron convertidos en vulgares carteles de la droga camuflados en cada vez menos convincentes ropajes ideológicos.²⁶

D. Defensa de la Soberanía

Dada la transnacionalidad del narcotráfico como actividad delictiva que no respeta fronteras y su importancia como combustible financiador de los grupos terroristas, se hace además necesario, para una efectiva lucha contra el narcoterrorismo y como un elemental ejercicio de la soberanía,

el Mantenimiento de una Capacidad Disuasiva en frontera como un objetivo estratégico más de la Política de Seguridad Democrática. Los esfuerzos que en Colombia se hicieran contra el narcotráfico y los grupos terroristas que de él se financian, requerían de una perfecta coordinación internacional -dada la transnacionalidad del delito- y de una capacidad disuasiva que, reiterando la voluntad pacifista de Colombia, permita sin embargo disipar cualquier amenaza externa de estos grupos o de terceros países que los toleran o apoyan.

El narcotráfico financia el terrorismo y permea e intimida a las instituciones del Estado con el fin de alcanzar sus propósitos mafiosos. Con ello, atenta contra la soberanía en la medida que no es la voluntad estatal sino la voluntad criminal la que gobierna a las instituciones públicas.

Contar con una Capacidad Disuasiva Creíble busca no sólo defenderse de estas expresiones criminales, sino igualmente estar preparados para afrontar la amenaza de Estados que, no sólo no cumplen con sus obligaciones internacionales sino que además imponen regímenes totalitarios en la región y, con propósitos políticos, apoyan a grupos terroristas que atentan contra la democracia colombiana y sus instituciones.²⁷

E. Eficiencia con Transparencia

Como último objetivo estratégico de la Política de Seguridad Democrática se encuentra la Eficiencia, Transparencia y Rendición de Cuentas; entendidas como principios legales, morales y de gerencia que pretenden alcanzar resultados, siempre optimizando recursos y procediendo de cara a la ciudadanía y bajo el marco constitucional, como corresponde en un Estado de Derecho como el colombiano.

Las Fuerzas Militares y de Policía están constituidas para proteger al Estado y a los ciudadanos, no en términos retóricos sino prácticos; con lo cual se requiere real eficacia en este propósito. Sin embargo, la eficacia institucional tiene que estar soportada en la credibilidad y apoyo ciudadanos y estos no se logran si no se actúa con completa transparencia respetando el marco legal y con los más altos estándares éticos.

La eficacia en una democracia no es sostenible sin transparencia institucional y buen comportamiento. Sencillamente no es admisible tolerar actuaciones ilegales o inmorales para conseguir resultados, pues no se pueden violar los derechos de unos para garantizar los derechos de otros.²⁸

Coherencia Entre el Discurso Político y la Política Pública de Seguridad

Luego de este recorrido por las propuestas de campaña del entonces candidato Uribe y habiendo presentado los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática; debe evaluarse ahora tanto la coherencia entre el discurso y la política pública, como su capacidad de articulación, su nivel de realismo y, sobre todo, su capacidad de puesta en práctica.

Contando con un buen discurso y unas buenas políticas, será su nivel de ejecución lo que marque la diferencia, toda vez que de poco o nada le sirve al país tener un buen discurso político o unas excelentes políticas públicas, si no se articulan o, más triste, si siendo buenos ambos, no son llevados a la práctica como comúnmente suele suceder y uno y otras no superan el lanzamiento, el apretón de manos para la foto oficial en los diarios y dos o tres intentos iniciales por cumplir, para finalmente concluir como excelentes documentos escritos, muy finamente editados y rebosantes de párrafos promisorios, que terminarán archivados en las bibliotecas y

despachos oficiales convirtiéndose en testigos mudos de todo aquello que pudo ser y que por falta de decisión política, liderazgo y gerencia, no fue.

El candidato Uribe propuso la disuasión de los violentos mediante el ejercicio firme y constitucional de la autoridad, la participación ciudadana con información, el incremento del pie de fuerza militar y policial, la ampliación del Plan Colombia a la lucha antiterrorista y el liderazgo presidencial en la conducción de la Fuerza Pública; para alcanzarlo, diseñó, gerenció y fiscalizó la Política de Seguridad Democrática con los objetivos ya mencionados.

Con relación a la determinación política de disuadir a los violentos mediante el ejercicio constitucional de la autoridad, lo primero que se requiere es poder hacer presencia con esa autoridad -en este caso representada por las Fuerzas Militares y de Policía y tras ellas el resto de instituciones del Estado-, y por ello la importancia del objetivo estratégico de la Consolidación del Control Estatal del Territorio y su componente de la recuperación de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios,²⁹ pues sin presencia de las autoridades del Estado se hace prácticamente imposible disuadir a los violentos, por lo menos desde el ejercicio de la autoridad. Asimismo y con relación a este propósito de disuasión y contando con la presencia de la Fuerza Pública, el objetivo estratégico de Protección de la Población incluye la necesidad de desarticular a las organizaciones terroristas básicamente con ese control territorial y con información de inteligencia que, lograda entre otras con colaboración ciudadana, permita ubicar a los enemigos del Estado de Derecho y desarrollar operaciones ofensivas contra ellos; igualmente importante en el propósito de disuadir a los violentos, este objetivo estratégico contempla también la reincorporación a la vida civil de aquellos miembros de la guerrilla o del paramilitarismo que decidan desmovilizarse; con lo cual, sin necesidad de combates, estas estructuras ilegales pierden miembros, armas y fe en su lucha. De la misma manera, si es el narcotráfico el combustible que financia al terrorismo y le da a estos grupos el soporte para su capacidad de corrupción y fortalecimiento militar, la lucha antinarcóticos, planteada en el objetivo estratégico de Eliminación de las Drogas Ilícitas en Colombia, hace que cada decomiso de droga o erradicación de cultivos ilícitos, afecte directamente las finanzas de guerrilla y paramilitares y su consecuente capacidad de sembrar terror y comprar armas y conciencias.

A. Colaboración Ciudadana

Uno de los pilares fundamentales del discurso político durante la campaña se basó en la necesaria colaboración ciudadana, tal como lo establece la Constitución,³⁰ suministrando información a las autoridades bajo el principio de la solidaridad y la prevalencia del interés general. Los ciudadanos no pueden ser ajenos ni neutrales frente a las instituciones públicas, pues ellos son parte integral del Estado y las instituciones existen para que el Estado pueda lograr sus fines, enfocados básicamente en crear todas las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan disfrutar plenamente de los derechos fundamentales.

Si las instituciones existen para que el Estado pueda garantizar los derechos ciudadanos, y los ciudadanos son parte del Estado, se entiende y requiere para que el Estado funcione, que los ciudadanos cumplan con sus deberes constitucionales, uno de ellos el de la solidaridad y colaboración con las autoridades. Y por ello lo peligroso de manejar un discurso de neutralidad ciudadana frente a las instituciones del Estado en general y frente a las Fuerzas Armadas en particular como en algunos casos lo han pretendido los grupos guerrilleros y algunas organizaciones sociales altamente politizadas, planteando la necesidad de mantener a la ciudadanía al margen de cualquier vínculo institucional para no involucrarla en lo que ellos

denominan conflicto pero que en esencia es la elemental defensa del Estado de Derecho contra los actores violentos que lo atacan. “Este es un Estado Social de Derecho basado en el principio de solidaridad, entonces la tesis nuestra fue: cada ciudadano tiene que ser solidario con el colectivo, ayudando a las Fuerzas Armadas a garantizar al colectivo ese bien superior que es la seguridad”.³¹

Tiene que haber total claridad que las instituciones existen para bien del ciudadano, el ciudadano es su razón de ser y unas y otros son parte del Estado; sin ciudadanos no habría necesidad de instituciones y por ello mismo la necesaria colaboración ciudadana con sus instituciones, pues en definitiva, para que éstas puedan garantizar los derechos constitucionales a los ciudadanos, los ciudadanos tienen que cumplir asimismo con sus deberes constitucionales.

Bajo este enfoque, el discurso político del candidato Uribe planteaba la participación ciudadana con información, y la política pública de Seguridad Democrática contempla dicha colaboración como básica para el logro de las metas trazadas. Así por ejemplo, en lo referente al objetivo estratégico de la Consolidación Estatal del Territorio logrado a partir de la presencia de la Fuerza Pública en la totalidad de los municipios, se requiere de un acompañamiento de la ciudadanía a las Fuerzas Armadas que, bajo el objetivo trazado, pretenden llegar de nuevo a todo el territorio nacional justamente para defender a la población. Sobre este punto, si el retorno de la Policía o la presencia de las Fuerzas Militares en territorios que históricamente habían estado a merced de los grupos terroristas se da sin la colaboración ciudadana suministrando información sobre posibles atentados contra la institucionalidad por ejemplo, esa reconquista territorial por parte de las fuerzas del Estado sufrirá reveses importantes y menoscabará su capacidad para librar a la ciudadanía de la presencia de grupos violentos en su territorio. Si la anterior colaboración ciudadana con información se hace fundamental para lograr el mencionado Control Estatal del Territorio, con mayor razón se hace importante para poder alcanzar el objetivo estratégico de Protección de la Población, pues para garantizar la vida, luchar contra el secuestro y la extorsión, evitar el terrorismo y el desplazamiento, se necesita una perfecta sintonía entre ciudadanía y Fuerzas Armadas; la primera informando sobre situaciones anómalas que pueda observar o de las que tenga conocimiento y las segundas reaccionando con prontitud, transparencia y eficiencia ante las informaciones ciudadanas. Igual sucede con el objetivo estratégico de Eliminación del Comercio de Drogas Ilícitas en Colombia que requiere de una posición ciudadana sólida para enfrentar el flagelo del narcotráfico, no desfalleciendo ni dejándose amedrentar ante sus acciones terroristas, ni facilitando o cohonestando sus actividades financieras y comerciales.

Por último, la colaboración ciudadana con información se hace vital para lograr el objetivo estratégico de Eficiencia, Transparencia y Rendición de Cuentas. Aunque el marco legal y el honor del uniforme obliga a las Fuerzas Armadas a proceder siempre con eficiencia y transparencia, es el acompañamiento y soporte ciudadano a su accionar lo que en definitiva constituye su centro de gravedad frente a la insurgencia y le da a las instituciones del Estado el soporte moral y la legitimidad necesarias para actuar con contundencia constitucional como corresponde a su responsabilidad dentro de una sociedad democrática y de derecho permanentemente asediada por el terrorismo guerrillero, paramilitar y narcotraficante.

B. Incremento del Pie de Fuerza Militar y Policial

El discurso político planteaba la necesidad de contar con más soldados y policías para incrementar la eficacia, evitar disparidad de fuerzas ante los ataques del enemigo y, sobre todo,

para garantizar mayores niveles de tranquilidad a todos los colombianos. De igual manera, la política pública de Seguridad Democrática en sus objetivos estratégicos estaba basada, además de la colaboración ciudadana, en el incremento de policías y soldados con el propósito de poder hacer realidad la Consolidación del Control Estatal del Territorio así como la Protección de la Población, la Eliminación del Comercio de Drogas Ilícitas y el mantenimiento de una Capacidad Disuasiva.

El primer objetivo estratégico, la Consolidación del Control Estatal del Territorio, sólo podría conseguirse con más policías y soldados que, complementados de los equipos, la movilidad y las comunicaciones necesarias, lograran hacer presencia total y, sobre todo, eficaz en toda la geografía nacional para un país con una extensión terrestre sobre la cual ejercer soberanía de 1'142.000 kilómetros cuadrados, tres cordilleras y más de la mitad de su territorio en selva.

Para el año 2002, Colombia contaba con una población a proteger cercana a los 41 millones de habitantes y tenía una Fuerza Pública de 104.000 policías (1 para cada 394 habitantes)³² y 194.000 militares -uno para cada seis kilómetros cuadrados de geografía terrestre-;³³ efectivos a todas luces insuficientes para el número de habitantes a proteger y la extensión geográfica a defender y más grave aún, insuficientes dada la magnitud y ubicación de la amenaza guerrillera, paramilitar y narcotraficante a combatir.

En su propósito de lograr el control territorial, de proteger a la población, de luchar contra el narcotráfico -sus cultivos, centros de procesamiento en la selva y rutas internacionales de tráfico ilegal-, así como el objetivo de alcanzar una capacidad disuasiva en frontera, se requería necesariamente un incremento significativo en el número de unidades militares y policiales y una correcta distribución de las mismas en toda la geografía nacional balanceando criterios poblacionales y geográficos.

C. Soporte Estadounidense a la Lucha Contraterrorista

Un punto a destacar, desde el cual se hizo énfasis en el discurso de campaña, fue la necesidad solicitar al gobierno de los Estados Unidos la ampliación de los medios militares estadounidenses empleados por el Plan Colombia en su lucha contra las drogas, hacia la lucha contra el terrorismo. El uso de los equipos norteamericanos se encontraba restringido a la lucha contra el narcotráfico, desconociéndose así la simbiosis y compenetración de los grupos guerrilleros y paramilitares con el cultivo y procesamiento de coca como fuente de financiación de sus actividades terroristas y contrainsurgentes.

Si bien el Plan Colombia constituía un importante soporte en el objetivo estratégico de la Eliminación del Comercio de Drogas Ilícitas en Colombia, los elementos americanos que hacían parte del mismo no apoyaban -y por ello la necesidad de solicitar la ampliación- objetivos estratégicos tan importantes como el de Protección de la Población contra el terrorismo; sabiendo que quienes atentaban de todas las maneras imaginables contra los ciudadanos, eran los mismo guerrilleros y paramilitares dedicados al narcotráfico. A manera de ilustración, los recursos estadounidenses del Plan Colombia podían emplearse por ejemplo en labores de erradicación, movilizand tropas hacia cultivos de droga propiedad del Frente 48 de las FARC, en el departamento del Putumayo y fronterizo con el Ecuador; pero no podían emplearse para movilizar esas mismas tropas para defender una población del mismo departamento que en un momento dado, podía estar siendo atacada por integrantes de ese mismo Frente 48 narcotraficante. Dicho en otros términos, los recursos norteamericanos que apoyaban al Plan

Colombia, sólo podían ser empleados contra guerrilla y paramilitares cuando éstos tenían puesta la camiseta de narcotraficantes, pero no cuando tenían puesta la camiseta de terroristas.

D. Liderazgo Presidencial

Finalmente, el discurso político pregonaba el liderazgo presidencial en la conducción de la Fuerza Pública y ello se encontraba perfectamente alineado y era además fundamental para el logro de cada uno de los cinco objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática. Sin voluntad presidencial no es posible llegar con Fuerza Pública permanente a todos los municipios de Colombia; sin iniciativa presidencial no es posible la desarticulación de las organizaciones terroristas que atentan contra la población; sin vocería presidencial no es posible hacer un llamado de desmovilización y reinserción a la vida civil a los miembros de la guerrilla y del paramilitarismo y cumplirles; sin orden presidencial no es posible coordinar con las demás naciones una lucha internacional integral contra el narcotráfico bajo el principio de su transnacionalidad y de la responsabilidad compartida entre países productores, de tráfico y consumidores; sin el mandato, la fiscalización y el ejemplo presidencial no es posible la total eficiencia y transparencia de las instituciones del Estado. “Hacía falta que los civiles nos integráramos al proceso de la seguridad. Entonces al ser elegido como Presidente, entendí que tenía que estar dirigiendo a las Fuerzas Armadas día y noche, trabajando intensamente con ellas, con visión macro y manejo micro”.³⁴

Así pues, este último elemento del discurso político se vuelve fundamental y quizá el más importante para el logro de los objetivos estratégicos derivados de la política pública de Seguridad Democrática. Su capacidad de llevarlos a la práctica mediante el ejercicio de la autoridad presidencial amparada en el poder constitucional que, para el caso colombiano, convierte al Presidente en jefe de Estado, jefe de Gobierno, primera autoridad administrativa y comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Una vez obtenida la investidura legal mediante la elección presidencial, debe ponerla en práctica y legitimarla a través del liderazgo diario y de la capacidad gerencial.

Ejecución y Resultados del Discurso Político y las Políticas Públicas de Seguridad

En la administración pública es tan importante el qué como el cómo, pues para poder avanzar se requiere primero definir adónde se quiere llegar; fijado el camino, el paso siguiente es recorrerlo. En el caso de Uribe, la ciudadanía con su voto avaló el camino propuesto de alcanzar la seguridad mediante el ejercicio firme y constitucional de la autoridad y el paso siguiente, - conocido el discurso y diseñada la política pública-, fue su aplicación.

A continuación se refleja cómo el discurso político presentado durante la campaña presidencial no desapareció una vez Uribe asumió la presidencia y, por el contrario, se acrecentó con el fin de darle soporte permanente a la aplicación de los objetivos de la Política de Seguridad Democrática ahora convertida en política pública. Se destacan en su ejecución los siguientes elementos:

A. Diálogo para los Ciudadanos – Autoridad contra los Violentos

Desde la presidencia se mantuvo un consistente discurso político y se le asignaron canales de comunicación y espacios de diálogo con los diferentes actores estratégicos de la sociedad. El

objetivo fue informar todo aquello relacionado con la gestión gubernamental de seguridad y obtener retroalimentación en cuanto a avances, dificultades y correcciones que debieran hacerse. A diferencia de la tradicional política de los gobiernos anteriores, que habían buscado la seguridad mediante el diálogo con los violentos, en el gobierno Uribe la energía fue contra los violentos y el afecto y el diálogo para la ciudadanía.

Un ejemplo de lo que se quiere decir, puede encontrarse en el hecho que durante los casi tres años y medio que duraron los diálogos del gobierno Pastrana (1998-2002) con la guerrilla de las FARC, los espacios mediáticos -incluida la televisión pública-, fueron usados para transmitir en directo durante todos los fines de semana las propuestas políticas y sociales de esta guerrilla; con ello, los colombianos terminaron sintonizando de manera permanente en sus televisores a los comandantes guerrilleros de las FARC, explicando su visión de país y, obteniendo, gracias a la infraestructura de comunicaciones del Estado, un protagonismo mediático sin precedentes en la historia de este grupo. Con el gobierno Uribe este enfoque cambió de manera radical y la señal de televisión pública no fue más para darle protagonismo y espacios de propaganda a la guerrilla, sino para que durante los fines de semana el Presidente -con todo su equipo de gobierno y las autoridades políticas, militares y policiales de cada región-, sostuviera en los llamados Consejos Comunales de Gobierno³⁵ un diálogo franco y abierto con los habitantes de cada zona del país visitada; y éstos, de primera mano, pudieran exponerle al gobierno sus necesidades y esperanzas.

En estos espacios de encuentro a través de los Consejos Comunales, se fortaleció el vínculo de los habitantes con el Estado, y el gobierno como su expresión ejecutiva tuvo la posibilidad permanente de rendir a los ciudadanos cuentas de su gestión y exponer, entre otros, su discurso de seguridad y de necesaria colaboración y responsabilidad ciudadana de apoyo a la Fuerza Pública con información que permitiera a ésta ser más eficaz en su propósito de proteger a la población. “El gobierno tenía que ser muy serio y muy comprometido. Yo digo que fue un gobierno menos ‘promesero’ pero más comprometido. Si hacíamos una promesa hoy, íbamos la semana siguiente y nos decían: mire la promesa que hicieron y no la cumplieron, se perdía la credibilidad. La democracia tiene que ser representativa y participativa. Si no hay participación se deslegitima la representación, y si no hay representación se anarquiza la participación”.³⁶

Los Consejos Comunales eran un espacio ideal para el permanente diálogo de los ciudadanos y el gobierno, donde los primeros expresaban sus necesidades y el segundo explicaba y aplicaba su política pública según el tema en cuestión. El espacio fundamental de diálogo, retroalimentación, análisis y seguimiento de los temas de seguridad entre el gobierno y los habitantes eran los llamados Consejos de Seguridad. Éstos eran liderados por el Presidente, el Ministro de Defensa, su Viceministro responsable del tema y la Cúpula Militar y Policial y se realizaban prácticamente todos los domingos y lunes en las diferentes regiones del país; reflejando la importancia que el gobierno le daba al tema y facilitando que los ciudadanos pudieran expresar sus opiniones de manera directa al Presidente, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

Para un país acostumbrado a ver a sus gobernantes en los despachos oficiales o empleando gran parte de su tiempo en eternos e infructuosos diálogos con los violentos, el diálogo directo con los ciudadanos, propuesto por el gobierno Uribe para escuchar sus problemas, fue toda una “revolución” en cuanto a la manera de hacer política y gobernar. Tradicionalmente el país se manejaba desde la capital Bogotá y las realidad vivida en la calle y las regiones llegaba distorsionada al alto gobierno, una vez había superado todo un entramado de intermediaciones políticas locales, regionales y nacionales. La presencia diaria en las regiones y el contacto directo con la gente permitieron al gobierno conocer la realidad sin filtros y, a partir

de ella y de manera responsable, comprometerse con la gente en la solución de sus problemas, bajo un interesante ejercicio de democracia directa.

No en pocas ocasiones se descubrieron grandes diferencias en los reportes que daban al Presidente los responsables de las instituciones del Estado y lo que decía la comunidad; o se pusieron en evidencia imperdonables ineficiencias o descoordinaciones institucionales. Mediante la presencia física y el diálogo franco con la ciudadanía, el gobierno escuchó a los habitantes y casi se convirtió incluso en su propia “oposición política”, pues fue siempre el primero en señalar sus propios problemas pero, a su vez, era el más interesado en buscarles solución.

B. Consejos de Seguridad

La celebración de Consejos de Seguridad con la comunidad participando y fiscalizando, fue una práctica novedosa en la política colombiana. Estos Consejos contaban con la presencia por parte del gobierno, del Presidente, su Ministro de Defensa, su Viceministro responsable del tema, los Comandantes de Ejército, Armada y Fuerza Aérea, el Director de la Policía Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad, además de la participación regular del Fiscal General de la Nación, del Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos, del Gobernador del Departamento visitado, de los alcaldes de la zona y de los mandos militares y policiales regionales. Por parte de la ciudadanía, se convocaba a los representantes de los gremios económicos, a los líderes de organizaciones sociales, a las autoridades religiosas y, en general, a todo aquel colombiano que quisiera expresar de manera directa al equipo de gobierno, inquietudes sobre la seguridad; con lo cual los temas tratados por los ciudadanos iban desde las acciones terroristas hasta el robo callejero.

Una vez reunidos, el Presidente hablaba a la población explicando una y otra vez su Política de Seguridad Democrática analizando sus avances, dificultades y retos pendientes y haciendo un riguroso análisis de los principales indicadores de seguridad reportados en la región visitada.³⁷ Posteriormente y de manera abierta, se cedía la palabra a los diferentes miembros de la comunidad a fin de que éstos expresaran de primera mano sus opiniones en torno a la seguridad de la zona. Este ejercicio de participación ciudadana permitía al equipo de gobierno, sin distorsiones ni intermediarios, conocer la situación real de orden público vivida por los habitantes y luego valorar la misma en un escenario privado con el equipo del Ministerio de Defensa y tomar decisiones en los niveles estratégico, operacional y táctico. Adicionalmente, este espacio privado con los mandos militares y policiales permitía al Presidente actuar como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, enfatizando a las mismas su responsabilidad constitucional de brindar seguridad y, aun más importante, reafirmar el liderazgo civil frente al estamento militar y policial, mejorar la comunicación entre el estamento político y el uniformado, así como mantener a los comandantes informados de la política gubernamental de seguridad y de las acciones que, desde el punto de vista político, se emprendían para su consecución; con ello, se lograba una alta confianza y sincronización entre la agenda político-institucional y la militar y policial.

”La tesis mía es: las Fuerzas Armadas solas no pueden, se necesita una gran cooperación ciudadana. Si este país ha estado en manos de guerrilla y paramilitares, el único camino que tenemos es el de las Fuerzas Armadas, pero hay que ayudarlas. ...La ciudadanía empezó a dar una información en materia de seguridad más realista que la propia percepción que teníamos en las Fuerzas

Armadas y en el gobierno; y eso llevó que más adelante ya los informes de seguridad de las Fuerzas Armadas eran muy cuidadosos para que la ciudadanía no los desautorizara”.³⁸

Los Consejos de Seguridad –que ocupaban la agenda presidencial y de gran parte del equipo de gobierno durante los domingos y lunes de cada semana- se convirtieron en un espacio privilegiado de discusión de las políticas públicas de seguridad, sus avances y dificultades. En ellos no sólo se escuchaba con atención a la comunidad, sino que en la sesión privada que se hacía inmediatamente después –la cual se hacía casi que exclusivamente con tomadores de decisiones-, se analizaba profundamente cada denuncia o preocupación ciudadana y se ordenaban acciones concretas para su solución. Los Consejos de Seguridad no fueron simples espacios formales de reunión del equipo de gobierno; fueron espacios de intenso trabajo, análisis de variables y toma de decisiones que comenzaban en la madrugada cuando se abordaba el avión presidencial y terminaban tarde en la noche cuando se regresaba a la capital, convirtiéndose ambos vuelos en sesiones interminables –casi que en exámenes- del Presidente a su equipo de gobierno, evaluando –siempre con cifras sobre delitos y amenazas- los temas de seguridad. El punto quizá más importante de este ejercicio, es que los temas de seguridad tratados a nivel del alto gobierno, no se quedaron sólo en los grandes proyectos o estrategias, sino que Presidente, Ministro y Comandantes atendían de manera directa, responsable y periódica, los problemas de la gente.

C. Diálogo Público y Pedagogía Política

Si los Consejos de Seguridad eran el más importante escenario y medio de comunicación del gobierno con la comunidad para tratar los temas de seguridad, para cada actor estratégico de la sociedad había un espacio diseñado para explicar la política gubernamental y retroalimentarla a partir de las opiniones de los actores estratégicos.

Como espacios complementarios a los Consejos de Seguridad de los domingos y lunes con la comunidad, los días martes o miércoles de cada semana se realizaban reuniones del Presidente y su equipo político con las bancadas del Congreso de la República. Allí, además de hacer seguimiento a proyectos de ley básicos para la nación, se aprovechaba el escenario para transmitir una y otra vez al estamento político del órgano legislativo el discurso de seguridad del gobierno, el anhelo popular de seguridad escuchado en cada Consejo Comunal o de Seguridad con la comunidad y recoger los comentarios que sobre este tema, y dada la representación regional de los miembros del Congreso, pudieran tener los senadores y representantes. Con este diálogo permanente, además de obtenerse información por parte de los congresistas sobre el avance de seguridad en sus regiones, se buscaba de manera constante el respaldo político al discurso de seguridad del gobierno y a la Política de Seguridad Democrática, y se hacía partícipe a los congresistas de los resultados de la misma.

El discurso de seguridad se presentaba a la comunidad como una fuente de empleo y desarrollo, y a los políticos como un anhelo ciudadano. En las reuniones que con carácter mensual se adelantaban con los gremios económicos y con los representantes del sector privado en general, la seguridad se planteaba como una condición necesaria para la generación de confianza inversionista y de crecimiento económico. En dichas reuniones, al igual que en las sostenidas con otros estamentos de la sociedad, se aprovechaba para explicar y hacer seguimiento y retroalimentación a las diferentes políticas del gobierno, incluida por supuesto la

Política de Seguridad Democrática con lo cual, además del apoyo ciudadano y del Congreso, se buscaba de manera permanente el apoyo de la clase empresarial y del sector productivo.

Reuniones de carácter mensual se realizaban también con los sindicalistas; en ellas se hacía permanente seguimiento a sus condiciones de seguridad, bajo el entendido que la Política de Seguridad Democrática -en tanto democrática-, buscaba proteger por igual a todos los estamentos de la población, siendo históricamente los sindicalistas uno de los grupos poblacionales sobre los cuales más amenazas y asesinatos se habían presentado y sobre cuya libertad de expresión y asociación más se había atentado.

Fundamental para la legitimidad nacional e internacional y para el cumplimiento del objetivo estratégico de Eficiencia, Transparencia y Rendición de Cuentas, eran las reuniones mensuales que, con transmisión en directo por la televisión pública y medios virtuales y con participación directa de la comunidad a través de líneas telefónicas y correos electrónicos, realizaban el Presidente y su equipo del Ministerio de Defensa con los representantes de la comunidad internacional -a través de los embajadores acreditados en Colombia- y los delegados de las diferentes instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales. En estas reuniones el centro eran los temas de derechos humanos y su adecuado respeto, protección y promoción dentro de la Política de Seguridad Democrática; en ellas se recalca como dicha política encontraba su centro de gravedad en el respeto al marco jurídico, el buen trato a la población, la eficiencia con transparencia de la Fuerza Pública y en su aplicación sin apelar a estados de excepción mediante el recorte de derechos constitucionales -como había sido común en las políticas de seguridad aplicadas históricamente en Colombia y, sobre todo, en otros países de la región que habían padecido dictaduras-. Este tipo de encuentros eran fundamentales para mostrar a la comunidad internacional y a la nación en general una convicción moral y legal del gobierno frente al tema de derechos humanos, aclarar -y dado el caso corregir- situaciones violatorias de los mismos y exponer como la acción de la Fuerza Pública con relación a los derechos humanos trasciende su elemental respeto, es decir, abstenerse de violarlos, y va mucho más allá, pues es con el trabajo diario de policías y soldados apegados al orden constitucional que se logra la adecuada protección de estos derechos para todos los colombianos, comenzando por el más elemental de todos como es el derecho a la vida.

Finalmente y a través de los medios de comunicación y de la emisoras radiales de las Fuerzas Militares y de la Policía -cuya cobertura abarcaba las zonas con mayor presencia guerrillera y paramilitar-, el Presidente y los miembros del Ministerio de Defensa explicaban una y otra vez la Política de Seguridad Democrática, daban soporte moral a las tropas, apelaban a la colaboración ciudadana con información y llamaban a los miembros de los grupos guerrilleros y paramilitares a acogerse al programa gubernamental de desmovilización, invitándolos a dejar estos grupos ilegales, obtener el perdón de la justicia y de la sociedad y comenzar una nueva vida de civilidad bajo la protección y el apoyo estatal.

De este modo, el Presidente diseñó, le asignó campo en su agenda y lideró en su ejecución espacios de pedagogía, diálogo y retroalimentación en materia de seguridad con los ciudadanos, la clase política, el sector productivo, las organizaciones sociales, la comunidad internacional, el equipo del sector defensa e, incluso, con los mismos integrantes de los grupos guerrilleros y paramilitares a quienes se dirigía de manera directa invitándolos a dejar las armas.

Toda política, para ser implementada, requiere primero ser exitosamente comunicada y eso fue lo que se logró con estos espacios. Nada fue impuesto, todos los estamentos sociales y políticos tuvieron la posibilidad de conocer de primera mano la política de seguridad presentada por el gobierno, discutirla, ajustarla y, en definitiva, comprometerse desde su rol en la sociedad

para el éxito de la misma; pues además se entendió que la seguridad no era un tema de los militares o policías, sino que era un asunto responsabilidad de todos.

Fueron tal vez estos espacios de diálogo y pedagogía con los actores estratégicos de la sociedad, los mayoritariamente contribuyeron a los logros de la Seguridad Democrática, pues con su socialización a todos los niveles, ésta pasó prontamente de ser una política “presentada” por el gobierno, a ser una política “liderada” por el gobierno, pero adoptada por todo un país.

D. Seguridad en la Agenda Presidencial

Aunque ya ha sido explicado conceptualmente en páginas anteriores, otro aspecto básico a destacar en la ejecución y resultados relativos a la seguridad, fue establecer este tema como uno de los tres pilares principales en la política gubernamental de generar confianza en Colombia y asignarle al pilar de la Seguridad Democrática unos objetivos estratégicos concretos. Con este ascenso de categoría del tema de seguridad se lograban varias cosas; primero que la política de seguridad fuera una política trazada y ejecutada desde la cabeza presidencial y no un simple ejercicio de desempeño táctico de los comandantes, sin mayor direccionamiento estratégico por parte del estamento político en cabeza del Presidente; segundo, que la política de seguridad estuviera articulada a las demás políticas gubernamentales y actuara incluso como presupuesto necesario para el logro de las mismas y; tercero, al dotarla de un discurso político avalado electoralmente por el pueblo y habiéndole fijado unos objetivos estratégicos concretos, militares y policías tenían claridad en qué esperaban, tanto el gobierno como los ciudadanos, de ellos. El camino estaba trazado y la labor de las Fuerzas Armadas era recorrerlo.

Fundamental para que militares y policías pudieran cumplir con los objetivos asignados - además del apoyo político permanente del gobierno-, era el contundente fortalecimiento institucional que pasaba por diferentes órdenes; desde el aprovechamiento de la estructura del Ministerio de Defensa, que permitía un mayor y mejor trabajo conjunto y coordinado entre Ejército, Armada y Fuerza Aérea y de éstos con la Policía; hasta el incremento y mejoramiento de la movilidad, las comunicaciones y el pie de fuerza; pasando por la creación y redistribución de unidades y por la asignación de recursos extraordinarios de inversión para financiar todo lo anterior.

Como hecho atípico frente a la estructura de los demás ministerios de defensa de los países de la región, en Colombia tanto las Fuerzas Militares como la Policía pertenecen al Ministerio de Defensa, como sistema que permite tratar los temas de defensa y seguridad desde una misma mesa y facilita, respetando los roles misionales,³⁹ la debida coordinación entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Con una política de defensa y seguridad trazada y liderada al más alto nivel presidencial y con unos enemigos que paralelamente cometían actos terroristas, participaban en el narcotráfico y atacaban y desplazaban a la población - entremezclando temas de defensa y seguridad-, se requería para enfrentarlos, de operaciones conjuntas de las Fuerzas Militares y de actuaciones coordinadas entre éstas y la Policía; de ahí la ventaja de sentar en una sola mesa y bajo un solo mando, como el del Ministro de Defensa, a militares y policías para avanzar en los propósitos fijados; evitando al máximo interferencias, descoordinaciones, puntos de vista divergentes y cortocircuitos y celos interministeriales como podría ocurrir si el estamento militar y el estamento policial se encontraran bajo carteras diferentes, como resulta normal en otros países. Con una política integral y unos objetivos estratégicos que entremezclaban temas de seguridad y defensa, la estructura del Ministerio de

Defensa facilitó la puesta en marcha de la Política de Seguridad Democrática y la consecución de sus cinco objetivos estratégicos.

La inseguridad es en gran medida la causa y no la consecuencia de los problemas económicos, políticos y sociales de Colombia. Este fue el enfoque Uribe y por ello buscó, a partir de la seguridad, crear una plataforma de confianza en el país que defendiera la democracia, motivará la economía y financiara las políticas sociales. Como novedad –por lo menos en la región-, se asoció entonces seguridad con progreso, desarrollo y ejercicio de las libertades.

Tradicionalmente se había pensado que la seguridad era un asunto más de los hombres de uniforme que del Presidente, obviando que la Constitución -no de manera simbólica sino real- asigna al Presidente la Comandancia Suprema de las Fuerzas Armadas; mandato de enorme importancia para un país agobiado por la violencia. Haber establecido la seguridad como un tema de primer nivel en la agenda temática del gobierno y en las políticas públicas que la desarrollaron, fue una decisión correcta en función de los resultados alcanzados y valiente desde el punto de vista electoral, pues hablar de ejercicio firme de la autoridad podía malinterpretarse y asociarse con restricción de libertades –como sucedió en muchas de las dictaduras del continente- y no con disfrute real de los derechos –como sucedió en Colombia bajo un contexto democrático y con división de poderes.

La Política de Seguridad Democrática logró devolver derechos que los ciudadanos -arrinconados por la violencia- habían perdido de tiempo atrás; y el enorme respaldo que consiguió, mostró la capacidad del candidato y luego presidente para interpretar el sentimiento nacional (país nacional) de querer seguridad sometiendo a los violentos, en contraposición de lo que recomendaba la prudencia, estrategia y tradición política (país político) de, mediante el diálogo y la intermediación, apaciguar a los violentos.

E. Fortalecimiento Militar y Policial

En cuanto a trabajo conjunto de las Fuerzas Militares, actos administrativos del gobierno permitieron la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega en el centro-oriente del país -territorio histórico de las FARC a 150 kms. de Bogotá- y los Comandos Conjuntos del Caribe, el Pacífico y del Sur del Tolima. En todos ellos, bajo el mando directo del Comandante General de las Fuerzas Militares, las tres fuerzas: Ejército, Armada y Fuerza Aérea actuaban bajo un mismo mando y con un mismo propósito. Gracias a la nueva doctrina de operaciones conjuntas, se realizaron los más importantes golpes de toda la historia contra las organizaciones terroristas: la ya legendaria Operación Jaque -que permitió el rescate de quince secuestrados incluida la ex candidata presidencial Ingrid Betancur y tres contratistas norteamericanos como principales “trofeos” de la organización terrorista de las FARC-; la Operación Fénix -que acabó con a alias Raúl Reyes como segundo hombre en importancia de las FARC-; o la Operación Camaleón -que permitió el rescate de cuatro secuestrados, incluido el Mayor General Mendieta, como oficial de más alto rango, que estuvo secuestrado por los terroristas de las FARC durante doce años-. Estas operaciones -y otras menos publicitadas pero altamente importantes desde el punto de vista estratégico- se realizaron con información de inteligencia proveniente de todas las Fuerzas y las operaciones fueron diseñadas y dirigidas directamente desde el Comando General de las Fuerzas Militares y no desde una fuerza en particular. Asimismo en el campo de la inteligencia -insumo principal para el éxito de las operaciones contra las organizaciones terroristas-, se creó un programa de inteligencia conjunta que, conformado por personal altamente calificado de Fuerzas Militares y Policía, obligaba a poner todas las informaciones recopiladas sobre los Blancos de

Alto Valor Estratégico –BAVE- en una misma mesa; con la responsabilidad sobre éstos asignada por fuerza -pero con información de todas ellas-, se buscaba poder actuar sobre los mismos a través del nuevo Comando Conjunto de Operaciones Especiales, creado como pequeño grupo de élite bajo órdenes del Comandante General, cuya misión era actuar a partir de la información de inteligencia reunida.

Se crearon también, entre otras, cuatro divisiones del Ejército, catorce brigadas terrestres y 18 brigadas móviles, seis batallones de alta montaña y 64 batallones contraguerrillas en toda la geografía nacional; de igual manera se creó para la Fuerza Aérea el Grupo Aéreo del Oriente también en los llanos orientales y una brigada adicional de Infantería de Marina para la Armada en el departamento del Putumayo. Mientras que en la Policía se pusieron en marcha -en alta correlación geográfica con respecto a las divisiones del Ejército- ocho regionales policiales y se crearon cuatro Policías Metropolitanas en las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cúcuta y más de 180 nuevas estaciones en todo el país.

Tanto el incremento como la redistribución de unidades militares y policiales durante el gobierno Uribe se lograron gracias a un histórico crecimiento del pie de fuerza, siendo superior al 40% en las Fuerzas Militares y al 44% en la Policía. Asimismo, este importante crecimiento del número de efectivos de la Fuerza Pública estuvo acompañado de significativos esfuerzos de capacitación, profesionalización y mejoramiento del bienestar de soldados y policías, así como de un aumento sustancial en el número, calidad y compatibilidad de los equipos de comunicaciones y, sobre todo, de un incremento en la movilidad tanto terrestre y aérea como marítima y fluvial.

Un punto a destacar es cómo tal incremento del pie de fuerza, su infraestructura, sus comunicaciones y su movilidad se llevaron a cabo por parte del gobierno sin sacrificar presupuesto destinado a los temas sociales. Al ser la seguridad la base para la generación de confianza inversionista y del crecimiento y desarrollo social del país, los enormes resultados alcanzados en seguridad se traducían casi automáticamente en un mejor desempeño económico, en un mayor recaudo tributario y en una mayor generación de riqueza para todos los colombianos. Durante los ocho años del gobierno Uribe el PIB creció un promedio anual del 4.3%, la inversión nacional se multiplicó por dos, la extranjera por tres, se logró la cobertura universal en salud y educación básica primaria y se bajó el número de colombianos que habitaban por debajo de la Línea de Pobreza del 54% al 37%. En lo que a avances sociales se refiere y analizado ahora desde el punto de vista presupuestal, mientras en el año 2002 por cada peso del presupuesto nacional que iba para el sector defensa se destinaban 3.1 pesos para inversiones sociales, para el año 2010 se incrementó a 3.7 pesos de inversión social por cada peso para defensa; es decir, se avanzaba en la seguridad y se incrementaba la inversión social. Adicionalmente y gracias al liderazgo del Presidente, tanto como a la pedagogía y diálogo que sobre la Política de Seguridad Democrática se había adelantado constantemente con los miembros del Congreso y de los sectores productivos de la economía, el gobierno -con el propósito exclusivo de financiar las inversiones en seguridad-, propuso al Congreso -y éste los aprobó-, tres diferentes impuestos extraordinarios y con vigencia limitada a los grandes patrimonios que, activados a partir del 2004, el 2007 el 2010, permitieron recaudar en total más de 20 billones de pesos⁴⁰ adicionales para el sector y, en definitiva, financiar con los impuestos pagados por los ciudadanos de mayor riqueza, incrementos de pie de fuerza, infraestructura, comunicaciones y movilidad ya mencionados para beneficio de todos.

Durante la era Uribe el presupuesto en defensa creció extraordinariamente y tanto el pie de fuerza como las capacidades militares y policiales se expandieron grandemente; sin embargo,

tanto en relación con el PIB como con el Presupuesto General de la Nación, el gasto en defensa – que por demás en Colombia incluye a la Policía al estar bajo el Ministerio de Defensa-, no varió -ni desfinanció otros sectores- y permaneció durante los ocho años de gobierno en niveles inferiores al 4% del PIB y al 17% del Presupuesto General de la Nación. La seguridad entonces permitió mejorar de manera extraordinaria el desempeño económico del país y, de paso, generar sus propios recursos, demostrando su rentabilidad política, económica y social.

F. Respeto, Protección y Promoción de los Derechos Humanos

Un aspecto absolutamente determinante para la legitimidad de una política de seguridad por parte de quienes la ejecutan, es el respeto total por los derechos humanos. Cualquier fisura en este campo -por más que aparentemente otorgue ventajas en el corto plazo- resquebraja la credibilidad y soporte de las Fuerzas Armadas, y con ello éstas terminan pagando en el largo plazo un alto precio de desprestigio por el temor que generan en la población. Sencillamente la democracia no tolera que sus mismas instituciones atenten contra los ciudadanos.

Colombia lleva décadas enfrentando las más complejas amenazas de seguridad; grupos guerrilleros, estructuras paramilitares y carteles de la droga han cometido toda suerte de violaciones a los derechos humanos de la población, militares y policías incluidos. Sin embargo, como corresponde a un Estado de Derecho como el instaurado en Colombia y sin importar la degradación que del uso de la violencia han hecho los terroristas y delincuentes, no puede haber atajos para la derrota de los violentos y el único camino posible para lograrlo es el apego irrestricto a las leyes. Por ello la importancia de formar a las Fuerzas Armadas en el marco legal, el honor militar y policial y en los más altos valores patrios y morales, buscando que su desempeño en materia de derechos humanos sea ejemplar y dignifique a la sociedad que defienden y representan.

Grandes esfuerzos, importantes resultados y aleccionadoras crisis se presentaron durante el gobierno Uribe.

Buscando brindar mayor transparencia al accionar de las tropas y protegerlas de cualquier señalamiento de manipulación de la verdad, desde el comienzo del gobierno se dio la instrucción a los militares -y se coordinó con la Fiscalía General de la Nación- que ante cualquier baja producida en combate, el cuerpo no fuera movido por ningún uniformado y el lugar se conservara tal cual había quedado después de los combates, con el propósito que la Fiscalía hiciera presencia y apoyara a los militares en las investigaciones pertinentes. El gobierno fue más allá y en el año 2006 el Ministerio de Defensa celebró un convenio con la Fiscalía para que fuera esta última la entidad que formalmente realizara todos los levantamientos de cuerpos fruto de los combates y determinara si las acciones habían obedecido actuaciones típicamente militares y pasaran por tanto a ser investigadas por la Justicia Penal Militar o si, observándose alguna posible irregularidad, los hechos debieran pasar a ser investigados por la justicia ordinaria. Estas medidas se tomaron con el propósito de brindar absoluta transparencia a las acciones militares y defender a sus integrantes ante las quejas que algunas organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos hacían ante la comunidad internacional, señalando a las Fuerzas Militares colombianas de ser violadoras permanentes de los derechos humanos.

Con estas medidas se lograron desvirtuar señalamientos infundados que cuestionaban cualquier acción militar que se adelantara contra grupos como las FARC y el ELN en su guerra irregular y demostrar el profesionalismo generalizado de los militares enfrentando estructuras terroristas. Asimismo, sirvió -por más doloroso que sea- para develar el comportamiento

personal -no institucional- de algunos integrantes del Ejército que actuando en conexión con agentes del narcotráfico o grupos paramilitares, asesinaban a enemigos de estas estructuras, a pequeños delincuentes o incluso a ciudadanos del común, y los hacían pasar luego como guerrilleros muertos en combate.

Esta práctica, conocida como “falsos positivos”, y cuyos primeros casos datan de los años ochenta, alcanzó su punto más alto a finales de los noventa y tuvo su capítulo más vergonzoso y público con el asesinato de 19 jóvenes del municipio de Soacha en 2008. Estos asesinatos en persona protegida –como se denominan técnicamente- mostraron no sólo la capacidad del narcotráfico para permear instituciones, comprar conciencias y fomentar asesinatos, sino también la importancia de tener en las Fuerzas Armadas estrictos controles en el proceso de selección de sus miembros, enfatizar en el honor militar y policial, intensificar la formación en derechos humanos, fortalecer la contrainteligencia y ser drásticos al momento de sancionar cualquier conducta opuesta al espíritu y mandato de las instituciones de seguridad del Estado.

La detección de esta conducta criminal e inmoral, llevó al gobierno Uribe –una vez conocidos los hechos- a pedir perdón por actos cometidos incluso previos a su gobierno y a tomar las más severas decisiones⁴¹ no sólo contra quienes puntualmente -por acción u omisión- habían permitido que esto ocurriera, sino impulsando desde el Ministerio de Defensa –en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos- la adopción inmediata de medidas para combatir este fenómeno puntual y, de manera más general, impulsando el diseño e implementación de una Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y la creación de un Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares.

La Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario lanzada durante el gobierno Uribe apuntó a la revisión integral del tratamiento a estos temas al interior de la Fuerza Pública y a realzar la importancia del respeto, protección y promoción de los derechos humanos tanto desde la parte doctrinal, como jurídica y operacional. De esta manera, con un documento marco en la materia, se trazaron objetivos y se diseñaron acciones que permitieron al país contar con unas Fuerzas Militares y una Policía Nacional cada vez más profesionales en su accionar; no sólo porque se abstenían de violar derechos sino –y también fundamental-, porque con su trabajo respetuoso iban más allá y se convertían en garantes para que los colombianos pudieran tener un real disfrute de sus derechos constitucionales, tantas veces violados por actores no estatales.

Los cinco objetivos trazados por esta política fueron: “1) La adecuación de la educación, instrucción y entrenamiento en DDHH y DIH a las necesidades del contexto estratégico; 2) El fortalecimiento de la disciplina operacional mediante el mejoramiento de la asesoría jurídica y los controles, sobre la base de los principios y valores institucionales; 3) El establecimiento de una defensa técnica adecuada para los miembros de la Fuerza Pública; 4) La garantía de la atención de la Fuerza Pública a grupos especiales y; 5) El estrechamiento de la cooperación interinstitucional en materia de DDHH y DIH”⁴²

Con la adopción de esta política se enfatizó en la formación desde las escuelas militares y policiales y durante todo el ciclo formativo y de entrenamiento y reentrenamiento de los uniformados, la importancia moral y legal del absoluto respeto a los derechos humanos y la necesidad de actuar conforme a las leyes nacionales e internacionales relativas a los DDHH y DIH como elemento de coherencia institucional y factor de legitimidad ante la población. Adicionalmente, se crearon oficinas de DDHH y DIH en cada unidad militar y policial, se nombraron inspectores con la tarea específica de velar por el cumplimiento de todas las

disposiciones y se creó la figura de los Asesores Jurídicos Operacionales –AJO- que, actuando acorde con el también lanzado Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares, tienen la responsabilidad –y los conocimientos jurídicos necesarios- para asesorar a los comandantes de unidad en sus operaciones militares a fin de establecer el estricto cumplimiento de los DDHH y el DIH y limitar o abortar las misiones si éstas comportan algún riesgo en la materia.

El respecto, protección y promoción de los derechos humanos fue un factor de la más alta importancia para el gobierno y por ello el liderazgo que asumió en la materia, sobre todo, a través del lanzamiento e implementación de su Política Integral; buscando no sólo estar acorde con los requerimientos jurídicos nacionales e internacionales, sino porque entendió que una política de seguridad en un contexto democrático, sólo es posible si hay un comportamiento ejemplar de las fuerzas del orden, pues de dicho comportamiento se deriva su legitimidad. Así se señaló desde el primer día de gobierno y se recalcó en cada contacto que el Presidente y su equipo tenían con el estamento uniformado, bien fuera en los discursos doctrinales que se daban en las ceremonias militares y policiales o en los Consejos de Seguridad o las reuniones de trabajo, donde se tomaban decisiones operacionales.

Este trabajo dio sus frutos, y al final de gobierno Uribe, según las diferentes encuestas de opinión, las Fuerzas Militares eran la institución de mayor reconocimiento por parte de la ciudadanía con índices de favorabilidad superiores al 85%, con un promedio durante los ocho años de gobierno alrededor del 80% -con su punto más bajo en 70% en septiembre de 2007 y el más alto con 90% en julio de 2008-. Estas estadísticas son entonces el reflejo del profesionalismo y el descomunal apoyo ciudadano y orgullo patrio que los colombianos sienten por sus Fuerzas Armadas;⁴³ pues muy al contrario de ser una institución violadora de derechos humanos –lo cual llevaría al rechazo de la población-, es justamente la institución que con su trabajo -pese a los errores-, ha hecho posible el disfrute de los derechos para todos, y ello los ciudadanos lo han reconocido y valorado.

G. Acción Integral

Se ha dicho en páginas anteriores que tradicionalmente en Colombia ha habido más territorio que Estado; lo que ha llevado a que vacíos generados por la falta de presencia institucional en todos los órdenes, hayan sido llenados en algunas regiones apartadas o marginadas del país –e incluso en barrios periféricos de las grandes ciudades- por actores violentos que han encontrado en esa falta de presencia institucional, el mejor terreno para cometer sus ilícitos con total impunidad.

El objetivo trazado por la Política de Seguridad Democrática de lograr la recuperación del control del territorio rebasa la elemental presencia militar y policial para disuadir al delincuente y poner orden; requiere además la presencia de las demás instituciones del Estado, fundamentales para garantizar la justicia y el bienestar; pues en definitiva lo que busca el Estado Social de Derecho es -por más obvio que parezca-, garantizar a través de sus instituciones derechos para todos los habitantes por igual y ello no es posible sin condiciones de seguridad mínimas para la población y las instituciones.

De esta manera, a través de una sólida y coordinada presencia interinstitucional, se busca primero el control militar del territorio y garantizada la seguridad para sus habitantes, dar paso a la presencia permanente de las instituciones, a fin de lograr la recuperación ya no de seguridad, sino social del territorio y sus habitantes. “El objetivo de Colombia es que las zonas recuperadas por la fuerza pública, no sólo cuenten con presencia militar y policial, sino con condiciones

sociales e institucionales para impulsar la estabilización y consolidación del desarrollo y la paz, con miras a la superación de la pobreza”.⁴⁴

Con este enfoque, dependiente de la Agencia Presidencial para la Acción Social, se creó durante el primer mandato del Presidente Uribe el Centro de Coordinación de Acción Integral – CCAI-, no como una entidad sino como una instancia de coordinación -más que de ejecución- interagencial de nivel presidencial que involucró a más de una docena de las más importantes entidades sociales, judiciales y de seguridad del Estado.⁴⁵ El CCAI buscaba garantizar una presencia eficaz, permanente y coordinada en aquellas zonas históricamente maltratadas por el narcotráfico y el terrorismo, focalizando su acción en la población más pobre víctima de la violencia o en situación de desplazamiento.

Inicialmente, esta presencia interinstitucional se concentró en nueve regiones con 39 municipios y luego, durante la segunda administración presidencial, se fortaleció y amplió hasta alcanzar -bajo el llamado Plan Nacional de Consolidación- a catorce regiones con 102 municipios, centrando su accionar en las zonas rurales más complejas por la mezcla de pobreza, abandono estatal, cultura de la ilegalidad y alteración del orden público.⁴⁶

“...el Gobierno Nacional, diseñó el Plan Nacional de Consolidación como un mecanismo para alinear la oferta institucional en el área social, de justicia, desarrollo económico y gobernabilidad con otros esfuerzos del ámbito de la seguridad territorial y ciudadana los esfuerzos militar y de policía buscando generar las condiciones para lograr el desarrollo humano e integral de la población que habita el territorio colombiano en un ambiente de presencia institucional y gobernabilidad”.⁴⁷

Para la elección de las catorce regiones o zonas antes mencionadas se buscó la convergencia de débil presencia institucional, alteración del orden público, presencia terrorista o de cultivos de narcóticos y masivas violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Se diseñó una intervención social del territorio en tres fases:

Fase de Recuperación: el esfuerzo principal inicial, sobre todo de carácter militar y de seguridad, dada la situación de violencia e ilegalidad en la zona, busca acabar con los agentes generadores de violencia y evitar que la confrontación armada afecte a la población civil.

Fase de Transición: la masiva presencia militar inicial, una vez se ha avanzado en el control sobre los agentes generadores de violencia, va dando paso a una presencia policial y de los organismos de justicia que, de carácter permanente, buscan normalizar la situación y dar estabilidad a la zona con el propósito que se generen las condiciones básicas para el fortalecimiento institucional general, la gobernabilidad de las autoridades políticas y la presencia de las instituciones sociales del Estado. Durante esta etapa se busca lograr que los indicadores básicos en cuanto a salud, educación y seguridad se recuperen hasta alcanzar por lo menos el promedio nacional.

Fase de Estabilización: se busca la generación de sinergias interinstitucionales con el objetivo de conseguir que las entidades y postulados del Estado Social de Derecho estén presentes en todo su esplendor y se generen las condiciones de seguridad, sociales, políticas y económicas que permitan superar el caos derivado de la violencia y la ilegalidad y se avance sostenidamente hacia el bienestar general de los habitantes.

Teniendo claridad sobre las regiones a intervenir, a cada una de ellas se le nombró una gerencia y, en un proceso participativo y tomando como insumos indicadores de seguridad, gobernabilidad, progreso económico y desarrollo social, se elaboró un diagnóstico que permitió

ubicar a la región en una de las tres fases planteadas. A partir de allí, se diseñó y puso en marcha un completo plan de acción en el que participaban la totalidad de entidades coordinadas bajo el CCAI.

Cada uno de estos planes de acción fue elaborado siguiendo seis líneas estratégicas conformadas por: i) la atención humanitaria de emergencias originadas en alteraciones del orden público; ii) el eficaz acceso a la justicia; iii) el mejoramiento en calidad y cobertura de los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad social; iv) la recuperación económica del territorio apoyando el tránsito de economías ilícitas a lícitas; v) el fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas de las entidades municipales; y vi) el ordenamiento territorial a partir de la clarificación de los derechos de propiedad de la tierra y la titulación ordenada de predios. Estas líneas estratégicas eran a su vez complementadas con acciones en el corto, mediano y largo plazo, que conservan el patrón fijado desde los mismos comienzos del CCAI en la administración Uribe:

“En el corto plazo se identifican acciones de emergencia de alto impacto en los sectores de seguridad, salud, infancia y familia, documentación, seguridad alimentaria, educación, uso del tiempo libre y justicia. Posteriormente se identifican acciones de mediano y largo plazo relacionadas con la aplicación de las herramientas de la equidad, el fortalecimiento de la presencia institucional y el tejido social, la oferta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la seguridad, el desarrollo de infraestructura de transporte y la promoción de cadenas productivas para el desarrollo económico. Estas acciones se priorizan a partir de un trabajo conjunto con las autoridades territoriales y la comunidad”.⁴⁸

Esta actuación demostró que con una adecuada coordinación interagencial, liderada directamente desde la Presidencia de la República, se puede lograr una admirable sinergia entre los organismos militares y policiales, responsables de brindar seguridad territorial y física y proteger con ello la vida y de los habitantes, y las instituciones sociales del Estado, responsables de darle a esa vida protegida el carácter de dignidad.

Con el CCAI entonces se demostró la necesidad de intervenciones de carácter social en los territorios históricamente golpeados por la violencia; y su necesaria coordinación con las entidades responsables de brindar seguridad. Pues en definitiva –y ese fue el éxito del gobierno Uribe en este campo-, se entendió y aplicó que seguridad sin desarrollo social no tiene sentido, y que desarrollo social sin seguridad que lo proteja no es posible.

H. Desmovilizaciones por la Paz

Como instrumentos adicionales de la Política de Seguridad Democrática, se adelantaron también los procesos de desmovilización de integrantes de los grupos guerrilleros y paramilitares. Se creó la Red de Cooperantes como mecanismo de participación ciudadana que, amparado en el principio constitucional de la solidaridad, logró superar la cifra de los dos millones de ciudadanos inscritos y listos para colaborar con su Fuerza Pública a través del suministro de información que permitiera a la misma obrar con eficiencia y transparencia.

El proceso de desmovilizaciones -propuesto en la campaña presidencial e incluido dentro del objetivo estratégico de Protección de la Población-, fue adelantado bajo la iniciativa y el liderazgo presidencial, utilizando los mecanismos administrativos y legales a su alcance y proponiendo y respaldando ante el Congreso de la República, e impulsando ante los diferentes

estamentos de la sociedad, la aprobación de las leyes⁴⁹ y la generación de entornos de reconciliación. Esto permitió, durante el gobierno Uribe, la reincorporación a la vida civil de casi 22.000 guerrilleros desmovilizados individualmente⁵⁰ -es decir, desertando de la guerrilla- y la completa desarticulación de las estructuras paramilitares que, con presencia en 27 de los 32 departamentos de Colombia y compuestas por más de 31.000 individuos⁵¹, pactaron la paz de manera colectiva y deponiendo las armas, pusieron fin a más de 20 años de lucha contrainsurgente, apropiación ilegal de tierras y desplazamiento forzado de campesinos. La ley de Justicia y Paz que finalmente dio marco jurídico a todo el proceso de desmovilización no contempló beneficios para crímenes de narcotráfico, con lo cual los catorce más importantes jefes paramilitares fueron procesados por estos delitos y extraditados en 2008 por el gobierno Uribe a los Estados Unidos.

Con la desmovilización, paralelo al firme ejercicio constitucional de la autoridad, el gobierno logró un proceso de paz sin precedentes por su éxito y por el número de individuos que en cifra superior a las 53.000 personas, depusieron las armas y se reincorporaron a la vida civil.

La magnitud de estas cifras reflejan la dimensión del problema de la violencia en Colombia, y cómo una política gubernamental de “Mano Firme, Corazón Grande” puede imponer autoridad sobre los violentos y, simultáneamente, generar espacios de reconciliación para aquellos que voluntariamente quieran deponer las armas. No hay en la historia contemporánea de Colombia, por su impacto y cifras, ejemplos similares de firmeza institucional para combatir a los criminales –reflejado en capturas y bajas frente a quienes no quisieron someterse a la ley-, ni ejemplo siquiera cercano de reinserción a la vida civil de aquellos que voluntariamente quisieron corregir el camino de la violencia y se acogieron a los espacios de perdón y reconciliación que el gobierno –con el respaldo del Congreso y la ciudadanía- generó. Durante el gobierno Uribe entonces, Colombia vivió la mayor época de firmeza institucional y, simultáneamente, el mayor proceso de paz; factores ambos que permitieron mejorar de manera ostensible las condiciones de paz y seguridad de todos los ciudadanos.

Ante los críticos de uno y otro camino, queda la pregunta sin respuesta de cuánta paz debe sacrificarse en nombre de la justicia, o cuánta justicia debe sacrificarse en nombre de la paz. Sin ofertas jurídicas, económicas y sociales favorables, es difícil generar incentivos para que los violentos dejen las armas; con lo cual, dichos incentivos no deben entenderse como impunidad; a su vez, cuando se ofrece el camino de la paz y los violentos no quieren recorrerlo, debe acudir a la firmeza institucional para combatir a quienes siguen maltratando la democracia y amenazando la supervivencia del Estado. Con el gobierno Uribe hubo firmeza institucional y puertas para la paz; y en ambas líneas los resultados fueron notables. Al momento de los balances y en aras de la objetividad, debe evaluarse como una sola estrategia la “Mano Firme” con el “Corazón Grande”, pues tratarlos por separado es politizar los resultados y falsear la historia.

I. Presidente como Comandante Supremo

Fundamental para el retorno de la seguridad y tal como había sido compromiso de campaña, el Presidente Uribe desde el primer momento de su gobierno se dedicó a ejercer, no de manera simbólica sino real, el mandato constitucional de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Primero, trazando los objetivos de su Política de Seguridad Democrática y posteriormente, haciendo seguimiento diario del cumplimiento de los mismos mediante un ejercicio de macrovisión y micromanaje, que incluía la revisión diaria, como primera actividad de la agenda

presidencial, de la evolución por regiones de los más importantes indicadores de seguridad derivados de los objetivos estratégicos; a partir de esta información, la comunicación inmediata con las autoridades militares y policiales regionales para establecer control de resultados. De esta manera el tema de la seguridad no era delegado al Ministro de Defensa o a los comandantes de Fuerza, sino que era la responsabilidad primera del Presidente y el resto del equipo actuaba más bien como complemento del liderazgo y de la autoridad presidencial. “Uno tiene que tener una visión macro y un manejo micro; son aspectos inseparables del éxito. Si usted tiene visión macro pero no tiene manejo micro, la visión macro se queda en el papel; y si intenta hacer manejo micro sin visión macro, usted no tiene claridad de objetivos”.⁵²

En definitiva, el discurso político de seguridad y la política pública de Seguridad Democrática desarrollados en Colombia entre los años 2002 y 2010 y planificados, organizados, dirigidos y controlados de manera directa por el Presidente Uribe en sus dos periodos presidenciales, lograron frenar la espiral de violencia en la que se encontraba sumido el país, mejorar de manera extraordinaria todos los indicadores de seguridad y, más importante aún, devolverle al país la confianza y la esperanza en sí mismo. Más trascendente aun en este lapso, si se tiene en cuenta que el país había estado cerca del colapso, perdido gran parte del control territorial por falta de presencia institucional y sido catalogado por muchos analistas como un posible Estado fallido. Para ello, el Presidente ejerció, no de manera nominal sino real, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y, dado el nivel de detalle con que el Presidente se involucraba en los temas de seguridad, en muchas ocasiones se llegó a afirmar que, más allá de quién ocupara la cartera de Defensa, el verdadero ministro siempre fue el Presidente Uribe.

Actuar de esta manera, implicó al Presidente una vigilancia 24 horas al día y siete días a la semana de los indicadores de violencia que más preocupaban a los colombianos y estadísticas de homicidios, secuestros, hurto de vehículos y atentados terroristas, entre otros, fueron elementos comunes de la agenda y reportes presidenciales. Dado ese estilo microgerencial del gobierno, fue frecuente ver al Presidente interrumpir reuniones de otro tipo para impartir órdenes puntuales de carácter militar y policial sobre hechos que estaban ocurriendo en tiempo real; comportamiento que algunos criticaron por el nivel de detalle que se manejaba y que, decían, no debía ser asunto presidencial, pero que en definitiva lo que lograba con ello era mandar un poderoso mensaje a los militares, los policías y la ciudadanía sobre la importancia que cada hecho de violencia representaba para el gobierno. No pocas veces, además, se dio el caso del Presidente llamando a comandantes de nivel medio para averiguar sobre hechos de violencia que, le reportaban los habitantes, estaban en ese momento ocurriendo en algún lugar del país. Así, la responsabilidad presidencial y mandato constitucional de brindar seguridad a los colombianos fue tomada con la mayor seriedad y cualquier comandante -a cualquier nivel jerárquico- podía verse en la situación de rendir cuentas directamente al Presidente cuando la comunidad o las cifras reflejaban que no estaba siendo capaz de brindar eficaz seguridad en su jurisdicción.

Resultados

El más importante logro de la Política de Seguridad Democrática fue, sin lugar a dudas, frenar la escalada de violencia homicida que desde los años 90 venía creciendo sin parar en Colombia, y que para el año 2002 había registrado oficialmente 28.837 asesinatos, con una tasa/país de 70 homicidios por cada 100.000 habitantes. Ocho años después esa creciente tendencia histórica había sido reducida prácticamente a la mitad, al registrarse durante el año 2010 15.459 asesinatos, con una tasa/país de 34 homicidios por cada 100.000 habitantes. De esta manera, el

maltratado artículo 11 de la Constitución: “El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte” volvía a ser realidad en hechos y esperanzas para la mayoría del pueblo colombiano y muy particularmente para aquellos sectores vulnerables que venían siendo asesinados, como era el caso de los alcaldes y ex alcaldes, cuyos homicidios durante el gobierno Uribe se redujeron en un 67%; el de concejales, que se redujo en un 90%; el de sindicalistas, reducido en un 84%; el de indígenas, disminuido en un 47%; el de maestros sindicalizados, reducido en un 78%; y el de periodistas, disminuido en un 90%. Se demostraba así la coherencia de los resultados con el discurso político de campaña que ocho años atrás había pregonado: “La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor”.⁵³

Protegida la vida, se avanzó también enormemente en el retorno de las libertades. Si para el año 2002 se habían registrado 2.882 secuestros, el año 2010 cerraba con una reducción de este flagelo en un 90%, registrando 282 secuestros y cada nuevo caso activaba todas las alarmas en cabeza del alto gobierno a fin de lograr su liberación. Asimismo, los secuestros masivos adelantados por la guerrilla de las FARC en las carreteras de Colombia, conocidos como “pescas milagrosas”, y que habían afectado notoriamente la circulación terrestre, ante el temor de la población a caer en los mismos, durante este gobierno literalmente desaparecieron, registrándose cero casos en el 2010 luego de presentarse 176 casos con 696 secuestrados en el 2002.

Si las cifras de la lucha frontal contra el secuestro como factor atentatorio de la libertad son elocuentes, igualmente significativas son aquellas relacionadas con el ejercicio de las libertades democráticas. Si durante el año 2002 más de 350 alcaldes elegidos popularmente no podían ejercer funciones desde su municipio por las amenazas de guerrilla y paramilitares, terminado el gobierno Uribe los 1.102 alcaldes de Colombia⁵⁴ y sus respectivos concejos municipales se encontraban gobernando desde la cabecera municipal correspondiente, habiéndose recuperado así para la democracia el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes y de éstos, a gobernar desde sus municipios.

El terrorismo, como drama que venía afectando a Colombia desde hacía décadas, había alcanzado su punto máximo en el año 2002 con un promedio de cinco atentados al día para un total de 1.645 hechos terroristas; ocho años después, finalizado el 2010 se había reducido en un 71% y se registraba aún un promedio diario de un hecho de este tipo.

Se ha afirmado que es el narcotráfico el combustible que financia el terrorismo toda vez que representaba el principal ingreso de los grupos paramilitares que fueron acabados mediante el proceso de desmovilización colectiva liderado por el gobierno Uribe y, mediante ley de la República, aprobado y revisado por el Congreso y la Corte Constitucional respectivamente. Sin embargo, este flagelo sigue aun constituyendo el principal ingreso del debilitado grupo terrorista de las FARC y por ello la importancia en su persecución.

Durante los ocho años de vigencia de la Política de Seguridad Democrática y su objetivo estratégico de lucha contra el narcotráfico, se logró reducir en un 44% la existencia de cultivos de coca y disminuir en más de un 40% su producción.⁵⁵ Se extraditaron a los Estados Unidos más de 1.000 narcotraficantes y se incrementaron en un 64% los decomisos de coca, llevando a que por su escasez el precio de la droga en costas colombianas aumentara su valor en un 85%. Al finalizar el gobierno Uribe, la política antidrogas de Colombia logró reducir de manera drástica el cultivo y procesamiento de narcóticos e incautar casi el 50% de la producción total. Así, con el combate eficaz a todos los eslabones de la cadena de valor del narcotráfico, grandes carteles narcotraficantes fueron desmantelados y el más importante de ellos, el cartel de las

FARC, vio sustancialmente reducidos sus ingresos y, consecuentemente, su capacidad de fortalecerse en lo militar para seguir maltratando a la democracia colombiana.

Indicadores de Seguridad

	2002	2010	Variación
Homicidios Totales (sin accidentes de tránsito)	28.837	15.459	- 46%
Tasa Homicidios (cada 100.000 habitantes)	70	34	- 51%
Homicidios Alcaldes y Ex Alcaldes	12	4	- 67%
Homicidios Concejales	77	8	- 90%
Homicidios Sindicalistas	99	16	- 84%
Homicidios Maestros Sindicalizados	97	21	- 78%
Homicidios Indígenas	197	85	- 47%
Homicidios Periodistas	10	1	- 90%
Secuestros	2.882	282	- 90%
Secuestros Masivos (Casos y Víctimas)	176/696	0/0	- 100%
Terrorismo (Casos)	1.645	471	- 71%
Cultivos de Coca (hectáreas)	102.071	56.905	- 44%
Incautaciones Coca (Toneladas)	95,4	156	64%
Extradiciones	26	168	546%
Alcaldes “desplazados” de sus municipios	350	0	-100%

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Como se señaló desde un comienzo -la seguridad como un medio y no como un fin en sí misma-, la Política de Seguridad Democrática buscó generar confianza en Colombia y, mediante el ya explicado “Círculo Virtuoso de la Seguridad”, mejorar la economía y obtener los recursos necesarios para adelantar políticas de cohesión social. Garantizada la seguridad, la confianza e inversión retornaron al país: el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto durante los ocho años del gobierno Uribe fue del 4,3%, duplicando el crecimiento promedio de 2,1% registrado durante el periodo 1994-2001;⁵⁶ la inversión extranjera se multiplicó por tres y la inversión total creció un 54% como porcentaje del PIB; el desempleo cayó del 16% al 12% y la inflación del 6,9% al 2,5%; las exportaciones se triplicaron pasando de cerca de doce mil millones a casi 40 mil millones de dólares anuales. Sintetizando toda esta mejora de la economía nacional y el crecimiento del bienestar social, se encuentra el PIB per cápita, que se duplicó pasando de USD 2.377 a USD 5.211.

Todo ello, entre muchos otros indicadores económicos altamente favorables para el país, en gran medida fue el resultado de los avances en seguridad como factor generador de un ambiente propicio para la inversión y para las actividades económicas.

Indicadores Económicos

	2002	2010	Variación
PIB	2.1%	4.3%	105%
PIB per cápita (USD de 2005)	2.377	5.211	119%
Inversión Extranjera Directa (USD millones)	2.100	6.759	222%
Inversión Total (% del PIB)	16,6%	25,6%	54%
Desempleo	16,2	12,2	- 25%
Inflación	6,9%	2,5%	- 64%

Exportaciones (USD millones)	11.975	39.820	233%
------------------------------	--------	--------	------

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

El discurso político del Presidente Uribe identificaba a la seguridad y a la inversión como medios y a la cohesión social como el fin último de toda su política; cohesión social desarrollada a partir de la riqueza generada, entre otras, por el disfrute de un clima general de seguridad.

Los resultados en este campo son elocuentes. La población que vive por debajo de la línea de la pobreza se redujo del 54% al 37% durante los ocho años de gobierno, el país alcanzó la cobertura universal en salud, la cobertura en educación básica llegó al 100% de los niños y la educación media pasó del 57% en 2002 al 84% en 2010. Así, bajo unas condiciones de seguridad respetuosa de las libertades, una economía creciente y una población dejando la pobreza con su atención en salud garantizada y los niños y jóvenes en la escuela, el país sufrió un giro incontrovertible, pasando en pocos años de transitar un sendero hacia el abismo a recorrer un camino -aun largo y difícil- hacia el progreso.

Indicadores Sociales

	2002	2010	Variación
Población por Debajo de la Línea de Pobreza	54%	37%	- 31%
Cobertura en Educación Básica Primaria	97%	100%	3%
Cobertura en Educación Básica Secundaria	57%	84%	47%
Cobertura en Salud (Rég. Subsidiado + Contributivo)	25'174.210	44'213.609	76%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Si se comparan estos resultados con la propuesta política inicial de recobrar la seguridad para los colombianos desde sus instituciones democráticas y, a partir de allí, propiciar un ambiente favorable para el ejercicio real de las libertades y la prosperidad económica y social, se evidencia entonces una alta correlación entre el ideario político, los planes de desarrollo y los resultados esperados y obtenidos.

De esta manera, con cifras y no con palabras se concluye que luego de ocho intensos años de aplicación de la Política de Seguridad Democrática bajo el determinante liderazgo político, gerencial y militar y policial del Presidente, los principales postulados de su propuesta de campaña y los objetivos estratégicos de su política pública de seguridad se habían cumplido y después de su paso por la Presidencia Colombia era nación más segura, libre y democrática gracias a los esfuerzos y resultados de los ciudadanos, los policías y los soldados, siendo el primero de todos ellos Álvaro Uribe.

¹ Según la encuesta bimensual realizada históricamente por Gallup Colombia Ltda., a la pregunta: En general, ¿Cree usted que las cosas en Colombia están mejorando o empeorando?, en diciembre de 2001 el 71% de los encuestados creía que las cosas estaban empeorando y cuando se estudia el promedio del cuatrenio presidencial 1998-2002, la respuesta arroja un 72% de creencia pesimista frente al futuro del país

² Según cifras de la Federación Colombiana de Municipios, durante el primer semestre del 2002 y dada la situación generalizada de violencia, más de 350 alcaldes -de un total para la época de 1.098- cuya jurisdicción geográfica representaba más del 50% del territorio nacional, no podían ejercer sus funciones constitucionales desde sus respectivos municipios

³ La constitución colombiana en su artículo 108 permite la creación de movimientos políticos con autoridad para inscribir candidatos a cargos de elección popular mediante la recolección de firmas ciudadanas. Bajo esta facultad constitucional, Uribe inscribió su candidatura presidencial por el movimiento ciudadano “Primero Colombia”

⁴ La segunda vuelta presidencial se instauró en la Constitución Política de 1991 en su artículo 190

⁵ Uribe, Álvaro. Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011

⁶ Si bien las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC teniendo como epicentro el municipio de El Caguán, comenzaron formalmente el 7 de enero de 1999 y terminaron abruptamente el 20 de febrero de 2002, el despeje militar del área comenzó el 7 de noviembre de 1998, tres meses después del Presidente Pastrana haber tomado posesión

⁷ Uribe durante su gobernación se destacó ante los demás mandatarios departamentales por un ejercicio firme de la autoridad a partir del mandato constitucional que fija a los gobernadores la responsabilidad de representar al Presidente de la República en los temas de orden público. Al final de su gobernación y luego de la realización de consejos diarios de seguridad presididos por él mismo y realizados a primera hora de la mañana con los mandos militares y policiales, el homicidio en el Departamento de Antioquia había descendido un 20%, los secuestros en más de un 60% y las vías departamentales estaban parcialmente libres de presencia subversiva

⁸ Con Uribe compitieron por la Presidencia Horacio Serpa -partido Liberal-, Luis Eduardo Garzón -Frente Social y Político-, Noemí Sanín -Movimiento Sí Colombia-, Ingrid Betancur -Partido Verde Oxígeno- entre otros; y todos ellos continuaban proponiendo la búsqueda de la paz a partir de diferentes modalidades de diálogo con los grupos terroristas

⁹ Uribe, Álvaro. Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011

¹⁰ Ver: puntos 26, 27, 28, 30, 31 y 38 del Manifiesto Democrático. Presidencia de la República. *Manifiesto Democrático –Los 100 Puntos de Uribe-*. Imprenta Nacional de Colombia. 2002

¹¹ Presidencia de la República. *Manifiesto Democrático –Los 100 Puntos de Uribe-*. Imprenta Nacional de Colombia. 2002. Punto 41

¹² Estos atentados, perpetrados con las armas no convencionales de “cilindros bomba”, lograron impactar levemente la fachada del Palacio Presidencial pero fuertemente áreas vecinas; dejando al final 21 muertos y cientos de heridos en los alrededores. Ello reflejó claramente la postura del grupo terrorista de las FARC de acabar desde el mismo comienzo del gobierno Uribe con el Presidente y su Política de Seguridad Democrática basada en el ejercicio constitucional de la autoridad

¹³ Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 22

¹⁴ Uribe, Álvaro. Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011

¹⁵ Las FARC son fundadas el 27 de mayo de 1964

¹⁶ Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, p. 12, 2003

¹⁷ “La Fuerza Pública iniciará el proceso de control estatal del territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional asegurarán el mantenimiento del control territorial. Pero la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos no puede ni debe recaer exclusivamente en la Fuerza Pública, por las razones mencionadas. Todas las entidades del Estado contribuirán dentro de sus competencias a la consolidación de la autoridad democrática en el territorio”, Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003. p. 16

¹⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 11. “El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”

¹⁹ “El Gobierno Nacional invita a los colombianos que hacen parte de las organizaciones armadas ilegales, niños y adultos, a abandonar las armas. El programa de desmovilización reglamentado por el Decreto Presidencial 128 de 2003, ofrece una alternativa viable, flexible y rápida para que reinicien su vida, recuperen su núcleo familiar y abandonen definitivamente la clandestinidad...”

El objetivo de la política es la resocialización y dignificación del desmovilizado, en especial de los jóvenes, facilitando así la reconciliación y preservando la vida de los colombianos. Los desmovilizados recibirán asesoría psicológica y programas de formación en oficios y de capacitación técnica durante 18 meses, que les permitirá llevar una vida digna y ser útiles a sus familias y a la sociedad”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003. pp. 55-56

²⁰ “El Gobierno mediante la acción de la Fuerza Pública recuperará primero las condiciones de seguridad en las zonas y luego canalizará recursos a través de microcréditos, programas de seguridad alimenticia y acompañamiento a las comunidades. ...el Gobierno emprenderá, igualmente, acciones para que los colombianos desplazados recuperen los bienes y en particular las tierras que les fueron arrebatadas como consecuencia del desplazamiento”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003. p. 50

²¹ “Las autoridades desarrollarán programas de prevención, estrechando los vínculos entre la Fuerza Pública y el comercio, las compañías privadas de seguridad, las empresas públicas y la ciudadanía en general, para tejer unas redes de alerta que aseguren la protección de la población y de la infraestructura del país”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003. p. 51

²² “El eje de la lucha contra el secuestro es desarticular las organizaciones criminales dedicadas sistemáticamente a la comisión de estos delitos. Para este fin, se constituirán mesas de trabajo interinstitucionales que, actuando como estructuras de apoyo para la centralización de la investigación y de la inteligencia estratégica y operacional, conduzcan a la desarticulación de las bandas y organizaciones específicas. Estas estructuras estarán asociadas a un fiscal o equipo de fiscales especializados”. Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003 p. 53

²³ Según cifras del Ministerio de Defensa, en el año 2002 se presentaron 28.835 homicidios -sin incluir accidentes de tránsito-. Sin embargo, al cuantificar el número de personas desaparecidas para el mismo año y cruzar dicha información con las confesiones de paramilitares desmovilizados sobre los asesinatos por ellos cometidos y ubicar las fosas comunes, se calcula que la cifra de homicidios del año 2002 supera fácilmente los 30.000 muertos

²⁴ “...la tasa de homicidios, que ha llegado a ser una de las más altas del mundo, no se debe a una inclinación particular de los colombianos por la violencia: es el resultado del debilitamiento institucional y del clima de impunidad que han ocasionado las organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico. Más que sus mismas acciones, es el impacto indirecto de éstas lo que crea las condiciones que favorecen el homicidio. En la medida que amenazan y atrofian el aparato judicial, que difunden sus técnicas de lavado de activos, de tráfico de armas y, sobre todo, de matar, en esa medida construyen los espacios de impunidad en los que ocurren los homicidios y germina la criminalidad común, con la cual están estrechamente ligados”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003. P. 31

²⁵ Según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal, sólo entre el 7% y el 15% de los homicidios ocurridos durante las últimas dos décadas en Colombia, tenían relación directa con muertes de miembros de las Fuerzas Armadas, la guerrilla o el paramilitarismo. Sin embargo, la influencia de las organizaciones criminales en la instauración de una cultura de la muerte para resolver conflictos o alcanzar sus propósitos ha sido un ejemplo perverso para toda la sociedad. Para mayor información sobre este punto, véase: Arbeláez Arango, Alejandro. *La Protección Constitucional del Derecho a la Vida en Colombia –Y la Gobernabilidad Democrática como Estrategia Política y Ciudadana para su Fortalecimiento-*. Valencia, Universitat de Valencia –Servei de Publicacions. Tesis Doctoral-, 2007 (numeral VII.II. Mitos sobre la Violencia Homicida en Colombia)

²⁶ “La disputa por el control de los cultivos de coca entre las FARC y los grupos de autodefensa ilegales determina en buena parte la geografía de la violencia en Colombia. Más de la mitad de los frentes de las FARC se encuentran en zonas de producción de coca, lo que explica su rápido crecimiento: en 1982, había aproximadamente 13.000 hectáreas de coca en Colombia; las FARC contaban con cerca de 1.800 hombres armados. Veinte años más tarde, en 2002, había aproximadamente 102.000 hectáreas de coca; las FARC contaban con 16.900 miembros. Los cultivos crecieron por un factor de 8; las FARC de 9. Los grupos de autodefensa ilegales participan de igual manera en el negocio de las drogas ilícitas y su crecimiento ha sido aún más acelerado: pasaron de tener aproximadamente 2.800 hombres en armas en 1995 a 12.000 en 2002. La implicación cada vez mayor de ambas organizaciones en este negocio, que va hoy desde la promoción del cultivo hasta el control de las rutas y la comercialización internacional, ha contribuido a la pérdida de disciplina ideológica y, consecuentemente, al uso creciente del terror”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003. P. 26

²⁷ “La respuesta a una amenaza transnacional como el narcotráfico no puede ser otra que la estrecha colaboración internacional. El principio de corresponsabilidad regirá los esfuerzos de cooperación contra cada eslabón del negocio de drogas ilícitas. ...La lucha efectiva contra el terrorismo y contra sus fuentes de financiamiento requiere, igualmente, la cooperación internacional. Los intercambios de tecnología y recursos entre las organizaciones armadas ilegales y las redes internacionales de terrorismo son motivo de particular preocupación para Colombia. Si hay consenso entre la simbiosis que existe entre el terrorismo y el negocio

de las drogas ilícitas, es evidente que las medidas de cooperación deben ser similares. Una verdadera cooperación internacional requiere que todos los Estados:

Implementen la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y acaten las recomendaciones del Comité Contra el Terrorismo, que vela por su cumplimiento, introduciendo legislación contra el terrorismo, no dando albergue a grupos terroristas, ni permitiendo que utilicen su territorio para desarrollar sus actividades...””. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003. P. 63

²⁸ “La seguridad de los ciudadanos exige que las instituciones del Estado tengan una efectiva capacidad de respuesta... Todas las actuaciones del Gobierno serán transparentes y se someterán al escrutinio público. Fortalecer la cultura de la honestidad y de la transparencia, con mecanismos y herramientas efectivas para erradicar la corrupción, será una prioridad.

...Todas las actuaciones del Gobierno se darán dentro del marco de las normas jurídicas. Habrá una observancia rigurosa de los derechos humanos y un estricto acatamiento del Derecho Internacional Humanitario, como lo exigen la Constitución y la ley. Cualquier violación o abuso de los derechos humanos que cometa un miembro de la Fuerza Pública o de cualquier otra entidad del Estado será sancionado sin vacilaciones en la vía disciplinaria y la penal si a ello hubiera lugar. La Seguridad Democrática tiene como supuesto esencial la legitimidad de las instituciones frente a los ciudadanos y a la comunidad. Esa legitimidad depende de la aplicación de estos principios y del estricto cumplimiento de la ley por parte del Estado”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003. P. 19

²⁹ Recuérdese que para la época de inicio del gobierno Uribe la guerrilla estaba presente en 30 de los 32 departamentos de Colombia y los grupos paramilitares en 27 y de los 1.098 municipios existentes, en 158 -el 14% del total y justamente los que tenían mayor presencia guerrillera o paramilitar- no contaban con presencia policial quedando sus habitantes a merced de los grupos terroristas guerrilleros o paramilitares

³⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 1. “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

³¹ Uribe, Álvaro. Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011

³² Aunque no hay un patrón definido y los cálculos comportan diversas variables, internacionalmente se encuentra como aceptable un promedio de 1 policía por cada 250 habitantes

³³ En este cálculo no se tienen en cuenta los más de 988.000 kilómetros cuadrados de mar territorial sobre los cuales la Armada Nacional y la Fuerza Aérea ejercen soberanía

³⁴ Uribe, Álvaro. Entrevista CHDS. Bogotá, 20 de enero de 2011

³⁵ Durante el mandato del Presidente Uribe se realizaron 306 Consejos Comunales de Gobierno que permitieron a los habitantes de los 32 departamentos de Colombia contar en innumerables ocasiones con la presencia del Presidente y todo el equipo de gobierno para ser escuchados y de manera conjunta atender problemas y lograr soluciones. Para mayor información, véase: Presidencia de la República de Colombia. *Credibilidad en el Diálogo Público –Consejos Comunales de Gobierno, el sello del Presidente Álvaro Uribe Vélez-*. Bogotá, Secretaría de Prensa y Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, 2010

³⁶ Uribe, Álvaro. Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011

³⁷ Aunque se analizaban múltiples indicadores y factores de seguridad tanto cuantitativos como cualitativos, el seguimiento fundamental de la afectación ciudadana se hacía normalmente sobre: Homicidios, Secuestros, Extorsiones, Actos Terroristas, Hurto Automotores, Hurto Residencias, Hurto Comercio y Hurto Personas

³⁸ Uribe, Álvaro. Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011

³⁹ La Constitución determina con claridad la responsabilidad institucional de Fuerzas Militares y Policía Nacional así: “Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional...

Artículo 218. ...La Policía Nacional es un cuerpo permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz...”

⁴⁰ Equivalentes a cerca de once billones de dólares

⁴¹ Inmediatamente se conocieron los hechos conocidos como “los falsos positivos de los jóvenes de Soacha”, el Presidente retiró a 27 oficiales del Ejército, incluidos tres Generales; bien por haber participado directamente en los hechos o por haber fallado en los controles necesarios para detectar estos comportamientos. Asimismo, el Comandante General de las Fuerzas Militares se reunió con los familiares de las víctimas para pedir perdón y se dio todo el apoyo a la Fiscalía para investigar y a los jueces para sancionar.

⁴² Ministerio de Defensa Nacional. *Política Integral de DDHH y DIH*. Imprenta Nacional de Colombia, p. 33, 2008

⁴³ Para una información detallada, véase por ejemplo la Encuesta Gallup –Gallup Poll Bimensual-. Poll 81, febrero 2011

⁴⁴ Molano, Diego. *Colombia: recuperación social del territorio para la superación de la pobreza*. En: www.fondoespanapnud.org 10 de junio de 2010

⁴⁵ El equipo interinstitucional estaba conformado por la Agencia Presidencial para la Acción Social, el Ministerio de Defensa, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio de Interior y de Justicia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Recreación y Deporte –Coldeportes-, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras

⁴⁶ Bajo el Plan Nacional de Consolidación, las regiones objeto de atención especial son: Región de la Macarena en el departamento del Meta, Cuenca del Río Caguan en el departamento del Caquetá, Región de Montes de María en los departamentos de Bolívar y Sucre, Costa Pacífica del departamento de Nariño, Nudo de Paramillo en el departamento de Córdoba, Bajo Cauca Antioqueño en el departamento de Antioquia, Municipio de Buenaventura y su área de influencia en el departamento del Valle del Cauca, Región del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander, Sierra Nevada de Santa Marta en los departamentos de Cesar, Guajira y Magdalena, Cordillera Central en los departamentos del Tolima y Valle del Cauca, Zona Norte del departamento del Putumayo, Zona Noroccidental del departamento de Arauca y Zona Norte del departamento del Cauca

⁴⁷ Presidencia de la República y Centro de Coordinación y Acción Integral. *Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación*. Bogotá, Imprenta Nacional, 2010. P.5

⁴⁸ Franco, Juan Pablo y Molano Diego. *La Coordinación Interagencial: El Arma Secreta de la Seguridad Democrática*. Revista Desafíos No. 14, Pp. 318 – 337. Universidad del Rosario. Bogotá, Primer Semestre de 2006

⁴⁹ Sobre este tema, la más importante ley presentada por el gobierno y aprobada por el Congreso en el año 2005 fue la Ley 975 conocida como Ley de Justicia y Paz, la cual permite que se otorguen beneficios jurídicos a las personas que haciendo parte de grupos ilegales se desmovilicen y contribuyan a su desmantelamiento, digan toda la verdad, no vuelvan a delinquir y reparen a las víctimas; adicionalmente, la ley reconoce los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición

⁵⁰ Según cifras de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, entre agosto de 2002 y julio de 2010 se habían desmovilizado ante el Ministerio de Defensa Nacional 21.942 guerrilleros

⁵¹ Según cifras de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, hasta agosto de 2006 cuando terminó el proceso de paz con los paramilitares, de habían desmovilizado 31.671 individuos, haciendo entrega de 18.051 armas

⁵² Uribe, Álvaro. Entrevista CHDS. Bogotá, 20 de enero de 2011

⁵³ Presidencia de la República. *Manifiesto Democrático –Los 100 Puntos de Uribe-*. Imprenta Nacional de Colombia. Punto 27, 2002

⁵⁴ Entre los años 2002 y 2010 Colombia pasó de 1.098 a 1.102 municipios

⁵⁵ Para el año 2004 -no existen cifras fiables para años anteriores pero se calcula que la producción podía ser superior incluso las 1.000 toneladas- se estimaba la producción de cocaína pura en 680 toneladas mientras que para el año 2010 esta cifra había caído a 410 toneladas

⁵⁶ Coincidentalmente, el PIB del año 1994 es del 2,1% y el promedio 1994-2001 es también de 2.1%; mientras que el PIB del año 2010 es 4.3% y el del promedio 2002-2010 es también 4.3%