

Imprimir

El Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad, dado por el Ministerio de Defensa Nacional, pretende una planeación integrada de las visiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Política de Defensa y Seguridad (PDS) y la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PCSC). A partir de fijar objetivos, estrategias, indicadores y metas, que permitan generar una acción articulada por parte de las instituciones.

En el primer apartado, referido a los *“Retos y Amenazas”* se encuentra que el gobierno reconoce buena parte de los problemas que aquejan a la seguridad y la defensa en el país. Señalándose de manera central cuatro aspectos: Primero, se hace referencia al problema de *“la ausencia de instituciones estatales o su frágil presencia en zonas del territorio”*, la cual se anota como la causa principal de las dinámicas de violencia, dado que estos vacíos son aprovechados por los grupos ilegales a partir de la movilización de la economía ilícita. Asimismo, reconoce que esto deriva en vicisitudes como el aumento de los miembros de Grupos Armados Organizados, llegando a mostrar la incapacidad del Estado por ocupar los espacios dejados por la desmovilización de las FARC.

Segundo, se señala los recursos naturales del país como un activo estratégico que debe ser cuidado por el Estado, lo que muestra un cambio de rumbo en cuanto al valor que se le otorga en su protección contra la criminalidad. El reconocer que este ha sido uno de los factores olvidados por la institucionalidad y que es un mecanismo de intento de control de la criminalidad representa abrir una nueva hoja de ruta para la conservación de los ecosistemas en el país.

Tercero, reconocer que la presencia del Estado va mucho más allá que la Fuerza Pública al afirmar: *“No se trata sólo de desplegar más soldados y policías, sino de movilizar al Estado, asegurar la prestación de servicios sociales, sustituir las economías ilícitas, propiciar la construcción de legalidad y legitimidad democrática”*; esto da una visión integral del fenómeno. Además, en el diagnóstico se genera, de forma acertada, una conexión a grandes rasgos entre los diferentes fenómenos de la criminalidad y cómo se componen, sus relaciones causales y las transformaciones que estos implican en diferentes ámbitos; buscando propiciar una respuesta institucional articulada, la cual no se ha logrado generar

más allá de unos cuantos esfuerzos en áreas específicas.

Cuarto, las Zonas Estratégicas de Intervención Integral – ZEII, como la principal respuesta del gobierno a las áreas donde existe la amenaza de ausencia o precaria presencia del Estado. Por medio de ésta se busca generar una respuesta integral de preparación a partir de la ocupación de la Fuerza Pública, para posteriormente hacer el tránsito a la institucionalidad del Estado.

Por último, quinto, en el diagnóstico se encuentran planteadas situaciones problemáticas que tienen una gran relevancia para el país: los problemas fronterizos, cooperación internacional, cambio climático, las pandemias -a propósito del coronavirus-, el ciberespacio, el asesinato de líderes sociales, la crisis del sistema de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública, entre otras. Siendo todas ellas relevantes, planteándose de avanzada al consolidar una presentación importante de los inconvenientes que tiene en el país el sector de seguridad y defensa.

Sin embargo, este diagnóstico abarcador está lejos del discurso y las acciones llevadas por el gobierno en cuanto a temas como los cultivos ilícitos, el proceso de paz y su implementación, el asesinato de combatientes de las FARC reincorporados a la sociedad, la falta de acciones respecto a los crímenes perpetrados contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos, las extralimitaciones por parte de miembros de la Policía Nacional, entre otros. Viéndose un patrón en el gobierno, el cual aún no tiene la claridad para acometer el contexto, más allá de presentar respuestas evasivas -ejemplo de ello el altercado producido por el informe de la Oficina de Naciones Unidas en el país-. Asimismo, en este primer diagnóstico son apenas enunciados los problemas de seguridad ciudadana y convivencia, los cuales se ligan a delitos como el microtráfico, sin ver la necesidad de integrar un enfoque que permita poner también de contexto la convivencia.

El documento, después desglosa la “*Alineación Estratégica*” en el cual se deben resaltar dos puntos centrales: El primero, el intento de alinear los objetivos del PND, del PDF y del PES a partir de áreas misionales, lo cual permite la conjugación de esfuerzos institucionales, siendo

una tarea titánica al pretender alinear políticas que, si bien se orientan al mismo punto, desglosan objetivos diferenciales. Y, el segundo, se adopta una visión de seguridad integral basada en la seguridad multidimensional, la cual contempla aspectos que se dirigen más allá de la Fuerza Pública; pero que en el gobierno nacional se encarnan en la Fuerza Pública al afirmar: *“se asegura que la Fuerza Pública atienda todos los posibles retos en materia de seguridad y defensa, y que al mismo tiempo se guarde coherencia con el desarrollo de la Estructura de Fuerza, es decir, la ejecución de las asignaciones presupuestales”*, por lo cual, se puede dar un fenómeno en el cual problemas que deben ser resueltos por instituciones civiles sean atendidos por instituciones de seguridad -un fenómeno de securitización-.

Respecto al cuerpo central del documento, es decir, al *“Planeamiento Estratégico”*, se debe señalar que es preocupante que el texto que contempla los objetivos, metas e iniciativas estratégicas del sector seguridad, se presente un año y seis meses después del comienzo del mandato de Duque; es decir, casi en la mitad del cuatrienio en el que debería ser implementado. Esto *per se* muestra la dificultad de encontrar una orientación política por parte de toda la cartera. Asimismo, este es un esfuerzo mancomunado por unir temáticas y roles del Ministerio que se han convertido en amplios y ambiguos. En el presente texto se resaltan seis puntos que tiene el documento respecto a su contenido:

El primero, es la confluencia de visiones diferentes de la seguridad en el Plan. Por una parte, el documento se sitúa en una visión desde la seguridad multidimensional, un concepto manejado desde el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que busca comprender el fenómeno más allá de una óptica del control represivo. Sin embargo, se evidencia que prevalece una mirada clásica de seguridad -asociada a realidades de nuestro contexto- hacia la ocupación de territorios y el establecimiento de la Fuerza Pública como una institución de idoneidad para llevar a cabo todas las tareas requeridas por la sociedad.

Esto es preocupante en la medida que la adopción de estas dos miradas ha derivado en una ampliación oficial de las funciones de la Fuerza Pública a partir de la expansión del concepto, pero sin el acompañamiento respectivo de las instituciones civiles. En el propio Plan se encuentran ejemplos de lo dicho, en donde hay mezcla de las funciones civiles y militares,

sin diferenciaciones claras, justificando el rol de los militares en los diferentes campos como el ambiental, pero sin mencionar la necesaria transformación que se debe llevar en la forma de la respuesta estatal. Asimismo, se da una equiparación entre una institución que es, constitucional y teóricamente, de carácter civil como la Policía Nacional, con el resto de las instituciones de la Fuerza Pública; siendo la primera institución más idónea para atender la cantidad de problemas de seguridad ciudadana, pero la segunda reiteradamente empleada por su número de personal y su presupuesto.

En segundo, el choque entre las intenciones y las realidades. Al leer el Plan y los diferentes documentos de política, se puede encontrar que ésta es sin duda una moderna concepción de seguridad, intentando, de forma pragmática, alinearse con las dinámicas internacionales, buscando poner a Colombia en debates álgidos como la disputa por el espacio y el ciberespacio, así como la respuesta a los riesgos ambientales, entre otros.

No obstante, al respecto surgen dos problemas: uno, las vicisitudes derivadas de los atrasos colombianos en el ámbito tecnológico, lo cual dificulta una competencia por el espacio y el ciberespacio. Dos, se dan los primeros comienzos respecto a estas temáticas, pero la realidad es que las Fuerzas Militares colombianas no están preparadas aún para hacer frente a estos desafíos. Colombia no tiene una perspectiva que permita ejercer soberanía en su espacio. Sin perjuicio de la anterior, si bien son avances, el gobierno nacional debe centrarse en los puntos irresueltos del control territorial, la seguridad y la convivencia.

La tercera vicisitud se da en la dificultad que tiene el gobierno nacional en la recolección de información de los diferentes sectores, dado que, uno de los puntos transversales es crear estrategias conjuntas que permitan generar bases de datos para poder llegar a la interoperabilidad al interior de las instituciones de la Fuerza Pública. Esta es una de las deudas históricas por parte del sector burocrático que, en el caso de la seguridad y la defensa, permitiría generar avances con mayor rapidez en las respuestas institucionales. Cabe señalar que en este esfuerzo el Plan hace una importante contribución al intentar dar marcos de referencia interconectados y áreas misionales en interrelación.

La cuarta problemática y muy sensible, son las situaciones irresueltas por parte del gobierno nacional, las cuales quedan en un punto secundario. El mejor ejemplo de ello es el asesinato de líderes sociales, el cual es enunciado, pero no se plantea de forma sistemática unas claras estrategias para enfrentarlo y solucionarlo -donde, sin duda, la inteligencia debería ser la punta de lanza-, más allá de mencionar que existe una intervención de las organizaciones ilegales dentro de este proceso. Esto se interrelaciona con el hecho de que el gobierno subsume muchas de las vicisitudes de la realidad nacional a una idea de legalidad, la cual se basa en el respeto de la autoridad y el reconocimiento del Estado como el órgano legítimo de control. No obstante, esto se basa en la construcción de confianza, la cual, a partir de las estrategias propuestas, se encuentra dispuesta o evaluada desde Programas como la Red de Participación Cívica, lo cual termina siendo absurdo, porque no busca la construcción de la confianza en la sociedad, sino que ayuda a generar mayores conflictos a partir de la dinámica de informantes dentro de la comunidad, las cuales, en algunos espacios del territorio nacional, no reconocen la autoridad estatal.

Un quinto punto se da en el seguimiento y en la construcción de indicadores y estrategias. En la revisión del documento se puede dar cuenta que los indicadores no tienen una relación con las estrategias, y que, del mismo modo, muchos indicadores no tienen claras sus metas o no representan un resultado positivo real. Por otro lado, es necesario revisar la gran cantidad de producción de documentos que se plantean como estrategias ya que, se busca la actualización de los procesos por parte de las fuerzas, pero debe estar presente la mirada a largo plazo ante la dificultad del cambio de concepciones.

No obstante, el sexto, y último punto, se centra en el hecho de que el texto tiene aspectos destacables a partir un diagnóstico prometedor respecto a las problemáticas que tiene que afrontar el sector seguridad y defensa en el país. Aspectos como el desarrollo del Libro Blanco de Defensa y Seguridad, la revisión de roles y misiones de las fuerzas, el plan de renovación de capacidades de las Fuerzas Militares y la renovación de las políticas de bienestar a nivel institucional, llevan a mirar a la Fuerza Pública de una manera diferente a partir de la necesidad de un cambio de perspectiva, la consolidación institucional y los desafíos existentes en el siglo XXI.

Para finalizar, el texto tiene diversas problemáticas internas que son estructurales a la propuesta: la consideración de la seguridad multidimensional como un fenómeno exclusivo del sector seguridad y defensa, la fijación de metas y un concepto de legalidad que intenta imponer (basada en la autoridad) una visión del mundo al resto de realidades antes de la construcción de un tejido entre la institucionalidad y la sociedad. ¿Cómo explicar este fenómeno paralelo y contradictorio que se presenta en el Plan?, ¿por qué se da un reconocimiento de las dinámicas conflictivas en Colombia, pero no se explicita una solución?, ¿a qué se debe la desconexión entre estrategias e indicadores?

La respuesta apunta a que el documento es contradictorio, reflejando las tensiones y diversos puntos de vista al interior del gobierno y la falta de orientación del sector. Esto es evidente en dos frentes: La definición de la seguridad y los valores contextuales que se le dan peso en términos políticos. En cuanto al concepto de seguridad, el texto plantea una postura que se puede catalogar de progresista en la medida que vislumbra dinámicas del sector seguridad y defensa que no se encontraban en el radar de las anteriores administraciones; siendo éste un esfuerzo por sacar a Colombia de la visión tradicional de la seguridad y ponerla en los debates de la seguridad multidimensional, llevando al país en una visión más integral del fenómeno. Pero, también el documento tiene una postura clásica al poner al Estado y a la Fuerza Pública como el principal mediador de las relaciones sociales, encarnando necesidades, a partir del sustento de la ampliación del concepto de seguridad, sin tener en cuenta que estas nuevas tareas le competen a otro tipo de entes gubernamentales.

Por otra parte, en términos de las visiones políticas, se puede encontrar una mirada contextual de la seguridad en el orden que logra identificar las principales problemáticas en el país. Pero, al mismo tiempo existe una visión descontextualizada, dado que hay que fijar los márgenes de acción de las Fuerzas, existe una falta de delimitación de las respuestas, hay problemas contextuales que no se materializan en las estrategias e indicadores, llevando todo lo anterior a que aún el Plan sea difuso e incluso ambivalente.

Por ello podemos señalar que si bien el gobierno nacional debe responder de forma integral a

las problemáticas que tiene en el contexto presentado, reconociendo sus limitaciones y capacidades, enfocándose en un discurso institucional unificado que permita dar soluciones nuevas a problemas recurrentes. Pero, si se mantienen las dinámicas contradictorias, que se derivan del documento, las capacidades que plantea el Plan probablemente no van a poder generar una respuesta satisfactoria en el año y medio que le queda al gobierno Duque.

---

[1] Con base en: Ministerio de Defensa (2020). *Plan estratégico del sector defensa y seguridad. Guía de planeamiento estratégico. 2018-2022*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

Alejo Vargas Velásquez, Profesor Titular de la Universidad Nacional y Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

Farid Camilo Rondón Raigoza, Politólogo y estudiante de la maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

Foto tomada de: [www.elespectador.com/](http://www.elespectador.com/)