

---

## SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA: ANÁLISIS COMPARADO DE LAS POLÍTICAS CREADAS ENTRE LOS AÑOS 2002 Y 2012<sup>o</sup>

PABLO A. RIVAS PARDO\*

### RESUMEN

*El siguiente artículo analiza la política de seguridad y defensa de Colombia, centrándose en la variabilidad sostenida en las tres políticas creadas durante los años 2002 y 2012. Para lo anterior, se analizan los documentos oficiales que exponen los problemas detectados en las políticas (entendidas como las amenazas) y las soluciones (entendidas como los objetivos) de las mismas.*

*Las conclusiones del artículo señalan una conducta coherente en cuanto a la seguridad y defensa, ya que la continuidad y los cambios apuntan a mantener el óptimo nivel de seguridad.*

**Palabras clave:** Colombia, política de seguridad y defensa, política pública, continuidad y cambio.

## SECURITY AND DEFENSE: COMPARED ANALYSIS OF THE POLICIES CREATED BETWEEN 2002 AND 2012

### ABSTRACT

*The following paper analyzes the Colombian security and defense policies, specifically regarding the changing nature of how the policies were designed between 2002 and 2012. The analysis of the three policies drafted during this time, is focused on the problems that arose (understood as threats) and the solutions (understood as the objectives) that were set by the government.*

---

\* Politólogo y Licenciado en Ciencia Política con la Tesis "La estrategia de los Estados de Argentina y de Chile para negociar el límite de Los Hielos Australes de 1990 a 1999" por parte de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. Diplomado en Operaciones de Paz y Seguridad Internacional, Diplomado Seguridad y Defensa, ambos en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Diplomado Corresponsal de Defensa, Academia de Guerra del Ejército y Diplomado. La relación chileno-peruana: puntos de encuentro, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Asesor en el Consejo Académico Consultivo de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile. Chile. p.rivas.pardo@gmail.com

<sup>o</sup> Fecha de recepción: 110712  
Fecha de aceptación: 041012

*The paper's conclusions show a coherent behavior in terms of security and defense, since the continuity and the changes aim towards maintaining the optimum level of security.*

**Key words:** *Colombia, security and defense policy, public policy, continuation and changes.*

## **I. Tema, conceptos y enfoque**

Entre los temas que presenta la agenda de la seguridad del continente, Colombia cuenta con tres cualidades importantes. Primero, tiene una política de seguridad y defensa enfocada a combatir un conflicto militar armado dentro de sus fronteras. Segundo, el problema no es únicamente militar, se debe sumar el impacto negativo del narcotráfico, el terrorismo y el narcoterrorismo. Tercero, las políticas desarrolladas para enfrentar este problema han tenido una coherencia desde el año 2002.

En razón de esta última cualidad, se define como tema de estudio la política de seguridad y defensa del gobierno colombiano en el decenio 2002-2012, para así analizar la variabilidad de esta política pública durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe y el actual de Juan Manuel Santos. Para lo cual se ha fijado como pregunta de trabajo: ¿Cuáles son los elementos de cambio que ha tenido la política de seguridad y defensa del gobierno colombiano entre los años 2002-2012?

El objetivo general del trabajo es analizar la variabilidad que ha tenido la política seleccionada por medio de un método comparado. De este modo, se ha determinado como objetivos específicos: (1) estudiar las tres políticas de seguridad y defensa que corresponden al periodo definido, (2) elaborar un cuadro teórico que dé consistencia a los conceptos de las políticas públicas con el de las políticas de seguridad y defensa, (3) explicar los cambios de la política desde las amenazas y los objetivos de las mismas, (4) describir el contexto en que se iniciaron las políticas y la coyuntura actual.

El periodo seleccionado es el decenio 2002-2012, cubriendo así tres políticas de tres gobiernos. La primera es la Política de Defensa y Seguridad Democrática-PDSD implementada entre el 2002 y 2006 en el primer mandato de Álvaro Uribe, quien ganó en primera vuelta electoral con su alianza Primero Colombia obteniendo en mayo de 2002 un 53% de los votos. Como sucesor de Andrés Pastrana, debió dar continuidad al Plan Colombia, que significó la vuelta de la asistencia política y militar de Estados Unidos.

La segunda es la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática-PCSD con vigencia entre los años 2006 y 2010, desarrollada en el segundo periodo del mismo presidente, quien fue electo, nuevamente en primera vuelta con Primero Colombia, al obtener un 62,3% de los votos.

La tercera es la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad-PISDP” creada por el actual presidente y ex ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, para los años 2010 a 2014, quien ganó las elecciones, como candidato oficialista, en junio de 2010, en segunda vuelta con la alianza Partido Social de Unidad Nacional con un 68% de los votos.

La base conceptual para sustentar el análisis del caso seleccionado corresponde a las definiciones y etapas de las políticas públicas y de las políticas de seguridad y defensa, ayudando así a definir las variables que determinarán el objeto de estudio.

Tomando la primera idea, una política pública debe inspirarse en la creación de una mejor sociedad, en optimizar la calidad de vida de las personas y en lograr el desarrollo-país. Para conseguir lo anterior se crean una serie de planes, procedimientos y acciones, bajo el mando de las secretarías o agencias correspondientes. Entre sus características principales tenemos al gobierno como eje central que conduce y decide las políticas, y a las personas como parte de la discusión y de la rendición de cuenta. Laura Chaqués en su libro “Redes de políticas públicas” hace una descripción de las etapas que las constituyen:

“Identificación del problema por parte del sistema político e inclusión de la agenda gubernamental; formulación de una solución o búsqueda de soluciones para definir el problema, los objetivos a alcanzar y las estrategias posibles a seguir para la consecución de estos; toma de decisión o elección del curso de acción a seguir entre las disponibles; aplicación de la acción o gestión del problema por parte de una administración pública o privada; y evaluación de los resultados una vez que se considera que la acción ha llegado a su fin”<sup>1</sup>.

La CEPAL en su documento “Política y políticas públicas” trabaja justamente esta relación, donde el plano político pone el problema en importancia y en trabajo, mientras que las políticas públicas arman una propuesta de solución por medio de etapas similares a las antes expuestas: origen de la política dado por un problema, diseño de la solución, gestión de la solución y evaluación de los logros esperados y obtenidos<sup>2</sup>.

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, en una ponencia internacional del entonces su Director, publicada en la revista “Política y Estrategia” señala que una política de seguridad y defensa debe ser vista como una política pública, ya que: “debe proteger a la población, defender los intereses nacionales, salvaguardar la independencia política, la soberanía y la integridad territorial”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> CHAQUÉS, Laura. “Conceptos y políticas públicas”. En su: *Redes de Políticas Públicas*. Madrid, Siglo XXI editores, 2004, p.2.

<sup>2</sup> LAHERA, Eugenio. *Política y Políticas Públicas*. En: CEPAL, *Serie políticas sociales N°95*, División de Desarrollo Social, 2004, p.10.

<sup>3</sup> ANEPE, Ponencia. *Hacia la formulación de una política de defensa nacional, a través de una proceso parti-*

En concordancia con los conceptos anteriores, UNASUR creó el Consejo de Defensa Suramericano, el cual define entre sus prioridades: tener una visión conjunta, intercambio de información en cuanto a los riesgos y amenazas que enfrenta la región, fomentar la industria en Defensa entre los países, profundizar los temas humanitarios y de Operaciones de Paz e incorporar la mirada de género en los temas de Defensa<sup>4</sup>.

Lo anterior implica la construcción de una matriz homogénea en el ámbito supranacional, que sustenta la idea de comprender la seguridad y defensa como una parte íntegra del debate público y de los procedimientos propios de las políticas públicas. Sumada la intención de generar una identidad propia.

Por su parte, la seguridad y defensa como disciplina académica estudia la realidad para proponer una política, ya sea para establecer amenazas hipotéticas, donde el Estado debe estar preparado para enfrentarlas, o amenazas manifiestas, las cuales son reales y deben ser solucionadas.

Relacionándolas con las políticas públicas, el análisis se puede dividir en dos partes macro: las “amenazas y objetivo” en relación al “problema y diseño” y las “estrategias y efectos” en relación a la “implementación y evaluación”. Para este artículo, el objeto de estudio se encasilla en la primera relación, específicamente: si la primera etapa de las políticas públicas es el problema, para el caso estudiado, son las amenazas. Luego tenemos el diseño de solución, donde se traza explícitamente el objetivo y caminos como solución del problema (nivel primario de la defensa).

El enfoque se da por la variable dependiente, definida como: la política de seguridad y defensa de Colombia entre los años 2002 y 2012. Por su parte, las variables independientes son: (1) el origen o problema de la política, entendida como las amenazas definidas por las políticas; (2) el diseño de la política, limitada a los objetivos que se persiguen con la política. A modo de contexto, se incluye como variable interviniente: el contexto anterior a las políticas estudiadas y datos del conflicto junto con la coyuntura actual, expuestas separadamente.

Ahondando en la composición y sustentación de las variables, se afirman dos ideas. La primera, es que la variable dependiente se presenta como un tema novedoso de estudio, ya que tras hacer la revisión bibliográfica se observó que la mayoría de las publicaciones sobre la seguridad en Colombia tratan el tema desde la naturaleza misma del conflicto, analizando implícitamente la política de seguridad; sin embargo, no hay muchas que lo hagan explícitamente, menos aún, en una cadena de tiempo como aquí se presenta.

---

cipativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbre, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración. *Revista Política y Estrategia*, Santiago (100), 2005, p.172.

<sup>4</sup> UNASUR. Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, 2008 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.unasurcds.org](http://www.unasurcds.org)

La segunda, y a causa de lo anterior, es la revisión de la “coherencia” de las políticas, lo que significa haber observado y analizado tanto los cambios como la continuidad, usando como variables explicativas las “amenazas” y los “objetivos” de las tres políticas escogidas.

La variable interviniente cumple la función de contextualizar la situación en que se crearon las políticas, logrando tener más y mejor capacidad explicativa del tema central del artículo. Como resumen del método de enfoque se expone el siguiente recuadro:

<b>ENFOQUE METODOLÓGICO</b>		
<b>Política</b>	<b>Variables Independientes</b>	<b>Variable Dependiente</b>
PDSD 2002-2006	Amenazas a la seguridad (expresado como tema de seguridad) u Origen (expresado como política pública)	Cambios en la política de seguridad y defensa de Colombia entre los años 2002 y 2012.
PCSD 2006-2010		
PISDP 2010-2014		
PDSD 2002-2006	Objetivos de las políticas (expresado como tema de seguridad) o Diseño (expresado como política pública)	
PCSD 2006-2010		
PISDP 2010-2014		
<b>Variable Interviniente</b> Contexto anterior a las políticas; datos del conflicto y coyuntura actual.		

(Fuente: creación propia del autor)

La información fue obtenida de las tres políticas elaboradas por el gobierno colombiano para el periodo definido: la Política de Seguridad y Defensa Democrática, 2002-2006 la Política de Consolidación de la Defensa Democrática, 2006-2010, y la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2010-2014<sup>5</sup>. En virtud de lo recién descrito, se ocuparon fuentes primarias como columna central para el estudio, complementado con artículos y libros que trabajan el tema.

Fortuitamente, en el momento en que se desarrolla la edición de este artículo, se ha publicado oficialmente el diálogo sostenido entre el gobierno colombiano y las FARC, en el cual Cuba y Noruega participan como garantes, mientras que Chile junto a Venezuela como acompañantes. En palabras del presidente Santos:

<sup>5</sup> No existe entre los documentos una única información sobre la duración de las políticas, por lo que se usó la periodización expuesta por la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.

“Ojalá que podamos llegar a ese sueño que tenemos todos los colombianos, porque llevamos casi 50 años en esta guerra que tanto dolor y tanta violencia nos ha causado (...) Siempre todas las guerras terminan con un tipo de acuerdos, de diálogos y por eso queremos ponerle fin a este conflicto a través de un acuerdo y de un diálogo sin que volvamos a repetir los errores del pasado”<sup>6</sup>.

Entonces, la contingencia mencionada es incorporada a este artículo a modo de antecedente complementario, con el fin de mejorar el análisis de las políticas de seguridad y defensa, ya que sin esto, se pierde una valiosa capacidad explicativa de la continuidad y los cambios del tema en estudio, según el avance de los logros.

## **II. Análisis de las políticas de seguridad y defensa**

### **1. Contexto anterior a las políticas**

El libro “Amenazas globales”, de Julio Arellano<sup>7</sup>, coloca a Colombia como caso de estudio del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, ayudando de esta manera a la comprensión del conflicto. Para lo anterior, hace una revisión de la herencia de la violencia en ese país, mencionando lo que en la historiografía colombiana se conoce como el “bogotazo” de 1948, ocasión en que se da muerte al candidato liberal Jorge Gaitán, justo cuando en la capital colombiana se daba creación a la OEA. Tal asesinato abrió el periodo conocido como “la violencia” que duró hasta los años 50, siendo la antesala de la formación de los grupos armados que perviven hasta hoy, ya que la solución política a las diferencias internas se manifestó por el camino armado, incubando así las guerrillas marxista-leninistas. En palabras del autor:

“Los hitos más relevantes (en esa época) fueron la promulgación en 1960 de la República Independiente de Marquetalia por parte de las recién creadas FARC; el surgimiento del Ejército de Liberación Nacional, ELN, el 7 de enero de 1965, a través de un ataque en que dieron muerte a cinco agentes de Policía rural; y el nacimiento del Ejército Popular de Liberación EPL en 1966”<sup>8</sup>.

Álvaro Valencia, citado por el mismo autor, señala que entre los años 1965 y 1982 se vivió un periodo de gestación y lucha por parte de las guerrillas, pero luego de ello, y hasta los días de hoy, se abrió una etapa donde estos grupos ocupan su organización militarizada para el narcotráfico y el terrorismo<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> COLOMBIA. Presidencia. Ojalá podamos llegar a ese sueño de paz que tenemos todos los colombianos, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co>

<sup>7</sup> ARELLANO, Julio. Amenazas globales. Santiago, Centro de Estudios e Investigaciones Militares-CESIM, Ejército de Chile, 2006.

<sup>8</sup> Ídem, p.180.

<sup>9</sup> VALENCIA, Álvaro. Testimonio de una época. Bogotá, Editorial Planeta, 1992, pp.230-231. Citado en ARE-

Entre los muchos antecedentes que hay previo a las políticas trabajadas en este artículo, se pueden mencionar las siguientes como muestra de aquella realidad: el asesinato del ministro de Justicia, Lara Bonilla, en 1984; la toma del Palacio de Justicia en 1985; la colocación de Colombia como el mayor productor de cocaína del mundo a partir de 1986; el atentado en el edificio de la DEA de 1989 por parte del cartel de Medellín, el cual era liderado por Pablo Escobar, muerto en 1993; la denominada “narco-democracia” en 1994, momento en que se comprobó que Ernesto Samper salió electo presidente con dineros del narcotráfico, retirando Estados Unidos su apoyo político y militar; la creación de las Autodefensa Unidas de Colombia en 1996; la Presidencia de Andrés Pastrana entre los años 1998 y 2002, quien abrió el diálogo con las FARC en 1999, el cual terminó de mala manera en el 2002, a causa de las altas exigencias de la guerrilla y al aumento del poder de fuego de estas<sup>10</sup>.

En síntesis, el escenario en que se iniciaron las políticas de seguridad y defensa, el año 2002, era muy adverso para el Ejecutivo. Bajo la lógica de seguridad era muy difícil sostener una política a pesar de la asistencia de Estados Unidos por medio del Plan Colombia. El problema en detalle, era que el monopolio de la fuerza no era ejercido y tanto militar como policialmente no existía la capacidad de detener la amenaza. Como referencia tenemos la siguiente cita:

“El estamento militar, operando bajo la lógica de la doctrina de seguridad nacional –de inspiración estadounidense– en la que el enemigo principal es la insurgencia armada de izquierda, como brazo armado del comunismo internacional no identifica a la narcocriminalidad organizada como un asunto prioritario de seguridad nacional a pesar del enorme grado de violencia social e inestabilidad política que ella genera (...) Ante la definición estatal de dicho fenómeno (narcotráfico) como asunto de seguridad nacional, no le otorgan suficiente respaldo, credibilidad y legitimidad a la política pública contra el crimen organizado vinculado a las drogas psicoactivas”<sup>11</sup>.

Con esta cita, fechada en 1998, se observa que a pesar de que la realidad indicaba que los grupos armados usaban el narcotráfico como medio para financiarse, la clase política no fue capaz de responder a la altura, es decir, la realidad superó la capacidad política. En consecuencia, no hubo una correcta definición del problema haciendo imposible diseñar e implementar una política capaz de solucionar el conflicto.

---

LLANO, Julio. Amenazas globales. Santiago, Centro de Estudios e Investigaciones Militares-CESIM, Ejército de Chile, 2006, p.180.

<sup>10</sup> ARELLANO, julio. Ob.cit., pp.182-185.

<sup>11</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel. Seguridad nacional y drogas ilícitas: ¿un vínculo real o un problema abierto? Una reflexión a partir del caso de Colombia. Revista FASOC (Año 13, n°2) abril-junio, 1998, p.43.

Bajo la lógica de una política pública hubo un círculo vicioso, iniciado por la incapacidad de solucionar un problema por parte de la clase política, sumados los fuertes y renombrados casos de corrupción, como la mencionada “narco-democracia” y los presuntos lazos entre bancadas del Congreso con paramilitares y guerrilleros. Por lo cual, y junto con no poder solucionar los problemas, la clase política se veía con falta de apoyo y confianza, limitando aún más la solución del problema. Complementando la idea:

“Para el caso de Colombia en particular, vemos las siguientes modalidades de corrupción sectorial: exigencia de dinero o bienes a ciudadanos, comerciantes o delincuentes; maltrato verbal o físico; negligencia en el ejercicio de las responsabilidades; participación en delitos contra la propiedad como hurto menor, hurto de vivienda, hurto de automotores, atraco bancario; participación en delitos mayores como fuga de retenidos, homicidio, secuestro y extorsión; vinculación a grupos al margen de la ley como organizaciones guerrilleras, paramilitares o de narcotraficantes”<sup>12</sup>.

Los años anteriores a la llegada de Álvaro Uribe se marcaron por el aumento de la violencia, la gran capacidad de fuego de las guerrillas, ser los mayores productores de cocaína a nivel mundial, un descontrol gubernamental frente al problema y que el diálogo como alternativa ya no era viable. La Colombia de aquel entonces estaba casi sobrepasada por la guerrilla, la comunicación entre las partes estaba rota, había una falta de credibilidad en las instituciones políticas y partidarias, la economía estaba en recesión, la sociedad se miraba a sí misma negativamente y se encontraba armada para protegerse, faltaba democracia y estado de derecho<sup>13</sup>.

Sustentando lo anterior vemos que el poder de las guerrillas y en especial de las FARC era muy alto: “en el año 2002, el Estado colombiano enfrentaba niveles preocupantes de amenaza a la institucionalidad democrática. En algunas regiones del país los Grupos Armados Ilegales-GAI, ejercían una presencia activa mediante el uso indiscriminado del terror”<sup>14</sup>. Sin embargo, y un hecho de no mucha relación con Colombia, marcó un cambio en cómo definir el problema, sistematizando con datos el conflicto, creando políticas acorde al problema real, es decir, se cambió la manera de mirar el conflicto y sus actores:

---

<sup>12</sup> URUEÑA, Nubia. La corrupción en los sistemas de justicia y seguridad en Colombia. SAPOZNIKOV y CARRILLO (editores) Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad. Universidad de Alcalá. España, 2000.

<sup>13</sup> VARGAS, Alejo. Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas. Bogotá, Editorial La Carreta Política, 2010, p.193.

<sup>14</sup> RENTERÍA, Carolina. Estado comunitario: desarrollo para todos. Revista Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 205) abril de 2008, p. 07.



“Andrés Pastrana sostuvo públicamente que las FARC no eran una organización dedicada al narcotráfico. Los Estados Unidos habían dejado a criterio político del presidente colombiano lo relacionado con la clasificación de las FARC y su conexión con las drogas (...) Sin embargo, a partir del 11 de septiembre, cuando el terrorismo desplazó al narcotráfico como el enemigo número uno de los Estados Unidos, habría sido demasiado que los Estados Unidos ignoraran el carácter terrorista de estas organizaciones y que los colombianos le pidieran a los Estados Unidos hacerlo”<sup>15</sup>.

El cambio de mirada sobre las FARC, principal retador del gobierno colombiano, dio un giro muy amplio en lo conceptual. Entonces el contexto inicial en que se han desarrollado las políticas seleccionadas se caracterizó por producirse un cambio paradigmático de cómo ver la realidad.

Los antecedentes expuestos arrojan dos cualidades importantes del contexto aquí trabajado. Primero, no fue hasta después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas que Estado Unidos se preocupa de Colombia no solo como un asunto de drogas, sino también suma la clasificación de presencia de terroristas. La segunda dice relación con la llegada a Álvaro Uribe, quien reconoció a las FARC como principal enemigo, llevando a la creación de un discurso de combate frente a las amenazas existentes, dejando de lado el diálogo entre las partes y la débil respuesta militar antes dada.

## 2. Amenazas a la seguridad

En el documento de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006)<sup>16</sup>, se definen como principales actores de las amenazas a las “organizaciones armadas ilegales y narcotraficantes”<sup>17</sup>. Bajo esa clasificación se encuentran las FARC, el ELN, los paramilitares y las bandas de narcotraficantes. Luego se exponen las amenazas de manera temática: “el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro con extorsión y el homicidio”<sup>18</sup>.

El terrorismo se mantiene, según el documento, debido a las organizaciones armadas ilegales, las que actúan en contra de civiles, militares, políticos y la infraestructura pública y privada. Esta amenaza ha implicado, entre otras consecuencias, el desplazamiento forzoso de la población civil, sobre todo la campesina.

<sup>15</sup> DEMAREST, Geoff. Terrorismo en Colombia. Revista Military Review (n°1), enero-febrero, 2002, p.29.

<sup>16</sup> Información parafraseada de: RESDAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

<sup>17</sup> RESDAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org), pp.09.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.15.

Para el negocio de las drogas ilícitas, el documento resalta como foco de atención el ciclo de la droga, implicando su cultivo, el procesamiento, la exportación y la distribución, teniendo como efecto colateral el lavado de dinero. Como consecuencia, este proceso lleva a la pérdida de la armonía social, la normal institucionalidad, el quiebre del sistema judicial, crea oportunidades de corrupción, como sucedió con los famosos “narco-parlamentarios”. Otra consecuencia negativa del cultivo es la destrucción del ecosistema nativo.

El tráfico de armas, municiones y explosivos consta de una dinámica de trueque; dar droga por armamento con municiones. Lo anterior crea un círculo vicioso; mantener un sistema corrupto de armamento sostenido por la droga que luego será vendida, y a su vez, los narcotraficantes reciben armas para proteger militarmente sus cultivos, deteniendo así la acción del Estado. El origen de las armas, para ese entonces, era principalmente de Centroamérica, Europa Oriental y de Oriente Medio.

Las últimas dos amenazas, el secuestro y extorsión y el homicidio, tienen como denominador común su acción en contra de civiles principalmente. La primera tiene como misión generar ingresos a las organizaciones armadas ilegales, debido a la paga del rescate, provocando un alto impacto de inseguridad en percepción de las personas. Los homicidios, si bien han bajado, el documento lo clasifica como un desbordamiento epidémico que ha llegado a ser de las más altas del mundo.

Tras cumplirse el primer periodo de Uribe e iniciarse el segundo, se confeccionó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010)<sup>19</sup>. Como antesala, el documento se define como continuación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, pero al cambiar el escenario de la seguridad, se debió reorientar la política. Si en la Política de Defensa y Seguridad Democrática los problemas de la seguridad se expresaban principal y explícitamente en asuntos temáticos, tras cuatro años de implementación la amenaza centró su gravedad en quienes cometen los actos.

Los primeros en ser mencionados son las FARC y el ELN, luego aparecen las bandas criminales-BACRIM (herederas del paramilitarismo) y los narcotraficantes. En cita del documento: “La primera y más importante amenaza la constituyen los grupos armados ilegales-GAI, en particular las FARC y el ELN, los cuales a pesar de su indudable debilitamiento, persisten en su intención de enfrentar al Estado, retar su autoridad en algunas zonas del país y atentar contra los ciudadanos”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Información parafraseada de: RESDAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

<sup>20</sup> RESDAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org), p. 23.

Ahondando en el documento, las FARC pasaron de una presencia y fuerza militar muy alta y de gran capacidad que, inclusive, ponía en jaque la presencia institucional del gobierno, a una guerra de posiciones o comúnmente conocido como guerra de guerrillas, en desmedro de una guerra de movimientos. El ELN inició en diciembre del año 2005 un proceso de desmovilización y acogimiento del beneficio de ese programa. A su vez, las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC en el año 2006 desmovilizaron a 32.000 de sus integrantes, siendo un gran logro para el gobierno.

Cabe destacar que el surgimiento de las Bandas Criminales se ha producido como consecuencia de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia. Su modo de operar es por medio de carteles, del secuestro con extorsión y de la conocida delincuencia común.

Finalmente, la actual Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010-2014)<sup>21</sup>, en la presentación de su documento, señala claramente que sus amenazas son: “las FARC y ELN, las BACRIM, las Milicias y redes, los Criminales, la Delincuencia común y el crimen organizado”<sup>22</sup> formando una clara definición de las amenazas por medio de los actores, manteniendo así el criterio de la política pasada y alejándose de la clasificación temática.

Las FARC han continuado con su estrategia de guerra de guerrillas, evitando así el choque con la Fuerza Pública, siguen manteniendo el uso de minas antipersonales y actos terroristas. El número de sus fuerzas han bajado a la mitad de lo que eran en el año 2002. La captura y muerte de líderes les ha creado problemas de liderazgo interno y han recurrido a grupos de narcotraficantes para poder sustentar su sobrevivencia.

En tanto, el ELN ha bajado su poder de amenaza, debido a la desarticulación de su estructura organizacional interna y la baja en el número de combatientes. Esto ha llevado al ELN a mantener alianzas con terroristas, narcotraficantes y organizaciones criminales que le han permitido mantenerse en el circuito de la droga y terrorismo.

Se mantiene el efecto no deseado de las Bandas Criminales, las que nacen como consecuencia de la desmovilización de los paramilitares y de las Autodefensas Unidas de Colombia. Su principal modo de operar es por medio de la extorsión, de la amenaza, de la intimidación, el tráfico de droga a pequeña escala, el robo, la explotación de minerales y la búsqueda de control territorial, sobre todo a nivel urbano, catalizando así el mercado del narcotráfico.

<sup>21</sup> Información parafraseada de: COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.19.

Para explicar la distribución territorial de la seguridad, el gobierno colombiano ha definido tres tipos de zonas geográficas en cuanto a municipios; zonas rojas donde los enemigos son las FARC, ELN, BACRIM y narcotráfico. Zonas amarillas donde las amenazas son el narcotráfico, milicias y redes criminales, y las zonas verdes que tienen la delincuencia común, terrorismo y narcotráfico.

A modo de conclusión parcial, la variabilidad de las amenazas según el actor presenta una continuidad en la clasificación genérica: Organizaciones Armadas Ilegales-OAI, Grupos Armados Ilegales-GAI y Grupos Armados al Margen de la Ley-GAML, pero el cambio de los nombres indica una variación de los actores que las componen, por ejemplo; las FARC y el ELN están presentes en las tres políticas, pero a causa de la desmovilización de los paramilitares, surgieron las Bandas Criminales, aumentando la delincuencia común, cayendo el centro de gravedad en tal punto.

Para las amenazas como tema, observamos que esta clasificación pierde fuerza en la medida que avanzan las políticas. En la primera están mencionadas explícitamente y son el foco central del problema, por lo cual lo que se ataca (conceptualmente) son las acciones. En las otras dos, el énfasis se coloca en los sujetos creadores de la inseguridad, es decir, se pasa de una visualización de las acciones a los actores. Para graficar de mejor manera lo expuesto se presenta el siguiente recuadro:

<b>AMENAZAS</b>		
<b>Política</b>	<b>Amenazas según actor</b>	<b>Amenazas según temas</b>
PDSD	Organizaciones armadas ilegales y narcotraficantes: FARC, ELN, paramilitares y narcotraficantes.	Terrorismo, drogas ilícitas, finanzas ilícitas, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestros con extorsión y homicidio.
PCSD	Grupos armados ilegales y narcotraficantes: FARC, ELN, BACRIM y narcotraficantes.	Terrorismo, narcotráfico, hurto, secuestro, homicidio.
PISDP	Grupos armados al margen de la ley: FARC, ELN, BACRIM, milicias y redes, criminales, delincuencia y crimen organizado.	Terrorismo, narcotráfico, crimen, extorsión, intimidación, robo.

(Fuente: creación propia del autor)

### 3. Objetivos de las políticas

Comenzando con la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006)<sup>23</sup>, en su documento se explicita que: “El objetivo general 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”<sup>24</sup>.

Tras la cita vemos que se expresa, como partes constituyentes del objetivo, la proyección de los derechos de todos los ciudadanos sin condicionamientos, al contrario, con una visión totalmente inclusiva. La protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas en el sentido de permitir la libre expresión. La solidaridad y cooperación de toda ciudadanía en defensa de los valores democráticos, que implica la participación de estos en el conflicto.

Los objetivos estratégicos de la política son cinco. Primero; “consolidar el control estatal del territorio” dado por la presencia de la Fuerza Pública y del sistema de justicia en todos los municipios. Segundo; “protección de la población” desarticulando las organizaciones terroristas, reducción de las amenazas antes mencionadas y la reincorporación a la sociedad de los ex guerrilleros. Tercero; “eliminación del comercio de drogas ilícitas de Colombia” enfocado a la vigilancia del tráfico, de la erradicación de cultivos y la desarticulación de equipos narcotraficantes. Cuarto; “mantenimiento de una capacidad disuasiva” protección de las fronteras. Quinto; “eficiencia, transparencia y rendición de cuenta” buena administración, ahorro y uso de los recursos”.

Por su parte, la Política de Consolidación de Seguridad Democrática (2006-2010)<sup>25</sup> sostiene: “(el gobierno nacional definió) como objetivo general de la Seguridad Democrática, el de reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio. Como respuesta al cambio de contexto de seguridad, el Ministerio de Defensa Nacional desarrolló este objetivo a partir del diseño de nuevas estrategias”<sup>26</sup>.

Asimismo, la Política de Consolidación de Seguridad Democrática señala también objetivos estratégicos en su política. Primero; consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Segundo;

<sup>23</sup> Información parafraseada de: RESDAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.12.

<sup>25</sup> Información parafraseada de: COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007. Disponible en: [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co).

<sup>26</sup> RESDAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org), p.10.

proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos. Tercero; elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia. Cuarto; mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población. Quinto; mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país.

Ahondando en la consolidación del control territorial y el fortalecimiento del Estado de Derecho en todo el territorio nacional, vemos que: “el Estado deberá pasar de la etapa de control territorial a una consolidación del control del territorio (...) el Estado puede hacer prevalecer el orden jurídico y permite que todas las instituciones funcionen de manera libre y permanente”, se destaca la Doctrina de Acción Integral: Defensa + Desarrollo<sup>27</sup> con lo que se marca fuertemente la idea que la seguridad no es un fin en sí mismo, sino que es parte del fin, que según la política es el “desarrollo para todos”.

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010-2014)<sup>28</sup> sostiene como “Objetivo Nacional: alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional. Propósito superior: Contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas<sup>29</sup>”.

Los objetivos sectoriales de la política son: Primero, “llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos” donde el sector defensa deberá trabajar en erradicar los cultivos y fortalecer las capacidades de interdicción. Segundo, “desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación”, la acción de la fuerza pública concentra la misión de acabar con la violencia generada. Tercero, “crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana” para lo cual debe controlar policialmente el territorio, desarticular las organizaciones delincuenciales y fortalecer la investigación. Cuarto, “avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable” incrementando la cooperación de Colombia, implementando la ciberseguridad y ciberdefensa, y teniendo una defensa flexible e interoperable. Quinto, “contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes” promulgando una ley, creando una instancia sectorial, estabilizando y asegurando las aéreas afectadas. Sexto; “fortalecer

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp.31-37.

<sup>28</sup> Información parafraseada de: COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co) p.19.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p.31.

la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional” por medio de la modernización sectorial, impulsar proyectos de ciencia, promover la defensa a nivel empresarial.

En vista de los antecedentes expuestos, vemos que los objetivos principales de las políticas manifiestan como continuidad el “estado de derecho” en las dos primeras políticas, mientras que en la última se produce el cambio, definiendo como objetivo principal la “prosperidad y progreso” deduciéndose un avance en la seguridad, ya que se transita del logro del escenario de paz a un control efectivo, que luego se abre a un escenario de progreso.

De los objetivos secundarios se vislumbra una coherencia casi total, sucede que los criterios se repiten casi con la misma redacción; por ejemplo, el control estatal del territorio, protección de la población, levantar barreras al negocio de la droga, etc. El cambio se observa en la última política donde los actores armados se presentan con menos poder de fuego, por lo que las Fuerzas Armadas deben también tener una capacidad reacción en caso de desastre natural y agresión externa. Para mejor síntesis de los datos ver recuadro expuesto a continuación:

OBJETIVOS		
Política	Objetivos principales	Objetivos secundarios
PDSD	Reforzar y garantizar el Estado de Derecho... fortalecimiento de la autoridad democrática (control).	Control estatal del territorio, protección de la población, eliminación del comercio de drogas, capacidad disuasiva, rendición de cuenta.
PCSD	Reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio (consolidación).	Control territorial, protección de la población, elevar los costos del negocio de la droga, fuerza pública eficiente, bajar los niveles de delincuencia.
PISDP	Seguridad óptima para garantizar la prosperidad democrática y el progreso.	Llevar a un mínimo histórico la droga, desarticular la GAML, crear convivencia, fuerza disuasiva creíble, responder a desastres naturales, fortalecer la seguridad y defensa.

(Fuente: creación propia del autor)

#### 4. Otros antecedentes y coyuntura actual

En la primera parte de este artículo se mencionó la reconceptualización del conflicto como génesis de las políticas estudiadas a partir del ataque a Torres Gemelas. Tal situación se tradujo en el cambio liderado por el Álvaro Uribe del cómo enfrentar la situación interna:

“Se señala como decisivos en los éxitos alcanzados por la Política de Defensa y Seguridad Democrática de la primera administración de Uribe, el haber trascendido el enfoque de la llamada doctrina de “seguridad nacional”, centrada en la protección del Estado, por el revolucionario enfoque para el país de la seguridad democrática dirigida a la protección de la vida y bienes de los ciudadanos”<sup>30</sup>.

La ampliación del conflicto al incluir a las personas en el mismo y no poner al Estado como núcleo de esto, terminó por sobreponer la idea de que las amenazas se categorizaran principalmente por actor, es decir, no se cayó en la división de guerrilleros y narcotraficantes, sino que todos como grupos armados ilegales. Como parte de los logros de las políticas se coloca el siguiente recuadro:

CUADRO ESTADÍSTICO DEL CONFLICTO							
Indicador	2002	2006	2010	Indicador	2002	2006	2010
Homicidios	28.837	17.479	15.459	Secuestros con extorsión	1.782	290	188
Víctimas de homicidios colectivos	680	193	184	Actos de terrorismo	1.645	646	471
Secuestros	2.883	687	282	Acciones armadas	357	167	128

(Fuente: creación propia del autor. Datos: Logros de la PISDP)

Si bien las cifras en los años señalados son muy auspicias en relación que todos los números disminuyen significativamente, no se debe perder de vista que todos ellos son datos que atañen a personas víctimas de un conflicto armado, que bajo la óptica humanitaria sigue siendo un gran desastre humano, por ser baja la valoración de la vida humana.

Otro aspecto importante en el desarrollo de las políticas de seguridad y defensa es la visión holística de los objetivos del conflicto, ya que a medida que se iban consolidando, los miramientos iban aumentando. A modo de ejemplo vemos que el gobierno colombiano encuadró a la “Política de Consolidación de Seguridad y Defensa” (2006-2010) como parte del plan nacional “Estado comunitario: desarrollo para todos” y a la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” (2010-2014) como la parte coercitiva del “Plan Nacional de Desarrollo: prosperidad para todos” dando una mirada completa del accionar militar.

<sup>30</sup> NOVOA, Laureano. Estrategia Nacional de seguridad política de Defensa y Seguridad Democrática. Revista Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 202) julio de 2007, pp.14-15.



Tal visión se concretó en un mejoramiento de los datos económicos de Colombia como se muestra en el siguiente recuadro:

<b>CUADRO ESTADÍSTICO MACROECONÓMICO</b>						
<b>Indicador</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
PIB p/p (miles de dólares)	6,1	6,8	7,9	7,9	9,4	10,1
PIB crecimiento %	2,5	4,7	6,7	6,7	4	5,9

(Fuente: creación propia del autor. Datos: Banco Mundial)

Al ver los datos expuestos queda claro que la economía colombiana ha crecido firmemente, inclusive en los años de recesión mundial, demostrando la solidez de sus instituciones, asunto que antes no era posible percibir. Como referencia de la relación entre seguridad y desarrollo tenemos: “si bien el buen desempeño de la economía ha sido el resultado de buenas políticas económicas, los avances en seguridad y gobernabilidad se han traducido en una mayor confianza por parte de los agentes económicos, nacionales e internacionales”<sup>31</sup>.

En síntesis, el cambio de la realidad colombiana se produjo por una correcta apreciación del problema, para luego tener un escenario no solo de estabilidad, sino también de prosperidad.

Por otra parte, la coyuntura actual demuestra una ampliación de las herramientas para enfrentar el conflicto, por un lado se mantiene el actuar coercitivo de la Fuerza Pública, y por otro, se incorporaron nuevas “conversaciones exploratorias” con las FARC. La noticia de estas conversaciones fue publicada a finales de agosto, conociéndose así la instalación de una mesa de negociación entre las partes. En comunicado oficial, el gobierno anunció:

“Primero, vamos a aprender de los errores del pasado para no repetirlos. Segundo, cualquier proceso tiene que llevar al fin del conflicto, no a su prolongación. Tercero, se mantendrán las operaciones y la presencia militar sobre cada centímetro del territorio nacional”<sup>32</sup>.

Tras lo anterior, se difundió la firma del documento el que se titula: “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”<sup>33</sup>, resumiendo el contenido de sus puntos; primero, las conversaciones deben ser directas e ininterrumpidas; segundo, la mesa de conversaciones

<sup>31</sup> VILLEGAS, Luis. Seguridad en Colombia: clave para el desarrollo. Revista Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 205), abril 2007, pp. 35 y 38.

<sup>32</sup> COLOMBIA. Presidencia. Declaración del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co>

<sup>33</sup> SCIENCESPO. Negociación de Paz de Colombia. Observatorio de política Latinoamérica y el Caribe, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: [www.opalc.org](http://www.opalc.org)

estará en La Habana (la principal) y otra en Oslo, pudiendo ser también en otros países; tercero, garantizar la efectividad del proceso y cumplimiento de los objetivos; cuarto, desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes; quinto, proposición de una agenda: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas, implementación, verificación y refrendación; sexto, especificación de las reglas de funcionamiento.

Este documento es el resultado del trabajo hecho entre febrero y agosto de este año, teniendo a Cuba y Noruega como garantes y a Venezuela como acompañante y facilitador logístico.

La decisión de hacer esta instancia de diálogo no puede ser interpretada como una contradicción con lo hecho antes, tanto por el gobierno del presidente Santos como del ex presidente Uribe, sino que, como la incorporación de otra herramienta, o estrategia, para conseguir el objetivo político final: el fin del conflicto.

Así también en este diálogo el gobierno tiene la ventaja militar, ya que tiene un fuerte presencia de su Fuerza Pública, mientras que las FARC están debilitadas, tanto militar como políticamente, lo que debe interpretarse como consecuencia de diez años de una política de seguridad y defensa “coherente”. Otro punto importante es que lo coercitivo no se detiene ni se congela, ya que las conversaciones exploratorias siguen en un carril paralelo a lo que es el enfrentamiento, es decir, no hay una tregua, no hay un cese del fuego, no hay una zona de despeje, como ocurrió en versiones anteriores a estas conversaciones.

### **III. Conclusiones**

Llegando al final de este documento se formulan dos afirmaciones tras analizar los antecedentes expuestos en relación a los gobiernos colombianos. Primero, las elecciones presidenciales muestran porcentajes que claramente dan una aprobación a la gestión del conflicto, en relación al triunfo del oficialismo con altos niveles, algo muy poco común en América del Sur. Segundo, hay una buena continuación en publicar, difundir y transparentar las políticas de seguridad y defensa, sobre todo al darle una cadencia de tiempo homologada a los periodos presidenciales.

Sobre el caso en estudio y la positiva evolución del conflicto, las políticas estudiadas pueden ser modelos (total o parcialmente) para lo que ocurre actualmente en México y Centroamérica, sobre todo por dar una mirada holística a la solución del conflicto. Para América del Sur, y en especial UNASUR, lo visto en

el artículo muestra una manera para que los países de la región puedan generar criterios, procedimientos y estándares comunes para problemas que atañen a todos.

A pesar de lo anterior no se debe perder de vista que el problema a futuro, a medida que desaparezcan los actores que generen las amenazas, la amenaza no necesariamente desaparecerá, ya que el espacio dejado puede ser ocupado. Sumado a lo anterior, es la delincuencia común lo que podría ganar más espacio.

Por último y frente a la pregunta de trabajo: ¿Cuáles son los elementos de cambio que ha tenido la política de seguridad y defensa del gobierno colombiano entre los años 2002-2012? se concluye que:

1. Sobre las amenazas (o problemas), el cambio más importante se da al centrar el asunto en los actores más que en los temas, mejorándose sustancialmente la definición del problema, posibilitando así una mejor gestión de la solución.  
Por otra parte, se ve como continuidad la clasificación genérica, que incluso no distingue a las amenazas del tipo militar (FARC y ELN) con las del tipo delincencial (BACRIM, crimen organizado) a causa del límite permeable que tienen estos grupos por la producción de cocaína.
2. Sobre los objetivos (o diseño) de las políticas, se aprecia una mayor continuidad en los secundarios, orientándose a mantener las capacidades militares de manera útil para hacer frente a las amenazas. Tan solo se incluye la capacidad disuasiva que debe tener con sus vecinos.  
Los objetivos principales cambian en su concepción en la última política, al orientarse a la prosperidad. Lo anterior, en razón de que el control ha mejorado y suplantar o desafiar el Estado en Colombia es cada vez más difícil. Como se dijo anteriormente, se pasa de controlar y consolidar el Estado de Derecho a un escenario de progreso.
3. Un cambio importante es la incorporación de la visión holística de la solución del problema, al tener políticas de seguridad y defensa dentro de una política mayor: “Estado comunitario: desarrollo para todos” y “Plan Nacional de Desarrollo: prosperidad para todos” respectivamente. En pocas palabras, una solución coercitiva aislada no cambia el escenario donde se generan las amenazas, por lo cual se debe promover el desarrollo.
4. Como última idea, se afirma la existencia de una “conducta coherente” en las políticas estudiadas, ya que los cambios y la continuidad de sus elementos se amoldan a un escenario dinámico, sin perder de vista el término del conflicto.

## Bibliografía

- ANEPE, Ponencia. Hacia la formulación de una política de defensa nacional, a través de un proceso participativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbre, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración. *Revista Política y Estrategia*, Santiago (100), 2005, pp. 165-178.
- ARELLANO, Julio. Amenazas globales. Santiago, Centro de Estudios e Investigaciones Militares-CESIM, Ejército de Chile, 2006, 250 p.
- BANCO MUNDIAL. PIB Colombia, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: <http://search.worldbank.org/data>
- CHAQUÉS, Laura. Conceptos y políticas públicas. En su: *Redes de Políticas Públicas*. Madrid, Siglo XXI editores, 2004, 173 p.
- DEMAREST, Geoff. Terrorismo en Colombia. *Revista Military Review* (n°1), enero-febrero, 2002, pp. 28-31.
- COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)
- COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)
- COLOMBIA. Presidencia. Ojalá podamos llegar a ese sueño de paz que tenemos todos los colombianos, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co>
- COLOMBIA. Presidencia. Declaración del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co>
- LAHERA, Eugenio. Política y Políticas Públicas. En: CEPAL, *Serie políticas sociales N°95*, División de Desarrollo Social, 2004, 32 p.
- NOVOA, Laureano. Estrategia Nacional de seguridad política de Defensa y Seguridad Democrática. *Revista Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 202) julio de 2007, pp.14-25.
- RENTERÍA, Carolina. Estado comunitario: desarrollo para todos. *Revista Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 205) abril de 2008, pp. 07-17.

- RESDAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)
- RESDAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)
- SCIENCESPO. Negociación de Paz de Colombia. Observatorio de política Latinoamérica y el Caribe, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: [www.opalc.org](http://www.opalc.org)
- VARGAS, Alejo. Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas. Bogotá, Editorial La Carreta Política, 2010, 264 p.
- VILLEGAS, Luis. Seguridad en Colombia: clave para el desarrollo. Revista Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 205), abril 2007, pp. 36-39.
- UNASUR. Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, 2008 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: [www.unasurcds.org](http://www.unasurcds.org)
- URUEÑA, Nubia. La corrupción en los sistemas de justicia y seguridad en Colombia. SAPOZNIKOV y CARRILLO (editores) Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad. Universidad de Alcalá. España, 2000, pp. 263-271.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. Seguridad nacional y drogas ilícitas: ¿un vínculo real o un problema abierto? Una reflexión a partir del caso de Colombia. Revista FASOC (Año 13, nº 2) abril-junio, 1998, pp. 37-46.

# ANEPE

**Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago**

**Teléfono: (56-2) 2 5981000**

**Fax: (56-2) 2 5981043**

**Página web: [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)**

**Correos Electrónicos: [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)**

**[anepe@anepe.cl](mailto:anepe@anepe.cl)**

