



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

La seguridad en 2012: ¿realmente retrocede o se recompone?

Alejo Vargas Velásquez

Profesor titular Universidad Nacional, Coordinador Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

Mucho se ha venido especulando a propósito de la seguridad en este primer semestre del 2012 y en general durante el Gobierno Santos, en buena medida con lecturas tremendistas acerca de un deterioro de la misma y una especie de retorno a la situación existente a comienzos de siglo; esto por supuesto ha sido alimentado en buena medida por sectores del uribismo que siguen señalando que todo tiempo pasado fue mejor –con intenciones de promover unas ideas de indudable sabor autoritario-, desconociendo que en todas las políticas públicas y en especial de seguridad se presentan avances y retrocesos (que casi siempre son transitorios).

Tratemos de hacer una lectura más comprehensiva del problema para derivar conclusiones con mayor solidez.

Lo heredado en Seguridad y Defensa

La reforma militar iniciada por el Gobierno de Andrés Pastrana (1998–2002), probablemente la más importante de la historia, y continuada por los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002–2010), dejaron unas Fuerzas Militares y una Policía Nacional fortalecidas, con un incremento significativo en sus efectivos, su dotación y armamento, en su capacidad de movilidad y con una inteligencia de gran capacidad estratégica y operativa, que les ha permitido estar a la ofensiva contra las organizaciones guerrilleras y los fenómenos paramilitares.

Esto conllevó que el escenario del conflicto interno armado se modificara sustancialmente. La Fuerza Pública colombiana ha mostrado capacidad estratégica y táctica para actuar de manera coordinada y el mensaje para las guerrillas –especialmente las FARC- ha sido claro: no existe ninguna posibilidad de victoria militar y en esa medida sólo les queda el camino de una negociación política honorable para terminar esta confrontación sin sentido, o mantenerse en una lógica de ‘resistencia’ sin ninguna perspectiva de futuro. Pero esto no significa que las guerrillas estén al borde de su derrota, no; siguen teniendo una alta capacidad de daño y de producir hechos de violencia. Adicionalmente no debemos olvidar que la guerra es un escenario de aprendizaje y adaptación mutuos y permanentes de los adversarios, por lo tanto las estrategias y las tácticas requieren adaptaciones permanentes. Las dos partes han mostrando que su aprendizaje en el conflicto interno armado es

muy grande y que tienen una alta capacidad de adaptar sus estrategias de combate.

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad

Esta es la denominación de la política pública de seguridad del Gobierno de Juan Manuel Santos. En principio es necesario recordar que académicamente una cosa es la formulación de una política pública y sus objetivos y otra es su ejecución y los resultados que produzca; igualmente se debe precisar que una política de seguridad y defensa debe partir de precisar claramente las amenazas a las cuales pretende enfrentar la misma.

La política parte de unos logros evidentes en seguridad, como son la reducción del narcotráfico, de los Grupos Armados Ilegales y el crimen y un incremento del liderazgo en seguridad, el documento reconoce que “las organizaciones que amenazan la tranquilidad de los ciudadanos se han venido transformando y adaptando a las nuevas condiciones del escenario nacional”. Igualmente se acepta las dificultades existentes de seguridad al señalar “que aún existen zonas rojas donde las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática, son necesarias para acabar con la violencia. Asimismo, también se reconoce que en otras zonas (amarillas), o bien recuperadas de la violencia o bien carentes de adecuada presencia estatal, las estrategias deben converger en el propósito estatal de la consolidación de la seguridad, siendo el uso de fuerzas de control, la cooperación internacional y la acción integral del Estado los elementos fundamentales para lograr el éxito. Finalmente, el MDN empezará a sentar las bases de la seguridad para la prosperidad -fuerza policial, inteligencia y tecnología- en zonas consolidadas (verdes), caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad” y considera las siguientes amenazas principales: las FARC y ELN en lo relativo al conflicto interno armado, las BACRIM en lo relacionado con el narcotráfico, las Milicias y redes criminales en lo concerniente con la inseguridad pública y fronteriza, finalmente la delincuencia común y el crimen organizado en el ámbito de la inseguridad ciudadana.

El documento oficial señala que la PISDP se basa en unos principios que se espera permeen todas las actuaciones del sector:

1. Buen Gobierno: toda la gestión del sector deberá obedecer a los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.
2. Sostenibilidad: la financiación del gasto en seguridad debe ser responsable y sostenible. Para ello, será clave obtener más y mejores resultados con los recursos ordinarios apropiados, aprovechar estratégicamente los recursos extraordinarios y los provenientes de cooperación internacional, prever los efectos de la obtención de los resultados propuestos y la evolución estratégica de la Fuerza Pública para atender las necesidades del futuro, así como las fuentes de financiación del gasto necesario y previsible en materia de seguridad.

3. Legitimidad: el centro de gravedad del Estado es la legitimidad, la confianza de los ciudadanos, su consentimiento al poder ejercido por las instituciones y al poder armado ejercido por la Fuerza Pública. Tal entendimiento implica el compromiso de la Fuerza Pública y de cada uno de sus miembros de obrar en estricta sujeción a la Constitución y la ley y plena observancia de los derechos humanos y el DIH.

4. Corresponsabilidad: la seguridad es responsabilidad de todos, individual e institucionalmente, incluyendo sector público y privado, nacional e internacional.

Igualmente dicho Documento plantea un gran objetivo nacional y un propósito superior, así:

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.

Como objetivos la política se propone los siguientes:

- a) llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos;
- b) desarticular los grupos armados ilegales y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación;
- c) crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana;
- d) avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable;
- e) contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes;
- f) fortalecer la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.

Los pilares de la PISDP son:

- Mejora sustancial de la Inteligencia
- Fortalecimiento del mando y control
- Aumento de la coordinación e integración
- Protección estratégica de la población
- Aplicación estratégica de la fuerza
- Respeto a los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario

No hay duda que como documento de política pública lo presentado por el Ministerio de Defensa reúne los requisitos necesarios para considerarla como

una adecuada formulación. A diferencia de la política de seguridad del anterior gobierno considera en el mismo nivel de importancia tres escenarios de seguridad interna, el del conflicto interno armado, el específico de la lucha contra el narcotráfico y el de la seguridad ciudadana-la abandonada de la anterior política.

Algunas glosas necesarias apuntan a señalar el excesivo optimismo de algunos objetivos, especialmente en la lucha contra el narcotráfico, un campo ilegal que ha mostrado una gran capacidad de adaptarse a las estrategias para atacarlo y migrar de un sitio a otro, e igualmente en lo relacionado con la desarticulación de los grupos armados ilegales –ya en el pasado hemos escuchado a varios ministros de defensa prometer acabar con la guerrilla y el resultado ha estado lejos de cumplirse-. En este ámbito si bien es importante que el Estado fortalezca su capacidad de inteligencia, de interoperabilidad, fortalecer su capacidad de control y coordinación y aumentar el apoyo y legitimidad de la sociedad, pero el Estado no puede renunciar a la dimensión política de solucionar el conflicto, que como bien lo ha reiterado el Presidente Santos debe darse cuando haya certeza del éxito de la misma.

Política de Seguridad Ciudadana: un inicio que habrá que mejorar

La administración Santos a través del DNP y con la colaboración de otras entidades estatales y privadas formuló la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) que se enmarca dentro de la Política Integral de Seguridad para la Prosperidad y se basa en los desarrollos positivos de la Seguridad Democrática; llena un vacío que la política de Seguridad Democrática siempre tuvo al centrar toda la preocupación exclusivamente en la lucha contra la guerrilla –especialmente las FARC, por eso hemos dicho que era una política farcocéntrica. Es una política complementaria para buscar mejorar la seguridad de los ciudadanos, que son la base de la sociedad y del Estado, pero que desafortunadamente habían sido ‘olvidados’ por las políticas de seguridad al focalizar como prioridad la seguridad del Estado y sus instituciones.

Esta política pública cuenta con un buen ejercicio de formulación que parte de las mejoras en seguridad, reconoce la presencia de nuevas expresiones criminales y sus articulaciones posibles y con modalidades del crimen organizado y la guerrilla, igualmente reconoce la importancia de la alta percepción de inseguridad urbana, pero al tiempo, las conductas ciudadanas de tolerancia y en ocasiones de connivencia con actividades delincuenciales y poca solidaridad ciudadana. Igualmente se definen claramente los objetivos, principios rectores y criterios de intervención.

El desafío de esta política pública está en la implementación, no sólo en lo relativo a la coordinación con las autoridades regionales y locales, sino en lo atinente a la coordinación interinstitucional y focalización de acciones. Dentro de los retos fundamentales está el liderazgo de las autoridades locales y regionales en relación con esta política, como lo señala el Presidente Santos en la Presentación “la política requiere del compromiso y liderazgo permanente de las autoridades locales, apoyo que resulta esencial para el éxito de esta

iniciativa en cada ciudad y cada población”; por ello las autoridades regionales y locales deben darle prioridad a revisar las problemáticas de seguridad en sus departamentos y municipios y definir de manera pronta con su equipo de gobierno y las autoridades policiales, cómo precisar las estrategias que adelantarán en su territorio para garantizarle seguridad a los ciudadanos.

Igualmente se debe estimular de manera mucho más proactiva la utilización ciudadana de los de mecanismos alternativos de solución de conflictos, para resolver las controversias propias de la convivencia cotidiana.

Una glosa: a pesar de que dos de los cinco ejes de intervención se refieren a “cultura de legalidad y convivencia” y a “ciudadanía activa y responsable”, es preocupante que no se incluyan como indicadores de evaluación y seguimiento de la política, ninguno que tenga que ver con la convivencia ciudadana, por ejemplo, acceso a la conciliación y en general a mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos. Lo cual podría indicar que es el componente de seguridad el que tendrá la prioridad.

Hay que avanzar hacia la consolidación de una estrategia de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen un papel central.

Algunos resultados de las políticas de seguridad de la administración Santos

Para llegar a algunas conclusiones con cierta objetividad analicemos brevemente algunos resultados de la política de seguridad del actual gobierno; veamos dos periodos comparativos, porque en ambos casos encontramos momentos de quiebre en la medida en que parecen mostrar ajustes estratégicos en el actuar de los grupos guerrilleros, especialmente, y para darnos una mejor idea de cómo evoluciona el panorama de seguridad, el primero es la comparación entre los primeros semestres de 2007 y 2008; y el segundo comparamos el primer semestre de 2011 y el de 2012. Para esto utilizamos básicamente las cifras oficiales del Ministerio de Defensa¹.

En cuanto al aumento del personal de miembros de Fuerzas Militares y de Policía Nacional hay un incremento entre el primer semestre del 2007 y el 2008; por el contrario entre 2011 y 2012, primer semestre, hay una leve disminución del número de miembros de Fuerzas Militares, pero sí se mantiene el incremento de pie de fuerza de la Policía, lo cual es consistente con la idea de enfatizar políticas de consolidación que requieren más policías que militares; pero en cuanto al número total de miembros de Fuerza Pública, hay un incremento entre 2007 y 2008 y una muy leve disminución entre 2011 y 2012.

Miembros Fuerzas Militares	
I Semestre -2007	265311
I Semestre - 2008	278197

¹ Ministerio de Defensa Nacional. Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2012).

I Semestre - 2011	282794
I Semestre -2012	274543

Miembros Policía Nacional	
I Semestre -2007	140942
I Semestre - 2008	146604
I Semestre - 2011	161288
I Semestre -2012	167242

Miembros Fuerza Pública (total)	
I Semestre -2007	406253
I Semestre - 2008	424801
I Semestre - 2011	444082
I Semestre -2012	441785

En cuanto hace a la lucha contra las llamadas BACRIM, las cifras nos señalan incrementos sostenidos entre cada uno de los años y entre los dos períodos, como lo muestra el Cuadro a continuación:

Miembros de Bacrim neutralizados	
I Semestre -2007	1060
I Semestre - 2008	1487
I Semestre - 2011	2057
I Semestre -2012	2216

Neutralizados incluye, muertos, capturados y desmovilizados.

En lo relativo al número de miembros de organizaciones guerrilleras neutralizados, como lo muestra el cuadro que sigue, se da un descenso entre 2007 y 2008 y posteriormente se produce un incremento entre 2011 y 2012, lo cual señalaría una acción constante de la Fuerza Pública tanto contra las BACRIM como las organizaciones guerrilleras.

Miembros de grupos al margen de la ley neutralizados	
I Semestre -2007	4583
I Semestre - 2008	3809
I Semestre - 2011	1965
I Semestre -2012	2496

En relación con los miembros de la Fuerza Pública que fueron muertos o heridos y en esa medida colocados en situación de fuera de combate tenemos un descenso importante del número de muertos entre 2007 y 2008, e igualmente un descenso entre 2011 y 2012; en relación con los heridos igual encontramos un descenso entre 2007 y 2008, pero entre 2011 y 2012 un incremento, como nos lo muestran los Cuadros siguientes. Pero la conclusión es que entre 1150 y 1250 miembros de la Fuerza Pública son colocados fuera de combate por semestre (lo que daría cerca de 2500 miembros de la Fuerza Pública por año son afectados por la confrontación armada), lo cual nos refleja la intensidad de la confrontación.

Miembros Fuerza Pública muertos en actos de servicio	
I Semestre -2007	269
I Semestre - 2008	205
I Semestre - 2011	234
I Semestre -2012	223

Miembros Fuerza Pública heridos en actos de servicio	
I Semestre -2007	943
I Semestre - 2008	871
I Semestre - 2011	1110
I Semestre -2012	1196

En lo que hace a indicadores propios de la intensidad del conflicto armado tenemos que los llamados por el gobierno actos de terrorismo han venido incrementándose de manera sistemática desde el 2007 hasta el 2012, lo cual nos mostraría una dinámica de incremento de la confrontación desde cuando las guerrillas comienzan a adaptar su estrategia a la nueva realidad de la estrategia gubernamental. Entre 2011 y 2012 tenemos que acciones específicas como voladuras de oleoductos se incrementan fuertemente, las voladuras de torres de energía disminuyen y voladuras de puentes y de vías se mantienen relativamente constantes.

Actos de terrorismo	
I Semestre -2007	201
I Semestre - 2008	254
I Semestre - 2011	280
I Semestre -2012	421

Contra infraestructura		
	2011 – I	2012 – I
Voladura de oleoductos	19	67
Torres de energía derribadas	43	13
Voladura de puentes	1	2
Voladura de vías	22	21

Igualmente en la información discriminada que nos da el Ministerio de Defensa tenemos que entre 2011 y 2012, con la sola excepción de incursiones a poblaciones y ataques a aeronaves, en todas las demás –ataques a instalaciones, hostigamientos, emboscadas, contactos armados, retenes ilegales- se incrementan, lo que nos muestra un aumento de la operatividad militar de las organizaciones guerrilleras, siendo las FARC la que lleva el mayor peso de la misma. Es decir, no parece haber duda del incremento del conflicto armado en el primer semestre del 2012, más allá de si muchas de estas acciones no tengan la envergadura de las del pasado.

Cifras discriminadas por acción		
	2011 – I	2012 – I
Asalto a población	0	2

Ataques aeronaves	2	2
Ataques instalaciones	4	10
Hostigamiento	33	47
Emboscadas	7	16
Contacto armado	4	5
Incursión población	2	1
Retenes ilegales	3	4
Total	55	87

En lo relacionado con indicadores de delitos de alto impacto para los ciudadanos, como son el secuestro y el homicidio, es claro en ambos casos que se mantiene una tendencia en el largo plazo de clara disminución de los casos; por supuesto, lo deseable es que no se diera un solo caso de secuestro ni una pérdida de vida humana, pero hay que reconocerle a las políticas de seguridad, lo positivo de los resultados.

Homicidio común	
I Semestre -2007	8901
I Semestre - 2008	8203
I Semestre - 2011	7342
I Semestre -2012	6782

Secuestro total	
I Semestre -2007	274
I Semestre - 2008	260
I Semestre - 2011	175
I Semestre -2012	165

A propósito de las masacres (denominadas homicidios colectivos), igualmente tenemos una tendencia a la disminución en cuanto al número de masacres, a pesar de que se mantenga constante el número de víctimas; vale la pena destacar el gran incremento producido en el primer semestre de 2011 y por supuesto la disminución en el 2012-I.

Homicidio colectivo (Víctimas)	
I Semestre -2007	51
I Semestre - 2008	50
I Semestre - 2011	97
I Semestre -2012	51

Homicidio colectivo (Casos)	
I Semestre -2007	12
I Semestre - 2008	12
I Semestre - 2011	21
I Semestre -2012	11

Una breve conclusión

Este breve panorama de mirada a indicadores de la política de seguridad y defensa nos llevan a concluir que efectivamente el primer semestre del 2012 ha sido uno de incremento de la operatividad de las organizaciones guerrilleras, y por el contrario los indicadores de seguridad ciudadana nos muestran una mejora sustancial, pero como el conflicto es dinámico y cada una de las partes enfrentadas aprende de la estrategia de su adversario esto lo que refleja es que ya desde finales del gobierno Uribe venía dándose un reacomodo en el actuar de la guerrilla y una nueva forma de operar más de pequeños golpes, pero que crean la sensación de mucha actividad por ello por momentos se incrementan las acciones, pero para nada las mismas son comparables con las del pasado, pero que sí pueden influir en la percepción de inseguridad y si se le adiciona que hay sectores políticos encargados en maximizar estos hechos, el resultado es que se ha deteriorado la seguridad, pero realmente es mucho más lo que se 'infla' que la realidad.

La nueva estrategia de la Fuerza Pública, denominada 'espada de honor', recién empezó a ponerse en práctica en este primer semestre y habrá que esperar que produzca resultados, a pesar de que la misma refleja una incompreensión acerca de cómo ganar la legitimidad de la población en una guerra irregular que la estrategia considera el centro de gravedad.

Sin embargo, no se puede perder de vista, ni por un instante, que un conflicto interno armado de la naturaleza del colombiano no se resolverá militarmente, sólo tendrá su solución definitiva en un cierre negociado del mismo y por el cual la sociedad civil debe seguir trabajando.

Edición N° 00314 – Semana del 3 al 9 de Agosto de 2012